

УДК 35.072

Ф. В. Узунов,

к. е. н., доцент, перший профектор, Університет економіки та управління

## ПОКРАЩЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГАЛУЗЯХ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

F. Uzunov,

Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

### IMPROVEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN INFRASTRUCTURE SECTORS OF UKRAINE

**У статті розглянуто покращення розвитку державно-приватного партнерства в галузях інфраструктури України. Розглянуто приклади партнерства приватного сектора і влади. Зазначено спільні причини невдач інфраструктурних проектів. Запропоновано заходи створення ефективної системи роботи партнерських відносин приватного сектора і влади.**

**The article deals with improving the development of public-private partnerships in the infrastructure sectors of Ukraine. The examples of partnership of the private sector and government. Identified common causes of failures of infrastructure projects. The measures to create an effective system of partnership of the private sector and the government.**

*Ключові слова: влада, галузі інфраструктури, держава, державно-приватне партнерство, партнерські відносини, приватний сектор, проект.*

*Key words: governance, sector infrastructure, government, public-private partnerships, partnerships, the private sector, the project.*

#### ВСТУП

Важливість державно-приватного партнерства для України обумовлюється широким економічним потенціалом держави та бізнесу. Для обчислення можливих масштабів залучення приватного капіталу до проектів інфраструктури в Україні можна використовувати різні підходи. Використання одразу кількох підвищить надійність отриманих результатів.

Варто додати, що застосування набору підходів обмежується вузькою статистичною базою та недостатнім розвитком інформаційних технологій, які ускладнюють доступ до необхідної інформації.

#### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є розгляд покращення розвитку державно-приватного партнерства в галузях інфраструктури України.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення наступних завдань дослідження: розгляд прикладів партнерства приватного сектора і влади; зазначити спільні причини невдач інфраструктурних проектів; запропонувати заходи створення ефективної системи роботи партнерських відносин приватного сектора і влади.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та приватного сектора взагалі та в галузях інфраструктури, зокрема, присвятили свої праці такі вчені, як В. Албед, А. Андрущенко, Н. Балабанова, В. Варнавська, В. Жукова, Г. Задорожний, О. Заржицький, Х. Йонг, Р. Кнаак, Ю. Одегов, Ю. Оль-

севич, Г. Осовий, Н. Піроженко, Б. Пономаренко, О. Садова, Г. Семигін, А. Сіленко, В. Скуратівський, А. Федулін, В. Цвих, М. Черниш, М. Шевченко, Л. Шинелєва, В. Якунін та інші.

#### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

За атласним методом групування країн, який використовує Світовий банк, Україна та Індія знаходяться в одній групі, тому показник інвестування в інфраструктуру цієї країни можна взяти за орієнтир. Враховуючи це, можна визначити щорічний потенціал приватних інвестицій в інфраструктурні проекти в Україні (табл. 1) [5].

Дані розрахунки показують щорічний "ринок" для моделей партнерства приватного сектора і влади, який досі залишається вільним. З точки зору державних фінансів це невикористані можливості полегшення бюджетного тягаря. Це є особливо актуально, адже серед головних проблем, що найбільш суттєво впливають на розвиток економіки, уряд України виділяє збільшення рівня боргових зобов'язань на тлі зростання вартості запозичень.

Крім того, моделі партнерства приватного сектора і влади надають можливості досягти виконання завдань антикризових заходів Кабінету Міністрів України у сфері оздоровлення державних фінансів.

Незважаючи на великий потенціал та можливості, інструменти партнерства приватного сектора і влади не набули широкого поширення в Україні. Протягом 1994—2008 років Україна залучила 8 мільярдів доларів США приватних інвестицій в інфраструктурні проекти. Однак, це менше, ніж у її країн-сусідів: Туреччина — 36, Польща — 31, Угорщина — 27, Румунія — 13, Болгарія — 8 млрд доларів США відповідно [1].

**Таблиця 1. Потенціал приватного сектора щодо інвестування в галузі інфраструктури України**

Показник	2008 рік	2009 рік	2010 рік
ВВП, млрд грн.	948,10	914,70	1083,10
Необхідні інвестиції в інфраструктуру, млрд грн.	72,06	69,52	82,32
Можливий об'єм приватних інвестицій в інфраструктуру, млрд грн.	28,82	27,81	32,93

Джерело: [5].

У більшості випадків практика співпраці з приватними партнерами у сегменті послуг, що традиційно надаються державним сектором, обмежується на даний момент сферою утилізації твердих побутових відходів. Це явище пояснюється тим, що зазначена послуга досить проста з точки зору проведення тендерних процедур: місто можна легко поділити на райони і окремо провести конкурси в кожному з них.

Здебільшого подібні приклади є позитивними та підтверджують схильність приватного сектора до інновацій. У даному контексті можна згадати такі компанії, як "Грінко" (м. Київ), "АВЕ" (м. Львів), "Екологія" (м. Дніпропетровськ).

Використання нових технологій у сфері утилізації відходів дозволяє компанії до 70% відходів використовувати повторно як сировину, тоді як із загальних (несорттованих) відходів можна екстрагувати лише до 15% корисних компонентів [4].

Такі нові для України, але досить старі в світовому чи європейському досвіді технології мають допомогти вийти з кризової ситуації, яка складається в галузі збору та переробки сміття.

В Україні передумови для появи перших проектів партнерства приватного сектора і влади з'явилися в 1999 році після прийняття Верховною Радою України Закону України "Про концесії" та інших нормативно-правових актів. Перші проекти партнерства приватного сектора і влади в Україні були розпочаті у формі концесій на будівництво автошляхів. Варто зазначити, що залучення приватного капіталу до будівництва автошляхів в Україні в останні 10 років було і залишається актуальним завданням.

У 1999 році було підписано першу угоду партнерства приватного сектора і влади, а саме концесійну угоду на будівництво автошляху Львів-Краковець, який є частиною міжнародного транспортного коридору №3 Берлін / Дрезден-Вроцлав-Львів-Київ [4].

Як вже зазначалося, партнерство приватного сектора і влади в Україні поки що не набуло великого поширення. До спільних причин невдач інфраструктурних проектів, перш за все, треба віднести великі політичні ризики. Вони спричинені намаганням використовувати моделі партнерства приватного сектора і влади у спробах отримання контролю над важливими інфраструктурними об'єктами, що призводить до виникнення опозицій до відповідних проектів. Інша негативна риса більшості проектів партнерства приватного сектора і влади в Україні — брак досвіду щодо залучення приватного партнера до надання суспільних послуг. Такий інституційний досвід має накопичуватися державою та бути доступним зацікавленим органам влади на всіх рівнях.

Отже виникає необхідність розроблення "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України" та по-

слідовної реалізації цієї стратегії як одного з механізмів виходу з економічної рецесії. Галузі інфраструктури України потребують більшого державного регулювання не тільки через економічну ефективність реалізації проектів інфраструктури, але й через значну застарілість основних фондів певних галузей інфраструктури, що загрожує техногенними катастрофами. Така стратегія має на меті реновацію галузей інфраструктури найбільш економічно ефективними методами. Однією з її цілей є поєднання інфраструктурних потреб двох рівнів: державного та регіонального. Саме поєднання всіх інфраструктурних потреб та проблем в одному плані, а також їх об'єктивна оцінка за єдиними критеріями дозволить сконцентрувати зусилля уряду на найбільш невідкладних із них. Оцінка найважливіших проектів має містити поруч з показниками економічної ефективності (кількісними) показники суспільної необхідності (якісні), які включають у себе показники рівня техногенної загрози об'єктів інфраструктури. Такий підхід має на меті надання допомоги місцевим органам влади, які зараз, по суті, самотужки намагаються вирішити проблеми інфраструктури, що є вкрай неефективно через брак сучасного інструментарію та досвіду в місцевих громадах. Також важливим елементом плану є оцінка всіх інфраструктурних потреб України.

Другим етапом реалізації "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України" має стати аналіз найбільш ефективних варіантів реалізації пріоритетних проектів. Інвестиції мають бути залучені до проектів, економічна ефективність яких не викликає сумнівів. По тих об'єктах, де прогнозована норма окупності є нижчою за комерційні очікування інвесторів, або прогнози мають певний ступінь невизначеності, треба користуватися механізмами партнерських відносин приватного сектора і влади або залучати кошти через державні гарантії. Така структура організації реформ дозволить, наприклад, використовувати державні гарантії, залучити кошти для фінансування "пулу" проектів місцевого рівня. Адаже за існуючої ситуації невеликі міста та обласні центри просто не мають коштів для реновації капіталомісткого ЖКГ. Застаріла інфраструктура збільшує витрати, пов'язані з її використанням, через неекономію ресурсів та підтримку її працездатності. Залучаючи "дешевий кредит" під державні гарантії та витрачаючи його на такі проекти, уряд отримує подвійний ефект. По-перше, економічний — від збільшення споживання всередині країни, щоправда, для повної реалізації цього ефекту необхідно змусити підрядні організації максимально використовувати вітчизняні матеріали та послуги. По-друге — від майбутньої економії на витратах енергоносіїв, у випадку ЖКГ, та на ремонті даних об'єктів, які утримує місцева влада [5].

Більш жорстке законодавче регулювання закупівель, пов'язаних з інфраструктурними проектами, яке

змусить підрядників купувати вітчизняні матеріали при будівництві об'єктів інфраструктури, має, окрім позитивних моментів, пов'язаних із споживанням всередині країни, ще й антикорупційний ефект. Суть його полягає в тому, що постачальники матеріалів або послуг для проектів реконструкції інфраструктури при подачі заявок на участь у тендері повинні подавати документи, які б розкривали походження цих товарів або послуг по всій ланці від першого постачальника [3].

На жаль, як видно з вітчизняного досвіду, механізми партнерських відносин приватного сектора і влади в Україні не зменшують корупції під час реалізації інфраструктурних проектів, а використовуються як сучасний механізм отримання контролю над важливими інфраструктурними об'єктами.

Створення системи управління інфраструктурними проектами передбачає: уніфікацію методик аналізу пріоритетності проектів; ведення уніфікованої системи розповсюдження інвестиційних субсидій з урахуванням регіональних пріоритетів розвитку; централізацію механізмів управління партнерськими відносинами приватного сектора і влади у Кабінеті Міністрів України; заснування спеціального Центру з питань державно-приватного партнерства з визначенням його функцій, обов'язків та повноважень; чітке розмежування відповідальності та обов'язків інших центральних та місцевих органів влади; встановлення громадського контролю за використанням коштів, направлених на реконструкцію інфраструктури на державному та місцевих рівнях; збільшення прозорості реформ за рахунок впровадження накопичуваної системи обліку проектів; встановлення правил оприлюднення інформації щодо реалізації проектів партнерських відносин приватного сектора і влади паралельно з розвитком структури аудиту; посилення керованості ринку інфраструктурних інвестицій за рахунок гарантування включення проектів місцевого рівня до "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України"; впровадження багаторівневої системи учасників проектів партнерських відносин приватного сектора і влади за рахунок місцевих органів влади різних рівнів та поступове збільшення участі приватного сектора в реновації інфраструктури; посилення складової в питаннях бюджету, обліку та фінансовому менеджменті за рахунок розвитку сучасної структури управління інфраструктурними проектами [6, с. 311].

На створення системи реформування інфраструктури з використанням моделей державно-приватного партнерства, безумовно, також позначиться виконання низки заходів:

— розробки Міністерством економіки України спільно з іншими міністерствами та органами центральної та місцевої влади "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України", де буде визначено пріоритетні проекти кожного року;

— розробки центром з розвитку партнерства приватного сектора і влади при Кабінеті Міністрів України умов реалізації інфраструктурних проектів з визначенням можливої участі приватних інвесторів у інфраструктурних проектах з розрахунком розподілу ризиків між державою та приватним партнером;

— проведення скоординованої політики співвідношення між державними інвестиціями та залучення приватних інвесторів;

— розвитку партнерських відносин приватного сектора і влади, збільшення кількості професійних учасників ринку державно-приватного партнерства (переважно великих вітчизняних і зарубіжних компаній та комерційних банків) з метою гарантованого підвищення ефективності механізмів партнерських відносин приватного сектора і влади за рахунок збільшення конкуренції як серед інвесторів, так і компаній з управління та підрядників;

— проведення відкритих тендерів на постачання основних матеріалів за певним графіком (з урахуванням дотримання норм "національності" матеріалів та послуг);

— інтеграції державних і місцевих інфраструктурних потреб при виході на міжнародні ринки капіталу;

— зміни структури державного боргу через збільшення частки фінансування інфраструктурних проектів;

— відмови від практики прийняття разових рішень, не підпорядкованих "єдиній стратегії інфраструктурної реновації України";

— проведення незалежної експертизи інфраструктурних проектів, що реалізуються за рахунок позик під державні гарантії;

— заборони на використання зовнішніх державних запозичень під кредити;

— зменшення обсягів іноземних кредитів, гарантованих урядом (повна відмова від подібної практики), або надання державних гарантій за наявності зустрічних безумовних гарантій вітчизняних комерційних банків, забезпечення умов для залучення коштів інвесторів до інфраструктури;

— запровадження зовнішнього аудиту на інфраструктурних проектах по кредитах під державні гарантії;

— вирішення питань реорганізації та реструктуризації інфраструктурних підприємств-боржників, згідно з прийнятими урядовими рішеннями; застосування до керівників підприємств-боржників, що ігнорують виконання боргових зобов'язань, такої адміністративної процедури як припинення дії укладеного з ними посадового контракту;

— запровадження адміністративного покарання осіб, що несуть відповідальність за недоліки у використанні коштів, наданих для реалізації проектів "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України" [5].

На забезпечення розвитку економіки в розрізі інвестицій в інфраструктуру буде впливати також вирішення проблеми іноземних кредитних ліній, які Україна отримує від урядів і банків зарубіжних держав. Подальше залучення так званих товарних (зв'язаних) кредитів може здійснюватися лише за умов визначення критеріїв та проведення ґрунтовної оцінки ефективності цих кредитних ресурсів, підрядних організацій, які зв'язані з цими кредитами. Також необхідно забезпечити чітку керованість процесу залучення, використання і повернення таких зовнішніх запозичень.

Сприятиме створенню ефективної системи роботи партнерських відносин приватного сектора і влади також якісне інформаційне забезпечення проектів, зокрема, інформаційні системи підтримки процесів підготовки і виконання проектів, призначені для збільшення прозорості та контролю з боку громадськості. Забез-

печення інформаційної підтримки дуже важливо з урахуванням залучення більшої кількості зацікавлених приватних суб'єктів до розбудови інфраструктури України. Частиною активної інформаційної компанії має стати Інтернет-сторінка Центру розвитку партнерства приватного сектора і влади при Кабінеті Міністрів України, проведення виставок та форумів на території України, а також участь наших спеціалістів у закордонних інфраструктурних форумах.

Доступність інформації щодо стану проектів партнерських відносин приватного сектора і влади має збільшити інтерес з боку приватного сектора до реформ інфраструктури. Причому, поряд з інформацією, що стосується безпосередньо діючих проектів, ця інформаційна система має містити також дані щодо планових об'єктів, до роботи над якими будуть залучені приватні інституції. Аналітична інформація має також містити розрахунки економії по вже впровадженим проектам. Подібна система дозволить підвищити ефективність реформ інфраструктури та надійність контролю за виконанням цих проектів. Головними принципами подання інформації має бути оперативність і достовірність надання звітів та аналітичних довідок [2].

Окрім того, необхідна обов'язкова щоквартальна офіційна публікація уповноваженим державним органом у формі статистичного звіту відомостей про поточний стан розпочатих проектів реновації інфраструктури України (з виділенням його фінансових та соціальних складових), про суму коштів, вкладену інвесторами, а також про надані державні гарантії і кошти, сплачені за такими гарантіями. У цьому зв'язку вбачається доцільним за рахунок коштів Державного бюджету України на управління Центром розвитку партнерства приватного сектора і влади здійснювати фінансування заходів по інформуванні громадськості щодо висвітлення дій, пов'язаних із реформуванням інфраструктури, які б, зокрема, передбачали організацію роботи з пресою, науково-дослідними установами, науковою громадськістю, підвищення довіри вітчизняних й іноземних банків та населення до дій уряду України у сфері партнерських відносин приватного сектора і влади.

Отже маючи великий економічний потенціал, Україна не повністю його використовує через брак сучасної інфраструктури. У зв'язку з цим постає необхідність покращення розвитку державно-приватного партнерства в галузях інфраструктури України.

## ВИСНОВКИ

У більшості випадків практика співпраці з приватними партнерами у сегменті послуг, що традиційно надаються державним сектором, обмежується на даний момент сферою утилізації твердих побутових відходів. Це явище пояснюється тим, що зазначена послуга досить проста з точки зору проведення тендерних процедур: місто можна легко поділити на райони і окремо провести конкурси в кожному з них.

Здебільшого подібні приклади є позитивними та підтверджують схильність приватного сектора до інновацій. У даному контексті можна згадати такі компанії, як "Грінко" (м. Київ), "АВЕ" (м. Львів), "Екологія" (м. Дніпропетровськ).

Партнерство приватного сектора і влади в Україні поки що не набуло великого поширення. До спільних причин невдач інфраструктурних проектів, перш за все, треба віднести великі політичні ризики. Вони спричинені намаганням використання моделей партнерства приватного сектора і влади у спробах отримання контролю над важливими інфраструктурними об'єктами, що призводить до виникнення опозицій до відповідних проектів. Інша негативна риса більшості проектів партнерства приватного сектора і влади в Україні — брак досвіду щодо залучення приватного партнера до надання суспільних послуг. Такий інституційний досвід має накопичуватися державою та бути доступним зацікавленим органам влади на всіх рівнях.

У контексті таких проблем виникає необхідність розроблення "єдиної стратегії інфраструктурної реновації України" та послідовної реалізації цієї стратегії як одного з механізмів виходу з економічної рецесії. Галузі інфраструктури України потребують більшого державного регулювання не тільки через економічну ефективність реалізації проектів інфраструктури, але й через значну застарілість основних фондів певних галузей інфраструктури, що загрожує техногенними катастрофами.

Сприятиме створенню ефективної системи роботи партнерських відносин приватного сектора і влади також якісне інформаційне забезпечення проектів, зокрема, інформаційні системи підтримки процесів підготовки і виконання проектів, призначені для збільшення прозорості та контролю з боку громадськості.

## Література:

1. Бистряков І.К. Економічний простір: аспекти методологічного визначення / [І.К. Бистряков, Л.Г. Чернюк]; за заг. ред. д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України. Б.М. Данилишина. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 56 с.
2. Братута О.Г. Реформування державної регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду економічно розвинутих країн / О.Г. Братута // Регіональна економіка. — 2002. — № 1. — С. 57—65.
3. Варналій З. Регіональна інноваційна політика України: проблеми та стратегічні пріоритети / З. Варналій // Економіст. — 2007. — № 9. — С. 36—39.
4. Ємельянов В.М. Знаходження балансу інтересів та налагодження оптимальних взаємовідносин між бізнесом та владою на регіональному рівні / В.М. Ємельянов // Науково-методичний журнал. — Т. 159. Вип. 147. Державне управління. — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. — С. 33—45.
5. Ємельянов В.М. Теоретичне обґрунтування і методологічне забезпечення державного регулювання господарської діяльності на рівні регіону / В.М. Ємельянов // Наукові праці: науково-методичний журнал. — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. — Вип. 153. Т. 165. Державне управління. — С. 73—77.
6. Занфіров В. Впровадження нових технологій управління регіональним розвитком / В. Занфіров // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2005. — № 3. — С. 311—316.

*Стаття надійшла до редакції 25.06.2013 р.*