

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.322

С. Ф. Єрмілов

аспірант Класичного приватного університету

ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Автором досліджуються механізми впровадження державного інноваційного інвестування, аналізується нова форма підтримки державою найбільш перспективних і масштабних інвестиційних проектів у рамках державно-приватного партнерства, пропонується створення інвестиційного фонду розвитку й Агентства інвестицій і розвитку Київської області, розробляються напрями підвищення інвестиційної привабливості Київської області.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційні фонди, бюджетне асигнування, інвестиційні проекти, державно-приватне партнерство, взаємодія влади та бізнесу, підприємницька діяльність, органи державної влади, бюджетне фінансування.

I. Вступ

Державно-приватне партнерство як механізм залучення додаткових позабюджетних коштів для реалізації проектів вже не перше десятиліття працює в Європі та інших країнах світу. Світовий досвід підтверджує реальність перспектив і економічну ефективність здійснення проектів на основі ДПП.

Дев'яності роки ХХ ст. характеризувалися активним поширенням механізмів ДПП у світі, і насамперед, у країнах, що розвивалися на той час. Саме цей період дав поштовх для залучення приватного капіталу до інфраструктурних проектів, коли відкрилися ринки постсоціалістичних країн та малорозвинутих держав. У 132 країнах, що за кваліфікацією Світового банку відносилися до країн з малим чи середнім рівнем доходів населення, було запроваджено технології державно-приватного співробітництва, у 57 з них таке співробітництво було впроваджено більш ніж у трьох секторах економіки [3].

Маючи привабливі сторони, механізми ДПП удосконалювалися доволі швидкими темпами до кризи 1998 р. Криза досить сильно вплинула на економіку країн, що розвивалися. Насамперед, вона обмежила можливості реалізації інфраструктурних проектів і поставила під загрозу існування деякі з них. Але моделі ДПП показали більший супротив кризі та виявилися більш захищеними, ніж звичайні інвестиції в інфраструктуру. Це є важливим об'єктом дослідження цієї статті, адже, незважаючи на різні причини

криз 1998 та 2008 рр., рецесії однаково вплинули на реалізацію інфраструктурних проектів [4].

В Україні відсутній інвестиційний фонд, який може бути принципово новим інструментом активної державної інвестиційної політики. З метою реалізації інвестиційних проектів необхідна розробка комплексної програми оптимізації отримання коштів з інвестиційного фонду, а також відповідність проекту ряду вимог.

Інвестиційний фонд у цей час є найбільш перспективним інструментом розвитку в Україні. Це, без жодного сумніву, значущий і успішний механізм залучення інвестицій, активної фінансової політики на основі ДПП.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових працях багатьох учених і практиків. Так, вагомий внесок у дослідження проблем інфраструктури України зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифоров, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розуптенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед іноземних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів досліджували у своїх працях В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, Мануель Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні вивчали В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В. Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд проблеми якості інвестиційних і організаційних рішень, що реалізуються в ДПП.

III. Результати

Одним з ключових питань інвестування є питання відбору інвестиційних проектів. В умовах економічної кон'юнктури кількість проектів, що претендують на фінансування за рахунок державного бюджету, стрімко зростає. Через підвищення процентних ставок по кредитах терміни окупності багатьох привабливих інвестиційних проектів значно збільшуються.

Найбільшу проблему в процесі співфінансування проектів становить своєчасність виконання зобов'язань з боку як приватних інвесторів, так і держави. Оскільки зведення комерційної та інфраструктурної частин проектів фінансуються незалежно один від одного, можлива розбіжність або затягування термінів здачі об'єктів в експлуатацію однією зі сторін. При цьому відповідальність сторони, що своєчасно не виконала узяті на себе зобов'язання, законодавчо не врегульована.

Переходячи до нового економічного та соціального етапу розвитку, Україна спочатку відмовилася від такого методу організації державної політики, як народногосподарське планування, у зв'язку з його залежністю від державного ладу СРСР. Проте, відмовившись від планування, держава водночас відмовилася й від необхідності визначення державою бажаних параметрів економічного розвитку. Тепер це завдання стало знов актуальним. Прогнозування (і планування) очікуваних результатів стає частиною державної стратегії, в нашому випадку – також і стратегії інноваційного розвитку.

Ідея програмного розвитку регіону виявилася достатньо популярною. Інвестиційні проекти в тих регіонах України, де стратегічні програмні документи вже прийняті та функціонують, матимуть пріоритет перед тими, хто ще не випробував цей перспективний механізм ДПП.

ДПП визначають як поєднання вмінь і можливостей держави та приватних інститутів для надання суспільно необхідних послуг, за якого партнери домовляються ділити ризики та прибутки спільного проекту [1, с. 67].

Модель державно-приватного партнерства може бути використана для надання будь-яких послуг, необхідних суспільству – від медицини до утилізації відходів та від наукових досліджень до транспортування [2, с. 19].

Якщо регіон зможе розробити подібного роду стратегічний документ, систематизуючи при цьому певну мету, держава в такому разі вимушена буде виділити на це грошові кошти. На користь регіональних проектів говорить також та обставина, що у зв'язку з

кризовими явищами, що відбуваються, найближчим часом може відбутися перегляд ряду інвестиційних проектів.

Значна частина їх може бути заморожена або терміни фінансування значно зрушені. У цьому випадку саме проекти місцевого масштабу, не обтяжені такими великими сумами та термінами, зможуть вийти на перший план і виявляться набагато реальнішими й економічно ефективнішими.

В одних регіонах розробляється блок програм, націлених на розвиток окремих елементів інфраструктури регіону. У інших – видається єдина стратегічна програма, що охоплює комплексний розвиток регіону. Головною метою програми є посилення та збільшення зростання енергопостачання, споживання електроенергії, зменшення дефіциту потужності при стрімкому зростанні електроспоживання.

Дуже цікаво вивчати регіональні програми стратегічного розвитку. Наприклад, "Стратегію залучення інвестицій Київської області", яка може бути програмним документом Київської обласної державної адміністрації. У ній можна визначити конкурентні можливості регіону, його перспективи у сфері залучення інвестицій і методи досягнення поставлених цілей.

Відповідно до стратегії, Київська область повинна увійти до п'ятірки регіонів – лідерів України за темпами економічного зростання і в десятку за темпом зростання рівня життя населення. Реалізація цих цілей буде забезпечена за рахунок підвищення економічної ефективності окремих секторів господарства та провідних підприємств Київської області шляхом залучення значних обсягів інвестицій для їх розвитку.

Якщо цілі стратегії будуть реалізовані, то це автоматично зможе поліпшити місцевий інвестиційний клімат. Так, наприклад, Київська область матиме статус регіону, привабливого на загальноукраїнському та міжнародному рівні для розміщення інвестицій; сама інфраструктура регіону зможе функціонувати на достатньо високорозвинутому професійному рівні, що помітно позначиться на рівні забезпечення потреби потенційних і діючих інвесторів.

Основними напрямками підвищення інвестиційної привабливості Київської області визначено:

- розробку та реалізацію комунікаційної стратегії;
- розвиток інноваційної діяльності;
- вдосконалення системи управління інвестиційним процесом;
- вдосконалення інвестиційного законодавства;
- створення Інвестиційного фонду розвитку;
- формування системи прямого інвестиційного маркетингу;

- розвиток бізнес-інфраструктури;
- реконструкцію житлово-комунального господарства.

Досить показові також і методи підвищення інвестиційної привабливості регіону. Розглянемо їх детальніше.

1. Комунікаційна стратегія.

Метою комунікаційної стратегії є створення в потенційних інвесторів загальної картини області як місця, привабливого для розміщення інвестицій. Пріоритетними завданнями комунікаційної стратегії Київської області є:

- просування Київської області в українському та міжнародному інвестиційному співтоваристві;
- формування іміджу Київської області як лідера серед українських регіонів;

2. Вдосконалення інвестиційного законодавства.

Київська область має обрати ліберальну модель інвестиційної політики та пропонує максимальний пакет спонукальних механізмів для інвестора, який має бути закріплено у відповідних нормах чинного законодавства:

- податкові канікули та пільги в період окупності проектів, віднесених до пріоритетних, відповідно до стратегії залучення інвестицій, пільгове оподаткування інвесторів та організацій інвестиційної інфраструктури, інвестицій, що беруть участь у залученні;
- пряме фінансування з обласного бюджету або співфінансування проектів через спеціально створені акціонерні інвестиційні фонди, часткове страхування некомерційних ризиків, субсидії по процентних ставках;
- удосконалення умов для інвесторів, включаючи організацію фінансування об'єктів інфраструктури за рахунок коштів Державного бюджету та міжнародних організацій, фінансування освітніх програм для місцевого персоналу в рамках нових інвестиційних проектів.

Крім того, пропонуємо законодавчо закріпити статус Агентства інвестицій і розвитку Київської області та принципи організації й функціонування інвестиційного фонду розвитку Київської області.

3. Створення Інвестиційного фонду розвитку.

Для забезпечення фінансування секторів і галузей, визначених як інвестиційні пріоритети Київської області, пропонуємо організувати Інвестиційний фонд Київської області.

Цілями фонду є:

- залучення довгострокових прямих інвестицій у компанії регіону, які динамічно розвиваються;
- поліпшення інвестиційного рейтингу регіону;

- досягнення ліквідності активів фонду через забезпечення розрахункових дивідендів від доходів фонду, продажів акцій компанії стратегічним інвесторам;
- формування капіталу фонду для реінвестицій у нові проекти на території регіону.

Варто зазначити, що низький рівень розвитку бізнес-інфраструктури негативно впливає на загальне враження інвестора від конкретного регіону, обмежуючи можливості ведення бізнесу та створюючи загальне відчуття бідності регіону й неефективності місцевої адміністрації.

У рамках розвитку бізнес-інфраструктури Київської області пріоритетне інвестування пропонуємо в будівництво сучасних готелів і бізнес-центрів, розвиток сфери послуг, підвищення якості міжнародного аеропорту. Ще одним прикладом регіональної інвестиційної програми є програма соціально-економічного розвитку. Ця програма передбачає перелік методів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності в галузі інвестиційної діяльності, що здійснюється як за рахунок прямої участі в інвестиціях, так і за рахунок створення умов, що стимулюють інвестиційну діяльність в регіоні. Серед таких методів є:

- встановлення правових режимів для окремих груп господарюючих суб'єктів;
- пайова участь у реалізації інвестиційних проектів (програм);
- системи гарантій і захисту інвестицій;
- надання податкових і фінансово-кредитних преференцій інвесторам;
- держзамовлення, цільові програми та інші економічні регулятори.

Також у програмі можуть бути передбачені аспекти політики уряду, які справили позитивний вплив на виробничу й інвестиційну діяльність: надання державної підтримки інвестиційним проектам, що мають соціальне значення та спрямовані на підвищення обсягів промислового виробництва; застосування комплексних заходів державної підтримки підприємств, що ефективно працюють; сприяння розширенню внутрішнього попиту на продукцію місцевого виробництва шляхом введення системи держзамовлення, лізингу, розвитку інфраструктури товарних ринків; залучення промислових підприємств до процесу реформування з метою оптимізації виробництв, технологій і методів управління.

Все це буде сприяти підвищенню гнучкості виробництва, зростанню стійкості підприємств, багато з яких може відновити та розширити асортимент продукції.

Отже, інвестиційна програма має бути законодавчо закріплена при взаємодії органів державної влади та приватних інвесторів з метою досягнення вказаних у програмі

соціально значущих результатів. Особливими рисами програми є її тривалість і єдність структури. На відміну від решти механізмів ДПП, інвестиційна програма повинна охоплювати цілий комплекс інвестиційних проектів, що реалізуються протягом тривалого часу і спрямовані на досягнення цілого блоку соціально значущих результатів.

1. Першим етапом у створенні власної програми є розробка відповідного документа. Як показала практика, цей документ має бути розроблений і затверджений головним розпорядником бюджетних коштів відповідного рівня, оскільки в основі програми лежить бюджетне фінансування.

У самій програмі мають бути вказані: цілі програми; плановані результати; термін дії програми; критерії визначення результативності програми; конкретні інститути ДПП, спрямовані на реалізацію цілей програми (наприклад, створення особливої зони, надання бюджетних субсидій, участь бюджетних коштів у статутному капіталі певних господарських товариств, розміщення державних замовлень, надання консультаційних послуг, формування спеціальних пільгових адміністративних режимів тощо).

2. Реалізацію програми через її тривалість краще доручити спеціальній організації. Реалізацію невеликих програм покладають або на спеціальні комісії, або на ті органи управління, що вже існують у структурі органів державної влади. У деяких випадках місцева влада вважає за краще доручити реалізацію програми приватній компанії. Цей вибір залежить від пріоритетів і масштабу програми. Якщо метою програми є підвищення рівня економічного розвитку певної території або його оптимізації, то приватний керівник буде доречніший. Якщо програма націлена, перш за все, на задоволення суспільних потреб, то вона контролюється місцевими органами державної влади.

Вибір одного зі способів управління виконанням програми не означає повне усунення від управління іншої сторони. У разі адміністративного управління приватні менеджери можуть бути залучені до участі в компанії як сторона інвестиційного контракту. У разі, якщо приватна компанія буде стороною, що управляє, то за органами державної влади залишається фінансовий важіль у вигляді щорічного затвердження обсягу бюджетних коштів, які виділяються на реалізацію програми.

3. Реалізація програми полягає, перш за все, в її фінансуванні з відповідного бюджету в рамках, передбачених чинним Бюджетним кодексом України. Обсяг бюджетних асигнувань на реалізацію програм визначається рішенням про затвердження бюджетного фінансування за цільовою статтею видатків відповідно до рішення органу держа-

вної влади. Таке рішення про затвердження бюджетного фінансування приймається кожен фінансовий рік, що дає змогу оперативно реагувати на зміни як економічної ситуації, так і процесу реалізації програми.

У більшості випадків у великих інвестиційних проектах відсутня необхідна для його повноцінного розвитку інфраструктура, а саме: автомобільні дороги та залізниці, енергетичні й газопровідні об'єкти, мости, шляхи під'їзду, місця для завантаження та вивантаження тощо. До того ж створення таких об'єктів власними силами в основному призводить для суб'єкта підприємницької діяльності до істотних фінансових витрат, а вирішення всіляких погоджених і дозвільних процедур видається дуже складним і тривалим.

Створення такої інфраструктури може бути здійснене за сприяння держави на основі принципів державно-приватного партнерства шляхом отримання державної підтримки за рахунок коштів інвестиційного фонду. Реалізація проектів має істотно підвищити конкурентоспроможність економіки регіону, значно покращити соціально-економічну ситуацію в регіоні. Впровадження відповідної інфраструктури передбачається проводити частково за рахунок міського й обласного бюджетів.

Ще одна можливість розвинути регіон – створення власного інвестиційного фонду. Інвестиційний фонд пропонуємо створити з метою реалізації проектів з інноваційною складовою та підвищення інвестиційного й інноваційного потенціалу регіону. При створенні цього фонду з'явиться можливість підтримки інноваційної діяльності, особливо в частині підготовки й освоєння виробництва нових видів продукції та технологій, наукових і науково-технічних досліджень і розробок, створення унікальних науково-дослідних і випробувальних установок, інноваційно-технологічних центрів, центрів колективного користування науковим устаткуванням та інших об'єктів інноваційної інфраструктури.

За допомогою такого фонду регіон зможе реалізовувати такі основні види підтримки:

- надання інвесторам на території Київської області різного роду позик і субсидій;
- пайова участь у статутних капіталах юридичних осіб, які здійснюють інноваційну діяльність, інноваційних проектів, що займаються комерціалізацією, а також просуванням науково-технічних розробок і продукції інноваційного бізнесу Київської області на вітчизняні та зарубіжні ринки;
- виділення грантів на науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи, створення інноваційної продукції та впровадження її у виробництво, а також на інноваційні проекти, пов'язані з трансфером технологій на вітчизняні й зарубіжні ринки.

IV. Висновки

Для того, щоб визначитися, за допомогою якого механізму ДПП почне залучати інвестиції й розвивати свій регіон, необхідно провести аналіз стану справ у себе на місцях, вибрати сферу впровадження ДПП-проектів, створити для цього необхідні умови. На сьогодні в Україні механізми ДПП використовуються, як правило, у масштабних інвестиційних проектах. Доцільність розвитку ДПП визнана на державному рівні. Необхідно тільки створювати інституційно-правове середовище. Грамотне й успішне застосування ДПП є передумовою до процвітання та швидкого розвитку соціально-економічної сфери України. Для досягнення цієї мети органам державної влади та представникам бізнесу необхідно консолідувати всі свої зусилля та накопичений потенціал, розробити таку модель взаємодії, за якої обидві сторони змогли б безперервно й результативно рухатися до загального результату, працювати погоджено у спільних інтересах, формуючи партнерські моделі взаємин у різних сферах. Тут винятково важливо знайти саме свій інтерес, який необхідний для реалізації соціально значущих проектів. Державно-приватне партнерство є одним з найбільш прийнятних варіантів взаємодії влади та бізнесу. У великих і малих містах України вже давно спостерігається значний інтерес до механізмів залучення в суспільну інфраструктуру таких необхідних інвестицій. Проекти ДПП можуть принести велику економічну та політичну вигоду.

Очевидно, що ритм розвитку проектів ДПП безпосередньо залежить від економічної та політичної ситуації в країні. Але, незважаючи на кризові явища і економічну ситуацію, в Україні починає активно створюватися сприятливе середовище для повноцінного розвитку ДПП-проектів.

Застосування механізмів ДПП допоможе помітно скоротити терміни реалізації суспільно значущих проектів, зокрема залучити приватні інвестиції в малопривабливі інвестиційні об'єкти. Виходячи зі світового досвіду і реалій сучасності, присутність на ринку приватного капіталу удвічі, а то і втричі збільшує ефективність ринку. До того ж, залучення капіталу ззовні помітно знижує ступінь навантаження на бюджет, надає можливість залучати досвідченіші та більш кваліфіковані кадри, застосовувати і вводити в експлуатацію нові технології, модернізувати як матеріальні, так і людські ресурси. Держава ж, у свою чергу, зможе мати можливість здійснювати безпосередньо властиві їй адміністративні функції.

Список використаної літератури

1. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне співробітництво – міжнародний погляд / М.Ю. Авксентьев // Економіка та регіон : науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – 2009. – № 4 (23). – С. 67–71.
2. Мочальников В.Н. Государство и бизнес станут партнерами / В.Н. Мочальников // ЭКО. – 2007. – № 5. – С. 18–25.
3. Izaguirre A.K. A review of projects with private participation / Ada Karina Izaguirre [Електронний ресурс]. – The World Bank Group Note №250, October 2002. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/book/250Izagu-101502.pdf>.
4. Harris C. A review of cancelled private projects / Harris Clive, Hodges John, Schur Michael [Електронний ресурс]. – Public policy for private sector, World Bank, Note № 252, January 2003. – Режим доступу: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/252Harri-010303.pdf>.

Ермилов С.Ф. Инвестиционные механизмы формирования государственно-частного партнерства

Автором исследуются механизмы внедрения государственного инновационного инвестирования, анализируется новая форма поддержки государством наиболее перспективных и масштабных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства, предлагается создание инвестиционного фонда развития и Агентства инвестиций и развития Киевской области, разрабатываются направления повышения инвестиционной привлекательности Киевской области.

Ключевые слова: *инвестиции, инвестиционные фонды, бюджетное ассигнование, инвестиционные проекты, государственно-частное партнерство, взаимодействие власти и бизнеса, предпринимательская деятельность, органы государственной власти, бюджетное финансирование.*

Yermilov S. Investment mechanisms of public private partnership forming

An author probes the mechanisms of the state innovative investing introduction, analyzes the new form of state support of the most perspective and scale investment projects within the framework of public private partnership, offers the creation of investment growth fund and Agency of investments and development of the Kievan area, directions of increase of investment attractiveness of the Kievan area.

Key words: *investments, investment funds, budgetary assignation, investment projects, public private partnership, cooperation of power and business, entrepreneurial activity, public authorities, budgetary financing.*