

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

К. Basenko,
graduate student, Chernihiv state institute of economy and management

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A PROMISING INSTRUMENT FOR THE REALIZATION OF INVESTMENT POLICY IN CONSTRUCTION SECTOR

Автором обгрунтовано необхідність впровадження державно-приватного партнерства як перспективного інструменту реалізації інвестиційної політики в будівельній галузі шляхом реалізації масштабних модернізаційних інвестиційно-будівельних проектів у різних секторах економіки України, формування яких може диференціюватись залежно від регіональних особливостей і рівня розвитку будівельної інфраструктури та дозволить у цілому побудувати чітку і прозору систему фінансування інвестиційно-будівельних проектів у рамках застосування інвестиційних фондів спільного інвестування проектів державно-приватного партнерства, оптимізувати і підвищити ефективність бюджетних витрат, стимулювати процеси активізації інвестиційної діяльності в будівельній галузі. Запропоновано модель формування та реалізації механізму державно-приватного партнерства в будівельній галузі в рамках державної інвестиційної політики.

Author of the necessity of introduction of state-private partnership as a promising instrument for the realization of investment policy in the construction industry through the implementation of a large-scale modernization of investment and construction projects in different sectors of economy of Ukraine, the formation of which may differ depending on the regional context and level of development of construction of the infrastructure and allow construct a clear and transparent system of financing of investment and construction projects in the framework of application of investment funds, joint investment projects of state-private partnership, optimize and increase efficiency of budget expenditures, stimulate the process of activation of investment activity in the construction industry. The proposed model of the formation and implementation of the mechanism of state-private partnership in the construction industry within the framework of the state investment policy.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиційна політика, будівельна галузь, інвестиційно-будівельні процеси, регулювання інвестиційної діяльності.

Key words: public-private partnerships, investment policy, the construction industry, investment and construction processes, regulation of investment activity.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні стає все більш очевидним той факт, що забезпечення високих і стійких темпів розвитку інвестиційно-будівельних процесів як стратегічно важливої складової функціонування національної економіки, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливо без зацікавленого партнерства державних і муніципальних органів влади з представниками приватного бізнесу. Стратегії та інвестиційно-будівельні програми, що орієнтуються на використання бюджетних коштів, не дозволяють органам влади здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що лежать в основі високої конкурентоспроможності будівельної галузі. Визнаної у всьому світі альтернативою подібного способу фінансування виступає державно-приватне партнерство (ДПП).

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Основні напрями сучасної теорії співробітництва держави і приватного сектору розглядали такі учені, як В.Г. Варнавський, З.С. Варналій, С.Д. Данасарова, Е.Б. Корольова, В.А. Михеев та ін. В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано інститути та інституціональне середовище ДПП, багато суперечностей виникає у фінансово-економічному механізмі його функціонування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні необхідності впровадження державно-приватного партнерства як перспективного інструменту реалізації інвестиційної

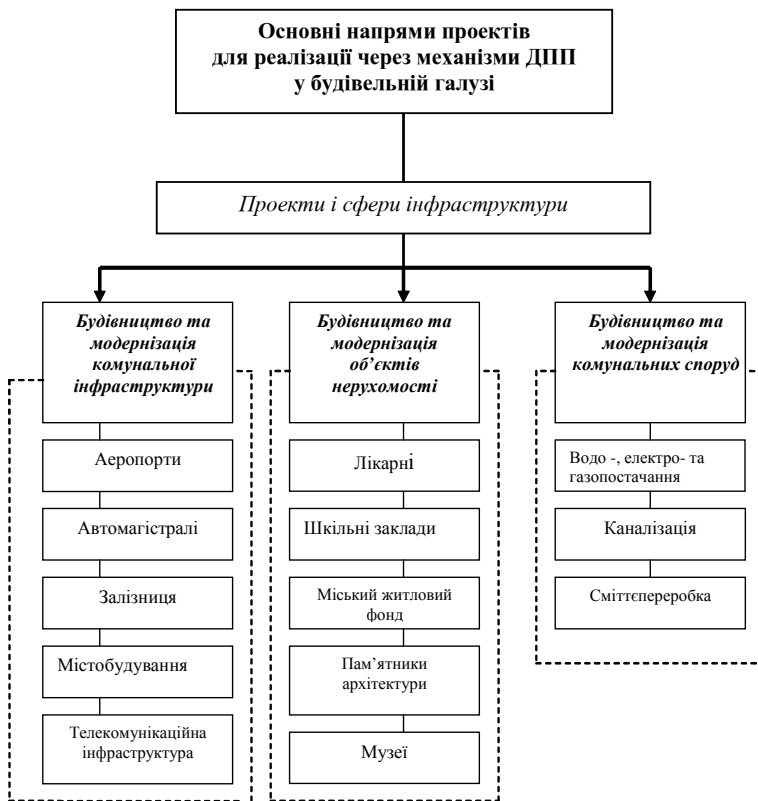


Рис. 1. Основні напрями інвестиційно-будівельних проектів для реалізації через механізми державно-приватного партнерства

політики в будівельній галузі шляхом реалізації масштабних модернізаційних інвестиційно-будівельних проектів у різних секторах економіки України, формування яких може диференціюватись залежно від регіональних особливостей і рівня розвитку будівельної інфраструктури та дозволить у цілому побудувати чітку і прозору систему фінансування інвестиційно-будівельних проектів у рамках застосування інвестиційних фондів спільного інвестування проектів державно-приватного партнерства.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В економічній літературі державно-приватне партнерство трактується як взаємовигідне середньо та довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт, акціонування і закінчуючи консультаціями держави і бізнес-асоціацій), основною метою якого є вирішення політичних і суспільно важливих завдань на національному, регіональному, галузевому та місцевому рівнях [1].

Використання державно-приватного партнерства як універсального інструменту реалізації інвестиційної політики щодо регулювання, управління та стимулювання інвестиційно-будівельних проектів у будівельній галузі, з одного боку, продиктовано можливістю використання такого потужного джерела, як приватний бізнес, а з іншого — зростаючим інтересом бізнесу до державної підтримки, що дозволить знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій.

Загалом слід констатувати, що практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні. А тому в умовах, коли ще не напрацьований успішний вітчизняний досвід реалізації інвестиційних проектів на принципах ДПП,

виникає потреба в адаптації успішно реалізованого у світовій практиці досвіду державно-приватного партнерства з урахуванням особливостей української економіки.

Як відомо, Україна лише розпочала тривалий процес структуризації та інституціалізації корпоративних інтересів будівельних підприємницьких структур і встановлення інституційного середовища партнерських стосунків влади та бізнесу в рамках інвестиційно-будівельної діяльності. За таких умов відкритість уряду для сприйняття зауважень і пропозицій, що надходять від громадських об'єднань, є необхідною, але не достатньою умовою налагодження належного співробітництва держави з інвестиційними та будівельними приватними організаціями. Значна кількість громадських об'єднань будівельних підприємців є фактично елітарними угрупованнями, які вирішують вузькорпоративні цілі, часто суто політичного характеру, але не створюють належного загального середовища захисту інтересів підприємства (інституційна за формою модель є олігархічною за суттю) [2].

Водночас, інвестиційна політика держави повинна бути направлена на об'єднання зусиль учасників інвестиційного процесу шляхом створення ефективно діючої інвестиційної інфраструктури та консолідації інвестиційних ресурсів учасників будівельних процесів галузі задля стійкого інвестиційно-інноваційного розвитку національної економіки в цілому та досліджувальної галузі [4].

На нашу думку, застосування інструментів державно-приватного партнерства у вітчизняній практиці є найбільш доцільним у перелічених на рисунку 1 сферах діяльності при вирішенні наступних завдань:

- організація фондів підтримки підприємства та збільшення обсягів позик, що надаються місцевими бюджетами;
- фінансування інфраструктурних та інвестиційних проектів;
- компенсація відсоткових ставок за кредитами у пріоритетних галузях економіки (машинобудуванні, будівельному секторі);
- здача ряду об'єктів, що перебувають у власності регіону, в оренду малому і середньому бізнесу на пільгових умовах;
- стимулювання розвитку інвестиційного потенціалу інвестиційно-будівельного комплексу країни шляхом впровадження концесійних механізмів;
- сприяння збільшенню обсягів інвестицій в проекти, що забезпечують підвищення рівня енергетичної та екологічної безпеки України шляхом створення загальнодержавної системи утилізації твердих побутових відходів та розвитку альтернативних джерел енергії;
- підтримка будівельного сектора шляхом викупу об'єктів високого ступеня готовності.

Водночас, застосування механізмів приватно-державного партнерства в рамках реалізації інвестиційної політики галузі покликано забезпечити в першу чергу можливість реалізації соціально-необхідних проектів будівництва соціальної та житлової інфраструктури у найбільш короткі строки, які є малопривабливими для традиційних форм приватного фінансування.

Водночас, успішний розвиток ДПП як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливу для держави будівельну галузь можливий лише за умови, коли буде за-

Таблиця 1. Типологія видів реалізації державно-приватного партнерства в будівельній галузі України

Тип	Характеристика	Основи функціонування
BOT	(Build, Operate, Transfer – будівництво – експлуатація/управління – передача)	Ця схема використовується головним чином у концесіях. Інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва отримує право експлуатації спорудженого об'єкту впродовж терміну, достатнього для окупності вкладених коштів. Після закінчення терміну об'єкт повертається державі. Концесіонер отримує право користування (але не володіння) об'єктом, власником якого є держава
BOOT	(Build, Own, Operate, Transfer – будівництво – власність – експлуатація/управління – передача)	У цьому випадку приватний партнер отримує не лише право користування, але і володіння об'єктом впродовж терміну угоди, після закінчення якої він передається публічній владі. Існує також зворотний BOOT, при якому влада фінансує і зводить інфраструктурний об'єкт, а потім передає його в довірче управління приватному партнерові з правом для останнього поступово викупити його у свою власність
BTO	(Build, Transfer, Operate – будівництво – передача – експлуатація/управління)	Ця схема припускає передачу об'єкту публічній владі відразу після закінчення будівництва. Після його отримання державою він передається в користування приватного партнера, але без передачі йому права володіння
BOO	(Build, Own, Operate – будівництво – володіння – експлуатація/управління)	Створений за цією схемою об'єкт після закінчення терміну угоди не передається публічній владі, а залишається у розпорядженні інвестора
BOMT	(Build, Operate, Maintain, Transfer – будівництво – експлуатація/управління – обслуговування – передача)	У схемі акцентується відповідальність приватного партнера за стан і поточний ремонт споруджених ним інфраструктурних об'єктів
DBOOT	(Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектування – будівництво – володіння – експлуатація/управління – передача)	Особливість угод цього типу полягає у відповідальності приватного партнера не лише за будівництво інфраструктурного об'єкту, але і за його проектування
DBFO	(Design, Build, Finance, Operate – проектування – будівництво – фінансування – експлуатація/управління)	Окрім відповідальності приватного партнера за проектування обов'язково передбачається його відповідальність за фінансування будівництва інфраструктурних об'єктів

безпечено баланс інтересів держави і приватного інвестора. Найпершим кроком має бути проголошення принципів партнерства на політичному рівні. Органи виконавчої влади мають визнати необхідність, можливість та готовність розвитку державно-приватного партнерства як ефективної форми взаємовідносин влади і бізнесу в процесі інвестування будівельних процесів, спрямованих на забезпечення поступального розвитку галузі та добробуту населення держави в цілому. При цьому повинні бути чітко визначені мета такого співробітництва, сфера його дії, а також принципи, на яких воно здійснюватиметься [5].

Правова форма здійснення ДПП, на наш погляд, повинна забезпечити для інвестора привабливість та безпеку вкладення коштів у державну власність. Для цього держава повинна сприймати приватного інвестора як рівноправного партнера, вимагаючи від нього виконання передбачених угодою зобов'язань, і зі свого боку, гарантувати виконання власних зобов'язань в повному обсязі. В залежності від розподілу обов'язків між сторонами можливі різні схеми ДПП, які нами згруповані в таблиці 1.

Узагальнюючи розроблені в сучасній економічній літературі наукові підходи до аналізу механізмів взаємодії держави та бізнесу, нами систематизовані наступні принципи розвитку державно-приватного партнерства в будівельній галузі через призму стратегічних напрямів реалізації інвестиційної політики України:

- досягнення консенсусу інтересів влади, бізнесу та громадянського суспільства в ході суспільної дискусії з визначення основних напрямів економічної стратегії держави;
- інституціоналізація взаємовідносин підприємницьких структур, громадянського суспільства і органів влади через створення інститутів саморегульованих будівельних організацій, роботодавців та реалізацію соціальних та благодійних програм;

- участь представників великих компаній у соціально-економічному житті держави через інститут державно-приватного партнерства;
- демократизація процесів прийняття стратегічних рішень щодо функціонування галузі;
- підвищення соціальної відповідальності бізнесу і влади.

Вищезазначені механізми повинні бути цілеспрямовані на забезпечення зростання ефективності інвестиційно-будівельних проектів та програм за рахунок участі в них приватного бізнесу, оскільки формуються в контексті основних положень теорії змішаної економіки. Створюючи та стимулюючи відносини партнерства, держава доповнює арсенал ефективних методів господарювання, перекладаючи функції управління власністю, що їй належить на приватний сектор, який, у свою чергу, користуючись державними активами і гарантіями, привносить у виробництво організаційний досвід, знання, ноу-хау, здійснює інвестиції, мінімізує ризики підприємницької діяльності.

Водночас, параметри партнерства являють собою механізм, що сприяє гармонійному розвитку економіки і гарантує захист інтересів різних верств суспільства. У разі, коли у форматі державно-приватного партнерства коректно вирішуються протиріччя, що виникають між обслуговуванням громадських інтересів і забезпеченням прибутку, спостерігається динаміка розвитку, формується висока культура взаємодії влади і бізнесу, позитивно впливає на соціально-економічні відносини в країні.

В основу механізму усунення основних протиріч ДПП у світовій практиці покладено концепцію поділу ризиків, згідно з якою окремі види ризиків бере на себе та сторона, яка найбільш пристосована для їх об'єктивної оцінки, контролю і управління (зокрема, політичні ризики бере на себе — держава, а комерційні — бізнес). У площині вищезазна-

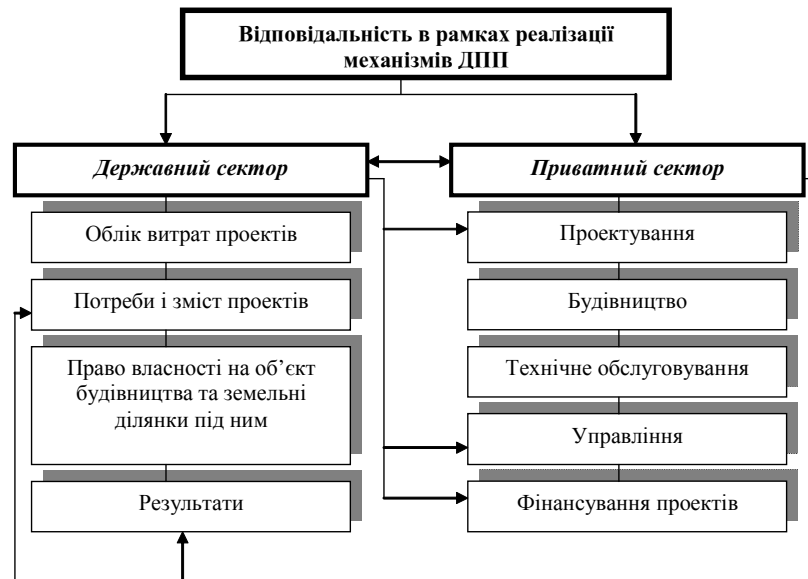


Рис. 2. Розподіл відповідальності в рамках реалізації механізмів ДПП

ченого методологічного принципу нами запропоновано на рисунку 2 науковий підхід до розподілу відповідальності між державою і приватним бізнесом у ході реалізації інвестиційно-будівельних проектів на основі державно-приватного партнерства.

Водночас, в сучасних реаліях держава не в змозі реалізувати великі інвестиційно-будівельні проекти за рахунок тільки бюджетних коштів, що обумовлює необхідність використання інтелектуального та управлінського потенціалу приватного сектора, а також приватного капіталу для підвищення якості, розширення номенклатури і ліквідації інфраструктурних розривів в інвестиційно-будівельній сфері, а також для досягнення цілей державної житлової політики, які традиційно відносяться до компетенції держави. В свою чергу приватному бізнесу в будівельній галузі без допомоги держави не вирішити питання з фінансуванням довгострокових інвестиційно-містких будівельних проектів.

Разом з тим, перехід до інноваційно-інвестиційного розвитку будівельної галузі національної економіки України вимагає розробки та застосування нових механізмів державно-приватного партнерства, чітко орієнтованих на результати інвестиційно-будівельних проектів та скоригованих з урахуванням нестабільної економічної ситуації в країні.

В якості відповіді на вищезокреслені проблеми нами запропоновано модель формування та реалізації механізму ДПП у будівельній галузі в рамках державної інвестиційної політики, в основу якої покладено основні принципи та алгоритми формування даного механізму в сучасних умовах розвитку економіки України (рис. 3). При обґрунтуванні даної моделі нами було враховано існуючі можливості та обмеження розвитку державно-приватного партнерства в досліджуваній галузі, пріоритетні напрями його розвитку, мотивація учасників державно-приватного партнерства.

Згідно з алгоритмом, покладеного в основу формування даної моделі, результатом першого етапу є програма розвитку державно-приватного партнерства з визначенням основних цілей та показників, що характеризують основні пріоритети та напрями діяльності з розвитку механізмів державно-приватного партнерства, в т.ч. визначення переліку інвестиційно-будівельних проектів, що реалізуються на засадах державно-приватного партнерства.

Не менш важливим компонентом є підготовка нормативно-правової бази формування та реалізації даної моделі, яка потребує вивчення особливостей законодавства і нормативної бази; виявлення і аналіз обмежень для розвитку державно-приватного партнерства в нормативно-правовій базі; формування проектів змін до нормативно-правової бази, а також спеціалізованих нормативно-правових актів; формування пропозицій до регіонального та загальнодержавного законодавства.

Аналіз інституційно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в Україні дозволяє зробити висновок, що лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють питання ДПП.

У 2011—2015 рр. прийнято низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією державно-приватного партнерства. Згідно з цими документами, ще на етапі до підписання угоди про ДПП приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно з затвердженим порядком, спочатку необхідно підписати контракт про державно-приватне партнерство та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП.

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку механізмів державно-приватного партнерства в Україні є дуже складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики неефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності в економіці України та будівельної галузі, зокрема. Можна стверджувати, що це є одним з основних чинників відсутності реальних проектів державно-приватного партнерства, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Тому, на наш погляд, результатом другого етапу алгоритму формування та реалізації запропонованої нами моделі є створення ефективної нормативно-правової бази шляхом вдосконалення регіональної та загальнодержавної нормативно-правової бази в частині реалізації механізмів державно-приватного партнерства за рахунок опрацювання проектів ДПП, експрес-аналізу пріоритетних

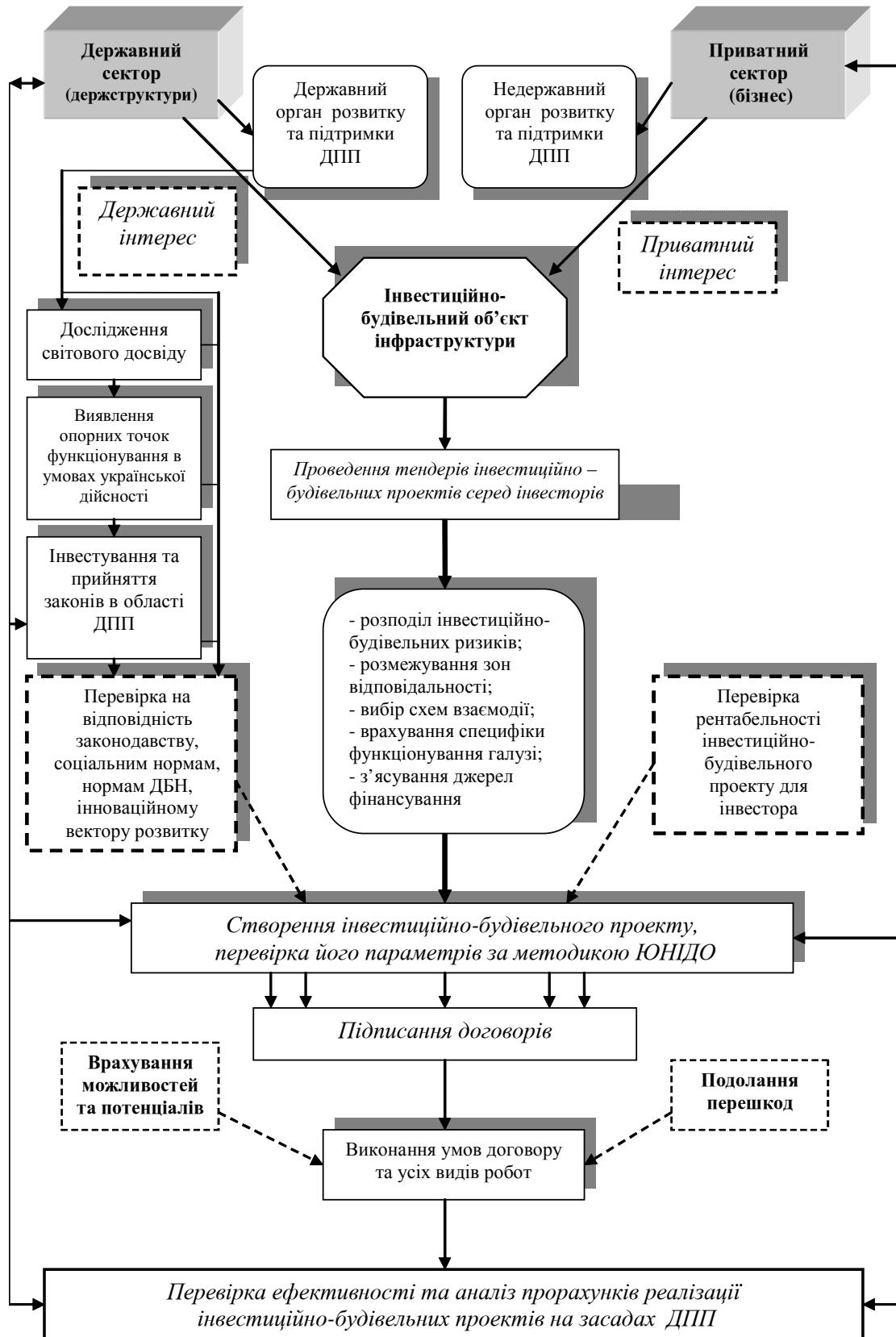


Рис. 3. Модель формування та реалізації механізму ДПП у будівельній галузі в рамках державної інвестиційної політики

видів діяльності, вибору та структурування пріоритетного пілотного проекту ДПП, виявлення і залучення потенційних партнерів, супроводу конкурсу (тендеру) і переговорів з фаворитом конкурсу та підготовки концесійної угоди.

Результатом третього етапу запропонованого алгоритму є розробка механізму реалізації інвестиційно-будівельних проектів ДПП, що є кінцевим результатом всієї програми в цілому і включає: систему цілей ДПП та показників їх досягнення; механізм відбору проектів ДПП; механізм за-

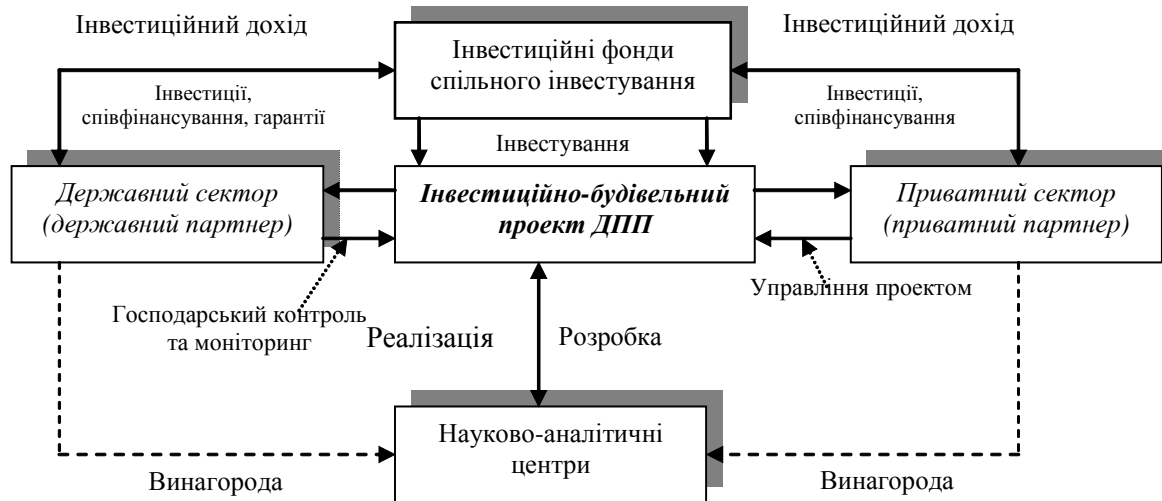


Рис. 4. Місце інвестиційних фондів спільного інвестування (ІСІ) в реалізації проектів ДПП у будівельній галузі

лучення приватних інвестицій в інвестиційно-будівельні проекти; формування та вдосконалення переліку пріоритетних сфер діяльності для використання інструментів ДПП; вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють механізм державно-приватного партнерства; реалізація пілотного інвестиційно-будівельного проекту на засадах ДПП.

Для впровадження даної моделі державно-приватного партнерства як перспективного інструменту практичної реалізації інвестиційної політики в будівельній галузі необхідно визначити передбачувані інститути розвитку, які будуть базисом для формування міцної основи механізмів державно-приватного партнерства в Україні. Такими інститутами, на нашу думку, мають стати інститути спільного інвестування (ІСІ), місце яких у фінансуванні проектів ДПП обгрунтовано на рисунку 4.

Усвідомлюючи, що запропоновані нами в якості учасників ДПП інститути спільного інвестування мають як переваги, так і недоліки, ми вважаємо, що досягти бажаного ефекту можна при правильному визначенні можливої сфери їх діяльності. Так, зокрема, основними напрямками їх діяльності можуть стати:

- реалізація інвестиційних проектів, спрямованих на усунення інфраструктурних обмежень економічного зростання, включаючи розвиток енергетичної і транспортної інфраструктури, інфраструктури житлово-комунального господарства, а також туризму і т.д.;
- реалізація інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток інновацій;
- участь у реалізації проектів, спрямованих на підвищення ефективності використання природних ресурсів, охорону навколишнього середовища та поліпшення екологічної обстановки;
- участь у реалізації проектів, спрямованих на розвиток малого і середнього підприємництва;
- підтримка експорту промислової продукції та послуг;
- участь у діях держави щодо згладжування реалій і наслідків нестабільності в країні.

Таким чином, реалізацію комплексу заходів державної підтримки будівельної галузі доцільно здійснювати саме на принципах ДПП. Причому хотілося б ще раз акцентувати увагу на необхідності формування рівних партнерських стосунків між державою і бізнесом в реалізації різних проектів і програм, а також на необхідності ширшого розуміння сфер взаємодії бізнесу і держави у рамках такого партнерства як основи ефективної реалізації комплексних програм соціально-економічного розвитку і залучення довгострокових інвестицій в будівельну галузь.

Література:

1. Бузирев В.В., Суворова А.П., Федосєєв І. В. Економіка будівництва: Уч. пос. — М.: Ізд. центр "Академія", 2011 р.
2. Горчаківська Г.В. Інвестиції як складова ефективної діяльності підприємств будівельного комплексу / Г.В. Горчаківська // Економіка будівництва і міського господарства. — 2009. — Т. 5. — № 3. — С. 147—151.
3. Офіційний сайт Державного управління статистики в Україні <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. Микитюк П.П. Аналіз інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств: монографія / П.П. Микитюк. — Тернопіль: ТНЕУ, 2009. — С. 7—53.
5. Марчук Т.С. Системний підхід до визначення конкурентноздатності будівельної організації / Т.С. Марчук // Формування ринкових відносин в Україні: Наук. зб. — Вип. 4. — К.: НДЕІ, 2010. — С. 130—133.
6. Гусаков В. М., Федоренко В. Г. Стан підприємництва та напрями його подальшого розвитку на основі науково-технічного прогресу в будівельному комплексі України // Про приватизацію: Держ. інформ. бюл. -2007. — № 1.

References:

1. Buzirev, V.V. Suvorova, A.P. Fedosieiev, I.V. (2011), *Ekonomika budivnytstva [Building Economics]*, Izd.tsentr "Akademiia".
2. Horchakivs'ka, H.V. (2009), "Investments as a part of the building complex's effective activities", *Ekonomika budivnytstva i mis'koho gospodarstva*, vol. 5, pp. 147—151.
3. Ofitsijnyj sajt Derzhavnoho upravlinnia statystyky v Ukraini [The official site of the state management of the statistics in Ukraine], available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. Mykytiuk, P.P. (2009), *Analiz investytsijno-innovatsijnoi diyal'nosti pidpriemstv [The analysis of the enterprises investment and innovation activity]*, TNEU, Ternopil', Ukraine.
5. Marchuk, T.S. (2010), "The system approach to the building organization competitiveness determination", *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, no. 4, pp. 130—133.
6. Husakov, V.M. Fedorenko, V.H. (2007), "The condition of the enterprises and the directions of the further development on basis of scientific and technological advance in the Ukrainian building complex", *Pro pryvatzatsiiu: Derzh. inform. viul*, no. 1.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2014 р.