

УДК 658.11

Рибінцев В. О., Михайлик Д. П., Цвілий С. М.

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ

Досліджено основні поняття і проблеми використання державно-приватного партнерства в контексті розвитку Запорізької області.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, сталий розвиток, економіка, інвестиції, інновації, проекти, концесії

Basic concepts and problems of using the public-private partnerships in the context of development of Zaporozhzhia area have been considered in the article

**Key words:** public-private partnership, sustainable development, economy, investment, innovation, projects, concessions

Дефініція „державно-приватне партнерство” (далі ДПП) аналогічна вже використовуваному в багатьох країнах терміну „public - private partnership” (PPP), який вживають фактично для будь-яких видів взаємодії державної влади і приватного бізнесу [1]. Така співпраця має багатовікову історію. В Україні на початку ХХ ст. державно-приватне партнерство широко застосовувалося у вигляді концесій при прокладенні залізниць.

Класичний приклад ДПП останніх десятиліть представляє нам Великобританія, що використовує „приватну фінансову ініціативу” („private financing initiative – PFI”). Її суть полягає у використанні приватних інвестицій при здійсненні масштабних державних проектів. Покриття витрат і отримання прибутку приватним інвестором відбувається або за рахунок прибутків від експлуатації об’єкту, або завдяки бюджетним виплатам. Доволі часто інвестор бере участь в наступній експлуатації створеного об’єкту, включаючи його кадрове забезпечення. Приватна фінансова ініціатива знайшла застосування при будівництві інфраструктурних об’єктів, шкіл, лікарень і т.п. Число таких проектів сумарною вартістю в мільярди фунтів стерлінгів щорічно досягало декількох десятків [4].

На наш погляд, ефективна державна і регіональна антикризова політика в Україні повинна широкомасштабно використовувати інструменти державно-приватного партнерства з реальним залученням значних фінансових ресурсів.

Яким же чином гарантувати інтереси держави і бізнесу, враховуючи при цьому природну різницю в правах на джерела і об’єкти фінансування проекту, матеріальну і інтелектуальну продукцію, що створюється у рамках цих інвестиційних проектів? Дієвим знаряддям в досягненні поставленої мети може стати державно-приватне партнерство (ДПП). Методологічна основа державно-приватного партнерства відбита в роботах таких учених, як А.І. Анчишкин, А.Р. Білоусов, В. Г. Варнавський, С. Ю. Глазьев, Л.І. Єфимова, В. В. Івантер, А.Г. Коровкін, В.С. Сутягін і інші [1-9].

Дослідження спрямоване на вирішення важливого наукового завдання визначення проблем і перспектив використання інструментів державно-приватного партнерства в контексті завдань забезпечення стійкого розвитку Запорізького регіону.

Державно-приватне партнерство (ДПП) - це нове вираження у вітчизняній управлінській практиці. Проте його зміст і вже тим більше способи ефективного застосування в сучасному державному управлінні розроблені недостатньо повно. Актуальність цього питання викликана підвищеним інтересом до нього органів державної влади. Для її розвитку вже здійснені деякі організаційні заходи, наприклад, створені експертні ради у рамках деяких органів виконавчої влади, проведені наукові конференції на республіканському і регіональному рівнях. За оцінками експертів, ДПП позиціонується як „нову технологію розвитку економіки” [3].

Перезавантаження вимагають фінансова система України, механізм державного управління. Фінансова криза українською негативно позначилася на економічному становищі нашої країни, у зв'язку з чим актуальність забезпечення стійкого її розвитку і регіонів зростає багаторазово. Вирішення цієї проблеми слід забезпечити не за рахунок згорання інвестиційних і інноваційних проектів і програм, а як раз навпаки, за рахунок їх відбору і відчутної підтримки ключових з таких проектів як з боку державної і регіональної влади, так і з боку приватного капіталу.

Про це свідчить і антикризова політика провідних країн, орієнтована на стимулювання споживчого попиту, інвестицій в будівництво, зниження податків, рефінансування банків, зниження облікових ставок, надання бюджетних кредитів і субсидій. Довгостроковими цільовими орієнтирами такої політики є відмова від екстенсивного розвитку, зростання ефективності більшості галузей, зниження ресурсоемності і генезис нових галузей, що визначають формування нових технологічних устроїв.

Ефективною основою такої політики в Україні повинні стати створення і використання інститутів і інструментів державно-приватного партнерства, яке можна визначити як співпрацю між державою (регіонами) і приватним бізнесом в середньо - або довгостроковому плані, що припускає розподіл вкладень і ризиків, а також об'єднання фінансових ресурсів і компетенцій. Основними формами ДПП, як відомо, є такі:

- передача державою в оренду приватним компаніям своєї власності на відшкодувальній основі;
- контракти, які держава укладає з приватними компаніями;
- угода про розділ продукції у разі, якщо держава надає приватному підприємству на відшкодувальній основі і на обмежений термін виняткові права на пошук, розвідку і здобич мінеральної сировини на певній ділянці надр, а інвестор проводить ці роботи за свій рахунок і на свій ризик, а потім ділиться отриманою продукцією або прибутками з державою;
- створення державно-приватних холдингів для розвитку пріоритетних галузей економіки;
- концесії [1].

При розвитку ДПП в Запорізькій області слід використовувати механізм концесії. Слід зазначити, що за концесійною угодою інвестор зобов'язується створити (реконструювати) нерухоме майно, що знаходиться в державній або муніципальній власності, а потім він отримуватиме прибуток від експлуатації цього майна. За допомогою подібних угод місцева влада може притягнути приватний капітал в такі сфери, як ЖКГ, зношене на 50-90%, спорт і культуру, туризм і дорожнє будівництво, а також тепло - і електромережеве господарство. За рахунок концесій можна розв'язати і проблему незавершеного будівництва: сьогодні в Запорізькій області багато недобудованих об'єктів, а для завершення їх будівництва потрібно більше 3 млрд. гривень.

Обласній владі необхідно скласти перелік тих об'єктів, які можуть бути запропоновані (після правового „очищення”) в концесію відібраним за конкурсом українським і зарубіжним компаніям. Наприклад, в ЖКГ інвесторів можна запропонувати до 75% пайової участі в державно-приватній компанії. Тим паче, що за цим принципом вже почала діяти програма, по якій держава викупляє деякі об'єкти незавершеного житлового будівництва.

Проте перешкодою залишаються правові колізії. Існуюче законодавство недосконало і не підкріплено необхідною системою підзаконних актів. Тим часом правові стосунки концедента і концесіонера знаходяться на стику відразу декількох розділів законодавства і регулюються дуже складно, з акцентом на інтереси концедента.

Так, об'єкт концесійної угоди відразу ж після його створення перейде у власність держави або муніципалітету, а права концесіонера реєструються лише як обтяження, що сильно знижує інвестиційну привабливість проекту для кредитуючих банків, які не можуть прийняти такий об'єкт як запоруку. При цьому концесіонер зобов'язаний платити концеденту за право користування його майном до тих пір, поки не збіжить термін дії угоди.

Отже, вартість об'єкту концесії для приватного інвестора зростає мало не в два рази. Крім того, регулювання комерційної діяльності концесіонера здійснюється державою - третіми особами незалежно від контрактних зобов'язань концедента. Іншими словами, жоден з партнерів за договором концесії не управляє ризиками регулювання, що теж не сприяє розвитку ДПП в даній формі.

До пріоритетних напрямів розвитку, які вимагають першочергового інвестування, слід віднести наступні галузі економіки Запорізької області :

- машинобудування, харчова та обробна галузі;
- курортно-рекреаційна сфера;
- будівництво і модернізація транспортної інфраструктури;
- агропромисловий комплекс;
- енергозбережні і екологічно чисті технології.

Виходячи з даних Запорізької Торгово-промислової палати потреба в інвестиціях галузей регіону виглядає таким чином: а) машинобудування (19 проектів); б) легка промисловість (2); в) гірничо-добувна промисловість (1); г) металургія (6); д) зв'язок і телекомунікації (3); е) будівництво (7); ж) сільське господарство (15); з) харчова промисловість (8); и) туризм (4); к) інші галузі (5). В той же час структура інвестицій в Запорізький регіон виглядає таким чином (рис. 1).

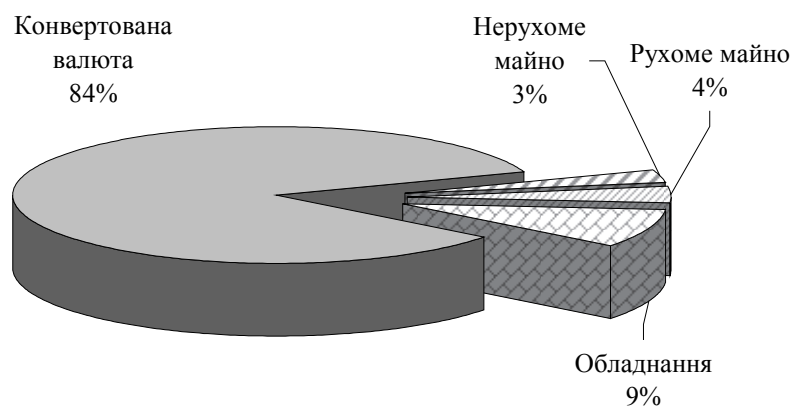


Рис. 1. Структура інвестицій по видах в Запорізький регіон за 1997-2009 рр.

Партнерство з бізнесом дозволяє регіонам і державі в цілому вирішувати системні проблеми розвитку, заощаджуючи бюджетні ресурси, розділяючи ризики і підвищуючи якість робіт і послуг. Інтерес до ДПП для бізнесу складають:

- а) доступ до традиційно державних сфер господарської діяльності;
- б) пряма підтримка з боку влади;
- в) довготривале розміщення інвестицій під державні і муніципальні гарантії.

Жоден скільки-небудь масштабний інвестиційний проект, особливо інфраструктурного характеру, навіть в докризові часи не міг бути реалізований без участі державної і регіональної влади. Більше того, від позицій в міжрегіональній конкуренції за все більші ресурси, що централізуються, залежало майбутнє того або іншого регіону, в т.ч. можливості його стійкого розвитку за інноваційним сценарієм.

В умовах сучасної кризи як владі, так і бізнесу потрібне формування законодавчої бази, чітке розуміння механізмів державно-приватного партнерства. Слід визнати, що алгоритм використання цих механізмів для здійснення регіональних проектів доки не склався. Хоча досвід є і проаналізувати його зараз вкрай корисно.

Кредитні організації і в докризовий час не особливо прагнули входити в масштабні і довгострокові регіональні проекти. Наростаючий дефіцит ліквідності лише посилив цей настрій, так що в нинішніх умовах в ролі базового інвестора великих регіональних проектів може виступати виключно влада. На рис. 2 наведено динаміку прямих іноземних інвестицій (ПІИ) в економіку регіону за 2003-2008 рр. [9].

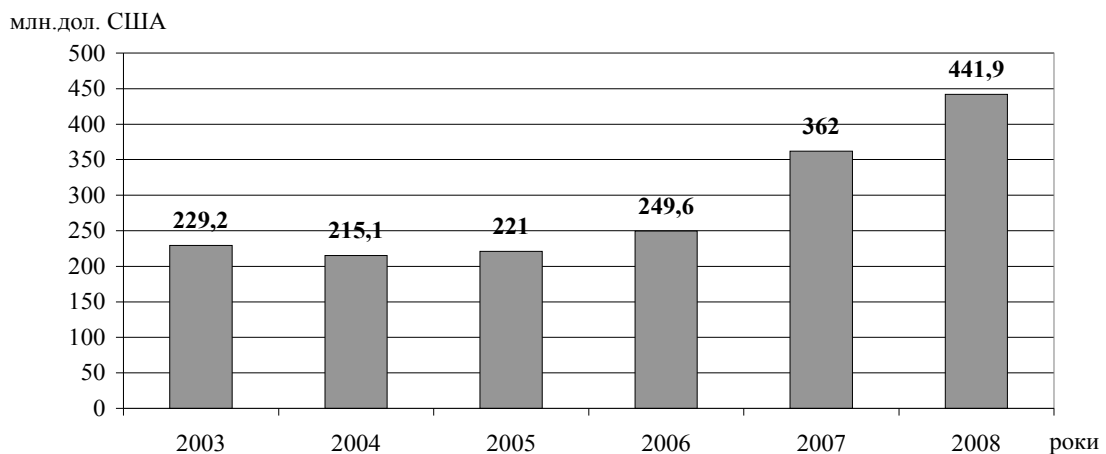


Рис. 2. Динаміка об'ємів прямих іноземних інвестицій в економіку Запорізької області (2003-2008 рр.)

У Запорізькій області застосування інструментів державно-приватного партнерства було б доцільне при рішенні наступних завдань :

- організація фондів підтримки підприємництва і збільшення об'ємів позик, що надаються місцевими бюджетами;
- фінансування інфраструктурних і інвестиційних проектів;
- компенсація відсоткових ставок за кредитами в пріоритетних галузях економіки (машинобудуванні, хімічній промисловості, рекреаційній сфері, будівельному і аграрних секторах);
- здача ряду об'єктів, що знаходяться у власності регіону, в оренду дрібному і середньому бізнесу на пільгових умовах;

- стимулювання розвитку транспортно-дорожнього комплексу шляхом впровадження концесійних механізмів;
- сприяння збільшенню об'ємів інвестицій в проекти, що забезпечують підвищення рівня енергетичної і екологічної безпеки;
- підтримка будівельного сектора шляхом викупу об'єктів високої міри готовності.

Ці заходи дозволять підтримати підприємців, і, отже, зберегти чималу кількість робочих місць, що, у свою чергу, сприятливо позначиться на купівельній спроможності населення. На кожен бюджетну гривню можна притягнути 3-5 гривень приватних інвесторів. На цій ідеї і базується ДПП в економічній сфері.

Сьогодні і держава, і регіони лише приміряються до ДПП, їх практичний досвід в цій сфері небагатий. Змінити ситуацію допоможе створення сприятливих умов для інститутів державно-приватного партнерства. Нехтувати цим потенціалом не варто, адже окрім тактичних завдань є і довгострокова перспектива.

Одним з цікавих започаткувань в області ДПП є підписання інвестиційного проекту в області енергозабезпечення регіону. Зокрема додаткове просування перспективних інвестиційних проектів з боку Запорізької облдержадміністрації забезпечується через оперативне рішення процедурно-організаційних питань, які потрібні для швидшої і ефективнішої реалізації інвестицій.

Так, Запорізька обласна державна адміністрація і компанія „Eurocare” підписали договір на залучення інвестицій в економіку області у розмірі 600 млн. євро. Згідно з інвестиційною угодою на території Приазовського району протягом трьох років будуватиметься вітряна електростанція. Планується встановлення 180 турбін потужністю 2,5 мВт кожна.

Загальна потужність енергогенеруючої станції - 450 мВт, що складає 50% потужності Запорізької атомної електростанції. Завершення встановлення турбін планується на кінець 2011 року. Вартість будівництва одного вітряка - 3,5 млн. євро. Під вітряні турбіни райдержадміністрація виділятиме в оренду 150-170 га землі на 49 років.

Цей приклад показує, що ДПП дозволяє області розв'язати проблему енергоресурсів з використанням альтернативних джерел енергії, що на даний момент актуально, а приватна компанія здійснює свою діяльність заради досягнення основної мети кожного підприємства - отримання прибутку.

Стійкий розвиток України і Запорізької області повинен спиратися не лише на вітчизняний досвід, але і враховувати загальносвітові політичні і економічні тенденції, можливість критичного запозичення зарубіжних механізмів, інструментів і технологій для досягнення цілей державної політики. Найбільш актуальним є використання в широких масштабах державно-приватного партнерства.

Ставиться завдання перерозподілу повноважень між державою, регіонами України і бізнесом в стратегічних галузях, які не можуть бути приватизовані, але для яких у держави на сьогодні немає засобів на розвиток (житлово-комунальне господарство, соціальна сфера, транспорт, благоустрій населених пунктів, об'єкти культурної спадщини і тому подібне). При цьому важливими умовами ефективності ДПП є міра участі бізнесу в проекті, що реалізовується, і збереження за державою істотної міри господарської активності і деякої правомочності власності. Інакше реалізація механізмів ДПП може привести до часткової або повної приватизації бізнесом об'єктів партнерства.

### *Література.*

1. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов / Д.М. Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — №12. — С. 16-24.

2. Бирман Г. Экономический анализ инвестиционных проектов: / Г. Бирман, С. Шмидт/ Пер. с англ. - М: Банки и биржи, ЮНИТИ, 2007. - 631 с.
3. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике /В.Г. Варнавский/ Электрон. ресурс/ Режим доступа: URL [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33)
4. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт / Л.И. Ефимова / Электрон. ресурс / Режим доступа: URL [http://www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php)
5. Лавриненко И. Антикризисные инициативы / И. Лавриненко // Эксперт Украина - 2008. - №46. - Электрон. ресурс/ Режим доступа: URL : <http://expert.ru/printissues/ukraine/2008/46>
6. Ломаченко Т.И. Роль бюджетного финансирования четырех секторов экономики Украины / Т.И. Ломаченко // Культура народов Причерноморья. - 2008. - №149. -С. 32-35.
7. Иватер В.В. Прикладное прогнозирование национальной экономики: учебное пособие / Под ред. В.В. Ивантера, И.А. Буданова, А.Г. Коровкина, В.С. Сулягина. – М.: Экономистъ, 2007. - 896 с.
8. Санникова Т. Фундаментальная предпосылка - можно ли вести бизнес с этим государством? / Т. Санникова // Электрон. ресурс/ Режим доступа: URL: [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?d\\_no=56613](http://www.opec.ru/point_doc.asp?d_no=56613)
9. Зовнішньоекономічна діяльність Запорізької області за 2003-2008 рр.: Статистично-інформаційні збірки. - Запоріжжя: Запорізьке обласне управління статистики, 2003-2009 рр.
10. Электрон. ресурс / Режим доступа: URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Электрон. ресурс / Режим доступа: URL: <http://www.cci.zp.ua/invest/invproj.htm>
12. Духненко В. В поисках внутреннего рынка / В. Духненко, В. Коваленко // Эксперт – 2008. - № 50. – С. 54-59.
13. Духненко В. Одного потенциала мало / В. Духненко, Р. Корнилюк // Эксперт – 2007. - № 49. – С. 76-83.

*Рекомендовано до публікації:  
д.е.н., проф. Швець В.Я., 16.06.2010*

*Надійшла до редакції  
01.06.2010*