

# ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА

О.В. ДИКИЙ,  
к.е.н., доцент, докторант, Київський національний університет будівництва та архітектури

## Сучасна парадигма організаційно-економічного механізму функціонування державно-приватного партнерства

У статті досліджено сутність державно-приватного партнерства, зокрема концесію як одну з форм його реалізації, зарубіжний досвід та необхідність впровадження концесій при реалізації вітчизняних інвестиційних проектів.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія.

В статье исследована суть государственно-частного партнерства, в частности концессия как одна из форм его реализации, зарубежный опыт и необходимость внедрения концессий при реализации отечественных инвестиционных проектов.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессия.

In this paper the essence of public-private partnerships, in particular as a concession to ds forms of its realization, international experience and the need for the introduction of concessions for the implementation of domestic investment projects.

**Keywords:** public-private partnership concession.

**Актуальність досліджень** даної теми полягає в нагальності потреби якнайшвидшого та найефективнішого застосування механізму ДПП, використовуючи для цього форми та підходи, а також обираючи об'єктами партнерських відносин ті галузі та сфери, що пройшли перевірку на результативність та ефективність за кордоном.

**Метою статті** є виділення існуючих проблем, що стали перешкодою на шляху розвитку державно-приватного партнерства в Україні та пошук їх альтернативних рішень.

### Цілі статті:

1. Огляд особливостей існуючих форм, моделей та підходів у сфері застосування державно-приватного партнерства.

2. Оцінювання інвестиційно-інноваційного середовища в державі як базової «платформи» для формування механізму ДПП.

3. Дослідження найефективніших сфер застосування ДПП у світі та необхідних важелів та інструментів для цього в Україні.

4. Виділення системних проблем держави, що є серйозною перешкодою для впровадження партнерства в Україні, та шляхи їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні в Україні наукові дослідження, що розглядали б організаційно-методичні засади розвитку інвестиційного партнерства держави та бізнесу та розкривали механізм залучення бізнесу до реалізації інфраструктурних проектів, практично відсутні. Розробкою проблем підвищення ефективності бюджетних інвестицій в Україні займалися С. Буковинський, І. Запатріна, Б. Кваснюк, В. Комаров, І. Луніна. Проте їх дослідження, відображаючи такі важливі питання, як ефективність бюджетних інвестицій, вплив державних видатків на економічний розвиток тощо, не розкривають багатосторонніх аспектів взаємодії держави та бізнесу в інвестиційній сфері із застосуванням механізму інвестиційного партнерства.

## ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА

Роботи науковців, які досліджують питання щодо цільності використання державної або приватної власності в інфраструктурній сфері, ґрунтуються на положеннях кейнсіанської, неокласичної теорії та теорії інституціоналізму. Прихильники кейнсіанської теорії наголошують на недосконалості ринку і необхідності державного втручання в економічні процеси. За неокласичною теорією, державі відводиться лише непрямая стабілізуюча роль. Теорія інституціоналізму розглядає категорію інституту як основу соціально-економічного розвитку. Інвестиційне партнерство держави та бізнесу ґрунтується на поєднанні елементів різних теорій. Механізм інвестиційного партнерства держави та бізнесу передбачає, що держава виступає замовником послуг, які генерує інфраструктурний проект, і саме держава визначає рамкові умови такого співробітництва. Але для того, щоб проект було реалізовано ефективно, держава створює для приватного сектора можливість прийняття управлінських рішень, пов'язаних із процесом реалізації проекту. Об'єкт залишається у державній власності, держава здійснює постійний моніторинг, і у разі зловживань з боку бізнесу таке співробітництво може бути зупинено – тобто загроза корупції з боку бізнесу зводиться до мінімуму. В той самий час інфраструктурний проект реалізується у конкурентному середовищі, що створює стимул до втілення інновацій у проект і приводить до ефективності в якісному наданні кінцевих послуг.

В умовах глобалізації державно-приватне партнерство виступає важливим інструментом економічного, господарського зростання та підтримання міжнародних соціальних зв'язків. Процес інтеграції України до європейської економічної спільноти відкриває нові можливості для пошуку майбутніх інвесторів, у тому числі і закордоном.

Тому наявність іноземних інвесторів поряд із вітчизняними в процесі впровадження механізму державно-приватного партнерства є досить поширеним. Найбільш широкого застосування з боку іноземних інвесторів дістали сфери інженерних комунікацій, транспортна, будівельна та ін.

Залучення механізмів державно-приватного партнерства у сфері будівництва є однією з найбільш перспективних і пріоритетних та однією з найбільш розповсюджених проектів партнерства закордоном.

Активне застосування механізму державно-приватного партнерства насамперед залежить від пристосованості, гнучкості та відповідності існуючих форм ДПП до сучасних умов впровадження проектів.

Звичайно, основним критерієм при виборі тієї чи іншої форми співпраці між державою та бізнесом постають завдання, що вирішуються в рамках ДПП.

Відповідно до цілей ДПП виділяють організаційні моделі, моделі фінансування та кооперації. У більшості випадків використовують форми, що базуються на перевагах різноманітних моделей та їх поєднання.

До організаційних моделей відносять концесії. Виділяють такі моделі фінансування: комерційне наймання; оренда; всі види лізингу; проектне фінансування.

Найбільш розповсюдженою моделлю при впровадженні проектів в інфраструктурній галузі національного масштабу стали концесії. Концесійні угоди виникають там, де існує потреба у великих обсягах інвестицій і нових технологіях в сфері менеджменту, що можуть залучатися із приватного сектору при проведенні будівельних робіт, модернізації та управління об'єктами інфраструктури.

Вагомою перевагою для державного бюджету від застосування механізму інвестиційного партнерства держави та бізнесу є зменшення поточних витрат бюджету та заміна їх на ряд майбутніх зобов'язань. Коли держава домовляється з приватним сектором щодо побудови та функціонування об'єкту, бюджетні витрати держави переносяться на певний термін до початку функціонування проекту. Таким чином, держава переносить строк витрат разом із певними ризиками. Якщо проект є самоокупним, тобто витрати фінансуються через стягнення плати за надані послуги безпосередньо зі споживачів, то майбутні зобов'язання держави суттєво зменшуються. Застосування такої форми взаємодії, як інвестиційне партнерство держави та бізнесу, допомагає уряду вирішувати фіскальну дилему: цей механізм дозволяє збільшувати інвестиції в інфраструктурні проекти, не змінюючи визначену межу соціальних зобов'язань чи державного боргу. Негативним у застосуванні концепції інвестиційного партнерства держави та бізнесу є те, що такий механізм є достатньо витратним, що викликано двома причинами: великими витратами на тендерну процедуру та дорожньою фінансових ресурсів приватного сектору.

В Україні усвідомлюється необхідність залучення бізнесу до проектів, які традиційно вважалися прерогативою виключно держави. В Основних напрямках бюджетної політики на 2012 рік урядом декларуються наміри поєднання бюджетного інвестування та формування сприятливих умов для широкомасштабного приватного інвестування. Характер інституційного середовища, в якому реалізується механізм інвестиційного партнерства держави та бізнесу у розвинених країнах, суттєво відрізняється від умов, що існують в Україні. Основною перешкодою для успішної реалізації концепції є інституційні ризики, які пов'язані з відсутністю політико-економічної стабільності в країні, постійно змінюваним законодавством та механізмами регулювання інвестиційної діяльності. Погане розуміння концепції інвестиційного партнерства держави та бізнесу державним сектором у поєднанні з незнанням механізму організації та управління нею є ще однією перешкодою для розвитку даної моделі в Україні.

Класифікація договорів та схем ДПП побудована також для потреб податкового законодавства, адже проекти досить часто передбачають складні розрахунки між бюджетом та підприємцем, крім того, субсидії та пільги. Розповсюджена класифікація, що використовується в США до проектів,

що передбачають будівництво інфраструктурних об'єктів містить наступні категорії наведені на схемі.

Вищенаведені підходи до ДПП дозволяють виділити такі механізми:

1. Контракти на послуги. Приватна сторона постачає. Експлуатує та підтримує активи протягом короткого періоду часу. Ризики несе державний сектор.

2. Операційні контракти (функціонування якого полягає в керуванні об'єктом державним сектором. Ризики несе державний сектор.

3. Лізингові контракти (сутність полягає в купівлі чи оренді активів у держави приватним сектором. Після чого він модернізує, оновлює і експлуатує без передачі права власності державі): придбання-будівництво-експлуатація (BBO); лізинг-розвиток-експлуатація (LDO); додаток (WAA).

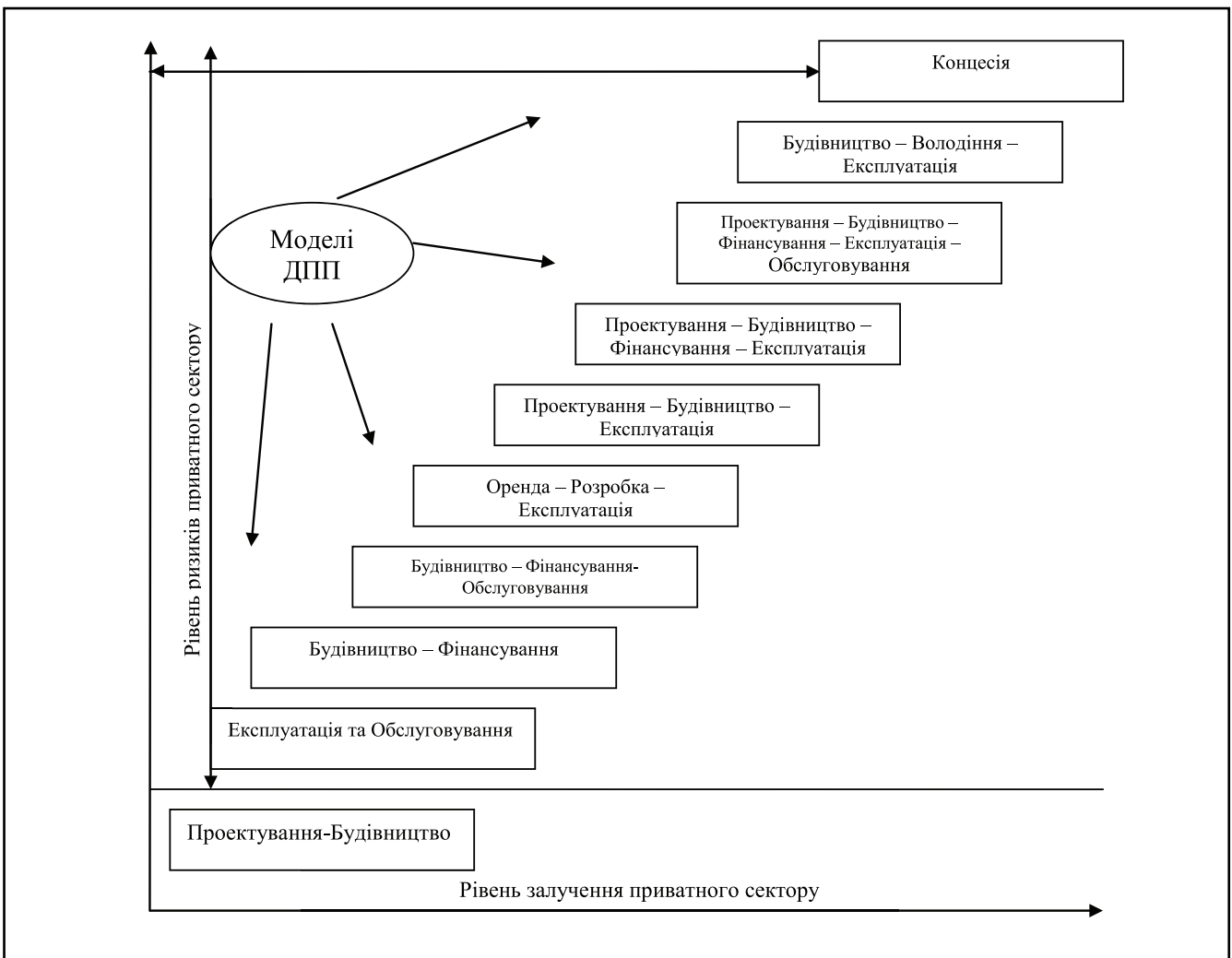
4. Будівництво-експлуатація-передача (BOT) сутність якого полягає в тому, що приватний сектор проводить проектні роботи та проводить будівельні роботи на об'єкті, потім експлуатує його та через певний проміжок часу передає об'єкт у власність держави: (будівництво-оренда-володіння-передача (BROT); будівництво – володіння – експлуата-

ція – передача (BOOT); будівництво – лізинг – експлуатація – передача (BLOT).

5. Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація (DBFO) сутність якого полягає в тому, що приватний сектор проектує, будує, володіє, розвиває, експлуатує, управляє при цьому без обов'язків передавати об'єкт у власність держави: будівництво-володіння – експлуатація (BOO); будівництво – розвиток – експлуатація (BDO); проектування – будівництво – менеджмент – фінансування (DCMF).

Концесія являє собою специфічну форму партнерських відносин, що склалися між державою та приватним партнером. Її особливість полягає в тому, що при реалізації партнерами певного проекту за державою залишається право власності, хоча муніципалітет вповноважує приватного партнера діяти від його імені при впровадженні проекту та забезпеченні його повноцінного функціонування. При цьому за користування державною власністю концесіонер вносить плату на умовах, що викладені в договорі. Володіє продукцією, що вироблена концесією концесіонер.

Сьогодні можна виділити, що найменше, три види концесій: на існуючі об'єкти інфраструктури; на будівництво нових



**Види державно-приватного партнерства: розподіл ризиків та приватного сектору**

Джерело: The Canadian Council for Public-Private Partnerships [7].

## ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА

та модернізацію об'єктів; передача об'єктів державної власності в управління приватними компаніями.

У розвинених країнах та багатьох країнах із перехідною економікою механізм інвестиційного партнерства держави та бізнесу став дієвим інструментом, який держава ефективно використовує для розв'язання таких актуальних проблем, як залучення значних додаткових фінансових ресурсів та задоволення внаслідок цього потреб населення та бізнесу у високоякісних послугах. Тобто поєднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектора дозволяє підвищити ефективність інфраструктурних проектів та використати потенціал, який знаходиться в розпорядженні суспільства.

За змістом інвестиційне партнерство держави та бізнесу є багатоаспектним складним процесом, який складається з багатьох стадій і передбачає системне визначення необхідного переліку послуг, вимог до їх якості та кількості, платіжного механізму, процедур виявлення й оцінювання ризиків, вибору найкращої форми реалізації проекту, включаючи розроблення комерційних принципів, забезпечення додаткових переваг, нагляд за стадією проектування та будівництва, управління контрактом та моніторинг.

Інвестиційне партнерство держави та бізнесу – це одна із складових проектного фінансування, що передбачає використання приватного капіталу і приватних компаній для побудови та оперування об'єктами проекту, які традиційно фінансувались за рахунок бюджетних коштів і управлялись на неприбутковій основі. Взаємодіючи з приватним сектором, уряд перекладає на нього функцію управління ризиками в період будівництва об'єкта, а по завершенні будівництва – операційним ризиком.

Чисельність країн, в яких у різних формах розвивається інвестиційне партнерство держави і приватного сектора, постійно зростає. У багатьох країнах Європи, Азії, Латинської Америки та ін. було здійснено низку заходів щодо підтримки механізмів такого партнерства. Це було викликано зростанням вимог до суспільних послуг та інфраструктури, з одного боку, і обмеженістю державних бюджетів – з іншого. Проекти із застосуванням моделі партнерства держави і приватного бізнесу були успішно реалізовані в таких країнах, як Велика Британія, Ірландія, Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Австрія, Німеччина, Греція, Австралія, Норвегія, Нова Зеландія, Фінляндія, США, Канада, Японія, Індія та інші. Ці проекти було реалізовано в основному в таких сферах, як транспортна інфраструктура, телекомунікації, водопостачання, енергетична сфера, нерухомість, освіта, охорона здоров'я та інші.

Для повноцінного формування механізму партнерства між державою та приватним сектором необхідно створити відповідні сприятливі умови. З метою покращення цих вітчизняних умов, та якомога більшого їх наближення до світових стандартів, необхідно прийняти такі заходи:

– правове врегулювання відносин між сторонами при укладанні договору концесії;

- страхування об'єкта концесійної угоди;
- значне розширення існуючих інструментів участі держави у процесі впровадження механізмів ДПП у фінансуванні проектів;
- правове забезпечення прав та інтересів інвесторів;
- відстеження гнучкості до можливих змін та мобільності політики, що розроблюється у сфері ДПП;
- залучення до розробки політики в сфері ДПП усіх відповідних урядових установ;
- забезпечення не тільки політичної послідовності у сфері забезпечення повноцінного функціонування ДПП, але й здібностей до інновацій та прийняття нових моделей партнерства.

Підсумовуючи усе вище сказане, треба звернути увагу на те, що сьогодні Україна сприймається як ненадійний партнер у сфері інвестування. Невпорядкованість відносин між владою та приватним сектором, а також, як наслідок, значне обмеження доступу приватного сектору в такі сфери, як комунальне господарство, військові об'єкти та ін. все далі відсуває вітчизняну економіку від світових тенденцій економічної свободи та новаторських підходів функціонування господарської системи.

### Висновки

Врахування зарубіжного досвіду та застосування його до сучасних реалій України дозволяє констатувати, що ефективне управління державними підприємствами можливо лише при ефективній взаємодії приватної та державної форми власності. Залучення механізмів державно-приватного партнерства у сфері будівництва є однією з найбільш перспективних та пріоритетних, та однією з найбільш розповсюджених проектів партнерства закордоном. Активне застосування механізму державно-приватного партнерства насамперед залежить від пристосованості, гнучкості та відповідності існуючих форм ДПП до сучасних умов впровадження проектів на концесійній основі.

### Список використаних джерел

1. Івантер В.В., Гець В.М. та ін. «Економіка та прогнозування» №4/2011. Експертна оцінка можливих макроекономічних ефектів економічного співробітництва України з країнами Єдиного економічного простору. – С. 19.
2. Міжнародний центр перспективних досліджень. Перспективні дослідження №11(2000) підготовлено Консорціумом Flemings/SARS. – С. 25–36.
3. World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. – Way of access: <http://ppi.worldbank.org>
4. Albert N. Link. Government as Entrepreneur. – N.-Y.: Oxford University Press, 2009. – 196 с.
5. World Economic Forum, 2011. The Global Competitiveness Report 2011–2012. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/#>
6. Флагманська Ініціатива стратегії «Європа-2020» – «Інноваційний Союз» [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)