

С. В. Сімак,  
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Академія муніципального управління

# РЕАЛІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СФЕРИ

S. V. Simak,  
PhD (Public Administration), associate professor of public administration and local government Academy of Municipal  
Administration

## IMPLEMENTATION OF INTERACTION PUBLIC AND PRIVATE SECTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE AREAS

**У статті здійснено аналіз теоретико-методологічних основ розвитку партнерської взаємодії державного та приватного секторів в інфраструктурній сфері. Розглянуто положення щодо розширення та удосконалення об'єктів виробничої й соціальної інфраструктури як передумови формування якісно нової інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки України, покращення якості та зниження собівартості товарів і послуг вітчизняного виробництва, належного забезпечення суспільних потреб.**

**This paper analyzes the theoretical and methodological bases of the development of partnership of public and private sectors in infrastructure. Consider provisions for expansion and improvement of production facilities and social infrastructure as a prerequisite for the formation of a qualitatively new model of investment and innovation development of Ukraine, improving quality and reducing the cost of goods and services to domestic production, proper provision of public services.**

*Ключові слова: взаємодія, державне управління, інвестиційно-інноваційна модель, інфраструктура, приватний сектор.*

*Key words: interaction, governance, investment and innovation model, infrastructure, private sector.*

### ВСТУП

Одним із найважливіших елементів економічного та соціального розвитку країни виступають інвестиції. При цьому ефективність інвестицій обумовлюється результатами господарської діяльності інвестиційних галузей. Саме технічний рівень, здатність до засвоєння інновації, організація виробництва, розвиток підприємництва визначають основний вплив на інвестиційний цикл, окупність і віддачу інвестиційних ресурсів. Загальновідомим є факт про наявність суттєвої відмінності між цілями держави і бізнесу при здійсненні інвестиційної діяльності. Бізнес, особливо в умовах конкуренції, зрештою спрямований на одержання прибутку. У свою чергу, загально визнаним та першочерговим завданням соціальної держави є максимальне зростання суспільного добробуту. Проте практична реалізація й остаточне досягнення такої мети лишається дискусійним питанням.

Державні інвестиції здійснюють визначальний вплив на результати економічного розвитку, забезпечення конкурентоспроможності у довгостроковій перспективі, зокрема видатки для розвитку виробничої інфраструктури (мережі електропостачання, водопостачання та водовідведення, транспортні тощо) та соціальної інфраструктури (освіта, наука, охорона здоров'я).

Поступово приходиться розуміння того, що шляхом поєднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектора можна за рахунок синергетичного ефекту досягти підвищення ефективності та використання потенціалу, який знаходиться в розпорядженні суспільства. На перший план виходить інвестиційне партнерство держави та приватного сектора, яке ґрунтується на поєднанні елементів протилежних теорій.

Дослідженню методологічних, організаційних, нормативно-правових, аксіологічних, праксеологічних аспектів державного управління присвячені наукові праці таких провідних учених, як Б. Адамова, В. Альохіна, Л. Альохіної, В. Бабіна, В. Бакуменка, З. Баумана, Л. Беззубко, У. Бека, Д. Белла, Ж. Бодрійяра, В. Бурегі, О. Валецького, Н. Веселової та ін.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Завдання статті полягають у розробці концептуального підходу до реалізації партнерських відносин держави та приватного сектора в інфраструктурній сфері.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Основним мотивом, який спонукає державу до взаємодії з приватним сектором, є обмежені бюджетні кошти і в той же час нагальна необхідність розширювати інвестиційну діяльність, зокрема інвестицій в інфраструктуру, що є поштовхом до економічного розвитку. Обмежений характер державних видатків підтверджується багатьма дослідженнями з питань визначення оптимальної частки бюджетних витрат у ВВП та впливу даного показника на темпи економічного розвитку [1]. Так, російським вченим В. Якуніним доведено, що збільшення державних витрат до певної межі позитивно впливає на економічне зростання, але після її перевищення починає його стримувати [8]. Він робить висновок, що найвищі темпи економічного зростання майже у всіх країнах світу забезпечувались тоді, коли рівень державних витрат був низьким, і знижувались у міру його підвищення.

Розвинута сучасна інфраструктура, яка відповідає вимогам переходу до постіндустріального суспільства, забезпечить сталу динаміку та якісні параметри економічного зростання нашої країни. Результатом існування такої інфраструктури стане виготовлення продукції та послуг, здатної задовольнити запити ринку, і підвищення конкурентоспроможності України за рахунок покращення якості та зниження собівартості товарів та послуг.

Традиційно функція щодо фінансування інвестицій в інфраструктуру в Україні належала державі. Економічне обґрунтування державного фінансування полягало в тому, що така інфраструктура є необхідною передумовою формування якісно нової інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки України. Оновлена інфраструктура стимулює конкуренцію і, як було вище зазначено, створює умови для виготовлення якісних товарів і послуг, конкурентоспроможних на міжнародному ринку. У той самий час, існування низки проблемних питань, пов'язаних з нестачею необхідних у повній мірі бюджетних коштів, необхідних для розширення та модернізації інфраструктури, низькою результативністю проектування й розподілу бюджетних інвестицій, забезпеченням цільового використання державних інвестицій, розпорошеністю пріоритетів державного інвестування, інституціональною неспроможністю державних органів влади ефективно управляти інвестиційними проектами, призводять до необхідності переглянути функції держави в процесі реалізації інфраструктурних проектів. Серед негативних чинників неповного використання можливостей нарощування інвестиційного потенціалу

національної економіки зазначено неефективне і безсистемне використання амортизаційних відрахувань, спрямування інвестиційного потенціалу на цілі поточного споживання, розпорошування інвестиційних бюджетних ресурсів.

Крім того, згідно з науковими дослідженнями [7], рівень державних витрат в Україні на сьогодні є близьким або перевищує пороговий рівень країни на сучасному етапі економічного розвитку, що, у свою чергу, призвело до суттєвого зниження темпів економічного зростання. Отже, подальше збільшення бюджетних витрат є неможливим.

Таким чином, існування двох проблем, а саме обмеженість державного бюджету та неефективне використання державних інвестицій, стримує можливість розширення та оновлення інфраструктури в Україні. У порівнянні з країнами з перехідною економікою та країнами з низьким та середнім рівнем доходів, в Україні частка державних інвестицій у ВВП є нижчою. Між тим, на думку С. Буковинського, ключовою проблемою є неефективність використання державних інвестицій. Він зазначає, що недостатня результативність державних програм призводить до розпорошування коштів та недофінансування затверджених програм. Його думка підтверджується перевіркою правильності та результативності витрачання бюджетних коштів, які показують значні порушення на стадії планування, виділення, спрямування та витрачання бюджетних коштів, а також їх неефективного використання. Так, у ході перевірки Рахунковою палатою Автономної Республіки Крим використання наданих з державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних проектів на розвиток соціальної інфраструктури було виявлено, що такі субвенції надавались зі значними порушеннями вимог бюджетного законодавства. Основними проблемами ефективного використання субвенцій є відсутність опрацьованих інвестиційних програм і проектів розвитку соціальної інфраструктури, а також гарантій щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на які спрямовані кошти субвенції [2].

Таким чином, забезпечення якісного економічного зростання України на основі посилення інноваційно-інвестиційної складової економічного розвитку потребує створення інфраструктури у секторах економіки, яка відповідатиме вимогам переходу до постіндустріального суспільства. В умовах обмеженості бюджетних коштів та неефективного використання державних інвестицій на зазначені цілі, актуальним стає розробка та втілення у практику нового механізму реалізації інфраструктурних проектів. Таким механізмом має стати інвестиційне партнерство держави та бізнесу.

Співробітництво між державою та приватним сектором має давню історію в багатьох країнах. Про історичний розвиток взаємовідносин між сторонами йдеться в працях Т. Аштона, Т. Баркера, Р. Бойрігарда, С. Берга та інших авторів. Ще за часів римського права передбачалась можливість надання приватним особам концесій на постачання питної води для населення. Відомий британський економіст А. Сміт у своїй роботі "Дослідження про природу та причини багатства народів" писав, що передача королівських повноважень приватним особам дозволила б зменшити об'єм державного бор-

гу і забезпечити ефективне використання капіталу. На початку 20-го ст. була побудована перша в Італії дорога, яка управлялась приватною компанією. У середині 50-х рр. у Франції і в середині 60-х рр. в Іспанії за участю держави та приватного сектора були прокладені перші автомагістралі. Приблизно до 80-х рр. 20-го століття всі проекти в інфраструктурі, особливо у сфері транспорту, енергетики, водопостачання, телекомунікацій розглядались як суто державні проекти. У більшості країн Західної Європи до недавнього часу використовувався традиційний підхід щодо впровадження об'єктів інфраструктури, який передбачав створення державних агентств, на які було покладено функції щодо розробки і втілення проектів в інфраструктурі. Ці агентства складали плани щодо пріоритетних потреб, організовували фінансування, проектування та спорудження окремих проектів. Після завершення будівництва агентство виконувало всі функції щодо нагляду за роботою та управління цим об'єктом, а також всіма іншими подібними проектами. Агентство могло залучити на контрактній основі приватний сектор до цих проектів, але останній мав тільки розробляти і будувати об'єкт і отримувати за це винагороду в фіксованому еквіваленті середньо ринкової ціни за надані послуги. Функції бізнесу цим обмежувались. Починаючи з 1980-го року, розуміння ролі держави у таких проектах змінюється. З середини 90-х років у багатьох країнах зростає інтерес к проектам розвитку інфраструктури, фінансування і управління якими розподіляється між державою та приватними підприємствами.

Численні літературні джерела, серед них роботи В. Варнавського, С. Сильвестрова, Л. Шарингера та інших, надають багато визначень поняттю інвестиційного партнерства держави та приватного сектора, але всі ці визначення мають єдину суть. Отже, партнерство держави та приватного сектора — це договірні відносини, які регулюють співробітництво держави та приватного сектора з метою створення інфраструктури або надання послуг суспільного користування. Згідно з цим визначенням, приватний сектор стає довготерміновим провайдером таких послуг і несе відповідальність не тільки за спорудження об'єкту, а й за довготермінове утримання, функціонування та фінансування предмету договору [3]. Таке об'єднання залишає за державою функцію щодо планування ресурсів і моніторингу за наданням послуг та звільняє її від необхідності бути прямим провайдером. Приватний сектор виконує функції щодо забезпечення додаткового капіталу, надання альтернативних підходів щодо управління, забезпечення додаткової вартості для споживачів цих послуг і держави в цілому, а також оптимального використання ресурсів.

За визначенням Міжнародної Фінансової Корпорації (IFC) партнерство державного та приватного секторів — це організація, яка утворена державною структурою (центральною або регіональною) і приватною структурою з метою надання суспільству найважливіших послуг або засобів. Метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або засобів за більш низькою ціною і більш ефективним способом, ніж кожна із даних структур може надати самостійно. Така організація буде намагатися справедливо розподілити ризики підприємства між приватною і державною струк-

турами, спираючись на спроможність кожної структури управляти ризиками і забезпечувати для кожної сторони нагороди, яка залежить від прийнятого ризику.

В. Варнавський вважає, що однією з найбільш розвинутих, ринкових і комплексних форм партнерства держави та приватного сектора на сучасному етапі є концесії. На його думку, концесії, на відміну від інших форм партнерства, мають багатоцільовий та довгостроковий характер, що дозволяє сторонам здійснювати стратегічне прогнозування та планування своєї діяльності, надають приватному сектору високу, а часто і повну волю у прийнятті інвестиційних, адміністративно-господарських і управлінських рішень, надають можливість диверсифікувати ризики між всіма приймаючими участь сторонами, завдяки чому суттєво підвищується життєздатність концесійних проектів [4]. Концесії призводять, з одного боку, до зменшення державної участі в економіці за рахунок передачі частини господарських функцій бізнесу, а з іншого — до збільшення повноважень держави щодо регулювання, контролю та нагляду за підприємствами, які передані у концесію.

Р. Нормант визначає інвестиційне партнерство держави та бізнесу як контрактний договір між державою і бізнесом, який передбачає більшу участь останнього ніж це передбачено за традиційним підходом. На нашу думку таке поняття є занадто вузьким, яке не враховує цілу низку деталей, якими супроводжується взаємна діяльність між сторонами.

Дослідження досвіду використання механізму інвестиційного партнерства держави та бізнесу в багатьох країнах світу дозволяє нам охарактеризувати цей механізм наступним чином: державний сектор визначає той перелік послуг, які він потребує у довгостроковій перспективі (15—30 років), надаючи специфікацію і необхідні критерії, але не наголошуючи на способі реалізації цих послуг; платежі за послуги надаються тільки після їх надання і у випадку невідповідності наданим критеріям держава зменшує розмір платежів; приватний сектор відповідає за побудову проекту таким чином, щоб він генерував послуги відповідно до заданих критеріїв, також він володіє і управляє активом. Відповідно, всі ризики, пов'язані з управлінням проекту, належать приватній стороні; держава не надає фінансування протягом будівництва об'єкту, і всі ризики пов'язані з перевищенням витрат, а також затримками у часі несе приватна сторона; участь держави у проекті зводиться до контролю реалізації проекту у частині ефективного управління ризиками, які несе приватний сектор, та надання премії приватній стороні за ефективне управління власністю.

Саме поняття партнерства держави та бізнесу є набагато ширшим, ніж інвестиційне партнерство і включає в себе багато різних аспектів, але вони не є предметом вивчення даної роботи. Партнерство держави та бізнесу, у широкому розумінні, можна визначити як процес, в результаті якого створюються певні передумови для такої взаємодії між державним та приватним сектором, в результаті якої досягається максимальний ефект, що необхідно для нормального розвитку економіки країни. Основними видами партнерства держави та бізнесу є інноваційне партнерство та інвестиційне партнерство. Отже, інвестиційне партнерство як один із видів

партнерства держави та бізнесу є формою організації бізнесу, яка дозволяє реалізовувати суспільно вагомі проекти у різних сферах економіки більш ефективним шляхом, ніж можна досягти ймовірними партнерами поодиночі за рахунок спільного інвестування матеріальних та нематеріальних активів.

Розглянемо далі, які функції виконують учасники інвестиційного партнерства держави та приватного сектора. До функцій держави належить: визначення переліку необхідних послуг та пошук ресурсів, щоб оплачувати їх; визначення пріоритетів, цілей та результатів; змістовне планування всього процесу; визначення режиму реалізації проекту, що включає моніторинг за безпекою, якістю та стандарти послуг, що надаються; управління контрактом, вводячи стандарти та застосування певних дій у випадку невідповідності цим стандартам; задоволення суспільних потреб; забезпечення необхідних умов, в яких буде реалізовуватись проект (видача необхідних дозволів, ліцензій, концесій); реагування, разом із приватним сектором, на зміни в умовах, в яких реалізується проект та концентрація на визначених заздалегідь цілях.

Функції Спеціальної Проектної Компанії полягають у наступному: надання необхідних послуг, які відповідають визначеним критеріям; проектування та будівництво або реконструкція інфраструктурного об'єкту; надання фінансових ресурсів; виконання цілей держави та внесення коректив в умови реалізації проекту у тісній співпраці з державною стороною; повернення об'єкту в належний стан в кінці строку дії контракту [6].

Проекти, які реалізуються на основі інвестиційного партнерства держави та бізнесу, проходять стадію підготовки та стадію реалізації. Фінансове закриття є перехідним моментом від стадії підготовки до стадії реалізації. У цей момент всі підготовчі процедури пройдено і досягнуто згоди відносно всіх подальших кроків. Після підписання контракту між державним та приватним сектором подальший контроль здійснює державне агентство, яке несе відповідальність за моніторинг та виконання умов контракту.

Стадія реалізації включає в себе проектування, будівництво та функціонування. Витрати, які виникають на стадії проектування, фінансуються інвесторами із статутного фонду. Фаза будівництва потребує найбільшого розміру фінансування і витрати на цій фазі покриваються статутним фондом та залученим капіталом.

Після запуску проекту та надання необхідних послуг державний сектор починає сплачувати приватному сектору за послуги. Розмір платежів покриває операційні витрати приватного сектора, пов'язані з наданням послуг, боргові зобов'язання приватного сектора, а також забезпечує прибуток на вкладений ризиковий капітал.

Строк дії контракту може бути різним, але, як правило, триває від десяти до п'ятдесяти років. Після строку дії концесії приватний сектор повертає об'єкт у власність держави. Він має відповідати визначеним у контракті технічним критеріям.

Однією з характерних рис інвестиційного партнерства держави та бізнесу є гнучкість, яка дозволяє залучати приватний сектор у різних формах. Як свідчить досвід зарубіжних країн, на існуючому етапі в рамках партнерських взаємовідносин між державою та приват-

ним сектором виділяється декілька найпоширеніших типів можливого співробітництва [5].

1. Будівництво-функціонування-передача. В іноземних літературних джерелах називається як BOT — "built-operate transfer".

2. Проектування-будівництво-фінансування-функціонування [DBFO] — є найголовнішим механізмом для залучення додаткових фінансових ресурсів приватного сектора до проектів в інфраструктурі.

3. Повна передача об'єкта у власність приватного сектора. Партнерські відносини між сторонами виникають тільки на стадії узгодження угоди. Після продажу об'єкта інвестору за державою залишається тільки регуляторна функція щодо захисту споживачів від монопольного ціноутворення.

4. Часткова передача об'єкта у власність приватного сектора. Така модель передбачає спільну діяльність щодо проекту.

## ВИСНОВКИ

Визначено необхідність перегляду виконання функцій реалізації інфраструктурних проектів, які в Україні традиційно належали державі. Показано, що забезпечення якісного економічного зростання України на основі посилення інноваційно-інвестиційної складової економічного розвитку потребує створення інфраструктури у секторах економіки, яка відповідатиме вимогам переходу до постіндустріального суспільства. Визначено систему принципів розвитку партнерських відносин бізнесу і влади в інфраструктурній сфері.

### Література:

1. Албеда В. Государство и социальное партнерство в Голландии / В. Албеда // Вопросы экономики. — 1994. — № 5. — С. 97—102.

2. Амуниц Д.П. Государственно-частное партнерство в России / Д.П. Амуниц. — М.: Экономика, 2005. — 310 с.

3. Артеменко В. Основи вимірювання регіонального розвитку з використанням концепції якості життя / В. Артеменко // Регіональна економіка. — 2003. — №2. — С. 133—142.

4. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. / В.Г. Варнавский // Отечественные записки. — 2004. — № 6 (21). — С. 18—26.

5. Байцим В.Ф. Механізм формування стратегічних цілей програм (проектів) розвитку регіонів та територій / В.Ф. Байцим // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 10. — С. 227—237.

6. Бакуменко В. Напрями і підходи до розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень / В.Д.Бакуменко // Вісник УАДУ при Президенті України. — 2002. — № 1. — С. 5—14.

7. Якубовський О.П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія / О.П. Якубовський, Т.О. Бутирська. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. — 196 с.

8. Якунин В.И. Партнерство в механизме государственного управления / В.И. Якунин // Социс. — 2007. — № 2. — С. 58—68.

*Стаття надійшла до редакції 21.04.2013 р.*