

Д. В. Нехайчук,  
докторант, ОРІДУ НАДУ при Президентові України

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

D. Nekhaychuk,  
the doctoral of ORISM NASM of the President of Ukraine

## THE CONCEPTUAL APPROACHES TO REFORM OF INVESTMENT POLICY IN UKRAINE

**У статті досліджується одна з нових концептуальних форм сучасної інвестиційної політики, яка сприяє потужному поштовху для динамічного розвитку національної економіки. Доводиться необхідність вироблення нових підходів до формування державної інвестиційної політики, адже сучасна політика держави не забезпечує ефективного механізму організації інвестиційної діяльності. Робляться висновки про доцільність закріплення принципів державно-приватного партнерства у державних і регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку держави і регіонів та створення для цього сприятливого інституційного середовища.**

**This article examines one of the new conceptual forms of modern investment policy that promotes a powerful impetus for the dynamic development of the national economy. The necessity to develop new approaches to the formation of the state investment policy, as a modern state policy does not provide an effective mechanism for the investment activities. The author conclusions about the advisability of fixing the principles of public-private partnership in national and regional strategies for socio-economic development of the state and the regions and the creation of an enabling institutional environment.**

*Ключові слова: інвестиційна політика, інвестиційний клімат, державно-приватне партнерство, реформування, проект, стратегія, концесія.*

*Key words: investment policies, investment climate, public-private partnerships, reform, project strategy, concession.*

### ВСТУП

Інвестиції відіграють найважливішу роль у підтримці та нарощуванні економічного потенціалу країни. Це, в свою чергу, сприяє позначенню діяльності підприємств, веде до збільшення валового національного продукту, підвищує активність країни на зовнішньому ринку. Сучасна вітчизняна ділова середина не є досить сприятливою для залучення інвестицій в реальну економіку. Інвестиційні ресурси розподіляються між регіонами вкрай нерівномірно, в основному концентруючись у великих містах і багатих природними ресурсами регіонах. Решта регіонів і більша частина переробних галузей не мають можливості використовувати інвестиційний потенціал.

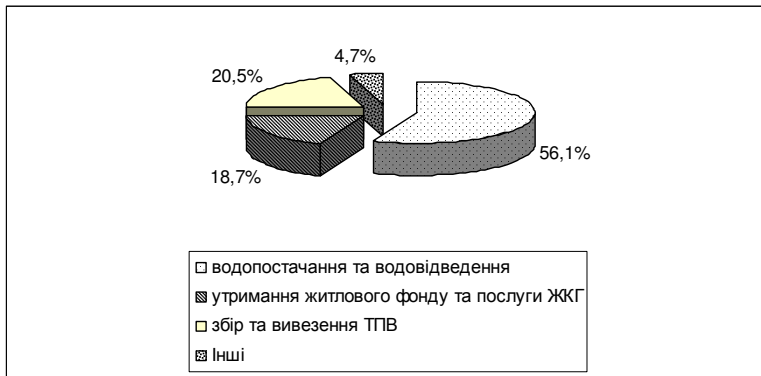
Інвестиційній діяльності відводиться ключове місце в процесі проведення великомасштабних політичних, економічних і соціальних перетворень, спрямованих на створення сприятливих умов для сталого економічного зростання.

З позиції сутності реформування економіки проблема підвищення інвестиційної активності та поліпшення інвестиційного клімату є однією з вузлових.

В економіці ринкового типу господарюючі суб'єкти самі приймають рішення про здійснення інвестицій. При цьому економічні агенти фінансують капіталовкладення або самостійно, або за рахунок запозичення коштів на фінансових ринках на конкурентній основі. Головними критеріями необхідності інвестицій є зростання ефективності виробництва і максимізація прибутку. До того ж технологічні зміни в стані базових галузей вимагають великих капіталовкладень.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Сучасна політика держави не забезпечує ефективного механізму організації інвестиційної діяльності. Це зумовлює необхідність вироблення нових підходів до формування державної інвестиційної політики.



**Рис. 1. Структура сфер діяльності в рамках договорів концесії**

Складено автором.

Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги дослідженню інституціональним аспектам відносин між державою і приватним сектором, розвитком державно-приватного партнерства. Багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного підприємництва аналізувалися з різних позицій. Зокрема, проблемам інституціональних відносин між державою і приватним сектором присвячені праці О. Амоши, В. Дементьєва, А. Гриценка, В. Сікору, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких учених, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке та ін.

Проте більш детального вивчення та опрацювання потребують питання вдосконалення інвестиційної політики та пошуку її нових форматів. Отже, метою наукового дослідження є дослідження однієї з нових концептуальних форм сучасної інвестиційної політики, яка б сприяла потужному поштовху для динамічного розвитку національної економіки.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ РЕЗУЛЬТАТИ

Враховуючи особливу важливість нарощування інвестиційного потенціалу української економіки, вважаємо за необхідне будувати інвестиційну політику за наступними принципами:

- послідовна децентралізація інвестиційного процесу шляхом розвитку різноманітних форм власності, підвищення ролі внутрішніх (власних) джерел накопичень підприємств для фінансування їх інвестиційних проектів;
- державна підтримка підприємств за рахунок централізованих інвестицій при перенесенні центру ваги із безповоротного бюджетного фінансування на кредитування на поворотній і платній основі;
- розміщення обмежених централізованих капітальних вкладень і державне фінансування інвестиційних проектів виробничого призначення здійснювати строго у відповідності із прийнятими державними цільовими програмами і виключно на конкурсній основі;
- посилення державного контролю за цільовим витрачанням коштів державного бюджету, які направляються на інвестиції у формі безповоротного фінансування і кредитування;
- значне розширення практики спільного (дольового) державно-комерційного фінансування інвестиційних проектів, в тому числі, із залученням капіталів із країн СНД і приватного бізнесу;
- вдосконалення нормативної бази з метою покращення інвестиційного клімату і створення ефективної ринкової інфраструктури.

Перехід на ці принципи формування інвестиційної політики вимагатиме посилення державного регулювання інвестиційної діяльності.

Кошти державного бюджету повинні забезпечувати:

- мінімальний рівень розвитку галузей і виробництв, не привабливих з точки зору ринкових критеріїв, але необхідних для функціонування економіки відсталих регіонів і, перш за все, галузей життєзабезпечення населення, а також традиційно орієнтованих на загальнодержавні потреби;

- розробку і впровадження новітніх видів техніки і технологій, які дають ефект лише у віддаленій перспективі, але мають визначальне значення для вдосконалення структури виробництва відсталих регіонів, загального оздоровлення економічної ситуації і зняття гостроти соціальних проблем;

- збереження і відтворення інтелектуального потенціалу відсталих регіонів, не виключаючи його тимчасову переорієнтацію на вирішення поточних завдань щодо виходу із кризового стану;

- розвиток галузей, здатних у подальшому дати імпульс створенню суміжних підприємств і припливу приватного капіталу (електроенергетика, імпортозамінюючі виробництва тощо).

Багато проблем у сфері реалізації взаємних інтересів держави і бізнесу, зокрема питання низької інвестиційної привабливості того чи іншого сектору економіки, чи окремого інвестиційного проекту знаходяться не в економічній чи правовій площині, а у політичній. Найпершим кроком має бути проголошення принципів партнерства на політичному рівні. Держава на вищому політичному рівні має оголосити необхідність, можливість і готовність розвитку такого партнерства. Держава має визнати, що державно-приватне партнерство є ефективною формою взаємовідносин влади і бізнесу в економічній і інших сферах суспільної діяльності, спрямованих на забезпечення поступального розвитку суспільства. При цьому повинні бути чітко визначені мета такого співробітництва, сфера його дії, а також принципи, на яких воно здійснюватиметься.

У залежності від трактування сутності партнерства до його базових ознак відносять наступні [1]:

- сторонами державно-приватного партнерства є держава і приватний бізнес;
- взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі;
- взаємодія сторін має рівноправний характер;
- державно-приватне партнерство має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість;
- у процесі реалізації сторін на основі державно-приватного партнерства консоліднуються, об'єднуються ресурси і вклади сторін;
- фінансові ризики і затрати, а також досягнуті результати розподіляються між сторонами у визначених наперед пропорціях.

Формування та розвиток проектів державно-приватного партнерства у світовій практиці відбувається на наступних принципах [2]:

- пріоритетність інтересів держави, який означає, що держава виступає замовником проекту і визначає основні правила взаємодії з бізнесом;
- ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватись тій стороні, яка може ефективніше ним управляти;
- політична підтримка держави, що означає існування чіткої державної політики, яка є основою для вирішення всіх спірних питань, які виникають у ході виконання проектів державно-приватного партнерства;
- принципи прозорості, згідно з яким суспільство на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має

доступ до інформації відносно їх діяльності;

— партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами.

Економічний ефект для суспільства від партнерств держави і приватного сектора полягає в тому, що воно одержує якісніші суспільні блага і послуги при зменшенні витрат. Партнерства сприяють розвитку ринкових відносин, приватної ініціативи і приватного підприємництва. Розвиток партнерств являє собою переосмислення взаємовідносин держави і приватного сектора, нові види організації діяльності, нові механізми регулювання.

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються наступні основні ролі приватного сектора у схемах ДПП [3]:

— формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів;

— підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації;

— створення нових методів управління;

— створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому;

— забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів.

Державно-приватне партнерство здатне забезпечити також додаткові переваги, які полягають у:

- зменшенні собівартості проектів;
- ефективному розподілі ризиків;
- удосконаленні систем управління;
- поліпшенні якості послуг населенню;
- підвищенні прибутковості проектів;
- удосконаленні державного управління;

Об'єднання фінансових ресурсів державного і приватного сектору дозволяє ефективніше вирішувати економічні і соціальні завдання. Причому, від такого об'єднання у формі ДПП виграють і бізнес і держава. Зрештою це служить підвищенню якості життя населення і посиленню конкурентоспроможності економіки.

Основа успішності об'єднання фінансових ресурсів у концепції ДПП полягає в тому, що і держава, і приватний сектор мають свої спеціалізації діяльності і свої переваги, при об'єднанні яких формується ця кооперація і створюється ефект синергії.

З'являється можливість ефективніше працювати і досягати кращих результатів, насамперед у сфері інфраструктури.

На розвиток процесу об'єднання фінансових ресурсів держави і приватного сектору впливають два різноспрямованих фактори: нестача державних фінансових ресурсів і наявність ресурсів у бізнесу. З одного боку, в Україні і навіть у розвинених країнах держава не має достатніх фінансових ресурсів, щоб в повному обсязі створювати модернізувати, розширювати і обслуговувати інфраструктуру, що знаходиться у власності держави.

Потреби у сучасних і якісних інфраструктурних об'єктах постійно зростають. Разом з тим держава має можливість забезпечення сприятливих для приватного сектора умов для розвитку інфраструктурних проектів, наприклад, відведення землі для спорудження об'єктів інфраструктури, видача ліцензій, а також сприяння через застосування різних фінан-

**Таблиця 1. Концесійна діяльність на території Автономної Республіки Крим**

Регіони	Сільські, селищні, районні ради, у яких укладено договори	Кількість договорів
Сакський	(Вересайська, Веселовська, Виноградівська, Воробіювська, Добрушинська, Зерновська, Іванівська, Кольцовська, Крайненська, Кримська, Молочненська, Орехівська, Охотниківська, Ромашкинська, Столбовська, Суворівська сільські ради)	18
Сімферопольський	(Донська, Первомайська, Родниковська, Широковська сільські ради, Гвардейська, Школьніненська селищні ради)	16
Роздольненський	(Березовська, Ковальненська, Кукушкинська, Ручіювська, Серебрянська, Славновська, Слов'янська, Чорнишовська сільські ради, Роздольненська районна рада)	10
Чорноморський	(Далековська, Кировська, Краснополянська, Красноярска, Медведєвська, Міжводненська, Новоіванівська, Новосельська, Чорноморська, сільські ради)	9
Первомайський	(Абрикосовська, Алексєєвська, Кормовська, Первомайська, Сусанинська, Чорновська сільські ради)	6
Білогорський	(Зеленогірська, Криничненська сільські ради, Зуйська селищна рада)	3
Бахчисарайський	(Красномакська сільська рада)	1
Красногвардейський	(Котельниківська сільська рада)	1
Ленінський	(Калінівська сільська рада)	1
Нижньогорський	(Михайлівська сільська рада)	1
Разом:	53	66

Складено автором.

сових інструментів — надання державних гарантій, субсидій, пільгових кредитів та ін.

З другого боку, приватний бізнес має значні фінансові ресурси, які є мобільнішими ніж державні; він часто випереджає державний сектор у технічних і технологічних нововведеннях. Однак для нього часто ускладнений доступ до тих сфер, які традиційно вважаються державними, або ризики діяльності виявляються дуже високими.

З точки зору держави об'єднання фінансових ресурсів державного та приватного секторів дозволяє вирішувати цілий ряд важливих завдань:

— підвищення ефективності розбудови і управління інфраструктури; витрачання державних фінансових ресурсів в сучасних умовах задля їх економії в майбутньому;

— концентрація інвестицій у ключових для суспільства проектах; передача значної частини ризиків до приватного сектора; стимулювання інноваційної діяльності через механізми конкуренції.

Партнерство бізнесу і влади дозволяє істотно збільшити шанси на успіх при реалізації крупних проектів. Об'єднання ресурсів і справедливий розподіл ризиків між сторонами партнерства дозволяють активно залучати інвестиції для реалізації суспільно і соціально значущих проектів, багато з яких навряд чи могло бути реалізованим без об'єднання зусиль приватного і державного секторів.

ДПП дозволяє не просто реалізувати проект, але реалізувати його якісно, вводити його в строк, без затримок, це дозволяє підвищити якість державних послуг населенню і значно збільшити ефективність управління інфраструктурою, що сприяє ефективному розвитку об'єктів державного майна. При цьому механізми ДПП дозволяють успішно використовувати досвід і професіоналізм приватного сектора при збереженні державного контролю над акти-

вами. Спільна робота бізнесу і влади в реалізації проектів ДПП сприяє розвитку новаторських форм проектного фінансування, стимулює підприємницьке мислення і сприяє впровадженню передових методів управління в органах влади. Все це сприяє розвитку діалогу між бізнесом і владою в різних сферах.

Держава формує інституціональне середовище партнерств, зокрема у сфері створення, регулювання і контролю діяльності партнерств, розробляє стратегії і принципи, на яких будуються відносини бізнесу з суспільством і владою в рамках партнерських відносин. У той же час механізми державного регулювання застосовуються в залежності від галузі, типу партнерства, його форми, соціально-економічної значимості проєктів і інших чинників.

Найбільш розвинутою формою державно-приватного партнерства є концесії. Така форма партнерства має довгостроковий характер (40—50 років), що дозволяє сторонам здійснювати стратегічне прогнозування та планування свої діяльності, та надає можливість диверсифікувати ризики між всіма приймаючими участь сторонами, завдяки чому суттєво підвищується життєздатність концесійних проєктів. Бізнес матиме високу, а часто і повну волю у прийнятті інвестиційних, адміністративно-господарських та управлінських рішень. Регулююча функція залишається за державною стороною. Концесії поєднують елементи таких типів контрактів, як лізингові угоди та контракти на управління. Але, на відміну від зазначених контрактів, співпрацюючи з державою на засадах концесії, бізнес приймає на себе більшу частину ринкових на операційних ризиків. Відповідно до концесійної угоди, приватний партнер має право використовувати інфраструктурний об'єкт для надання послуг безпосередньо споживачам і отримувати прибуток залежно від якості та кількості наданих послуг. Приватна сторона (концесіонер) відповідає за утримання об'єкта в належному стані та, у разі необхідності, здійснює його поновлення. Функція щодо фінансування, як правило, також належить приватному сектору. Концесійні угоди, на відміну від традиційних контрактів, повинні бути довготерміновими. Чим більше строк дії контракту, тим привабливішим для приватної сторони стає така форма бізнесу, оскільки дозволяє покрити витрати капіталу та максимізувати прибуток.

Завдяки концесії реалізуються проєкти в сфері житлово-комунального господарства.

Мінекономрозвитку Криму провело моніторинг розвитку концесійної діяльності на території автономії станом на кінець IV кварталу 2013 року. Так, на 1 січня 2014 р. кількість діючих договорів про передачу в концесію об'єктів комунальної власності зросла на 10% і склало 66 (на 01.09.2013 — 60), в т.ч. 23 з надання комплексних послуг (на 01.09.2013 — 17).

Основними об'єктами, переданими в концесію, як і колись, залишаються інженерні мережі (водопостачання, водовідведення, очищення стічних вод), а також об'єкти з надання послуг з обслуговування житлового фонду, збирання та вивезення твердих побутових відходів (рис. 1).

Договори укладено 53 місцевими радами (на 01.09.2013 — 47) в 10 районах Криму (Бахчисарайському, Білогірському, Красногвардійському, Ленінському, Нижньогірському, Первомайському, Роздольненському, Сакському, Сімферопольському і Чорноморському).

У розрізі регіонів концесійна діяльність представлена наступним чином (табл. 1, рис. 2).

На початок 2014 року в автономії налічується 18 перспективних об'єктів (на 01.01.2013 — 31), пропонує для реалізації проєктів у сфері державно-приватного партнер-

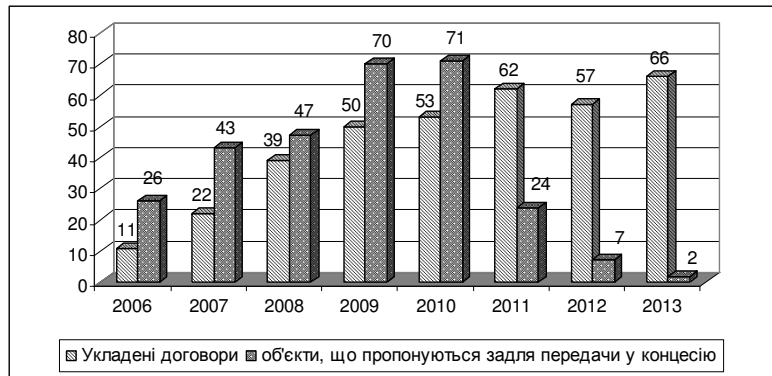


Рис. 2. Кількість договорів концесії та кількість об'єктів, пропонує для передачі в концесію, на території АР Крим

Складено автором.

ства. З них 8 — місцевого значення, в т.ч. 2 — на умовах концесії.

Такий моніторинг розвитку концесійної діяльності на території автономії (в регіональному розрізі діючих концесійних договорів, укладених щодо об'єктів комунальної власності) проводиться Міністерством економічного розвитку і торгівлі Автономної Республіки Крим щокварталу.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що для розвитку державно-приватного партнерства необхідно: закріплення принципів ДПП у державних і регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку держави та регіонів; створення сприятливого інституційного середовища ДПП; розробка і удосконалення його нормативно-правової бази; забезпечення державної підтримки і гарантій держави партнерам з приватного сектору; створення державного органу з питань ДПП.

Головним спрямуванням нормативно-правового забезпечення має бути незмінність форми власності та цільового призначення об'єкта, який споруджується, модернізується чи управляється за допомогою механізмів ДПП, протягом усього строку партнерства; справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів ДПП; справедливий розподіл прибутку між державою та приватним сектором.

## Література:

1. Public Private Partnership: Ein Leitfadens für öffentliche Verwaltung und Unternehmer (Dokumentation) // Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. — 2003. S. 8—9.
2. Бойко А. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / А. Бойко. // Юридична газета. — 2013. — № 22. — С. 42—43.
3. Шликов Д.В. Правова природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Д.В. Шликов; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2010. — 20 с.

## References:

1. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), Public Private Partnership: Ein Leitfadens für öffentliche Verwaltung und Unternehmer (Dokumentation), Berlin, FRG.
  2. Boyko, A. (2013), "State-private partnership: the world experience and prospects its realize in Ukraine", Legal newspaper, vol. 22, pp. 42—43.
  3. Shlykov, D.V. (2009), "The legal nature of the orenda lane yak forms great-power private partnerships", Abstract of Ph.D. dissertation, legal scientific, Yaroslav Mudryi legal academy of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 03.09.2014 р.