

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ЧИННИК СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЙ

Анотація

Розглянуто тенденції соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей у 2015 – на початку 2016 рр. Висвітлено проблеми використання інструментів стимулювання регіонального розвитку на постконфліктних територіях. Розроблено низку пропозицій стосовно розширення сфери використання публічно-приватного партнерства з метою відновлення господарської сфери постраждалих територій.

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ЧИННИК СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЙ

Соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей характеризується неоднозначно динамікою. Серед тенденцій соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей (без урахування частини зони проведення АТО) можна спостерігати низку позитивних – поступове уповільнення темпів падіння деяких показників або збільшення окремих із них¹, а також покращення окремих показників в одній області порівняно з іншою. Ознаки стабілізації спостерігаються у сфері будівництва, промислового виробництва, експорту товарів, рівнях номінальної заробітної плати та цін. Такі показники є наслідками низької бази порівняння, однак можемо говорити і про накопичення ознак зростання у економічній сфері даних областей.

Довідково. У будівельній сфері, сфері промислового виробництва, сфері зовнішньої торгівлі, на споживчому ринку показники Луганської області є кращими, ніж Донецької, так само як і показники заборгованості з виплати заробітної плати. Порівняно із січнем-лютим 2015 р. у Донецькій області обсяг будівельної продукції зменшився на 19,9 %, у Луганській – збільшився на 2,6 %. Індекс промислової продукції Донецької області у січні-лютому 2016 р. порівняно із січнем-лютим 2015 р. склав 110,1 %, у той час як у січні-лютому 2015 р. порівняно із січнем-лютим 2014 р. – 46,5 %. У січні 2016 р. експорт товарів з Донецької області склав 141,1 млн дол. США, що менше січня 2015 р. у 2,2 разу. Підприємства регіону вивозили продукцію у 59 країн світу проти 72 країн у січні 2015 р. Експорт товарів з Луганської області склав 2,802 млн дол., що складає 490,3 % показника січня 2015 р. Підприємства регіону вивозили продукцію у 25 країн світу проти 17 у січні 2015 р. У Донецькій області у січні-лютому 2016 р. оборот роздрібною торгівлі становив 6,7 млрд грн, що менше січня-лютого попереднього року в порівнянних цінах на 10,8 %, а у Луганській – 1,7 млн грн, що на 85,1 % більше показника минулого року. Темпи падіння обороту роздрібною торгівлі у Донецькій області сповільнилися.

У лютому 2016 р. діючі на споживчому ринку Донецької області ціни знизилися порівняно з попереднім місяцем на 0,2 %, однак порівняно з груднем 2015 р. вони зросли на 1,1 %. У річному вимірі, тобто у лютому 2016 р. порівняно з лютим 2015 р., рівень інфляції склав 38,6 %, у січні-лютому 2016 р. порівняно з січнем-лютим 2015 р. – 41,8 %. У Луганській області індекс цін у лютому склав 99,3 % (у січні – 101,4 %). У грудні 2015 р. порівняно з груднем 2014 р. рівень інфляції склав 138,8 %.

¹ Соціально-економічне становище Донецької області у січні 2016 р. / Головне управління статистики Донецької області [Електронні ресурси].-Режим доступу: <http://www.donetskstat.gov.ua/region/ek.php?dn=0116;> [http://www.donetskstat.gov.ua/statinform1/index.php;](http://www.donetskstat.gov.ua/statinform1/index.php) Статистична інформація по Луганській області [Електронний ресурс]-Режим доступу: [http://lg.ukrstat.gov.ua/statinform.php.htm;](http://lg.ukrstat.gov.ua/statinform.php.htm) Дані Держкомстату України // www.ukrstat.gov.ua

Середня номінальна заробітна плата у лютому 2016 р. одного штатного працівника підприємств, установ та організацій (з кількістю зайнятих 10 і більше осіб) склала в Донецькій області 5265 грн (102,4 % до січня 2016 р. та 121,8 % до лютого 2015 р.), у Луганській області – 3841 грн (105,5 % та 128,3 % відповідно).

Інші показники соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей характеризуються погіршенням. Негативною була динаміка у сфері промислового виробництва, виробництва сільськогосподарської продукції, на ринку праці та в сфері оплати праці, у сфері зовнішніх інвестицій.

Довідково. Індекси промислової продукції по Луганській області у січні-лютому 2016 р. порівняно із січнем-лютим 2015 р. області склали 213,0 %, у той час як у січні-лютому 2015 р. порівняно із січнем-лютим 2014 р. – 14,0 %. Обсяг сільськогосподарського виробництва Донецької області у січні-лютому 2016 р. порівняно з січнем 2015 р. зменшився на 7,3 %, Луганської – на 18,0 %.

Значно погіршилися показники прямих іноземних інвестицій. В економіці Донецької області станом на 31 грудня 2015 р. їх обсяг склав 1827,7 млн дол. США, а з області – 5391,2 млн. Станом на 1 січня 2015 р. ці показники склали 2168,3 та 5398,0 млн дол. відповідно, а на 1 грудня 2014 р. – 3602,5 та 5431,8 млн дол. відповідно². Прямі іноземні інвестиції в економіці Луганської області станом на 31 грудня 2015 р. склали 582,4 млн дол. США, а з області – 9,4 млн. Станом на 1 січня 2015 р. ці показники склали 630,9 та 10,3 млн дол. відповідно, а на 1 грудня 2014 р. – 879,1 та 11,6 млн дол. відповідно³.

Заборгованість із виплати заробітної плати на 1 березня 2016 р. становила в Донецькій області 390,6 млн грн (85,6 % відносно лютого 2016 р. та 108,3 % відносно січня 2016 р.), у Луганській – 497,1 млн грн (відповідно 93,5 % та 98,1 %).

Кількість зареєстрованих безробітних на кінець лютого 2016 р. становила в Донецькій області 21,9 тис. осіб, що на 1,4 % більше, ніж на кінець січня 2016 року, і на 5,3 % менше, ніж на кінець лютого 2015 р. Навантаження зареєстрованих безробітних на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) зменшилося з 31 особи на кінець січня 2016 р. до 22 осіб на кінець лютого 2016 р., проте це більше, ніж рік тому (на кінець лютого 2015 р. – 19 осіб на одне вільне робоче місце). Кількість зареєстрованих безробітних на кінець лютого 2016 р. в Луганській області становила 10319 особи, що на 1,7 % більше, ніж на кінець січня 2016 р. (10152 особи) та на 6,0 % більше за показник на кінець лютого 2015 р. (9734 осіб). Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) зменшилось з 42 до 37 осіб (на кінець лютого 2015 року – 35 осіб на одне вільне робоче місце).

Чисельність наявного населення Донецької області, за оцінкою, на 1 лютого 2016 р. становила 4262,6 тис. осіб. Упродовж січня чисельність населення зменшилася на 2,6 тис.

² Прямі інвестиції (акціонерний капітал) у Донецькій області [Електронний ресурс]-Режим доступу: http://www.donetskstat.gov.ua/statinform1/zed_balans2.php

³ Прямі інвестиції (акціонерний капітал) у Луганській області [Електронний ресурс]-Режим доступу: http://lg.ukrstat.gov.ua/sinf/ves/ves0210_9.php.htm

осіб, у тому числі внаслідок природного скорочення на 2,3 тис. осіб і на 0,3 тис. осіб – за рахунок міграційного скорочення. Чисельність наявного населення Луганської області на 1 лютого 2016 р. становила 2204,3 тис. осіб. Природне скорочення склало 850 осіб, міграційне скорочення – 223 особи.

Отже, соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей свідчить, що за деякими показниками почалося нестабільне і повільне відновлення (зокрема, за обсягами промислового виробництва, будівництва, експорту товарів, рівнями номінальної заробітної плати та цінами). Однак за іншими показниками продовжує спостерігатися напруження і негативна динаміка – зокрема, за показниками прямих іноземних інвестицій, ринку праці і заборгованості з виплати заробітної плати.

Соціально-економічний розвиток постконфліктних територій Сходу України свідчить про існування низки проблем, які перешкоджають швидкому відновленню таких територій. До цих проблем у першу чергу слід віднести недостатність коштів, які виділяються на відновлення господарської сфери, виробництва, інфраструктури, житлово-комунального господарства, інженерних та транспортних мереж, об'єктів соціального забезпечення громадян; неефективну діяльність органів влади та інших інституцій, що регулюють процес відновлення Донбасу, недосконалість інструментів, використовуваних для відбудови зруйнованого господарства. Розглянемо вказані проблеми.

1. Недостатній обсяг коштів на відбудову зруйнованого господарства. На відбудову зруйнованих територій виділяються кошти державного бюджету, місцевих бюджетів та міжнародних фінансових організацій. Обсягу бюджетних коштів недостатньо для вирішення поточних проблем зруйнованих територій. Так, за інформацією Кабінету Міністрів України, Мінрегіон виділить 707 млн грн на відновлення ряду південно-східних регіонів України (Донецька, Луганська, Харківська, Запорізька,

Дніпропетровська області)⁴. Мінрегіон спільно з органами місцевого самоврядування вказаних областей розробив 72 проекти для їх подальшої реалізації у рамках спільного з Європейським інвестиційним банком проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення Донбасу». На сьогодні ця програма затверджена, так само як і порядок передачі коштів за цими проектами від Мінфіну до безпосередніх замовників будівництва. Ці кошти будуть передаватися регіонам на беззворотній основі, що означає безумовну підтримку державою тих областей (прикордонних із постраждалими), які мають найбільше навантаження на соціальні та інфраструктурні об'єкти внаслідок воєнних дій на Сході України.

У бюджетах різних рівнів вже накопичено більше 4 млрд грн на відновлення регіону, тому процес відновлення Донбасу вже може розпочатися⁵. У лютому 2016 р. було затверджено перелік об'єктів, які будуть відновлюватися. Частково у відновленні Донбасу допоможе Японія, за рахунок коштів якої буде закуплене обладнання для відкриття амбулаторій.

Крім органів влади та органів місцевого самоврядування, до процесу виділення коштів на відновлення постраждалої території залучені й міжнародні фінансові організації. Зокрема, Європейський інвестиційний банк виділить Донецькій області кошти на відновлення трьох зруйнованих мостів⁶.

Однак, незважаючи на значний обсяг коштів, що виділявся і планується надалі виділяти на відбудову постраждалих територій Донбасу, обсяг необхідних витрат є набагато більшим за той, який прогнозовано може бути виділений на фінансування відбудови. Так, за підрахунками економіста

⁴ Кабмін виділить 700 млн грн на відновлення південного сходу України / Слово і діло. 22 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/2016/02/22/novyna/ekonomika/kabmin-vydilyt-700-mln-hrn-na-vidnovlennya-pivdennoho-sxodu-ukrayiny>

⁵ П.Жебрівський: процес відновлення Донбасу може початися вже в березні / Слово і діло. 16 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/2016/02/16/novyna/suspilstvo/zhebrivskiy-proces-vidnovlennya-donbasu-mozhe-pochatysya-vzhe-v-berezni>

⁶ Європейський інвестиційний банк допоможе Жебрівському виконати обіцянку про відновлення зруйнованих мостів / Слово і діло. 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/2015/12/10/novyna/suspilstvo/yeib-dopomozhe-zhebrivskomu-vykonaty-obicyanku-pro-vidnovlennya-zrujnovanyh-mostiv>

А. Аслунда, витрати на відновлення зруйнованого господарства територій Донбасу можуть сягнути 20 млрд дол.⁷, основна частка з яких припадає на капітальні витрати. За його словами, у 2015 р. витрати з Державного бюджету України на відновлення Донбасу були набагато більші за платежі до бюджетів, здійснювані підприємствами та громадянами Донецької і Луганської областей.

Пошук ресурсів на відновлення Донбасу триває і всередині країни, і поза її межами. Так, тим же А. Аслундом висловлюються думки, що кошти на відновлення Донбасу мають бути надані Російською Федерацією у якості доповнень до вимог Мінського переговорного процесу і Мінських домовленостей-II. Однак більш вірогідним бачиться надання суттєвої допомоги Україні з боку Євросоюзу та США за допомогою грантів для відновлення та реінтеграції Донбасу.

2. Неefективність державних інституцій, які регулюють процес відновлення Донбасу. Державні інститути, покликані сприяти економічному відновленню постраждалих територій, не демонструють успішної діяльності. В аспекті інституційного забезпечення проведення відбудови слабкими були можливості *Державного агентства з питань відновлення Донбасу*. Повноваженнями Агентства були: координація використання наданих з Державного бюджету субвенцій, кредитів, сприяння діяльності міжнародних гуманітарних організацій у сфері відновлення Донбасу. Основними завданнями Агентства було здійснення заходів з відновлення об'єктів промисловості, соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем життєдіяльності населених пунктів Донецької та Луганської областей, що зазнали пошкоджень, участь у забезпеченні соціального захисту, а також соціальної та професійної адаптації переміщених осіб; забезпечення розвитку промисловості Донецької та Луганської областей;

⁷ А. Аслунд розповів, у скільки обійдуться витрати на відновлення Донбасу ... / ЗІК. 16 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zik.ua/news/2016/02/16/ekonomist_rozpoviv_u_skilky_obiydetsya_vidnovlennya_donbasu_i_hto_za_tse_mai_e_673122

внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері⁸. За даними Державної служби статистики України, на діяльність Агентства у 2015 р. було виділено 2032 млн грн, причому значна частина коштів була витрачена на організаційне забезпечення діяльності цього органу влади⁹. У квітні 2016 р. створено Міністерство з питань окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України на основі вищезазваного Агентства і Державної служби з питань АР Крим та м. Севастополя¹⁰.

Також, у Донецькій області формується Агентство регіонального розвитку, де більшістю членів Спостережної Ради будуть представники Європейських партнерів, ПРООН і громадськості, які будуть контролювати цільове використання державних коштів та допомоги. Крім того, для середнього і малого бізнесу будуть введені пільгові кредити, про що був підписаний відповідним меморандум з Ощадбанком України¹¹.

3. Низька ефективність використовуваних інструментів у процесі відновлення господарства Донбасу. Перелік інструментів, активно застосовуваних для вирішення соціально-економічних проблем територій, є обмеженим і недостатнім для розв'язання поточних питань постраждалих територій. Зокрема, можна говорити лише про успішну дію інституцій – Агентств регіонального розвитку та Офісів реформ, які опікуються питаннями залучення коштів під реалізацію проектів у гуманітарній, соціальній та виробничій сфері, а також Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та проектів у рамках міжрегіонального співробітництва.

⁸ Деякі питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 655 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF>

⁹ На запуск Гоагентства по восстанавленію Донбасса выделили больше 2 млн. гривен / Radio Svoboda. 24 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: radiosvoboda.org

¹⁰ Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 299 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248982208>

¹¹ Європейський інвестиційний банк виділить Донецькій області гроші на відновлення зруйнованих мостів / Слово і діло. 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/2015/12/10/novyna/suspilstvo/yeib-dopomozhe-zhebrivskomu-vykonaty-obicyanku-pro-vidnovlennya-zrujnovanyx-mostiv>

За кошти *Державного фонду регіонального розвитку* у поточному році реалізується/планується реалізувати 199 проектів у Луганській області¹², з яких лише 8 будуть залучати кошти інших сторін-партнерів, а інші проекти будуть фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів та/або ДФРР, причому ДФРР бере на себе більшу частку (окремі проекти ще не пройшли оцінку). У Донецькій області за кошти ДФРР у поточному році реалізується/планується реалізувати 180 проектів¹³, з них 14 планується реалізувати із залученням коштів інших сторін-партнерів, а інші проекти – за рахунок фінансування з місцевих бюджетів та/або ДФРР, причому у більшості випадків ДФРР бере на себе більшу частку (окремі проекти ще не пройшли оцінку або ж були відхилені). Проекти в обох областях реалізуються в найрізноманітніших сферах: реконструкція будівель і систем водопостачання, закладів освіти та охорони здоров'я, побудова котелень, проведення заходів з утеплення будівель.

Проблемами фінансування проектів за кошти ДФРР у постраждалих регіонах є ті ж самі, що і в інших регіонах – збереження ручного принципу виділення коштів на реалізацію тих чи інших проектів, коли регіональна комісія не враховує проведену оцінку проектів та громадські обговорення, а також невідповідність окремих проектів поняттю «розвитковий проект» – тобто проект, що здатен надати стимул для розвитку всього регіону¹⁴.

Практика засвідчила ефективну діяльність *Агенцій регіонального розвитку* як однієї з форм інституційної, організаційної, консультативної допомоги для органів влади, органів місцевого самоврядування, а також громадських організацій та бізнес-структур, які опікуються питаннями регіонального розвитку¹⁵. Низка агенцій веде свою діяльність в Україні вже тривалий час. І лише нещодавно Уряд України затвердив методичку

¹² Мінрегіон України. Державний фонд регіонального розвитку. Перелік проектів Луганської області [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list?PAREA=82>

¹³ Мінрегіон України. Державний фонд регіонального розвитку. Перелік проектів Донецької області [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/region?RID=75>

¹⁴ Близько 30 % проектів, поданих областями на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, не відповідають необхідним умовам. Проект «Децентралізація влади», 17 березня 2016 р. [Електронний ресурс] <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1795>

¹⁵ Асоціація агенцій регіонального розвитку України. Офіційний сайт: <http://www.narda.org.ua/>

формування таких агентств¹⁶. До початку збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей діяли Агентство регіонального розвитку «Донбас», Агентство регіонального розвитку Луганської області. Наразі можна відмітити успішну роботу Агентства регіонального розвитку Східного Донбасу.

Міжрегіональне співробітництво між Донецькою областю та іншими регіонами України було започатковане ще у 2001 р.¹⁷. Чинними є угоди про співробітництво у торгівельно-економічній, науково-технічній, гуманітарній, культурній та іншій галузях з такими регіонами: Львівська, Кіровоградська, Херсонська, Івано-Франківська, Тернопільська, Дніпропетровська, Полтавська, Запорізька, Волинська, області та АР Крим. У рамках цих угод укладаються договори про співробітництво. В умовах необхідності відновлення постраждалих територій особлива увага має бути приділена укладанню договорів із сусідами, що передбачає ведення спільних проектів підприємств Донецької та Луганської областей з підприємствами Харківської, Дніпропетровської, Запорізької областей.

Значний обсяг допомоги (фінансової, консультативної та технічної) на вирішення актуальних питань регіонального та місцевого розвитку надається у рамках проектів, що реалізуються за рахунок *коштів міжнародних фінансових організацій*.

Інші ж інструменти регулювання регіонального розвитку недостатнім чином використовуються при розбудові господарства постраждалих територій. У зв'язку з цим **інструмент публічно-приватного партнерства** доводить свою ефективність як тривалі договірні відносини між органом влади або органом місцевого самоврядування, з одного боку, та приватним підприємством, з іншого. На засадах публічно-приватного партнерства в Україні реалізуються проекти в таких сферах: обробка відходів,

¹⁶ Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку. Постанова КМУ від 11 лютого 2016 р. № 258 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325>

¹⁷ Межрегиональное сотрудничество. Перечень межрегиональных Соглашений Донецкой области о сотрудничестве с регионами Украины [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=01.15&iface=Public&cmd=view&args=id:917>

водопостачання, транспортна інфраструктура, рекреація, культура, спорт, електропостачання, теплопостачання, надрокористування, охорона здоров'я.

Тому цей інструмент може використовуватися, з одного боку, як альтернатива нецільовому витрачання коштів з бюджетів на відновлення зруйнованих територій, а з іншого боку, приватизації об'єктів, яка не завжди може забезпечити достатній рівень ефективності експлуатації приватизованих об'єктів. Крім того, саме через публічно-приватне партнерство простіше залучати інвестиційні ресурси на розвиток інноваційних технологій, у першу чергу в сфері енергозбереження та запровадження енергоощадних технологій. У неприбуткових сферах (зокрема, сфері житлово-комунального господарства) доцільно запроваджувати проекти публічно-приватного партнерства із більшою часткою державної участі.

Поки що на території Донецької та Луганської областей інструмент публічно-приватного партнерства є нерозвиненим і слабо застосовується, на засадах *публічно-приватного партнерства* реалізується незначна кількість проектів. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України¹⁸, на даний час у Луганській області реалізується один концесійний договір на об'єкт комунальної власності міста Северодонецька – ЦМК КП «Северодонецьк Водоканал», укладений між Северодонецькою міською радою та ТОВ «ТАУН СЕРВІС». Сфера застосування – централізоване водопостачання та водовідведення. За шість років дії концесійного договору (з 2009 р.) заплановано внесення інвестицій у розмірі 6008 тис. грн, а фактично концесіонером внесено 4500 тис. грн. Також 6 проектів, що реалізуються за засадах публічно-приватного партнерства, знаходяться на непідконтрольній українській владі території. Це проекти у таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування – 2 проекти, збір, очищення та розподілення води – 3, інші – 1. На території Донецької області між Артемівською міською радою та ТОВ «Артемівськенергія»

¹⁸ Лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 р. № 3904-05/7686-07

реалізується концесійний договір стосовно виробництва, транспортування і постачання тепла, загальний обсяг інвестицій складає 951668,3 тис. грн.

На перешкоді широкому поширенню інструменту публічно-приватного партнерства стоїть незацікавленість приватних підприємств, відсутність чітко окресленої перспективи розвитку території у стратегіях регіонального розвитку та потенційних довгострокових капітальних проектів. Слабкою є й ініціативність організацій громадянського суспільства (агенцій регіонального розвитку, регіональних офісів реформ, неурядових організацій) у посередництві між органами влади та бізнесом при укладанні угод у рамках публічно-приватного партнерства. Неактивною є і участь місцевих органів в ініціюванні довгострокових проектів за кошти міжнародних фінансових організацій.

Використання інструменту публічно-приватного партнерства передбачає участь у якості «публічного партнера» як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Наразі на території Донецької та Луганської областей недоцільно використовувати цей механізм у частині залучення органів місцевого самоврядування, оскільки це може призвести до нецільового використання коштів. Крім того, у разі проблем із виконанням зобов'язань по реалізації угоди використовується механізм проведення додаткового конкурсу з пошуку нового партнера, однак в умовах нестабільності ситуації це може призвести до участі у конкурсі осіб чи підприємств, які діють не в інтересах держави Україна.

Удосконалення принципів дії та специфікація застосування інструменту публічно-приватного партнерства саме для постконфліктних територій може стати важелем відновлення темпів соціально-економічного розвитку постраждалих територій.

За світовими стандартами, участь приватного бізнесу у проектах публічно-приватного партнерства має сягати межі 80 % у фінансуванні проектів. В Україні ситуація протилежна – на органи влади та самоврядування припадає необхідність фінансування 80-90 % витрат за

такими проектами. Широко розвиненим є фінансування проектів у розробках родовищ корисних копалин, натомість у транспортній сфері (зокрема, капітальний реформ доріг) є лише 2-3 проекти, також низькою є ефективність проектів у сфері житлово-комунального господарства та соціальної сфері.

І як зазначають дослідники, в Україні відсутні випадки успішного залучення приватних інвестицій на засадах публічно-приватного партнерства до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у сфері освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини)¹⁹. З погляду розвитку гуманітарної сфери найбільш перспективними для реалізації проектів публічно-приватного партнерства є такі сектори, як освіта, наука та культура, оскільки вони стосуються інвестування в розвиток людського та інтелектуального капіталу (система професійної підготовки та перепідготовки кадрів, розробка та впровадження нових технологій) та інфраструктуру (матеріально-технічне забезпечення, створення належних умов для роботи та відпочинку фахівців) зазначених секторів. Також, перспективними є розвиток технології on-line-освіти, фундаментальні та прикладні наукові дослідження, пам'яткоохоронна діяльність, реалізація екологічних проектів²⁰. Наразі, оскільки ці проекти не є високоприбутковими, то залучити приватний бізнес до участі у них можна лише за рахунок надання особливих преференцій, акцентуванні необхідності участі у проектах, що сприяють соціогуманітарному відродженню території, поширенню інформації про такі проекти.

До економічних та організаційних проблем, що стоять на перешкоді поширенню інструменту публічно-приватного партнерства на постконфліктних територіях, додається проблема відсутності належного рівня знань та вмінь при формуванні таких проектів у працівників органів влади і самоврядування, оскільки цей інструмент є порівняно новим і

¹⁹ Баталов О.А., Валюшко І.В. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики. Аналітична записка, липень 2013 р. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>

²⁰ Зубченко С.О. Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів / С. Зубченко. Аналітична записка, лютий 2013 р. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1068/>

потребує нових знань з дисциплін «проектний менеджмент», «управління проектами», «управління ризиками», «інвестиційна діяльність», «стратегічне планування» та ін. У зв'язку з цим зростає потреба у підвищенні фахової кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для подальшого вільного оперування категоріями менеджменту і можливості формування й реалізації нових проектів.

Реалізація проектів у межах публічно-приватного партнерства може стати більш ефективною, якщо прив'язати процедуру укладання угод з публічно-приватного партнерства до процедури вибору проектів для фінансування з ДФРР, зокрема для формування інфраструктури об'єднаних громад на території Донецької та Луганської областей (розбудова інфраструктури є однією із сфер застосування публічно-приватного партнерства). У такий спосіб буде зменшено суб'єктивний вплив членів регіональної комісії ДФРР на вибір проекту і підвищено зацікавленість приватних інвесторів до участі у цих проектах, оскільки кошти з боку «публічного партнера» гарантовано будуть надані з ДФРР.

Зважаючи на необхідність підвищення участі приватного сектора у відбудові господарства Донецької та Луганської областей, доцільно виділяти певну частку із загального фонду бюджетів цих областей для проектів публічно-приватного партнерства, що також буде гарантувати певну стабільність фінансування.

Слід додати, що у сфері виробництва й торгівлі на зовнішньоекономічній діяльності підприємств негативно відображається зупинка тих із підприємств, які були експортоорієнтовані на ринок Російської Федерації. До таких підприємств більшою мірою відносяться машинобудівні, а також металургійні та гірничодобувні, які були експортоорієнтовані і нині потребують заміщення імпорту²¹. У цьому сенсі проекти публічно-приватного партнерства можуть забезпечити ефективну

²¹ Жуков Ю. Экономика восстания на востоке Украины. 10 листопада 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://voxukraine.org/2015/11/10/the-economics-of-rebellion-in-eastern-ukraine-ru/>

роботу таких підприємств. Відновлення господарства Донецької та Луганської областей передбачає поступову зміну іноземних торговельних партнерів, що можна реалізувати за рахунок розширення торговельного представництва України за кордоном та укладання нових контрактів.

Поширенню проектів публічно-приватного партнерства, на думку дослідників²², перешкоджає стереотип про органи влади та органи місцевого самоврядування як ненадійні партнери, і цьому сприяє непрозорість і кон'юнктурність угод у рамках публічно-приватного партнерства, відсутність громадського обговорення резонансних проектів у рамках публічно-приватного партнерства, потенційна екологічна загроза окремих проектів та відсутність превентивних заходів щодо її настання. Також, низькій популярності проектів у рамках публічно-приватного партнерства сприяють приклади невиконання інвесторами своїх зобов'язань. Звідси, пріоритетними завданнями для розвитку проектів з публічно-приватного партнерства можуть бути: упровадження різних ефективних методик та процедур конкурсного відбору проектів, навчання з проектного аналізу та проектного менеджменту, визначення кваліфікаційних вимог до працівників, що здійснюють підготовку та реалізацію проектів регіонального розвитку, стабільне фінансування проектів.

Рекомендації

Застосування інструменту публічно-приватного партнерства для відновлення господарського розвитку на постконфліктних територіях Донецької та Луганської областей потребує удосконалення чинних нормативно-правових актів та зміну інструментів, використовуваних центральними органами виконавчої влади і місцевими органами виконавчої влади Донецької та Луганської областей. Це доцільно зробити для упорядкування доступу до участі у конкурсі на подання проектів для

²² Мокій А.І., Гуменюк А.М., Дацко О.І. Організаційно-економічні механізми забезпечення розвитку державно-приватного партнерства на периферійних територіях західних регіонів України. Аналітична записка, жовтень 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1324/>

підприємств, розташованих на постконфліктних територіях та на близьких до зони розмежувань територіях. У зв'язку з цим необхідно:

1. Унормувати особливості здійснення публічно-приватного партнерства на постконфліктних територіях шляхом:

- внесення змін до Концепції розвитку державно-приватного партнерства²³ щодо здійснення публічно-приватного партнерства для об'єктів комунальної власності, які розташовані на постконфліктних територіях Донецької та Луганської областей, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів *винятково Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом*, з метою недопущення необґрунтованого виділення коштів та їх нецільового використання та протидії участі у конкурсі щодо визначення приватного партнера тих сторін, які не зацікавлені у збереженні єдиного територіального простору країни або ж лобіюють власні вузькі інтереси;

- унормування у Законі України «Про державно-приватне партнерство»²⁴ запровадження механізму компенсації збитків і можливості заміни партнера угоди без проведення нового конкурсу у разі невиконання зобов'язань у проектах, які реалізуються на території Донецької та Луганської областей.

2. Міністерству фінансів України:

- ухвалити окрему Постанову Кабінету Міністрів України стосовно виділення 1-5 % загального фонду доходів бюджетів Луганської та Донецької областей на реалізацію проектів публічно-приватного партнерства;

- внести зміни до Порядку витрачання коштів з Державного фонду регіонального розвитку на 2016 рік²⁵, за яким 1,5 млрд мають витратитися

²³ Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]- Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>

²⁴ Про державно-приватне партнерство. Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

²⁵ Деякі питання Державного фонду регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/196->

на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у всіх регіонах у наступний спосіб: на підконтрольній території Донецької та Луганської областей регіональні комісії з відбору проектів для фінансування з Фонду мають надавати перевагу тим проектам формування інфраструктури, реалізація яких передбачається за допомогою проектів публічно-приватного партнерства із значною часткою капіталу, внесеного приватними підприємствами.

3. Кабінету Міністрів України рекомендувати Донецькій та Луганській обласним державним адміністраціям:

- розробляти довгострокові інфраструктурні проекти щодо відновлення господарської діяльності на постраждалих територіях (у сферах відновлення систем енергопостачання, енергозбереження, шляхів сполучення, житлово-комунального господарства) та формувати перелік інвестиційних пропозицій (які б забезпечували диверсифікацію виробництва, мобільність робочої сили, відновлення робочих місць на постраждалих територіях) для потенційних учасників договорів у рамках публічно-приватного партнерства з метою залучення коштів приватних інвесторів на виконання цих проектів;

- надавати преференційні умови (розстрочки у виплаті кредитів, пільгові ставки орендної плати за користування земельними ділянками) для підприємств приватної форми власності, розташованих на підпорядкованій території, які беруть участь у проектах публічно-приватного партнерства у критичних для відновлення господарства сферах: будівництво, відновлення інфраструктурних мереж, у першу чергу енергетичних та транспортних, відновлення об'єктів соціальної сфери та житлово-комунального господарства, розвиток автомобільних та залізничних перевезень;

- розширити співробітництво з агенціями регіонального розвитку та регіональними офісами реформ з питань пропаганди проектів публічно-

приватного партнерства як необхідних складових відновлення зруйнованих територій та відновлення життєдіяльності на них, пошуку інвесторів, налагодження співробітництва з міжнародними організаціями, зацікавленими у розбудові господарства постраждалих територій.

4. Міністерству закордонних справ України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України через торговельні представництва в інших країнах та торговельно-промислові палати з метою пошуку торговельних партнерів для вітчизняних виробників:

- залучати підприємства з інших країн до фінансування проектів публічно-приватного партнерства на постконфліктних територіях;
- спільно з обласними органами виконавчої влади подавати проекти публічно-приватного партнерства у гуманітарній, виробничій, технічній сфері для фінансування за кошти міжнародних фінансових організацій або для надання технічної допомоги з реалізації таких проектів.

5. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству соціальної політики України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству культури України відповідно до їх компетенції розробити проекти публічно-приватного партнерства для Донецької та Луганської областей у соціальній та гуманітарній сфері – соціальному захисті та соціальному забезпеченні, охороні здоров'я, туристичній та культурній сфері, у яких зі сторони органів влади мають виступати обласні адміністрації із наданням значних преференційних умов для бізнесу (оренда земельних ділянок на тривалий термін, податкові канікули, пільгові умови лізингу обладнання) при його участі у таких проектах; створити базу даних переселенців та постраждалих громадян для їх працевлаштування та навчання.

6. Міністерству з питань окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України:

- спільно з Національною академією державного управління при Президентові України розробити програму сприяння підвищенню кваліфікації фахівців з органів влади та органів місцевого самоврядування

Донецької та Луганської областей щодо управління проектами та розробки й реалізації проектів, де застосовується публічно-приватне партнерство;

- вести пропаганду важливості проектів публічно-приватного партнерства і залучення коштів під їх реалізацію через інтернет-ресурси місцевих органів влади та громадських організацій, які опікуються вирішенням соціальних проблем, питаннями влаштування переселенців та ін.

Відділ регіональної політики

(О.В. Шевченко)

№ 31, Серія «Регіональний розвиток»