

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В ПРОЦЕСІ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ
АВТОДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

Серьогіна Н.В.

*Старший викладач кафедри економіки підприємства
Одеська державна академія будівництва та архітектури*

**DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN THE PROCESS OF MODERNIZATION OF REGIONAL
ROAD INFRASTRUCTURE**

Serohina N.V.

*Senior lecturer of the Department of Construction Economics
Odessa State Academy of Civil Engineering and Architecture*

Анотація

Визначено роль автодорожньої інфраструктури у формуванні конкурентоспроможності регіону. Досліджено проблеми розвитку використання проектів державно-приватного партнерства щодо поліпшення інфраструктури. Показано взаємозв'язок вказаних проблем із учасниками контрактів державно-приватного партнерства. Розроблено комплекс заходів щодо вирішення проблем використання державно-приватного партнерства у розвитку автодорожньої інфраструктури. Проаналізовано переваги приватного сектору від запропонованих заходів. Визначено перспективи регіонального розвитку при активізації використання проектів державно-приватного партнерства.

Abstract

The role of road infrastructure in shaping the region's competitiveness is defined. Investigated the problems of the development of public-private partnership projects for improving the infrastructure. It is shown the relationship of these problems to participants in public-private partnership contracts. A set of measures has been developed to address the problems of using public-private partnerships in the development of road infrastructure. The advantages of the private sector from the

proposed activities are analyzed. The prospects for regional development have been determined from the intensification of the use of public-private partnership projects.

Ключові слова: автодорожня інфраструктура, державно-приватне партнерство, залучення приватного сектору, заходи щодо розвитку.

Keywords: road infrastructure, public private partnership, private sector involvement, development activities

Постановка проблеми. Конкурентоспроможність національної економіки в рамках формування стратегічної політики економічного розвитку трактують як міру можливості країни за умов вільного й справедливого ринку виробляти товари й послуги, що відповідають вимогам світових ринків при одночасному збереженні або підвищенні реальних доходів своїх громадян [1], а також як стан суспільних відносин у державі щодо забезпечення умов стабільного підвищення ефективності виробництва, адаптованого до змін світової кон'юнктури та внутрішнього попиту на основі розкриття національних конкурентних переваг і досягнення кращих, ніж у конкурентів, соціально-економічних параметрів [2]. Підвищення конкурентоспроможності України на світовому ринку забезпечується в тому рахунку і станом інфраструктури регіонів. Неналежний рівень розвитку інфраструктури призводить до недостатнього доступу до інформації, економічних ринків, кваліфікаційної підготовки та робочих місць, а також обмежує доступ до охорони здоров'я і освіти. При цьому високорозвинена інфраструктура має особливе значення для ефективного функціонування економіки, оскільки є важливим фактором під час визначення місця ведення економічної діяльності, її видів або секторів, які можуть розвиватися в кожному окремому випадку [3].

На даний час показники розвитку інфраструктури, представлені у звітах Світового економічного форуму за останні роки, не є достатньо високими. Незадовільний стан транспортної інфраструктури пояснюється нездатністю держави самостійно забезпечити відповідний рівень будівництва, ремонту та обслуговування цієї сфери господарства, незважаючи на значну роль

транспортної системи у виробничому та економічному розвитку регіонів та країни в цілому. Неможливість достатнього фінансового забезпечення з Державного бюджету не має бути перешкодою для виконання проектів у цій сфері, що приводить до необхідності залучення недержавних учасників у процес відновлення автодорожніх та інших мереж.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження з питань конкурентоспроможності національних економічних систем Майкл Юджин Портер, Лоуренс Генрі Саммерс, Буркинський Б.В., Іноземцев В.Л., Лук'яненко Д.Г., Базилюк Я.Б, Жаліло Я.А. [2]. Вивчення інфраструктури та її впливу на економіку висвітлено у наукових роботах таких вчених, як Шинкаренко В.Г., Костюченко Л. В., Блудова Т.В., Бондар В.В., Абрамова Л.С. та інші.

Мета дослідження. Метою даного дослідження є розробка механізму інтенсифікації залучення приватного сектору до співпраці з державою у вигляді проектів державно-приватного партнерства по питанням розвитку автодорожньої інфраструктури. Для досягнення вказаної мети визначено необхідність детального розгляду проблем розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. За даними Державної служби автомобільних доріг України, понад 90% українських доріг потребують ремонту, для задоволення потреб української економіки у найближчі роки потрібно збудувати ще понад 4,5 тис. км нових доріг, а орієнтовна вартість таких робіт – понад 200 млрд. грн., що значно перевищує можливості державного бюджету [4]. На сучасному етапі розвитку світового господарства та міжнародних економічних відносин інфраструктура виступає важливим фактором забезпечення соціально-економічного зростання та розвитку конкурентоспроможності країн, значення якого суттєво варіює залежно від рівня розвитку країни: найбільше значення інфраструктура як фактор соціально-економічного зростання та розвитку, забезпечення конкурентоспроможності має для країн, що розвиваються, із перехідною економікою, найбільш розвинутих країн із високим рівнем заборгованості [5].

Співробітництво держави та утворень недержавного сектора у реалізації масштабних і довготривалих проектів, що мають значну суспільну вагу, проте з цілком об'єктивних причин не можуть бути профінансовані виключно за рахунок державних коштів, давно стало ординарним явищем у політичній практиці провідних демократичних країн [6].

Повне використання можливостей для створення проектів поліпшення транспортної інфраструктури, які надає співробітництво приватного та державного секторів, призведе до поступового розвитку транспортних мереж та поліпшення їх якості, що позитивно відобразиться на внутрішніх та транзитних перевезеннях вантажів, а також на поширенні пасажирських перевезень. Такі зміни в свою чергу посилять економічний потенціал регіонів та міжнародну конкурентоспроможність країни.

Складність проблеми розвитку проектів державно-приватного партнерства в Україні пояснюється також недостатнім рівнем забезпеченості нормативною та правовою частинами. Навіть за умови залучення інвестиційних коштів для здійснення проектів у різних формах державно-приватного партнерства часто криється небезпека латентного «зрощування» державного та приватного підприємництва через різноманітні корупційні схеми. Враховуючи підвищену увагу іноземних партнерів України до антикорупційної політики держави та її вплив на інвестиційну привабливість і міжнародний авторитет країни в світі, цю небезпеку також не можна недооцінювати [6].

Для подолання корупційних небезпек при укладанні договорів ДПП слід дотримуватися максимальної прозорості та відкритості процедур торгів і цілком можлива адаптація європейського досвіду у цьому питанні до умов України. Переваги соціальних та економічних вигод проектів ДПП над можливими ризиками є ще одним аргументом у прагненні розвитку такої форми співробітництва між державою та приватним сектором, але слід враховувати, що укладення контрактів ДПП від самого початку можливо тільки за умови, що запропонований приватним партнером контракт має вищі техніко-

економічні показники ефективності, ніж при реалізації без участі приватного партнера [7].

Державно-приватне партнерство розвивається у сферах, що відносяться до державного сектору. Механізм ДПП формує підґрунтя для спільної відповідальності держави і бізнесу за розвиток секторів, що мають пріоритетне значення для регіональної економіки. Однак, існують сфери, які викликають найбільшу зацікавленість приватного сектору, та сфери, у яких приватний сектор майже не приймає участі. Основна причина, з якої держава вдається до ДПП – нестача коштів та потреба у додаткових джерелах фінансування. Другорядним фактором є використання через такі форми співробітництва досвіду приватних компаній. Незалежно від сфери застосування, розвиток ДПП має відбуватися за умовами ефективної конкуренції та правової визначеності, проте практичне втілення розробки нормативно-правових документів у проекти є недостатнім в результаті своєї недосконалості.

В подальшому партнерство з приватним сектором надає державі можливість перейти від безпосереднього виконання робіт к виконанню функції регулятора та контролера. Слід відмітити, що такі проекти мають найкраще співвідношення між ціною та якістю, але цього недостатньо, щоб вважати укладення контракту з приватним партнером найбільш вигідним варіантом – таке рішення має бути індивідуальним по кожному проекту та прийматися виключно органами державної влади. Враховуючи брак претендентів на участь у ДПП вибір між виконавцями може бути обмеженим та взагалі відсутнім. Але необхідність розробки норм, які мають застосовуватися при прийнятті рішення про виконання робіт/послуг третьою стороною, не викликає сумнівів, особливо з урахуванням можливості зростання застосування контрактів ДПП в Україні.

Особливо актуальним для України є розвиток державно-приватного партнерства у транспортній інфраструктурі регіонів, оскільки надає можливість створити транс'європейські транспортні мережі. Відбудова транс'європейських мереж за рахунок держави не відповідає запланованим темпам переважно через брак фінансування. Окрім збільшення обсягів фінансування необхідно також

збільшити вкладення у наукові дослідження та нові розробки, що також можливо зробити за допомогою деяких форм ДПП.

Інвестиційна непривабливість транспортної сфери пояснюється чинниками здебільше об'єктивного характеру, а саме, кон'юктурою ринку, тривалістю та складністю окупності інвестицій, ненадійністю державних гарантій або їх недостатністю, недоліками у нормативно-правовому регулюванні. Серед чинників суб'єктивного характеру можна відмітити такий як відсутність стратегічних планів розвитку транспортної інфраструктури до європейського рівню та низькі перспективи щодо її якісного стану. Крім того, слід виділити такі проблеми, як недостатній рівень фахової підготовки держслужбовців, які займаються контрактами ДПП та відсутність у них мотивації для пошуку конкретних приватних партнерів. До того ж розвитку контрактів ДПП запобігає недостатня обізнаність представників приватного сектору стосовно умов контрактів ДПП та пов'язаних з ними переваг. Враховуючи перелічені чинники, можна зробити висновок про необхідність вирішення питань на усіх рівнях – від регіонального до національного.

Проблеми розвитку проектів державно-приватного партнерства в Україні узагальнені на рисунку 1, на якому також показано їх взаємозв'язок із суб'єктами, що можуть являтися учасниками контрактів державно-приватного партнерства. Однак, це не означає, що можливість ліквідації цих причин належить тільки безпосередньо пов'язаним з ними суб'єктам. Держава може опосередковано впливати на рівень обізнаності приватного сектору стосовно сутності, форм і умов ДПП щодо перспектив розвитку транспортної системи, створюючи відповідні інформаційні програми тощо. Проаналізувавши усі проблеми, можна сказати, що держава може оказати прямий або опосередкований вплив на вирішення кожної з них, оскільки держава більше зацікавлена у розвитку проектів ДПП, принаймні на даному етапі.



Рисунок 1. Взаємозв'язок суб'єктів та проблем розвитку ДПП
(розроблено автором)

Розглянемо більш докладно можливості держави щодо вірогідних заходів, які здатні вплинути на вирішення вказаних проблем. В першу чергу необхідно вирішити проблеми з чинниками суб'єктивного характеру – відповідно слід розробити такі проекти у транспортній інфраструктурі, які дозволять вирішити першочергові проблеми з транспортними розв'язками, завантаженістю транспортних вузлів тощо. Подібні проекти здатні привернути увагу як громадськості, підприємців та перевізників, так і потенційних інвесторів і приватних партнерів. До розробки таких проектів можна залучити представників вищих навчальних закладів відповідного профілю, що надасть додаткові можливості більшого поширення інформації про проект та про засоби

його реалізації. Проведення конкурсів на кращий проект транспортної інфраструктури має здійснюватися на рівню міста або області та освітлюватися засобами масової інформації, такими як телебачення, радіо, інтернет-видання. Поширення інформації у колах громадськості підвищить зацікавленість приватного сектору у реалізації проектів, оскільки такі проекти здатні принести окрім економічного ефекту певну рекламу виконавцю робіт. Вважаючи майже повну відсутність бажаючих займатися проектами транспортної інфраструктури у регіонах можливо також запропонувати надання певних податкових або митних пільг для переможця у торгах на виконання робіт. Подібні заходи актуальні у випадках, коли претендент на виконання проекту лише один, оскільки при наявності хоча б двох претендентів, надання таких переваг одному представнику порушує рівне поводження із кандидатами та відміння справжню конкуренцію. Проведення конкурсів на кращий проект та поширення інформації про них можуть вирішити проблеми з економічною непривабливістю транспортних систем та перспективами її якісного стану.

Заохочення приватних партнерів до співробітництва у транспортній інфраструктурі є досить актуальним для України, але через недостатність досвіду доречно залучати іноземних консультантів з країн, де найефективніше відновилася транспортна інфраструктура за рахунок участі приватного сектору. Консультування необхідно стосовно визначення форм співробітництва та визначення переліку робіт, технологій тощо, за умовою прагнення підняти якість транснаціональних коридорів до європейського рівню. Подібна ініціатива ускладнюється тим фактом, що у законодавчій базі різних країн бракує однорідності та ясності у визначенні вибору приватного партнера, виду співпраці та умов контрактів. Невизначеність може створити певні перешкоди у прийнятті досвіду більш розвинених країн та успішної роботи по їх схемам. Впровадження системи консультування потребує удосконалення правової та законодавчої бази, чому сприятиме використання досвіду європейських країн.

Крім того, співробітництво із іноземними консультантами дозволить державним службовцям підняти свій рівень фахової підготовки та визначитися з мотивацією пошуку конкретних приватних партнерів. З метою підвищення мотивації держслужбовців щодо пошуків приватних партнерів держава також може розробити певні заходи, наприклад, участь держслужбовця, який знайшов відповідного до проекту виконавця, у механізмі координації та контролю діяльності приватного партнера, що не тільки поширить його функціональні обов'язки та додасть досвіду, але й відобразиться на рівню оплати праці. Слід визнати, що таке рішення призведе до ще більшої необхідності підвищення кваліфікаційного рівня співробітників відповідних апаратів, але такі витрати виправдовуються створенням висококваліфікованих кадрів. Слід враховувати, що до того часу, доки вітчизняна нормативно-правова база відрізняється від прийнятої у Європі, навчання фахівців у іноземних консультантів буде менш ефективним. Навіть при наявності можливості навчатися у іноземних фахівців треба враховувати, що кількість держслужбовців, які мають пройти навчання, значно більша, а приклади успішного здійснення проектів ДПП в Україні відсутні. З таких причин необхідно створювати навчальні курси по підвищенню кваліфікації, де проводити заняття будуть найбільш перспективні кадри, які мають досвід роботи з іноземними консультантами та пройшли контроль знань саме у іноземних фахівців. Оскільки у розвитку ДПП в Україні зацікавлена перш за все держава, то треба надавати можливість державним службовцям проходити навчання безкоштовно або за невелику платню, що сприятиме прагненню підвищувати кваліфікацію у більшій кількості кадрів.

Обізнаність щодо питань ДПП є фактором, який прямо відноситься до приватного сектору, але це не означає, що держава не може прийняти певних заходів, які сприяли б більшій доступності інформації для потенційних партнерів. Вирішення такої проблеми вимагає витрат, а саме, на створення структурного підрозділу, який буде займатися безпосередньо інформаційною забезпеченістю та поширенням інформації про ДПП. Для ефективної діяльності такого підрозділу необхідно поставити перед ним низку задач, таких як:

1. Вивчення переліку об'єктів ДПП та потенційних приватних партнерів;
2. Розсилання електронною поштою потенційним партнерам інформації по основам державно-приватного партнерства у доступній формі;
3. Запрошення представників приватного сектору до участі у семінарах, на яких держслужбовці, що займаються проектами державно-приватного партнерства, зможуть викладати як базові поняття про ДПП, так і більш поглиблено розглядати окремі питання.
4. Розробка циклу семінарів для зацікавлених представників, що дозволить вивчити не тільки основи державно-приватного партнерства, але й більш докладніше вникнути у сутність та форми ДПП, розглядаючи конкретні приклади різних країн.
5. Надання можливості приватному партнеру запропонувати по його бажанню зустрічі для проведення індивідуальних бесід як по загальним питанням ДПП, так і по конкретному перспективному співробітництву;
6. Оперативне оповіщення потенційних приватних партнерів про успішні проекти, що відбулися;
7. Для підтримки вищезазначених задач створити електронний ресурс, який буде містити інформацію у доступній формі про питання сутності та розвитку ДПП, нормативно-правову базу, приклади проектів ДПП у більш розвинених країнах та можливість онлайн-консультування.

Нормативно-правова база проекту має бути вичерпною та мати максимальну визначеність елементів, які регламентуватимуть його реалізацію. Також вона має передбачати об'єктивну оцінку та раціональний розподіл ризиків між партнерами у відповідності до здатності прийняття ризиків, оскільки це один з вирішальних пунктів укладення контракту між державою та приватним представником. Нормативно-правова база має містити чітко визначені напрями отримання державних гарантій, щоб в подальшому безпосередньо у договорі вони не мали подвійного трактування, що в подальшому сприятиме росту рівню правової та нормативної забезпеченості проектів ДПП та упевненості приватних партнерів у наданих їм державних

гарантіях, що окаже позитивний вплив на розвиток ДПП в Україні. Для зниження ризиків виникнення корупційних схем обов'язковими є прозорість процедури та відсутність дискримінації учасників при проведенні торгів та обиранні переможця. Для подальшого запобігання корупції слід задіяти незалежний контролюючий орган, який буде здійснювати контроль якості робіт та їх ціноутворення, то це автоматично має на увазі контроль щодо законодавства, нормативних актів та умов укладення договорів ДПП.

Основні запропоновані заходи щодо вирішення зазначених проблем наведені на рисунку 2. Аналізуючи схему, представлену на малюнку 2, можна зробити висновок, що усі блоки запропонованих заходів, які може втілити держава, мають відношення до вирішення двох проблем одразу. Виключення складає блок навчальних семінарів та програм, створення якого тим чи іншим чином вплине на три проблеми. Це доводить їх високу ефективність у пошуку рішень щодо розвитку та поширення проектів ДПП. Крім того, кожен із запропонованих пунктів несе безпосередню вигоду для приватного сектора, допомагаючи не тільки у організаційних або нормативних питаннях, але дозволяючи скоротити витрати на проведення проекту без втрати якості виконання робіт. Відповідно можна зробити висновок, що вказані напрями вирішення проблем сприятимуть подальшому розвитку ДПП в Україні.

Успішний розвиток ДПП як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для держави сфери можливий лише за умови, коли буде забезпечено баланс інтересів держави і приватного інвестора. Правова форма здійснення ДПП повинна забезпечити для інвестора привабливість і безпеку вкладення коштів та реалізувати основну мету проекту, тобто розвивати ту сферу, яка стратегічно важлива для держави. Для цього держава повинна сприймати приватного інвестора як рівноправного партнера. Вимагаючи від нього виконання передбачених угодою зобов'язань, держава має, зі свого боку, гарантувати виконання власних зобов'язань в повному обсязі [8].



Рисунок 2. Перелік заходів щодо вирішення проблем розвитку державно-приватного партнерства (розроблено автором).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Необхідною умовою ефективного розвитку ДПП є формування сприятливого бізнес-середовища для приватного сектору, що передбачає певні кроки у наступних напрямках:

– активізація нормативно-проектної роботи законодавчих органів щодо забезпечення нормативно-правової бази механізмів ДПП та розробка заходів по залученню приватного сектору саме у транспортну сферу;

– вивчення переліку найбільш проблемних елементів автодорожнього господарства та визначення рівня зацікавленості у них користувачів автодоріг, а також переліку потенційних приватних партнерів для укладення догорів ДПП;

- поширення інформації з метою популяризації механізму ДПП у регіонах та підняття рівню зацікавленості усіх сторін;
- впровадження механізму конкурсів або грантів стосовно проектів особливо актуальних об'єктів та розробка системи податкових та/або митних пільг приватному партнеру у випадку укладання надзвичайно важливого договору;
- налагодження професійних зв'язків на консультаційній основі з представниками-фахівцями із європейських країн та нарощування навчальної бази для вітчизняних спеціалістів по питанням ДПП;
- посилення санкцій за невиконання зобов'язань приватною стороною та впровадження механізму компенсації збитків, завданих в результаті одностороннього розірвання контракту або заміни приватного партнера при невиконанні ним взятих зобов'язань, без проведення нового конкурсу;
- створення інформаційних підрозділів по питанням розповсюдження інформації.

Робота у зазначених напрямках на даному етапі є актуальною та необхідною, оскільки розвиток державно-приватного партнерства у цей час є важливішою задачею, яка забезпечить майбутній розвиток регіонів.

Застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики дозволить:

1. залучити нові ресурси для проведення модернізації у регіонах України;
2. знизити навантаження на видаткову частину бюджету;
3. залучити до реалізації інвестиційних проектів фінансові ресурси, що до цього перебували «у тіні»;
4. перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін ДПП за реалізацію інвестиційних проектів на регіональному рівнях тощо [9].

Таким чином, при розробці програм розвитку регіонів необхідно у обов'язковому порядку визначати заходи, які стосуватимуться безпосередньо транспортної інфраструктури, оскільки без її розвитку не відбуватиметься відповідного зростання обсягів виробництва, об'ємів перевезень тощо, що запобігатиме росту добробуту населення та стійкості соціального забезпечення.

Список використаної літератури

1. Крапивний І.В. Конкуренентоспроможність економіки та чинники її зростання / І.Крапивний, Н.Нілова // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2004. – №6(65). – С.12-16.
2. Конкуренентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я.А.Жаліло, Я.Б.Базилюк, Я.В.Белінська та ін. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
3. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / За ред.акад.НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.
4. Демішкан В. Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства / В. Демішкан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investukr.com.ua/get-news/485/>.
5. Бочарова Ю. Г. Інфраструктура як чинник розвитку та конкурентоспроможності країн в умовах глобалізації / Ю. Г. Бочарова. // Економіка та суспільство. – 2016. – №7. – С. 14–18.
6. "Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів". Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1068/>.
7. Закон України "Про державно-приватне партнерство" [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
8. "Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні". Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.
9. "Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики". Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>.