

DOI: 10.5281/zenodo.1240791

УДК 351:338.432

Вилгін Є. А., к.держ.упр., МАУП, м. Київ

*Vilgin E., Ph.D, Associate Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

**УСПІШНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПРИВАТНОГО
СЕКТОРА В РАМКАХ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО
ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ**

**SUCCESSFUL FORMS OF INTEROPERATION OF THE STATE AND
PRIVATE SECTOR IN THE DEVELOPMENT OF REGIONAL
INVESTMENT AND BUILDING COMPLEX**

Зазначено, що загальна мета проектів державно-приватного партнерства – знайти шляхи вирішення проблем, в яких переваги приватного сектора поєднується з перевагами державного сектора. Щоб бути економічно доцільним, проект державно-приватного партнерства повинен генерувати поєднання ефективності розподілу ресурсів з ефективністю виробництва, що повністю перевершує окремо взяті державний або приватний проект.

Ключові слова: *регіональний розвиток, інвестиційно-будівельний комплекс, державно-приватне партнерство, державний сектор, проекти міської забудови, інвестиційний проект, управління будівельними проектами.*

It is noted that the overall goal of public-private partnership projects is to find solutions to problems in which the benefits of the private sector are combined with the benefits of the public sector. To be economically feasible, a public-private partnership project should generate a combination of the efficiency of resource allocation and production efficiency, which totally exceeds a particular public or private project.

Keywords: *regional development, investment and construction complex, public-private partnership, public sector, urban development projects, investment project, management of construction projects.*

Постановка проблеми. В останні десятиліття світова економіка зажадала перегляду традиційних форм взаємовідносин держави і приватного сектора, що виразилося в пошуку нових інституційних форм, взаємозв'язків і систем регулювання. Учені Зотов В., Пресняков В., Розенталь О. зазначають, що процеси, що відбуваються можна звести до двох основних напрямів: по-перше, зміна пропорцій розподілу національного доходу на користь

підприємницького прибутку і, по-друге, зниження бар'єрів на шляху вільного підприємництва, від якого, в кінцевому підсумку, залежить економічне зростання і успіх економічних перетворень [1, с. 57].

Розвиток ринкових відносин, нових форм власності, вимагають формування адекватних цим процесам систем управління у всіх ланках і галузях економіки, зокрема, і в будівництві. Будівництво є початковою та іноді найбільш капіталомісткою частиною будь-якого інвестиційного проекту. Отже, від якості будівельної продукції, термінів її створення залежатиме й ефективність інвестиційних проектів в інших галузях економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальним постає проблематика взаємодії держави і приватного сектора в рамках розвитку інвестиційно-будівельного комплексу. Так, яскравими представниками вітчизняної науки державного управління, які займалися розвитком інвестиційного – будівельного комплексу є В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, І. Грицяк, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калюжний, А. Комзюк, С. Ківалов, Ю. Ковбасюк, В. Князев, І. Розпутенко, Г. Ситник, М. Цвік, В. Шкарупа та ін.

Постановка завдання. Серед завдань дослідження виокремлено такі:

– визначити інтеграцію в єдиний комплекс будівельних і інвестиційних процесів та потоків в державі;

– розглянути інвестиційно-будівельний комплекс у теоретико-економічному плані як систему відносин між учасниками інвестиційно-будівельного циклу із приводу освоєння ресурсів і створення матеріальних і інших благ.

Виклад основного матеріалу. Науковці стверджують, що «рівняння Вальраса зміцнили думку, що нібито економіка, надана конкуренції буде прагнути до рівноваги» [2]. Необхідно, щоб державні діячі не допускали помилок; спокійна впевненість в тому, що, в кінцевому рахунку, саме по собі прийде в порядок, давно вже не властиві нам. Насправді державні діячі повинні регулювати невелике коло питань, але дуже важливо, щоб при цьому враховувалися економічні інтереси і потреби всього господарства [3, с. 15].

Найбільш успішними формами взаємодії держави і приватного сектора початку 90-х років минулого століття у Великобританії стали модель приватної фінансової ініціативи і модель державно-приватного партнерства (ДПП), які дозволили в короткі терміни успішно реалізувати як найбільші проекти: будівництво Євротунелю і лондонського метрополітену, так і менш масштабні, а саме, будівництво шкіл, лікарень, в'язниць і ін. Сам механізм такого роду взаємодії держави і бізнесу не носить нічого принципово нового, нововведення укладає ся у відносинах між суб'єктами, які стали рівноправними і партнерськими, а також в сферах діяльності приватного сектора, які раніше були тільки прерогативою держави (наприклад, будівництво в'язниць). Великобританія досі залишається лідером в реалізації проектів на принципах державно-приватного партнерства (табл. 1).

Вартість проектів, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства в Європі в 2010-2017рр.*

№ п/п	Країна	Вартість проектів, тис.євро	Кількість угод
1.	Великобританія	61131	536
2.	Іспанія	4127	38
3.	Франція	4093	34
4.	Італія	3563	20
5.	Республіка Ірландія	3253	19
6.	Греція	2398	8
7.	Німеччина	2029	40
8.	Бельгія	1780	6
9.	Нідерланди	1733	9
10.	Польща	1520	2
11.	Австралія	899	6
12.	Фінляндія	700	1
13.	Болгарія	654	6
14.	Угорщина	556	11
15.	Кіпр	500	1
16.	Португалія	450	7
17.	Інші країни	977	7

Джерело: Gunnigan L., Rajput R. Comparison of Indian PPP Construction Industry and European PPP

Construction Industry: Process, Thresholds and Implementation / Conference Papers. Paper 4. 2017. URL: <http://an.ovv.dit.ic/beschconcon/4> (дата звернення 10.08.2017).

Більшість країн, що реалізують проекти на принципах державно-приватного партнерства, використовують механізм, розроблений у Великобританії. Так, в Австралії до 2002 року більшість юрисдикцій розробили політику і керівні принципи ДПП, які за своєю суттю схожі з тими, що застосовуються в Великобританії [4, с. 18]. Теж можна сказати і про Індію.

Загальна мета проектів ДПП – знайти шляхи вирішення проблем, в яких переваги приватного сектора (такі як наявність фінансових активів, ефективне управління, схильність до інновацій і підприємництва) поєднуються з перевагами державного сектора (наприклад, соціальні питання і турбота про навколишнє середовище). Щоб бути економічно доцільним, проект ДПП повинен генерувати поєднання ефективності розподілу ресурсів з ефективністю виробництва, що повністю перевершує окремо взяті державний

або приватний проект.

В цілому, переваги державно-приватного партнерства виражаються в наступному [5, с. 40]:

1) поліпшення якості обслуговування. Реалізація проекту відбувається під ретельним контролем держави в області якості. Конкурентний характер надання контрактів може створити стимули для підвищення якості за допомогою впровадження управлінських і технічних інновацій;

2) зниження вартості проекту. Проекти, реалізовані на принципах державно-приватного партнерства, як правило, включають широкий спектр діяльності: проектування, будівництво, експлуатація. Об'єднання всього комплексу заходів в одному проекті дозволяє економити на масштабі, що в результаті призводить до загального зниження вартості проекту;

3) поділ ризиків. В результаті реалізації проекту відбувається часткова або повна передача ризиків від державного сектора до приватного. Це пов'язано з більшою ефективністю приватних фірм в галузі управління будівельними проектами по ряду ключових моментів, пов'язаних із забезпеченням прибутковості. Ряд ризиків залишається тільки в компетенції держави;

4) скорочення термінів будівництва. У разі реалізації соціально значущих проектів, коли держава не має достатньо фінансових ресурсів для їх реалізації допускається спільне з приватним сектором фінансування. Як правило, це впливає на терміни реалізації проекту. За даними британського дослідження, тільки 24% всіх нових проектів реалізуються на принципах державно-приватного партнерства закінчуються в пізні терміни, тоді як на чисто державні припадає 70%;

5) краще бюджетне виконання. Коли приватний сектор відповідає за проектування, будівництво і подальшу експлуатацію, державний сектор може бути впевнений, що цілі проекту будуть досягнуті відповідно до ціни, узгодженої на момент підписання контракту, так як знижується ризик перевитрати ресурсів. Крім того, дослідження показали, що проекти, які реалізуються на принципах державно-приватного партнерства зберігають свої бюджети набагато частіше, ніж чисто державні. Відносно перших перевитрата наступав лише в 22% від запланованого бюджету, щодо державних цей показник збільшується до 73%. Інше дослідження 48 проектів, що реалізуються за схемами ДПП, проведене Європейською економічною комісією ООН, показало, що в 80% випадків вони були закінчені достроково, при поліпшенні сервісу та зменшенні плати за користування [6, с. 95];

б) і як результат – розвиток ринку капіталу, залучення приватних і міжнародних інвестицій, сприяння економічному зростанню та розвитку місцевої промисловості, за рахунок досягнення балансу інтересів в питаннях економічного, екологічного і соціального характеру.

У міжнародній практиці поділяють елементи, які складають схеми ДПП на чотири частини: будівництво, експлуатація (управління), фінанси та власність (табл. 2).

Елементи різних моделей державно-приватного партнерства

		Аутсорсинг	Приватні фінансові ініціативи	Концесії	Оренда	ВОТ (будівельництво- управління / експлуатація- передача)
управління / експлуатація	Послуги з управління / експлуатації	X	X	X	X	X
фінанси	Інвестиції приватного сектора		X	X		
	Компенсація витрат споживання			X	X	
	Компенсація за договором з місцевою владою	X	X			X
Будівництво	Будівництво нерухомості приватними компаніями		X	X		X
Володіння	Державне до і після контракту	X	X	X	X	
	Приватне протягом контракту і державне після його завершення			X		X
	Необмежено приватне					

Виходячи з поєднання представлених елементів, в рамках концепції ДПП сформувалося п'ять основних моделей співпраці державного та приватного сектора, що виражаються в особливих формах власності, фінансування і управління, а саме, моделі оператора; кооперації; концесії; договірна модель; модель лізингу.

У розвинених і країнах, що розвиваються проекти, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства покликані, в першу чергу, заповнити дефіцит в інфраструктурних об'єктах, який неможливо ліквідувати за допомогою обмежених державних ресурсів. Домінуючим і найбільш успішної сферою діяльності в країнах Південної Європи (близько 60% всіх ре-

алізованих проектів) є будівництво доріг. І хоча криза 2008 року привела до деякої затримки в реалізації проектів, їх частка залишається високою. В Індії, як і в Європі, також широко поширені проекти, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства. Наприклад, в будівництві доріг на їх частку припадає близько 62% [7, с. 379].

Державна підтримка ДПП проектів здійснюється в двох напрямках:

- фінансова – надання прямої або опосередкованої фінансової допомоги;
- адміністративна – надання гарантій, визначення терміну концесії, протекціоністські заходи і т.д.

У Німеччині ДПП компенсує або здешевлює комунальні інвестиції, які внаслідок відсутності грошових коштів не можуть бути реалізовані у встановлені терміни. Сюди відносяться проводяться за завданням міської влади заходи з обслуговування та санації, механізм децентралізованого планування, управління і ведення комунального господарства, лізингові пропозиції під будівництво житла для комун, різна фінансова допомога. Взаємодія регулюються договорами, які передбачають один з видів участі [8, с. 731]:

- відкрите участь приватних власників в існуючому державному або громадському підприємстві;
- відкрите участь громадських або державних підприємств в існуючому приватному підприємстві;
- створення спільних підприємств;
- негласне участь приватних фірм в громадському або державному підприємстві.

При цьому під негласним участю розуміється ситуація, в якій комерційні підприємства не прагнуть формально брати участь в управлінні товариством, а хочуть мати перевагу в отриманні прибутку.

Крім того, форми ДПП, засновані на договорах про кооперацію і фінансуванні, можуть спиратися на один або кілька договорів, таких як про співпрацю, про керівництво підприємством, про експлуатацію виробничої потужності підприємства, про укладення контракту, концесійний, а також орендний договір. Наприклад, в будівництві такими договорами виступають: суспільно-правовий договір про створення товариства, приватно-правовий договір про земельну ділянку, виконавчий договір на проектування, освоєння проекту та ін.

В ході реалізації будівельних проектів приватні фірми часто виступають в ролі розробників проекту і забудовників, причому співпраця з ними буде тим більш надійнішою, ніж раніше вони будуть притягнуті до проекту і чим раніше адміністрація ліквідує існуючі перешкоди для реалізації проекту. До основних завдань держави як партнера поряд з прискоренням термінів реалізації проекту належить забезпечення права на планування, сприяння політичному і суспільному визнанню проекту, освоєння державних коштів, що виділяються на розвиток землі, і / або субсидій Євросоюзу, а також їх трансферт розробникам проекту. Слід, однак, відзначити, що в Німе-

ччині інтерес приватного сектора до участі у великих проектах міської забудови та міського розвитку не великий і має тенденцію до зниження, що пояснюється невисокою нормою прибутку, одержуваної від їх реалізації.

У Румунії, згідно з прийнятим Законом 50/1991, передбачено низку моментів, коли будівельна концесія надається без проведення торгів: будівництво благодійних і громадсько-корисних об'єктів; будівництво житла, що належить Національному Житлового Агентству; будівництво житла для населення молодше 35 років; переміщення житла, який постраждав під час стихійних лих; розширення будівництва на прилеглу нерухомість за бажанням власника або з його згоди; роботи, що проводяться для захисту історичних пам'яток. Мінімальна плата за концесію встановлюється місцевим або окружним радою з урахуванням того, що за 25-річний період на ринку продажна ціна землі плюс витрати на створення і підтримку інфраструктури окупляться.

Інший приклад – це Франція, де держава в першу чергу фінансує створені при університетах місцевих технопарків, які використовують конверсійні розробки. Такі співробітництво здійснюється в рамках моделі «державна розробка – технопарк за участю приватного бізнесу – група вчених».

Специфічними рисами будь-якого державно-приватного партнерства є: вимоги, продиктовані бюджетним обліком; різний правовий статус суб'єктів, що відповідають за реалізацію проекту; відповідність критеріям Маастрихтського договору при регулюванні заборгованості державного сектора; обмеження в прийнятті рішень по проекту; формальні вимоги до їх процедури прийняття; різні правила і норми в області державних замовлень і закупівель, необхідних для реалізації проекту.

Незважаючи на високу соціальну значущість проектів, не можна сказати, що вони знаходять реалізацію в ста відсотках випадків. На їх шляху встає ряд бар'єрів:

1) відсутність визнання з боку зацікавлених сторін, як професійного співтовариства, так і широкої громадськості;

2) відсутність узгодженості в галузевих і територіальних документах, що регулюють подібні проекти. Особливо часто виникають при реалізації міжнародних проектів;

3) труднощі у фінансуванні довгострокових проектів, якими є ДПП проекти;

4) труднощі обліку технічних характеристик, при реалізації проектів по створенню соціальної інфраструктури;

5) іноді відзначаються високі трансакційні витрати.

Так, в Індії існує серйозна опозиція громадянського суспільства до таких проектів, що призводить до збільшення витрат, і в цілому перешкоджає їх реалізації. Головна причина цього у відсутності «прозорості» через яку громадськість і зацікавлені особи слабо поінформована про цілі та результати проектів.

У Великобританії зіткнулися з іншою проблемою. Британців хвилює значне зростання державних зобов'язань, який, в найближчі 30 років, жадають 50 фунтів стерлінгів на рік на кожного платника податків в країні. Крім того, для реалізації проектів залучаються менш кваліфіковані працівники з країн, що розвиваються, а висококваліфікований вітчизняний персонал потрапляє під скорочення.

Колишні соціалістичні країни зіткнулися з іншими складнощами. Асаул А зазначає, що суттєвою перешкодою для реалізації державно-приватних проектів в колишніх соцкраїнах є низька культура ринкових відносин. З їх числа найбільш успішними в реалізації концесійних програм стали Югославія, Болгарія, Угорщина, Польща та Чехія. Разом з тим, серйозні труднощі зазнали Україна, Молдова і Казахстан.

Висновки. Успіх проектів залежить від їх ретельної структурованості і опрацьованості планів. Крім того, успішні проекти в Європі мають загальну особливість - вони управляються спеціалізованими експертними групами, самостійними централізованими підрозділами «one-stop», які виступають для інвесторів сполучною елементом, що сприяє співпраці між різними урядовими установами.

Однак ці проекти носять одиничний характер. Їх успішна реалізація здійснилася завдяки серйозному адміністративному ресурсу. Причини низької активності, крім зазначених вище, на думку ряду експертів Вищої школи економіки, в низькому рівні кваліфікації і відсутності досвіду у чиновників, які займаються проектами ДПП від імені держави. Ігнорування необхідності використання інструментів державно-приватного партнерства призводить до того, що ряд проблем в соціальній сфері так і залишається невирішеним. І якщо говорити в цілому про будівництво як сфері діяльності, то на сьогоднішній день вона не входить ні в одну програму підтримки як на регіональному рівні, так і на загальноукраїнському. Крім того, неефективність проведених тендерів робить їх вкрай непривабливими для організацій інвестиційно-будівельного комплексу. Зокрема, це обумовлено тим, що, по-перше, тендерні процедури, незважаючи на проведення електронних торгів, до сих пір залишаються непрозорими; по-друге, предмети торгів на момент їх проведення не забезпечені необхідною проектно-кошторисною документацією, яка надається тільки згодом; по-третє, при проведенні торгів істотно занижуються розцінки, іноді до 10-15% нижчими від ринкових; по-п'яте, затримується оплата виконаних робіт.

Все це вимагає істотної зміни схеми взаємодії держави і бізнес-спільноти в питаннях регулювання інвестиційно-будівельної сфери в умовах становлення і розвитку конкурентного будівельного ринку.

Список використаних джерел

1. Зотов В.В., Пресняков В.Ф., Розенталь О.В. Институциональные проблемы реализации системных функций экономики // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 51–69.

2. Олексенко Р.І. Причини та наслідки інфляційних процесів в Україні / Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

3. Дацій Н.В. Принципи дії соціальної держави щодо підтримання соціального статусу і життєвих потреб населення території / Н.В. Дацій // Вісник Академії митної служби України. Серія: „Державне управління”. – № 1 (8). – 2013. – С. 7-13.

4. Асаул А.Н. Строительный кластер – новая региональная производственная система // Экономика строительства. – 2004. – № 6. – С. 16–25.

5. Дацій О.І. Зміст та значення процесів реструктуризації підприємств промисловості // News of science and education. - 2017. - № 5 (53). – P. 34-42.

6. Groak S. *The Idea of Building: Thought and action in the design and production of buildings.* – London, UK : Spon, Taylor & Francis, 2013. – P. 272.

7. McCaffer R., Harris F. *Modern Construction Management.* – New York, US : John Wiley & Sons, 2013. – P. 576.

8. Jauhiainen J.S., Moilanen H. *Towards fluid territories in European spatial development: regional development zones in Finland.* *Environment & Planning C: Government & Policy.* – Aug. 2011. – Vol. 29, Issue 4. – P. 728–744.

References

1. Zotov, V.V., Presnyakov, V.F. and Rozental, O.V. "Institutsional'nye problemy realizatsii sistemnykh funktsii ekonomiki [Institutional problems of a realization of the system functions of the economy]." *Ekonomicheskaya Nauka Sovremennoi Rossii – Economic Science of Modern Russia* 3 (2001): 51–69. Print.

2. Oleksenko, R.I. "Causes and consequences of inflation processes in Ukraine." *Effective economy.* Available to: <http://www.economy.nayka.com.ua>. Accessed: 08 Feb. 2018.

3. Datsii, N.V. "Principles of the action of the social state to maintain the social status and living needs of the population of the territory." *Bulletin of the Academy of the Customs Service of Ukraine. Series: "Public Administration"* 1 (8) (2013): 7-13. Print.

4. Asaul, A.N. "Stroitel'nyi klaster – novaya regional'naya proizvodstvennaya sistema [A construction cluster is a new regional production system]." *Ekonomika Stroitel'stva* 6 (2004): 16–25. Print.

5. Datsii, O.I. "Contents and significance of the processes of industrial enterprises restructuring." *News of science and education* 5 (53) (2017): 34-42. Print.

6. Groak, S. *The Idea of Building: Thought and Action in the Design and Production of Buildings.* London, Taylor & Francis, 2013. Print.

7. McCaffer, R. and Harris, F. *Modern Construction Management.* New York, Wiley, 2013. Print.

8. Jauhiainen, J.S. and Moilanen, H. "Towards fluid territories in European spatial development: regional development zones in Finland." *Environment & Planning C: Government & Policy* 4 (2011): 728–744. Print.