

Розділ 5

Організація приватно-державного партнерства при реалізації проектів і програм розвитку промисловості регіону

5.1. Приватно-державне партнерство в забезпеченні інвестиційної привабливості програм розвитку промисловості регіону

Однією з найважливіших проблем економічної науки з початку її існування була проблема взаємодії держави і приватних підприємницьких структур при здійсненні економічної діяльності. Всі економічні реформи в тій чи іншій мірі були направлені або на посилення, або на послаблення ролі держави в регулюванні (регламентації) діяльності економічних агентів, починаючи з теорії «невидимої руки ринку» Адама Сміта, яка виключала активне втручання держави в економіку, і закінчуючи ідеями Д. М. Кейнса про необхідність державного регулювання, «нейтральною» державою президента США Гувера та «новим курсом» президента Ф. Д. Рузвельта, «рейганомікою» з її «дерегулюванням» економіки, французьким «дирижизмом» та англійським «тетчерізмом», і, нарешті, жорстким централізованим управлінням економікою в СРСР і фашистській Німеччині, а також ідеями ліберальних реформ Л. Ерхарда та Е. Т. Гайдара [468, с. 132].

Вищезгадані вчені спиралися на те, що основним інструментом взаємодії державних і підприємницьких структур повинно бути регулювання процесу, орієнтованого на:

- 1) забезпечення економічної стійкості країни. Це означає, що система державного регулювання покликана створити умови, що забезпечують стійкі позиції країни на світових ринках, а також високий рівень якості життя народу;
- 2) забезпечення, створення і підтримку сприятливих умов для досягнення глобальної мети за рахунок визначення найважливіших елементів (інститутів) системи державного регулювання;
- 3) конкретизацію екзогенних і ендогенних умов. Такі цілі повинні бути підставою для вибору пріоритетів у виконанні функцій усіх гілок влади. Такими цілями, наприклад, можуть бути: захист соціально вразливих верств населення, антимонопольна діяльність, регламентація трудових відносин тощо.

Вказані цілі, залежно від змін екзогенних і ендогенних умов, можуть змінюватися, проте сукупність задач протягом достатньо тривалого періоду повинна залишатися відносно стабільною.

Останніми роками в країні активізувалася інституційно-правова діяльність, направлена на розробку механізмів державно-приватного партнерства при реалізації крупних стратегічних проектів у формі державно-приватного партнерства.

Роль держави у взаємодії полягає у визначенні стратегічних цілей розвитку соціально-економічної сфери. На рівні регіонів виникає ще одна важлива проблема – координація індикативних стратегічних планів взаємодіючих партнерів, одночасно розташованих на території декількох крупних економічних районів країни [453, с. 195]. Подібні

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

стратегічні плани повинні стати однією з головних умов формування в економічних районах сприятливого підприємницького клімату для всіх суб'єктів господарювання, незалежно від розмірів і форм власності.

Гармонізація інтересів держави та інтересів підприємництва досягається тоді, коли набір стратегічних зон господарювання у сфері підприємництва кореспондується зі спектром задач, розв'язання яких передбачено в плані соціально-економічного розвитку регіону [465]. Відтак, розробляючи економічну стратегію, необхідно визначити, обслуговування якого набору стратегічних зон господарювання сфери підприємництва дозволить найкраще використовувати наявний стратегічний потенціал, одержуючи при цьому податкові, кредитні та інші преференції. В цьому випадку доцільною формою державного впливу на економічну зацікавленість підприємницьких структур може стати система заходів «м'яких» бюджетних обмежень. Вона припускає наступні форми:

- прямі субсидії підприємствам;
- непрямі субсидії у формі низьких фіксованих цін на продукцію і послуги природних монополій;
- пільги на податки, митні та інші збори державного і регіонального рівнів;
- пільгові кредити, надання гарантій на кредити;
- прострочені платежі до бюджету контрагентам, працівникам, котрі не надали санкцій у формі відкриття справи про банкрутство [362, с. 35].

Питання приватно-державного партнерства починаються з перекладу відповідного англійського терміна *Public-Private Partnership* (PPP). У класичній політекономії «public» протиставляється «private» і об'єднує все «неприватне», тобто державну або місцеву владу, а також громадські організації – сили, що відстоюють інтереси суспільства. Буквальний переклад «public» як «публічний» або «суспільний» створює зовсім інші асоціації. Менше проблем виникає з розумінням терміна «приватний», тобто під ним розуміється «партнер, який надає власні фінансові та інші ресурси, а також послуги або товари з метою отримання прибутку» [230, с. 94].

У вітчизняній літературі або перекладах можна зустріти наступні варіанти, що використовуються як синоніми: приватно-державне партнерство, державно-приватне партнерство, муніципально-приватне партнерство, приватно-суспільне партнерство, приватно-державна кооперація, публічно-приватне партнерство, суспільно-приватне партнерство [238, с. 95].

Як базовий варіант, у роботі використовується термін «приватно-державне партнерство», під яким розуміється, що поряд з державними органами влади партнерами можуть виступати й органи місцевого самоврядування. Вибір даного варіанта термінології обумовлений і тим, що саме це поняття все частіше використовується в сучасному економічному житті країни.

Приватно-державне партнерство дозволяє уникнути, з одного боку, недоліків прямого регулювання держави, а з іншого – «провалів ринку» [24, с. 132]. Ключовий аргумент на підтримку приватно-державного партнерства полягає в тому, що і суспільний (державний), і приватний сектори мають власні унікальні характеристики і переваги, при об'єднанні яких створюється можливість більш ефективно вирішувати поставлені соціально-економічні задачі і досягати кращих результатів саме в тих сферах, де особливо помітні «провали ринку» або неефективність державного управління – як правило, це соціальна сфера і створення інфраструктури.

У зв'язку з новизною приватно-державного партнерства, не склалася система різних визначень цього поняття. Так серед основних варіантів визначення цього терміна можна виділити наступні:

1) ПДП – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом із метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та НДДКР до забезпечення суспільних

послуг. Кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється, як правило, на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації. Економічний ефект для суспільства від партнерства держави і приватного сектора полягає у тому, що воно одержує якісніші товари і високий рівень обслуговування при скороченні витрат. Одночасно на бізнес перекладаються функції інвестування. Партнерство сприяє розвитку інститутів ринку, приватної власності та приватної ініціативи [26, с. 46];

2) ПДП – це форма взаємодії державних і приватних структур з метою надання суспільству найважливіших послуг або продукції. При цьому ключовою метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або продукції найефективнішим способом і за нижчою вартістю, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно [13, с. 22];

3) ПДП – це передача частини функцій, які традиційно виконувала держава компаніям приватного сектора. Розподіл обов'язків між державою і приватним капіталом може варіюватися від виконання недержавними компаніями функцій підрядчика до повної передачі окремих видів державної діяльності в приватні руки. При цьому держава перекладає частину ризиків на компанії приватного сектора, одночасно користуючись досвідом і творчими можливостями останнього. Додатковою перевагою такого партнерства для держави може бути скорочення потреб у бюджетному фінансуванні проектів. У свою чергу, приватні компанії одержують нових замовників і споживачів або навіть цілі ринки збуту, які більш стабільні порівняно з традиційними ринковими нішами [26, с. 31];

4) ПДП – це середньо- або довгострокова ділова співпраця між державним і приватним секторами, що передбачає розподіл ризиків і прибутку від результатів об'єднання знань, досвіду і фінансових ресурсів для досягнення намічених цілей економічної політики [64, с. 30];

5) ПДП – це сукупність форм середньо- та довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих задач на взаємовигідних умовах [24, с. 61];

6) ПДП – це спільне підприємство між приватними і державними юридичними особами. Державна організація/підприємство наймає приватну компанію для здійснення певних робіт, при цьому комерційні ризики розподіляються на тих самих умовах, що і в спільному підприємстві [15].

Таким чином, приватно-державне партнерство, будучи одним із найпоширеніших термінів, не має офіційного розуміння і тлумачення в Україні. Кожен політик вкладає власне бачення в зміст цього поняття. Немає і системного наукового дослідження даного явища.

В цілому визначення даного терміна носять або загальнотеоретичний, або вузькоюридичний характер. Теоретичні визначення не розкривають суті приватно-державного партнерства як бізнес-процесу. Згідно цим визначенням, будь-яка спільна діяльність держави і бізнесу може розглядатися як приватно-державне партнерство, при цьому навіть виконання державного контракту або сплата податків – це «інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом». Водночас юридичні визначення не сприяють розумінню суті партнерства держави і бізнесу як процесу, що, по суті, створює нові економічні та соціальні можливості для громадян, компаній і держави. Багато в чому недоліки визначень пояснюються відсутністю досвіду реалізації проектів приватно-державного партнерства. Знаходячись на початковому етапі, більшість проектів поки що не вступила в інвестиційну стадію, і не генерує досвід і знання для наукового осмислення.

Зарубіжні підходи до даного питання, зокрема, визначення приватно-державного партнерства Standard & Poor's, розкривають нові пріоритети: по-перше, визначено терміни такого партнерства (середньо- і довгостроковий характер), по-друге, передбачається розв'язання суспільних задач (тих самих суспільних благ, які не може генерувати

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

ринок), а, по-третє, наголошується на тому, що держава і бізнес розподіляють вигоди і ризики. У даному визначенні вже міститься більше фактичної інформації, при цьому не конкретизується термін «співпраця», а розуміється так само, як «об'єднання досвіду і експертизи декількох секторів».

Визначення, представлене Європейським банком реконструкції і розвитку, носить більшою мірою юридичний характер, по суті, під ним розуміється виконання бізнесом довгострокового державного контракту, причому в основному у вигляді концесійних угод.

Відзначимо, що, на відміну від Заходу, де приватно-державне партнерство використовується для залучення приватних інвестицій у крупні інфраструктурні проекти, для нашої країни ця модель вирішує не тільки економічну, але і політичну, а також соціальну задачу. Тому проста екстраполяція успішного західного досвіду неможлива без урахування української специфіки.

Пропонуємо під «*приватно-державним партнерством*» розуміти середньостроковий і довгостроковий альянси між державою і бізнесом у формі державного контракту, на основі розподілу вигод і ризиків між сторонами, з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм.

Відповідно до даної точки зору, мета ПДП полягає в тому, щоб, по-перше, знайти ефективний спосіб реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою; по-друге, забезпечити створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг; по-третє, провести ефективну передачу приватному партнеру ризиків, пов'язаних із плануванням, будівництвом, інвестуванням та управлінням поточною діяльністю того або іншого об'єкта. Крім того, держава одержує вигоду від збільшення пов'язаних з проектом бюджетних доходів, а також від непрямих ефектів – поживлення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості соціально-економічних проектів, збільшення податкових надходжень тощо.

На основі даного визначення приватно-державне партнерство можна розглядати як економічну категорію, з позиції якої ПДП – це:

- невід'ємна частина єдиної соціально-економічної системи, що є сукупністю економічних відносин, ресурсів, результатів, ефективності тощо;
- суб'єкт господарської діяльності, що формує виробничо-економічні, ресурсні, фінансово-кредитні і соціальні зв'язки;
- соціально-економічна система, що регулюється інституційним середовищем і направлена на виробництво необхідних суспільству послуг або продукції.

У зв'язку зі зростанням, хоча і повільним, рівня розвитку права та інститутів цивільного суспільства, приватно-державне партнерство стає повноправним суб'єктом економічних відносин у країні [42, с. 5; 147, с. 37].

Причини створення ПДП у соціально-економічній сфері в усіх країнах однакові: це необхідність модернізації інфраструктури і відповідних капіталовкладень, неефективність управління, обмеженість бюджетних коштів, недостатні інвестиції приватних структур, пов'язані з високими ризиками ринку. Практика зарубіжних країн показує, що приватно-державне партнерство доречне у тому випадку, коли необхідний компроміс – об'єднання ресурсів і розподіл ризиків.

Поняття і механізми ПДП укорінилися і наразі використовуються в світовій практиці залучення приватних компаній для довготривалого фінансування та управління суспільною інфраструктурою, включаючи широке коло об'єктів: транспорт, житлово-комунальне господарство, благоустрій тощо.

Актуальність застосування в соціально-економічній сфері приватно-державного партнерства пояснюється багатьма причинами. Вирішення ряду соціально значущих задач затримується через відсутність якісних механізмів залучення інвестицій до даного сектора і його інфраструктури. Оскільки в даний час потенційні інвестори не мають реальних гарантій отримання звітної прибутку або навіть повернення капіталовкладень, вони вимушені, хоч і не завжди виправдано, інвестувати засоби тільки у власний розвиток. На сьогодні в Україні з'явилися умови для внутрішнього інвестування, і необхідно запустити механізм, що дозволяє його здійснити [143, с. 121].

Пельтек Л. В.

У рамках цієї системи держава зможе наділити приватного інвестора правом участі у здійсненні деяких своїх функцій у соціально-економічній сфері, а також правом управління державною чи муніципальною власністю або монопольними видами діяльності.

Мета приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі – знайти ефективний спосіб реалізації соціально-економічних проектів і програм, націлених на вирішення задач, які є прерогативою держави. Керуючий визначається на змагальній основі в ході конкурсу. Успіх реалізації такої взаємодії може бути ефективний тільки за дотримання ряду умов:

- за участю приватного партнера масштаби вирішення соціально значущих задач повинні бути вищими, ніж коли держава їх вирішувала б самостійно;
- участь приватного партнера дозволяє скоротити термін реалізації проекту або програми;
- користувачі продукції чи послуг прихильні до залучення приватного партнера;
- існує конкуренція між можливими приватними партнерами;
- відсутні нормативні або законодавчі заборони на залучення приватного партнера для забезпечення послуг або здійснення проекту в даній сфері;
- існує можливість оцінити результати діяльності;
- витрати на реалізацію проекту або програми можуть бути компенсовані за рахунок коштів від реалізації продукту або через встановлення плати для споживачів;
- проект чи процес виконання певної роботи дозволяють активізувати інноваційний процес.

Порядок проведення робіт при створенні і реалізації проекту приватно-державного партнерства наведено на рис. 5.1.



Рис. 5.1. Етапи проекту приватно-державного партнерства

В Україні наявні приклади проектів, уже реалізованих за схемою приватно-державного партнерства. Як правило, вони локалізовані, забезпечені власною ініціативою місцевих органів влади і невеликі за масштабами. Найбільш популярними сферами реалізації приватно-державного партнерства в країні є:

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

– ЖКГ: передача муніципального житлового фонду на обслуговування комерційній організації, створення спеціалізованих компаній у сфері управління та обслуговування житлового фонду, забезпечення житлового сектора тепlopостачанням і гарячою водою;

- соціальна сфера: створення соціально-реабілітаційного центру для неповнолітніх;
- співпраця в освітянській діяльності;
- транспорт: будівництво автошляхів, організація пасажирських перевезень;
- нерухомість: будівництво готелів; програма «Житло молоді»;
- екологія і благоустрій: реконструкція території міського саду; Набережної, реконструкція площ [64, с. 30].

Задачами організації приватно-державного партнерства в соціально-економічній сфері є справедливий розподіл ризиків підприємства між приватною і державною структурами на основі здатності кожної з них управляти ризиками; а також забезпечення для кожної сторони винагороди з урахуванням прийнятого ризику.

Узагальнюючи наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених, можна виділити наступні характерні риси ПДП:

- ПДП задовольняє потреби суспільного сектора за рахунок реалізації проектів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора;
- ПДП підтримує державні повноваження і функції, при цьому реалізує соціально-економічні програми сумісно з приватним сектором;
- проекти, що реалізуються у формі ПДП, організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін, які працюють задля досягнення сумісних цілей;
- учасниками ПДП можуть бути місцеві і державні органи влади, комерційні підприємства і некомерційні організації;
- учасники ПДП розділяють повноваження і відповідальність;
- учасники ПДП функціонують на рівних умовах;
- учасники ПДП спільно витрачають час і ресурси;
- учасники ПДП розділяють інвестиції, ризики і вигоди;
- учасники ПДП мають чітку угоду, контракт або інший правостановлюючий документ.

Крім перерахованих особливостей, ПДП володіє рядом специфічних рис, пов'язаних з участю в проекті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства [8, с. 90].

До специфічних рис ПДП в країнах ЄС відносять:

- специфічні вимоги бюджетного обліку;
- необхідність особливого «бюджетного» мислення;
- різний правовий статус партнерів;
- детальне регулювання заборгованості державного сектора відповідно до критерій Маастрихтського договору;
- обмежену готовність держави ухвалювати рішення за проектом;
- формальні вимоги до процедури ухвалення рішень;
- різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проекту [58, с. 34].

Основний принцип концепції ПДП полягає у тому, що держава визначає, в яких послугах та інфраструктурі вона має потребу, а приватні інвестори висувають пропозиції, які повинні найбільшою мірою відповідати вимогам держави.

Концепція ПДП, як правило, реалізується в наступному порядку:

- розробка проекту, в рамках якого приватний сектор планує і частково управляє об'єктом інвестицій відповідно до завдань держави;
- фінансування інвестицій державою, зокрема у формі оплати послуг за використання інфраструктури;
- укладення довгострокового договору, зміст і структура якого досить різноманітна. При цьому враховуються способи і терміни платежу, залежність від якості послуг і

певних економічних подій. Розподіл поточних витрат може здійснюватися в договорах по-різному, відповідно до цілей і результатів переговорів між партнерами;

– перехід об'єкта інвестицій після закінчення терміну договору в приватну або державну власність [13, с. 114].

У рамках ПДП держава виконує важливу роль, з одного боку, найважливішого користувача послугами, що надаються в рамках проекту, а з іншого – суб'єкта, що встановлює рамкові умови його реалізації. Таким чином, ПДП розглядається як концепція, що дозволяє використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг суспільних послуг, а також позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних із виконанням проектів.

Говорячи про розвиток ПДП, слід мати на увазі, що така співпраця може здійснюватися і здійснюється практично в різних видах або формах. Класифікаційними критеріями при їх систематизації виступають: ступінь відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе за експлуатацію і технічне обслуговування, капітальні вкладення і поточне фінансування, комерційний ризик, а також ті, кому належать активи, і тривалість співпраці. На основі цієї ознаки виділяють наступні основні форми ПДП, які є похідними договором концесії.

Стосовно крупних інфраструктурних проектів найбільше застосування знаходить така форма, як концесія [216, с. 44]. В історії Росії вже був успішний досвід функціонування концесій як юридичної форми застосування механізму приватно-державного партнерства. У Радянській Росії в період непу вони широко використовувалися в багатьох галузях економіки: в оброблювальній і добувній промисловості, сільському господарстві, залізничному будівництві тощо. За кількістю концесій і за вкладеним капіталом перше місце займала оброблювальна промисловість (24 концесії, 29 млн крб), добувна (14 концесій і 28 млн крб), сільське господарство (7 концесій і 2 млн крб), торгівля (7 концесій і 1,5 млн крб). Ефективність концесійної політики настільки зросла, що було розроблено спеціальний план з метою домогтися з її допомогою збалансованого розвитку різних секторів економіки на основі передових технологій. З політичних причин цей план тоді так і не був реалізований [203, с. 31].

Незважаючи на минулий успішний досвід, інститути держави, бізнесу і суспільства слабо підготовлені до реалізації концесійної системи в сучасних умовах. Підготовка концесійного договору – це дуже відповідальна робота, оскільки будь-яка помилка або неточність через деякий час може дорого обійтися як одній, так і іншій стороні, враховуючи, що концесійний період складає 10, 20, 30, 50 років. У середньому в світі до закінчення терміну дії припиняють діяльність з різних причин і різними наслідками 10-15 % концесій. З іншого боку, багато що визначається готовністю сторін йти на компроміси у зв'язку з обставинами, що змінюються. Все це повинно бути обговорено в концесійному договорі, особливо це актуально для держави, оскільки бізнес має в своєму розпорядженні висококваліфікованих фахівців (юристів, економістів), а рівень підготовки державних урядовців недостатньо високий [209, с. 75].

У Росії 21 липня 2005 року був прийнятий федеральний закон № 115-ФЗ «Про концесійні угоди». Таким чином, з'явилася теоретична можливість застосувати в Росії одну з найпопулярніших в Європі форм приватно-державного партнерства – концесію. Можна відзначити, що прийнятий закон багато в чому не реалізує тих очікувань, які на нього поклалися. Закон достатньо добре захищає інтереси держави, але фактично ігнорує економічні інтереси приватного інвестора [224, с. 181].

З економічної точки зору, договір концесії є видозміненим і вузьконаправленим варіантом договору оренди з надмірним імперативним ухилом на захист державних інтересів, жорстко фіксує усі ризики на стороні концесіонера.

Договір концесії не надає потенційним інвесторам яких-небудь додаткових комерційних чи юридичних прав або додаткового захисту своїх інтересів порівняно з чинним законодавством, за винятком своєї зручності у вигляді комплексності і можливості

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

обґрунтування терміну дії договору, накладаючи водночас ряд істотних зобов'язань і обмежень.

З деяких питань інтереси інвестора можуть бути захищені договором оренди значно краще, ніж договором концесії. Мабуть, тому, що закон у його нинішньому вигляді буде нецікавий приватним інвесторам.

Дану ситуацію могло б змінити ухвалення, крім закону «Про концесійні угоди», більш загального закону «Про приватно-державне партнерство», в якому будуть прописані права і обов'язки кожної сторони. Ухвалення такого документа дозволить досягти вагоміших результатів, зокрема, при реалізації національних проектів у сфері доступного житла, охорони здоров'я, освіти, сільського господарства. Держава виділяє на дані цілі значні кошти, проте їх недостатньо для істотного прориву. Залучення для реалізації цих проектів приватного бізнесу через ПДП може, щонайменше, подвоїти ці засоби.

У рамках концесії виділяються наступні організаційні форми [237, с. 44]:

- BOO (*Build, own, operate* – будувати, володіти, управляти). Приватний партнер відповідальний за проектування, фінансування, будівництво споруди, керівництво і обслуговування об'єкта протягом періоду концесії без умови передачі власності державі. По закінченню періоду концесії первинна угода може бути переглянута, про нову угоду складено договір або об'єкт може бути придбаний урядом;

- BOOT (*Build, own, operate, transfer* – будувати, володіти, управляти, передавати). Домовленість, відповідно до чого об'єкт проектується, фінансується, керується і підтримується концесійною компанією. Власність належить концесіонеру до кінця періоду концесії, після чого власність і права управління передаються державі;

- BOT (*Build, operate, transfer* – будувати, управляти, передавати). Угода, коли об'єкт проектується, фінансується, управляється і підтримується протягом усього періоду концесії. Юридично об'єкт може бути власністю концесії, а може і не бути;

- DBF (*Design, build, finance* – проектувати, будувати, фінансувати). Форма приватно-державного партнерства, коли держава залучає для придбання активу приватні фінанси без надання повноважень приватному сектору управляти;

- DBFO (*Design, build, finance and operate* – проектувати, будувати, фінансувати і управляти). Головна форма приватно-державного партнерства в британській системі, відповідно до якої постачальники послуг відповідальні за проект, будівництво, фінансування й управління активами;

- DBO (*Design, build, operate* – проектувати, будувати, управляти). Форма приватно-державного партнерства, в якому державний сектор забезпечує фінанси для капіталовкладень у проект, передаючи приватному сектору права на відбір постачальників, здійснення проектування, будівництво і поставку деяких або всіх експлуатаційних елементів.

Слід зазначити, що навіть у тих випадках, коли приватний сектор приймає на себе всі обов'язки з експлуатації і фінансування, як це відбувається на умовах концесії, виконує він ці обов'язки в рамках правової структури, яка створюється державою. Метою участі держави у створенні такої правової структури є захист споживачів від монопольного ціноутворення, забезпечення відповідності санітарним та екологічним нормам і застосування механізмів субсидування, які гарантували б доступ до послуг найбільш уразливої частини населення [217, с. 57].

Дана класифікація заснована на виділенні особливостей процесу взаємодії і носить організаційний характер, визначаючи перелік дій, які держава передає на виконання підприємницьким структурам.

Відповідно до іншої класифікації [178, с. 134], форми пропонується розділяти на основі юридичних особливостей оформлення ПДП.

1. Державний контракт – це договір постачання товарів, робіт або послуг для забезпечення державних потреб, передбачених у витратах бюджету. Державний контракт складається органами державної влади або уповноваженим органом з фізичними і юридичними особами.

2. Договір оренди – форма майнового договору, за якої державна власність передається в тимчасове володіння і користування або в тимчасове користування приватному сектору – орендарю за орендну платню. Наприклад, у сільському господарстві і добувних галузях оплачується тимчасове користування землею або надрами. Включає земельну ренту, амортизацію відсотка за користування матеріальними активами. Плоди, продукція і доходи, одержані орендарем у результаті використання орендованого майна відповідно до договору, є його власністю.

3. Державно-приватні підприємства є формою сумісного володіння бізнесом, за якої результати діяльності розподіляються між учасниками (державна – підприємництво) пропорційно до їх частки в капіталі компанії.

4. Угода про розподіл продукції (УРП) – спеціальний тип договору про організацію спільного підприємства. Звичайна угода про розподіл продукції є договором, укладеним між компанією (підрядчиком) і державним підприємством, яке уповноважує підрядчика провести проектно-будівельні роботи й експлуатацію об'єкта в певних межах відповідно до умов угоди. Повноваження держави ґрунтуються на володінні ліцензією, наданою відповідно до норм діючого законодавства.

5. Договір концесії – договір, на основі якого визначаються умови і порядок того, як концедент (державна) передає концесіонеру право на експлуатацію природних ресурсів, об'єктів інфраструктури, підприємств, устаткування. Концедент одержує винагороду у вигляді разових або періодичних платежів.

Концесійні угоди реалізуються на основі державного майна, зокрема з використанням бюджетних коштів. У разі неможливості залучення державних ресурсів має місце делегування приватним партнерам права ведення певного бізнесу, монопольні права на ведення якого належать державі (наприклад, паркування).

До найбільш традиційної і поширеної форми слід віднести контракт на виконання поставок товарів, робіт і послуг для державних потреб. Ефективна співпраця в рамках даної форми припускає розробку розгалуженого контрактного права і створення відповідної інфраструктури держзакупівель. Прикладом успішної співпраці в рамках даної форми ПДП є досвід США.

Більш узагальнену класифікацію пропонує Д. П. Амурц [13, с. 74]. Він розділяє форми ПДП за ступенем взаємозалежності партнерів у ході взаємодії. Виходячи з цього, формуються три основні моделі:

1) До найбільш традиційної форми реалізації, яка характеризується найнижчим ступенем взаємозалежності, віднесено контракт на виконання поставок товарів, робіт і послуг для державних потреб. Ефективна співпраця в рамках даної форми припускає розробку розгалуженого контрактного права і створення відповідної інфраструктури держзакупівель.

2) Модель «оператор» – передача державою комерційному підприємству на певних умовах функцій використання, управління і фінансування державного майна при збереженні за державою права власності на це майно. Основними формами такої моделі ПДП можуть виступати оренда, лізинг, угода про розподіл продукції, концесія. Ця модель широко використовується в добувному секторі національної промисловості. В експериментальному режимі модель перевіряється в деяких регіонах країни для реформування ЖКГ.

3) Модель «кооперація» – модель сумісної проектної компанії, коли у власності, фінансуванні й управлінні одночасно беруть участь держава і приватні інвестори. Для цієї моделі характерний найбільший ступінь взаємозалежності партнерів, оскільки при її реалізації відбувається консолідація інвестиційного потенціалу державних і підприємницьких структур. Ця модель використовується в сферах, де важко розподілити відповідальність між партнерами [54, с. 24].

Суть такої співпраці полягає в державному співфінансуванні на основі довгострокового пільгового кредитування структуроформуючих (тобто володіючих масштабним

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

кумулятивним ефектом) проектів як у сфері розробки технологічних інновацій, так і на етапі їх впровадження у виробничий цикл. При цьому в українських реаліях саме за державою повинна залишатися ініціатива створення державно-приватних партнерств (ПДП) у сфері ключових напрямів інновацій, через його домінуючу зацікавленість у розвитку інноваційної економіки країни, відсутності достатніх макроекономічних передумов для переходу до широкомасштабного інноваційного розвитку.

Ще одну принципову систему форм ПДП пропонує О. І. Кузнецова [230, с. 89]. Головною рисою її підходу є врахування ознак власності на ресурси, що інвестуються, і результати взаємодії, які в більшості випадків визначають принципову доцільність і зацікавленість сторін у взаємодії. Відповідно до даної класифікації, форми ПДП можна представити таким чином:

- 1) форма концесії – приватне фінансування й управління за наявності приватно-державної власності на результати взаємодії;
- 2) форма кооперації – приватно-державне фінансування й управління за наявності приватно-державної власності на результати взаємодії;
- 3) форма оператора – приватно-державне фінансування й управління за наявності державної власності на результати взаємодії;
- 4) форма договору – приватне фінансування і управління за наявності приватної власності на результати взаємодії;
- 5) форма лізингу – приватно-державне фінансування й управління за наявності приватної власності на результати взаємодії.

Використання даної класифікації дозволяє точніше визначити характер взаємодії, деталізація особливостей якої надалі дозволить розподілити обов'язки між сторонами даної взаємодії.

5.2. Функціональна роль приватно-державного партнерства при залученні приватного капіталу в проекти і програми розвитку промисловості регіону

Україна – держава з істотними міжтериторіальними відмінностями на рівні економічного розвитку, забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури, інвестиційних можливостей державного і приватного сектора. В зв'язку з цим основою державної політики соціально-економічного розвитку територій повинно стати вирівнювання умов для забезпечення економічного зростання на всій території країни з одночасним скороченням міжтериторіальних відмінностей на рівні інвестиційного потенціалу [229, с. 94].

За формою управління можна виділити наступні типи інвестиційної політики держави в соціально-економічній сфері – ліберальну й централізовану.

Ліберальному типу інвестиційної політики властиві переважно економічні методи державного регулювання інвестиційними процесами, розвинена вертикальна система інвесторів, а також різноманітні джерела інвестицій (приватні, державні, комплексні тощо), розвинена фінансова інфраструктура. Роль держави полягає у встановленні «правил гри» у взаємовідносинах «інвестор – держава», що дозволяє економічній системі саморегулюватися і розвиватися відносно вільно.

Цьому типу інвестиційної політики протиставляється *централізована* інвестиційна політика, основною рисою якої є використання переважно жорстких адміністративних методів управління. Джерела інвестицій у цьому випадку формуються за допомогою акумуляції ресурсів різними державними структурами; централізовано здійснюється довгострокове прогнозування, а загальне правове поле жорстко регламентує розвиток інвестиційного процесу.

Виходячи з цих критеріїв, сучасну регіональну інвестиційну політику держави в соціально-економічній сфері, що проводиться більшістю регіонів України, можна оцінити як централізовану. Роль державного втручання суттєва як за обсягами контрольованих інвестицій, так і за ступенем регулювання даного процесу.

В даний час державі необхідний поступовий перехід від формалізованого централізованого типу державної інвестиційної політики держави в соціально-економічній сфері до ліберального її типу, оскільки для подальшого забезпечення стабільності або зростання інвестиційного потенціалу необхідне використання механізмів взаємодії зі сферою підприємництва. Фінансування проектів у соціально-економічній сфері повинно здійснюватися за рахунок як державного бюджету і регіональних джерел, так і приватних інвестицій. При цьому обов'язково повинно існувати державне регулювання, що пов'язує між собою територіальні соціально-економічні програми [61, с. 38]. Перехід у бік лібералізації в даному секторі економіки повинен виявлятися у зростанні затребуваності комплексних технологій фінансування програм соціально-економічного розвитку територій, більшість з яких спирається на принцип державно-приватного партнерства. Принцип партнерства повинен враховувати інтереси підприємництва і стимулювати приватні інвестиції в соціально-економічну сферу господарювання за рахунок державних вкладень.

Умовою ефективного досягнення цілей і розв'язання задач, поставлених у рамках регіональної політики, направленої на забезпечення добробуту населення, стійкого економічного зростання на базі підвищення конкурентоспроможності української економіки, в середньостроковій перспективі є впровадження в економічну політику держави цілого ряду нових інструментів і механізмів, що відображають новий підхід до регіональної політики. Цей підхід заснований на максимально повному використанні переваг державного устрою у проведенні економічної політики.

Так зусилля держави щодо створення умов для максимального повного використання можливостей зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання повинні ґрунтуватися на реалізації механізмів партнерства між державними структурами і сферою підприємництва та концентруватися на наступних напрямках:

- сприяння процесу розробки регіональних програм соціально-економічного розвитку (розробка нового типового макету програм, методичних рекомендацій з їх складання), що сприяють, зокрема, вирішенню завдань державної програми соціально-економічного розвитку;
- сприяння впровадженню в регіонах системи програмно-цільового бюджетування і бюджетування, орієнтованого на результат;
- залучення підприємницьких структур у систему досягнення цілей державної влади;
- розробка модельних законів і нормативних актів для регіонів і муніципальних утворень, направлених на забезпечення сприятливого підприємницького клімату;
- вивчення і розповсюдження кращої практики зі стимулювання соціально-економічного розвитку на регіональному і місцевому рівнях;
- розробка і впровадження додаткових заходів підтримки інвестицій в окремих регіонах шляхом створення техніко-впроваджувальних економічних зон з державною участю.

Ґрунтуючись на дослідженні підходів до реалізації державних і регіональних проектів та програм соціально-економічного розвитку, можна зробити висновок про необхідність розвитку механізмів приватно-державного партнерства при реалізації інфраструктурних проектів. Нагальним постає питання прийняття відповідних актів, стимулюючих розширення використання на регіональному рівні лізингових і концесійних механізмів фінансування інвестиційних проектів, практики змішаного фінансування інвестиційних проектів з формування інфраструктури, житлово-комунального господарства. Велике значення матиме розвиток практики максимально тісної взаємодії з підприємницькими асоціаціями у розробці і реалізації політики регіонального (муніципального) розвитку.

Крім того, необхідне проведення політики з виявлення і розвитку економічних кластерів на територіальному рівні, яка характеризується тим, що основна увага

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

надається зміцненню мереж взаємозв'язків між економічними суб'єктами – учасниками кластера, з метою спрощення доступу до нових технологій, розподілу ризиків у різних формах спільної економічної діяльності, в т. ч. для сумісного використання знань і основних фондів, зниження транзакційних витрат за рахунок збільшення довіри між учасниками кластера (транзакційні витрати – це витрати, що забезпечують перехід прав власності із одних рук до інших та охорону цих прав. На відміну від трансформаційних витрат, транзакційні витрати не пов'язані із самим процесом створення вартості. Вони забезпечують транзакцію).

До числа основних напрямів кластерної політики державних і регіональних органів влади слід віднести [290, с. 80]:

- співфінансування аналітичних досліджень структури кластера, визначення сильних і слабких місць кластера, розробка плану розвитку кластера, його стратегії та цілей;
- створення в кластерах центрів з обміну знаннями і встановлення контактів, залучення зацікавлених організацій до сумісних дій у рамках кластера;
- сприяння комерціалізації результатів дослідницької діяльності;
- сприяння проведенню соціально-економічних реформ на регіональному і місцевому рівнях;
- створення стимулів для впровадження інструментів стратегічного планування, програмно-цілового бюджетування і бюджетування, орієнтованого на результат;
- створення нових механізмів адміністративного регулювання і управління, взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, розвитку механізмів приватно-державного партнерства на регіональному і місцевому рівнях;
- створення системи державного моніторингу регіональних соціально-економічних показників, виявлення і розповсюдження кращої практики: моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів і муніципальних утворень, стан нормативно-правової бази, процесів соціально-економічних реформувань, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу і здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних можливостей для реалізації крупних інвестиційних проектів, створення системи збору і розповсюдження кращої практики проведення реформ на регіональному і місцевому рівнях;
- сприяння реалізації пілотних проектів соціально-економічних реформ на регіональному і місцевому рівнях, розробка та ухвалення нормативно-правової бази для проведення експериментів зі впровадження нових інструментів соціально-економічної політики в окремих регіонах і муніципальних утвореннях.

Реалізація даних заходів дозволить у середньостроковій перспективі скоротити надання державної і регіональної фінансової допомоги [342, с. 234]. При цьому державна підтримка програм здійснюється не шляхом прямих фінансових надходжень, а через створення стимулів для власних зусиль регіональних і місцевих органів влади, а також нормативно-правову, методичну і методологічну допомогу в проведенні реформ, орієнтованих на поліпшення підприємницького клімату, розвиток соціально-економічної сфери, що забезпечують зростання добробуту населення.

Узагальнення вищенаведених висновків дозволяє сформулювати перший з принципів організації структур, побудованих на основі ПДП, – це принцип стратегічного регулювання соціальних наслідків: заходи, що реалізуються в рамках ПДП, повинні бути направлені на забезпечення досягнення стратегічних цілей соціального розвитку регіону. При цьому функція визначення стратегічних цілей і напрямів розвитку покладається на державний сектор, який використовує сферу підприємництва як механізм досягнення поставлених цілей, застосовуючи весь комплекс функцій планування, організації, контролю і регулювання.

На сьогоднішній день основними проблемами на шляху реалізації соціально-економічних програм виділяють наступні:

- недостатність фінансових ресурсів для покриття поточних валових інвестиційних потреб соціально-економічної сфери;

– недосконалість державного регулювання при акумуляції інвестиційного бюджету: використання переважно прямих державних інвестицій при низькій окупності, що призводить до поступового вичерпання ресурсів;

– перевантаженість бюджету витратами, що виділяються на безповоротній основі і територіальні відмінності в розподілі інвестицій, які в довгостроковій перспективі можуть призвести до ряду негативних тенденцій у зайнятості, розселенні та інших соціальних аспектах життя населення;

– неефективне розміщення інвестицій і невиправдане перевищення витрат у будівництві за рахунок державних коштів.

У цих умовах необхідний пошук варіативних способів упровадження механізмів ПДП, нових базових підстав для досягнення стратегічних цілей. У свою чергу, розробка стратегії вимагає формулювання мети розвитку регіону, а також принципів і механізмів взаємодії підприємництва і держави. У найзагальнішому вигляді вирішення задачі підвищення інвестиційної привабливості соціально-економічної сфери сучасні вчені [26, с. 221] зводять до:

– зниження ризиків інвестування (поліпшення «інвестиційного клімату»);
– створення таких умов у даному секторі економіки, щоб інвестиції забезпечували достатньо високу норму дохідності.

Основні державні заходи держави повинні бути направлені на те, щоб зробити інвестиції в соціально-економічні проекти рентабельнішими.

Узагальнимо рекомендації, які повинні сприяти інтенсифікації процесу взаємодії двох сфер у формі ПДП:

1. Встановити партнерські відносини між підприємництвом і державою на позиціях взаємної необхідності для реалізації загальної мети – стійкого і перспективного розвитку соціально-економічної сфери.

2. Передбачити правові гарантії в реалізації цих принципів, механізмів і етапів, усунути принцип сепарації і замінити його на принцип взаємозацікавленості.

3. Створити єдиний інформаційний простір для всіх суб'єктів взаємодії підприємництва і держави.

4. Розробити варіативні моделі сумісної реалізації програм соціально-економічного розвитку.

5. Систематично проводити індикативну діагностику стану всіх сфер життєдіяльності суспільства, що дозволить визначити чітку спрямованість управлінських дій і рішень обох елементів взаємодії. Виділити пріоритети в напрямках розвитку і суб'єктів взаємодії, а на їх основі визначити можливі точки зіткнення і ситуації розузгодження для того, щоб сформувані стратегію дій.

6. Розробити механізм підтримки функціонування системи «державна – підприємство», використовуючи такі інструменти, як податкові пільги, гарантії, безпроцентні кредити тощо.

Для формування конструктивного діалогу між державою і підприємництвом необхідно сформулювати чітку, єдину державну політику вирішення соціально-економічних питань щодо бізнесу [35, с. 40]. Дана проблема може бути розв'язана на основі системи приватно-державного партнерства, що передбачає взаємодію держави і підприємництва на якіснішому рівні. До пріоритетних напрямів застосування ПДП відносяться будівництво соціального житла, міська інфраструктура, і на даний момент уже існують приклади здійснення проектів на принципах ПДП. Практика показує, що українське бізнес-співтовариство цікавить не стільки доступ до державних коштів, скільки зняття нормативних бар'єрів для інвестування в об'єкти інфраструктури [52, с. 27].

За умови готовності приватного сектора прийняти на себе основні ризики, пов'язані з інвестуванням у соціально-економічні проекти і програми, держава повинна однозначно взяти на себе відповідальність за ризики, які знаходяться поза сферою впливу приватного сектора.

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

Основними умовами успішної реалізації соціально-економічних проектів, організованих у формі ПДП, є:

- чіткі цілі проекту, сформульовані державою;
- реальна політична і фінансова підтримка уряду;
- прозорість процедур;
- ефективна структура проекту;
- єдине розуміння цілей проекту державними і приватними партнерами;
- безпосередня активна участь муніципальних органів влади в реалізації проектів ПДП.

Реалізація цих програм у структурі ПДП повинна мати багаторівневу структуру з чітким виділенням цілей, задач і пріоритетів кожного рівня. Досвід світового розвитку показує, що в умовах економічної кризи політика, орієнтована на взаємодію держави і підприємництва, дає відчутні результати в досягненні збалансованого економічного зростання. Становлення ПДП є, в першу чергу, задачею регіонів і міст. Останнім часом державна політика була націлена на забезпечення сприятливого середовища для розвитку бізнес-сфери і застосовувала при цьому різні механізми підтримки підприємництва. За декілька років був пройдений шлях від окремих підприємств за його інвестиційною підтримкою до цілісного комплексу заходів, направлено на становлення і розвиток вітчизняного бізнесу. Зараз більшість місцевих адміністрацій надає істотну допомогу в розвитку підприємництва: виділяються об'єкти, приміщення, земельні ділянки, здійснюється заохочення до створення і функціонування суспільних об'єднань підприємців та ін.

Сучасні наукові дослідження показують, що сфера підприємництва загалом готова вирішувати ключові проблеми соціально-економічного розвитку. Але при цьому для забезпечення даної співпраці необхідно створити сприятливі умови для його розвитку, оскільки іншого способу забезпечення масштабності розв'язання даних проблем немає. В цілому бізнес не може не брати участі в розв'язанні тих задач, які формулює держава [87, с. 13]. Проте, на нашу думку, задля взаємодії влади і бізнесу необхідне створення сприятливих умов для зростання підприємницької активності. З метою досягнення вищезгаданих цілей, необхідне вирішення наступних завдань:

- розвиток партнерських відносин між органами державної влади і підприємницькою сферою;
- реалізація комплексу заходів щодо подолання й усунення адміністративних бар'єрів на шляху розвитку підприємництва;
- підсилення «прозорості»: прийняття органами державної влади рішень через упровадження механізму суспільної участі в підготовці й обговоренні нормативних і законодавчих актів, регулюючих сферу підприємництва;
- активізація розвитку партнерських відносин між представниками держави і підприємництва;
- забезпечення взаємодії держави і підприємництва на рівні науки через упровадження нових ефективних розробок.

Вирішення даних завдань сприятиме активізації використання інвестиційного потенціалу ПДП, що, у свою чергу, в змозі забезпечити в майбутньому розширення припливу інвестицій у відповідні проекти і програми. Під терміном «інвестиційний потенціал ПДП» розуміється максимально можлива сукупність ресурсів, які можуть бути використані при здійсненні інвестиційної діяльності. Дане визначення доцільно доповнити такими поняттями, як «інвестиційний потенціал держави» (*ПД*) – це сукупність засобів, які можуть бути залучені з бюджету для задоволення інвестиційних потреб соціально-економічного проекту або програми, та «інвестиційний потенціал ПДП» (*ППДП*) – можливість розширення об'ємів інвестиційних ресурсів для реалізації проекту або програми за рахунок використання механізмів ПДП.

Основною метою ПДП є соціальний ефект, одержаний у результаті взаємодії, який представлений у структурі двох категорій:

1. Результат від інвестування засобів у розв'язання соціальних задач через реалізацію відповідних проектів і програм, для якого необхідні засоби в об'ємі інвестиційних потреб проекту або програми (ІПП).

2. Економія бюджетних ресурсів у результаті організації ПДП ($\Delta B\Phi_{ПДП}$), яка може забезпечити соціальний ефект при фінансуванні заходів, націлених на вирішення актуальних соціально-економічних задач поза рамками досліджуваних проектів (програм).

У даній роботі досліджується взаємозв'язок цих показників із метою визначення того, як використання інвестиційного потенціалу ПДП впливає на ефективність реалізації проектів або програм.

При розробці проекту (програми), в першу чергу, відбувається визначення цільових результатів, на основі яких формулюється сума інвестиційних потреб проекту або програми [282, с. 10], після чого здійснюється оцінка відповідності інвестиційного потенціалу держави фінансовим потребам проекту, що підкріплюється висновком про його достатність ($ИПП = ИП_d$) або дефіцит ($ИПП > ИП_d$).

На рис. 5.2 представлено розподіл інвестиційного потенціалу суб'єктів з основних сфер господарювання. З метою дослідження, інвестиційна потреба у сферах господарювання була класифікована таким чином:

- інвестиційний потенціал економічної сфери господарської діяльності як сфери інвестицій, у якій визначальне значення має отримання економічного ефекту (прибутку);
- інвестиційний потенціал соціально-економічної сфери господарської діяльності як сфери діяльності, в якій первинним критерієм ефективності вкладень виступає характеристика соціальної ефективності проекту. Інвестиційна потреба формується за рахунок прийнятих цільових програм, у яких основною метою є розв'язання соціально-економічних задач регіонів.

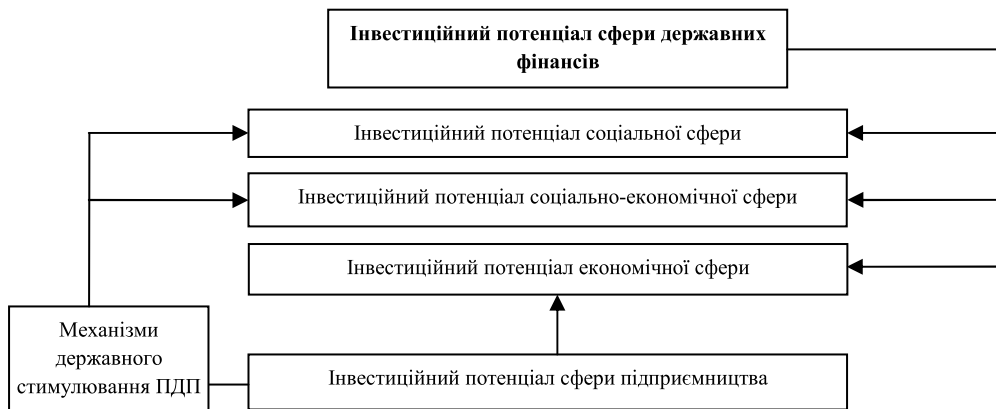


Рис 5.2. Схема реалізації інвестиційного потенціалу різних форм власності

Інвестиційний потенціал суб'єктів інвестування розподіляється, виходячи з критерію форми власності [108, с. 184]. В даному випадку під інвестиційними ресурсами розуміється максимально можлива сукупність ресурсів відповідної форми власності, які можуть бути використані для покриття інвестиційних потреб соціально-економічних проектів і програм у формі капітальних вкладень. Так можна виділити:

- інвестиційний потенціал сфери державних фінансів;
- інвестиційний потенціал сфери приватних інвестицій.

**Розвиток регіональної промислової політики держави:
теорія, методологія, механізми**

Оцінка інвестиційного потенціалу різних сфер народного господарства важлива при плануванні інвестиційної діяльності та узгодженні програм і проектів капітальних вкладень з їх фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням.

При оцінці інвестиційного потенціалу економічної і соціально-економічної сфер господарської діяльності можна помітити, що найбільший інвестиційний потенціал має економічна сфера, при цьому в ній зосереджено до 95 % інвестиційного потенціалу сфери підприємництва [284, с. 42]. Однією з причин низького рівня використання інвестиційного потенціалу підприємництва для вирішення соціальних задач є той факт, що підтримка соціально необхідних програм на сьогоднішній день є однією з функцій державного сектора разом з такими, як підтримка правової бази ринкових відносин, правоохоронна функція тощо [25, с. 54]. Тому розширення інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання за рахунок підприємницького капіталу сьогодні можливе тільки при використанні відповідних механізмів взаємодії з державою (рис. 5.2).

Вплив форм організації ПДП на рівень соціального ефекту виявляється таким чином: у разі дефіциту III_D досягнення результату маловірогідне, отже, основна мета ПДП полягає в досягненні цього рівня.

Тобто, інвестиційний потенціал ПДП є різницею між III_P і III_D . У разі відповідності III_D інвестиційним потребам проекту, головною метою ПДП є скорочення потреби в бюджетному фінансуванні, в результаті чого рівень інвестиційного потенціалу ПДП для даного випадку можна охарактеризувати таким чином:

$$III_{ПДП} = III_P - (III_D - \Delta B\Phi_{ПДП}). \quad (5.1)$$

Грунтуючись на представленому вище формулюванні соціального ефекту, об'єм засобів, направлених на його досягнення, у разі дефіциту (ΦPE_{II}) і достатку (ΦCE_O) інвестиційного потенціалу держави визначається таким чином:

$$\Phi CE_{II} = III_{ПДП} + III_D - \Delta B\Phi_{ПДП}; \quad (5.2)$$

$$\Phi CE_O = III_{ПДП} + III_D. \quad (5.3)$$

Для оцінки внеску ПДП у кінцевий результат реалізації проекту (програми) додається використання показника ($KPE_{ПДП}$), який дозволяє оцінити, на скільки відсотків використовування інвестиційного потенціалу ПДП збільшило рівень соціального ефекту:

$$KPE_{ПДП} = \frac{III_{ПДП} - \Delta B\Phi_{ПДП}}{III_P}, \quad (5.4)$$

де $KPE_{ПДП}$ – коефіцієнт ефективності ПДП.

Задля оцінки впливу ПДП на соціально-економічну ситуацію для окремо взятої територіальної одиниці пропонується застосування коефіцієнта інтенсивності використовування ПДП ($KI_{ПДП}$), який визначає частку інвестицій у соціально-економічні програми, кошти на які одержані в результаті організації ПДП.

$$KI_{ПДП} = \frac{\sum III_{ПДП}}{\sum I_{СЕПП}}, \quad (5.5)$$

де $I_{СЕПП}$ – інвестиції в соціально-економічні проекти і програми.

Таким чином, застосування даної системи показників дозволяє оцінити рівень ефекту, досягнутого від інтенсифікації реалізації соціально-економічних проектів і програм завдяки використанню інвестиційного потенціалу ПДП.

У найзагальнішому вигляді вирішення задачі підвищення інвестиційної привабливості соціально орієнтованих проектів і програм зводиться до створення таких умов, за яких інвестиції забезпечували б зрівноважену з економічною сферою норму прибутку [108, с. 144]. Тому основні заходи держави при формуванні механізмів взаємодії повинні бути направлені на те, щоб зробити інвестиції рентабельнішими, отже, мета державного регулювання при організації взаємодії зі сферою підприємництва – забезпечити вищий

ефект від сумісної реалізації проекту. Це може виражатися в наданні податкових пільг, забезпеченні законодавчої підтримки сумісних програм і в інших механізмах. Для залучення засобів сфери підприємництва до вирішення соціально-економічних задач необхідні заходи протекціонізму, що забезпечує для підприємця більш вигідні умови [125, с. 84].

На підставі цього можна сформулювати ще два основні принципи організації ефективної взаємодії державних і підприємницьких структур при забезпеченні зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання:

– принцип взаємозацікавленості: взаємодія повинна ґрунтуватися на взаємовигідності, в результаті чого ефект від взаємодії максимальний, якщо кожна із сторін бачить можливість досягнення інтересів тільки за сприяння іншої сторони;

– принцип паритету інтересів: жодна зі сторін не ставить перед собою на меті схилити іншу сторону до сприяння проти її волі або на шкоду її інтересам.

У ситуації, що склалася, для успішнішого вирішення соціально-економічних задач необхідні механізми взаємодії, що фокусують у собі енергію зростання, націленого на соціально-економічний розвиток регіону. На нашу думку, саме реалізація інвестиційних механізмів взаємодії підприємництва і держави здатна сформувати кластер, що створює підстави для якісної зміни підходів до вирішення соціально-економічних задач області (рис. 5.3).

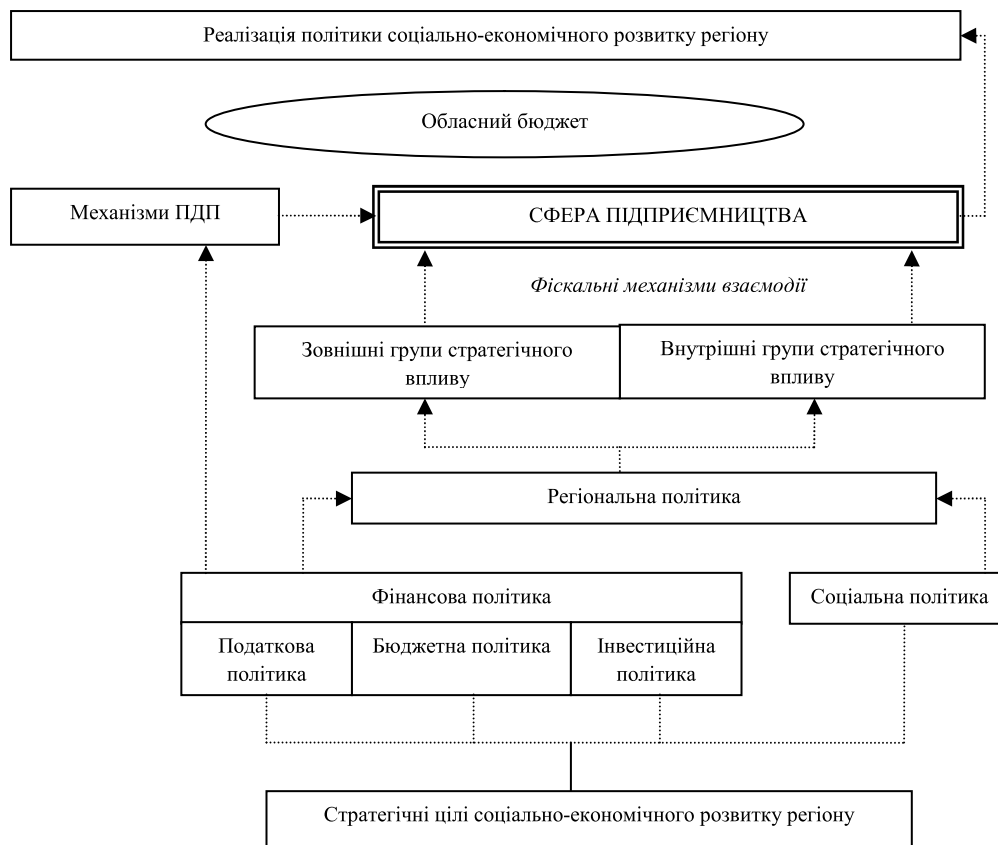


Рис. 5.3. Схема введення інвестиційних механізмів ПДП при реалізації соціально-економічних проектів і програм

На рис. 5.3 представлено можливий механізм впровадження інвестиційної взаємодії представників державної влади і підприємництва. Запропонована структура сприяє не

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

тільки консолідації економічних інтересів двох сфер при вирішенні регіональних завдань, але і розширенню фінансування соціально-економічних проектів програм за рахунок того, що джерела не обмежені бюджетними коштами. При забезпеченні співпраці, заснованої на принципах організації взаємодії двох сфер, муніципальна влада отримує можливість використання фінансового потенціалу підприємництва для вирішення соціально-економічних задач.

Для інтенсифікації процесу взаємодії муніципальної влади і промислових структур при розв'язанні соціально-економічних задач необхідне опрацювання форм спільної реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку, а також формування системи підтримки взаємодії за рахунок використання таких інструментів, як податкові пільги, гарантії, безпроцентні кредити тощо [51, с. 60].

Запропонована структура побудови взаємодії двох сфер вимагає визначення характеру механізмів даної взаємодії. Проблема недоліку інвестицій у даній сфері господарювання сьогодні – одна з нагальних, тому стимулювання зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери є актуальною задачею державної влади.

Вирішення задач пошуку механізмів взаємодії держави зі сферою підприємництва сьогодні необхідне, оскільки в даній час місцеві влади не мають достатньої кількості бюджетних коштів для розв'язання соціально-економічних та інших суспільних задач. На сьогоднішній день сформовано комплекс законодавчо визначених форм фінансування, у структурі яких є такі, що дозволяють фінансувати державні програми і проекти не тільки з бюджету, а й з недержавних джерел.

5.3. Приватно-державне партнерство як чинник ефективності проектів і програми розвитку промисловості регіону

Доцільність партнерських відносин при реалізації соціально-економічних проектів і програм є необхідною умовою організації взаємовигідної співпраці державних і підприємницьких структур. Основні аспекти її оцінки зводяться до реалізації системи принципів організації даної взаємодії. Так співпраця в рамках ПДП вважається доцільною тільки у тому випадку, коли забезпечена реалізація основних його принципів.

В існуючих літературних джерелах [8, с. 90; 13, с. 31; 26, с. 44] можна знайти ряд сформульованих принципів взаємодії державних і промислових структур, які є базовими орієнтирами для досягнення соціально-економічних цілей за рахунок використання механізмів ПДП:

1) *Партнерство*. Принцип, обумовлений потребою використання управлінського й інтелектуального потенціалів приватного сектора, для реалізації соціально-економічних проектів і програм. Відповідно до цього принципу, організація взаємодії у формі ПДП є доцільною, якщо ефект від реалізації проекту або програми може бути отримано за рахунок використання потенціалу промислового бізнесу.

2) *Соціальна відповідальність*. Принцип напряму пов'язаний із конституційним принципом: необхідністю будівництва соціально орієнтованої держави. Відповідно до нього, взаємодія при реалізації соціально-економічних проектів і програм доцільна тільки у випадку, якщо партнерство забезпечить вищий рівень соціального ефекту.

3) *Чітке цілепокладання*. Визначення чітких цілей розвитку в середньо- і довгостроковій перспективі, від досягнення яких залежить соціально-економічний клімат регіону. Орієнтація на посилення впливу позитивних чинників і мінімізацію дії негативних. За даним принципом ПДП доцільне тільки у випадку, якщо воно спроможне забезпечити скорочення термінів досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіону.

4) *Системність дій*. Територіальна одиниця, в межах якої відбувається реалізація проекту або програми, повинна розглядатися як складна економічна й політична система в рамках загальнодержавної, що має власну структуру, функції і специфічні елементи.

Ґрунтуючись на такому визначенні, одержані результати від реалізації проекту або програми у формі ПДП повинні комплексно забезпечувати розв'язання поставлених завдань.

Даний комплекс принципів може перетинатися з тією системою принципів, яка була сформульована в попередньому розділі. Так, наприклад, перший принцип даної класифікації є більш приватним порівняно зі сформульованим вище принципом взаємозацікавленості, відповідно до якого ефект від взаємодії максимальний, якщо кожна зі сторін бачить можливість досягнення власних цілей тільки за сприяння іншої сторони. Інші є уточнюючими для запропонованого вище принципу стратегічного регулювання соціальних наслідків, відповідно до якого заходи, що реалізуються в рамках ПДП, повинні бути направлені на забезпечення досягнення стратегічних цілей соціального розвитку регіону.

Інша система принципів ПДП, запропонована В. Г. Варнавським [64, с. 30], включає наступні принципи взаємодії:

1) Економічна свобода. Промисловий бізнес має право розглядати державу не тільки як орган влади, але і як ділового партнера. Його реалізація припускає принципову можливість організації ПДП.

2) Забезпечення взаємної вигоди в реалізації заходів підвищення ефективності галузі. Відповідно до нього, організацію ПДП можна вважати доцільною, якщо в результаті взаємодії обидві сторони в змозі одержати більший ефект, ніж у разі відсутності партнерських відносин, що є аналогією до визначеного вище принципу паритету інтересів, відповідно до якого жодна зі сторін не ставить перед собою на меті схилити іншу сторону до сприяння проти волі або на шкоду інтересам.

3) Узгодження приватних і державних інтересів з метою забезпечення економічного зростання, поліпшення якості життя населення. Даний принцип визначає доцільність партнерських відносин, якщо результати взаємодії є значущими для представників обох сторін. Це дозволяє говорити про нього, як про уточнення загальнішого принципу паритету інтересів.

Ще одну сучасну систему принципів [238, с. 94] та умов доцільності реалізації механізму приватно-державного партнерства можна представити таким чином:

1) Принцип платності, відповідно до якого сторони приватно-державного партнерства повинні визначити вартість власних внесків, а також погодити необхідну норму прибутку. Цей принцип встановлює норматив розподілу прибутку від реалізації проекту і програми, дозволяючи визначити взаємозацікавленість сторін.

2) Принцип позитивності і максимуму ефекту для всіх учасників приватно-державного партнерства. Для держави у склад ефекту повинна бути врахована бюджетна і соціальна ефективність (створення робочих місць, зростання реальних доходів населення, зниження соціальної напруженості, підвищення привабливості соціально-економічної сфери господарювання), для решти учасників проекту – комерційна ефективність.

3) Принцип терміновості, який означає необхідність встановлення і дотримання термінів:

- будівництва нових виробничих потужностей;
- повернення позикових засобів;
- окупності інвестицій;
- партнерства в цілому.

Принцип терміновості дозволяє встановити відповідальність усіх учасників партнерства із виконання зобов'язань з погляду дотримання тривалості окремих етапів контракту, а також запропонувати органу державного управління інструмент контролю діяльності приватних партнерів. Даний принцип регламентує соціальні наслідки діяльності, націленої на реалізацію проекту або програми.

4) Принцип цільового використання також має спільне значення для учасників партнерства і повинен бути закріплений у тексті контракту як одна з його істотних

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

умов. Принцип цільового використання застосовується як до інвестиційного етапу контракту, так і до його експлуатаційного етапу, характеризуючи соціальну спрямованість проектів.

Ґрунтуючись на вищеперерахованих аспектах, можна зробити висновок, що запропонована в першому розділі система принципів ПДП не суперечить існуючим і є комплексним критерієм оцінки доцільності організації партнерських відносин між державою і промисловим бізнесом при реалізації соціально-економічних проектів і програм.

Таким чином, для того, щоб партнерство було доцільним та успішно реалізовувалося, необхідне поєднання багатьох чинників, що мають відношення як до представників обох сторін, так і до середовища, в якій вони взаємодіють у процесі реалізації проекту.

Що стосується принципу стратегічного регулювання соціальних наслідків, то міжнародний та український досвід свідчать про те, що органи державної і місцевої влади повинні проявити політичну волю й узяти на себе ініціативу щодо залучення бізнесу до сумісної реалізації проектів з надання послуг населенню, якщо це є економічно виправданим [224, с. 181]. Створення приватно-державного партнерства – справа нова і вимагає від державних і муніципальних службовців, залучених в їх створення і здійснення контролю їх діяльності, нових знань, умінь і навиків, які отримуються в процесі навчання і участі в реалізації конкретних проектів. При цьому органи державної влади і місцевого самоврядування повинні пропонувати життєздатні проекти і мати необхідні права.

Промисловий бізнес також повинен проявляти ініціативу і володіти відповідним потенціалом. Необхідна наявність професійно підготовлених, сильних у фінансовому відношенні, кредитоспроможних партнерів.

Що стосується загального середовища, то важливим чинником для успішної реалізації приватно-державного партнерства є наявність передбаченої і стійкої кон'юнктури ринку. Це необхідно для того, щоб ризик, який приймається партнером з приватного сектора, був для нього прийнятним (наприклад, ефективність правового захисту приватної власності, надійність фінансових ринків, стійке фінансове положення підрядчика, прозорість закупівель). Крім цього, важливо забезпечити уявлення про партнерство як про справедливе, відкрите підприємство, що створюється на користь суспільства [263, с. 58].

Узагальнення аспектів, що визначають реалізацію зазначених принципів доцільності ПДП, дозволило визначити наступні умови успішного розвитку проектів партнерства в Україні:

- забезпечення реалізації проекту фінансовими засобами;
- наявність необхідної інфраструктури для реалізації проекту, зокрема створення спеціалізованої компанії, що здійснює проект приватно-державного партнерства;
- забезпечення гарантій збуту, в т. ч. гарантій тарифного регулювання з урахуванням інтересів інвестора;
- участь у проекті підготовлених і кваліфікованих сторін – інвестора і державного органу;
- забезпечення капіталізації проекту з урахуванням вимог інвесторів і фінансуючої сторони;
- наявність техніко-економічного обґрунтування і бізнес-плану проекту з урахуванням визнаних міжнародних методик і умов фінансування;
- наявність довгострокових державних фінансових гарантій, у т. ч. податкових та інших пільг;
- остаточна готовність проекту згідно з проектною і фінансовою концепцією;
- наявність усіх правових умов для здійснення проекту, в т. ч. контрактів, ліцензії тощо;
- наявність контрактів на постачання сировини, матеріалів та енергоносіїв;

Пельтек Л. В.

- наявність професійного керівництва проектом, що має досвід як у проектному фінансуванні, так і в будівництві та експлуатації об'єкта;
- підтримка проектів регіональними органами влади;
- справедливий розподіл проектних ризиків між усіма учасниками проекту.

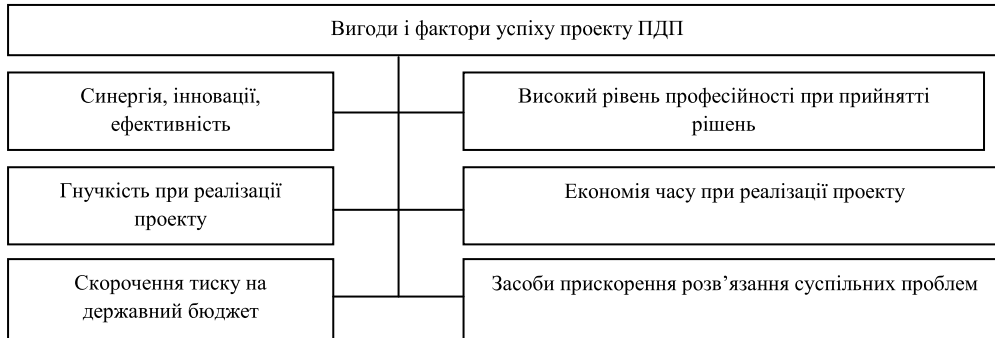


Рис. 5.4. Вигоди і чинники успіху ПДП

Доцільність ПДП для кожної із взаємодіючих сторін визначається, з одного боку, набором переваг, які можуть забезпечити організацію партнерських відносин, з іншого – здатністю передачі ризиків іншій стороні при реалізації проекту або програми [288, с. 36]. Переваги (див. рис. 5.4) обумовлюються об'ємом додаткового ефекту, який одержує кожна із взаємодіючих сторін у результаті взаємодії з іншою.

Додатковий ефект, що одержується від проекту або програми у формі ПДП, може бути обумовлений:

- економією бюджетних коштів або скороченням витрат суб'єкта промислового бізнесу;
- зростанням масштабів реалізації програми, за рахунок чого забезпечується досягнення вищого рівня соціальної ефективності;
- скороченням терміну реалізації соціально-економічних проектів і програм тощо.

У сучасних умовах доцільність партнерських відносин держави і промислового бізнесу багато в чому залежить від якості підготовки проекту на початкових стадіях [291, с. 60]. Тут істотною роль виконують наступні аспекти:

- адаптація організаційної структури проекту ПДП до місцевих умов. Особлива увага повинна надаватися спеціальній адаптації проекту територіальним і тимчасовим умовам;
- взаємозв'язок і сумісність цілей. Необхідно довести приватним партнерам-інвесторам цілі проекту ПДП;
- вибір державним сектором приватних партнерів. Вирішальними для економічного успіху ПДП є деякі пункти, що вносяться приватними партнерами в модель співпраці, і ступінь обхвату цими пунктами діапазону даної діяльності;
- організація контролю і прихильності населення. ПДП вимагає, щоб політичні дебати гарантували усвідомлення доцільності даного партнерства, особливо в тому випадку, коли мають місце платежі від користувачів;
- уважна структуризація договорів про ПДП. Контракти ПДП повинні визначати характеристики проекту, відповідні обов'язки партнерів і регулювати потенційні суперечності інтересів;
- розвиток довірчих відносин між партнерами. Державний сектор повинен бути надійним партнером для приватних третіх осіб, оскільки участь у довгострокових договірних відносинах передбачає і наявність фінансового ризику;
- розвиток компетенції і модернізація державного сектора в контексті ПДП. Необхідно, щоб державний сектор був компетентним у ПДП;

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

– ефективність виконання державним сектором лідерських функцій. Проекти приватного державного партнерства повинні розроблятися по лінії збереження необхідного фундаментального лідерства державного сектора у вирішенні поставлених задач відповідно до умов чинного законодавства;

– використання державних фінансових ресурсів для мобілізації приватного фінансування. Проекти приватного державного партнерства відносно рідкісні і фінансуються виключно приватним сектором.

Більшість вимагає часткового фінансування з боку державного сектора [350, с. 21].

Зневага або незадовільне опрацювання даних аспектів може привести до того, що вплив потенційних ризиків, пов'язаних із реалізацією проекту або програми, визначають недоцільність встановлення партнерських відносин, унаслідок відсутності інтересу з боку однієї із сторін.

Серед основних ризиків, які можуть бути усунені за рахунок деталізації опрацювання ПДП при реалізації соціально-економічних проектів і програм, можна виділити наступні [383, с. 191].

Ризики державного сектора:

- асиметричні інформаційні потоки;
- недобросовісні наміри приватного партнера;
- небезпека передачі ризиків промислового бізнесу.

Ризики громадян і суспільства:

- недолік демократичного контролю й участі;
- недолік соціальної справедливості;
- надмірний фінансовий тягар на громадянах;
- ризик олігополізації забезпечуючих галузей.

Ризики промислового бізнесу:

- політичні та юридичні ризики;
- технічні ризики;
- економічні і фінансові ризики;
- комерційні ризики.

Вищепредставлений аналіз існуючих принципів взаємодії державних і промислових структур дозволив сформувати узагальнену систему основних принципів, які визначають доцільність, обґрунтованість і можливість організації ПДП при забезпеченні зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічних проектів і програм:

- принцип взаємозацікавленості: ефект від взаємодії максимальний, якщо кожна із сторін бачить можливість досягнення своїх цілей тільки за сприяння іншої сторони;
- принцип паритету інтересів: жодна із сторін не ставить перед собою на меті схилити іншу сторону до сприяння проти волі або на шкоду інтересам;
- принцип стратегічного регулювання соціальних наслідків;
- заходи, що реалізуються в рамках ПДП, повинні бути направлені на забезпечення досягнення стратегічних цілей соціального розвитку регіону.

Відповідно до даних принципів, функція визначення напрямів соціально-економічного розвитку покладається на структури державного управління, які використовують сферу підприємництва як механізм досягнення поставлених цілей, застосовуючи весь комплекс функцій планування, організації, контролю і регулювання у строгій відповідності з першими двома принципами ефективної взаємодії.

На їх основі сформований алгоритм оцінки доцільності використання механізмів ПДП при реалізації соціально-економічних проектів і програм, структура якого представлена на рис. 5.5.

Етапи пропонованого алгоритму наступні.

Етап 1. Формування інформаційної бази про соціально-економічні проекти і програми, планування соціальних наслідків їх реалізації.



Рис. 5.5. Схема алгоритму оцінки доцільності використання ПДП при реалізації соціально-економічних проектів і програм

Етап 2. Оцінка можливості збільшення ефекту, що одержують учасники ПДП при взаємодії в ході реалізації проекту або програми. Обґрунтування взаємозацікавленості і дотримання виконання принципу паритету інтересів.

Етап 3. Формулювання висновку про доцільність партнерських відносин.

Необхідно відзначити, що організація ПДП доцільна тільки в тому випадку, якщо взаємодія сторін дає отримання додаткового ефекту: для представників державних структур – це зростання бюджетного або соціального ефекту; для промислового бізнесу – це зростання прибутковості або скорочення рівня ризиків, у зв'язку з участю в реалізації проекту (програми).

Комплексна оцінка ефективності реалізації соціально-економічних проектів і програм із застосуванням моделей ПДП повинна базуватися на визначенні ефективності взаємодії для кожної із зацікавлених сторін. У загальному вигляді процес формування результатів, взаємодії державних і підприємницьких структур можна представити так, як це показано на рис. 5.6.

При якісній оцінці ефекту, що отримує держава у процесі реалізації соціально-економічного проекту або програми, більшість сучасних розробок у цій області [372, с. 194; 376, с. 170; 400, с. 50; 419, с. 265] ґрунтуються на порівнянні результатів і витрат, тому найзагальніша формула для розрахунку ефективності участі держави в проектах, що реалізуються у формі ПДП, має наступний вигляд:

$$E_{д}^{ПДП} = \frac{Еф_{д}^{ПДП}}{В_{д}^{ПДП}}, \quad (5.6)$$

де $E_{д}^{ПДП}$ – ефективність участі держави в проектах у формі ПДП;

$Еф_{д}^{ПДП}$ – ефект, що отримує держава при реалізації проекту (програми) у формі ПДП;

**Розвиток регіональної промислової політики держави:
теорія, методологія, механізми**

$V_D^{ПДП}$ – витрати держави на реалізацію проекту чи програми у формі ПДП.

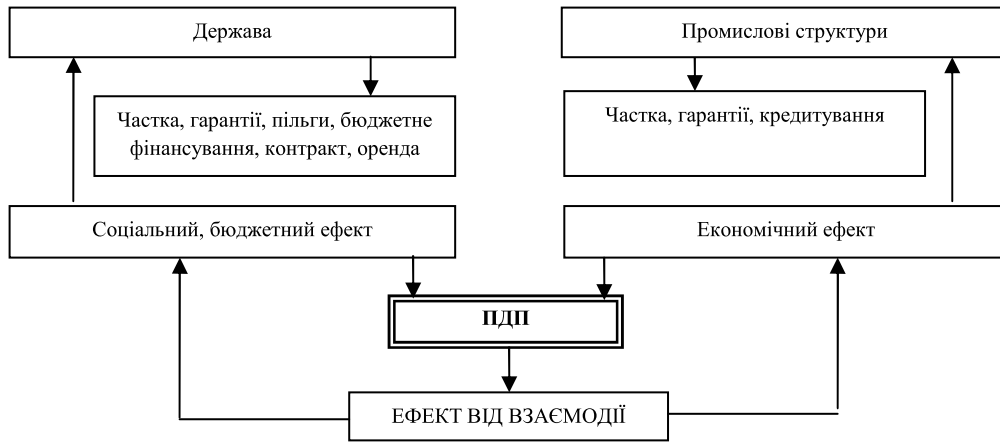


Рис. 5.6. Формування ефективності структур, побудованих за принципом ПДП

Як було зазначено вище, ефект, який одержує держава, має декілька складових: бюджетну, соціальну. Таким чином, існуючі методики припускають оцінку ефекту, що одержує держава, на основі наступної функції:

$$Ef_D^{ПДП} = \int \langle B, C \rangle, \quad (5.7)$$

де B, C – відповідно набори значень коефіцієнтів бюджетних та соціальних ефектів.

У роботі показано, що, як економічні, бюджетні ефекти можуть використовуватися у вигляді сальдо доходів і витрат бюджетів різних рівнів; як соціальні ефекти – у вигляді зайнятості, рівня соціальної напруженості і т. п.

Витрати держави зводяться до витрат на обслуговування зобов'язань за договором про приватно-державне партнерство. Таким чином, залежно від рівня ефекту і витрат на його досягнення, оцінюється ефективність діяльності держави при реалізації соціально-економічних проектів і програм у формі ПДП.

Серед основних підходів до оцінки ефекту, що одержується державними структурами, пропонується досліджувати існуючу методику оцінки бюджетного і соціального ефекту, яка наводиться в «Методичних рекомендаціях щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм», де надається структура показників, значення яких характеризує ефективність реалізації соціально-економічних проектів і програм для держави [415, с. 5].

Відповідно до них бюджетна ефективність оцінюється для бюджетів різних рівнів або консолідованого бюджету. Показники бюджетної ефективності, відповідно до даної методики, розраховуються на підставі визначення потоку бюджетних коштів, до яких відносяться:

- надходження від податків, акцизів, мита, зборів і відрахувань до позабюджетних фондів, що встановлені чинним законодавством;
- доходи від ліцензування, конкурсів і тендерів на розробку, будівництво й експлуатацію об'єктів, передбачених проектом;
- платежі при погашенні кредитів, виданих з відповідного бюджету учасникам проекту;
- платежі при погашенні податкових кредитів (при податкових канікулах);
- комісійні платежі Мініфіну за надання гарантій з іноземних кредитів;
- дивіденди за акціями, що належать регіону або державі, а також іншими цінними паперами, що емітовані у зв'язку з реалізацією проектів і програм.

До витрат бюджетних коштів відносяться:

- надання бюджетних (зокрема, державних) ресурсів на умовах закріплення у власності відповідного органу управління (зокрема, у державній власності) частини акцій акціонерного товариства, яке створюється для здійснення ІІ;
- надання бюджетних ресурсів у вигляді інвестиційного кредиту; надання бюджетних коштів на безоплатній основі (субсидування);
- бюджетні дотації, пов'язані з проведенням певної цінової політики і забезпеченням дотримання певних соціальних пріоритетів.

Окремо рекомендується враховувати:

- податкові пільги, що полягають у зменшенні надходжень від податків і зборів. У цьому випадку відтік засобів також не виникає, але зменшується об'єм надходжень;
- державні гарантії за позиками. Відтоки при цьому відсутні. Додатковими надходженнями є комісія за наданням гарантії. При оцінці ефективності проекту з урахуванням чинників невизначеності у витрати включаються виплати за гарантіями при настанні страхових випадків.

При оцінці бюджетної ефективності проекту враховуються також зміни доходів і витрат бюджетних ресурсів, обумовлені впливом проекту на підприємства і населення, зокрема:

- пряме фінансування підприємств, що беруть участь у реалізації проекту;
- зміна податкових надходжень від підприємств, діяльність яких поліпшується або погіршується в результаті реалізації проекту або програми;
- виплати допомоги особам, що залишаються без роботи, у зв'язку з реалізацією проекту;
- виділення з бюджету засобів для переселення і працевлаштування громадян у випадках, передбачених проектом.

За проектами, що передбачають створення нових робочих місць у регіонах з високим рівнем безробіття, у надходженнях бюджетних коштів враховується економія капіталовкладень з державного бюджету.

Дана методика є основною, тому сучасні наукові підходи до оцінки бюджетної ефективності проектів і програм зводяться до формування механізму якісної оцінки результатів, розрахованих на основі вищезазначених кількісних показників, що характеризують надходження і витрати бюджетних коштів різних рівнів при реалізації проекту.

Для оцінки соціального ефекту від реалізації проектів і програм встановлені такі показники, як ефективність, кількість робочих місць за проектом, зміна рівня безробіття, рівень перевищення заробітної платні осіб, які є учасниками процесу реалізації проекту або програми.

Застосування інших підходів [444, с. 26] припускає врахування такого аспекту, як вартість послуг, наданих суспільству при реалізації соціально-економічного проекту або програми.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна відзначити, що дані підходи мають істотний недолік, а саме: враховуючи тільки реальні грошові потоки, їх застосування не забезпечує оцінку економії бюджетних засобів від передання вкладень у соціально-економічні проекти або програми представникам промислового бізнесу. Даний аспект дозволяє зробити висновок про те, що вищезазначені підходи не дозволяють повністю оцінити ефект, що одержує держава від реалізації соціально-економічних проектів і програм у формі ПДП. Передача бюджетних вкладень представникам промислового бізнесу дозволить підвищити рівень ефекту, що одержує держава за рахунок зростання масштабів реалізації проекту (програми), а також дозволить забезпечити додатково отримання соціального ефекту при фінансуванні заходів, націлених на розв'язання актуальних соціально-економічних завдань поза рамками досліджуваних проектів (програми).

Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми

Для вирішення цієї проблеми представлений підхід, використання якого дозволяє врахувати вплив вищезазначених чинників. Як було відмічено вище, ефект, що одержується державними структурами при реалізації соціально-економічних проектів і програм у формі ПДП, формується з наступних складових: соціального і бюджетного ефекту. Суть соціального ефекту виявляється у вирішенні суспільних задач через реалізацію відповідних проектів і програм, його розмір пропорційний кількості реалізованих проектів. Бюджетний ефект визначається через порівняння фінансових потоків у структурі надходжень і витрат бюджетних коштів різних рівнів [424, с. 119].

Організація ПДП дозволяє передати промислового бізнесу частину вкладень у проект (програму), забезпечуючи можливість розширення масштабів їх реалізації [472, с. 45]. Оцінка цього чинника ґрунтується на показнику (n), який характеризує кількість проектів, визначаючи зростання соціального ефекту. Показники, що характеризують надходження бюджету, розподіляємо на дві основні групи: це додатковий об'єм податкових надходжень, а також надходження коштів від продажу продукції при реалізації проекту або програми.

Як основні характеристики витрат бюджету при реалізації соціально-економічних програм, пропонується, як і в більшості методик, використання показників, що характеризують об'єм цільового фінансування реалізації проекту (програми), а також суму коштів, необхідних для забезпечення зацікавленості промислового бізнесу у взаємодії у формі ПДП. Систематизація цих даних дозволила виділити чотири основні показники, які визначають ефект держави від реалізації проекту (програми). Це об'єм податкових надходжень, доходи від продажу продукту, вартість бюджетних вкладень (економія бюджетних коштів) і кількість реалізованих проектів. Об'єм податкових надходжень (ПН) і доходи від продажу продукту (ПП) визначають суму прямих надходжень до бюджету від реалізації проектів (і програм). Обсяги бюджетних вкладень (економія бюджетних коштів) при реалізації проекту або програми у формі ПДП (ОБВ) можуть бути охарактеризовані різницею між об'ємом економії від передачі промислового бізнесу частини вкладень у проект (програму) і сумою коштів, необхідних для забезпечення зацікавленості у взаємодії у формі ПДП. Як було відмічено вище, показником, що визначає соціальний ефект, є кількість реалізованих проектів. Комплексно ефект, одержуваний державою від взаємодії у формі ПДП ($E_{ПД}$), розраховується на основі представлених показників:

$$E_{ПД} = \sum_{i=1}^n (ПН_i + ПП_i - ОБВ_i). \quad (5.8)$$

Розроблена система показників дозволяє визначити додатковий ефект держави від реалізації проекту або програми за однією з форм ПДП, включаючи збільшення надходжень до бюджету у вигляді податків та інших обов'язкових платежів, скорочення витратної частини бюджету внаслідок передачі бюджетних вкладень промислового бізнесу і кількість проектів або програм, яка виступає характеристикою соціального ефекту, визначаючи масштабність реалізації.

Оцінка ефективності участі у взаємодії представників промислового бізнесу здійснюється з використанням законодавчо оформлених документів у вигляді ухвал і методичних рекомендацій, які мають свої позитивні і негативні сторони. Задекларовані підходи є основоположними, тому що вибір форми взаємодії при організації ПДП на сьогоднішній день є державною прерогативою [467, с. 20].

З урахуванням особливостей оцінки ефективності участі промислового бізнесу в проекті у формі ПДП у роботі запропоновано алгоритм оцінки підприємницької ефективності.

Для оцінки ефективності участі в програмі промислового бізнесу запропоновано алгоритм, схему застосування якого представлено на рис. 5.7. У його основу покладено оцінку ефективності вкладень, яка враховує підходи до фінансування і впливу зовнішніх чинників.

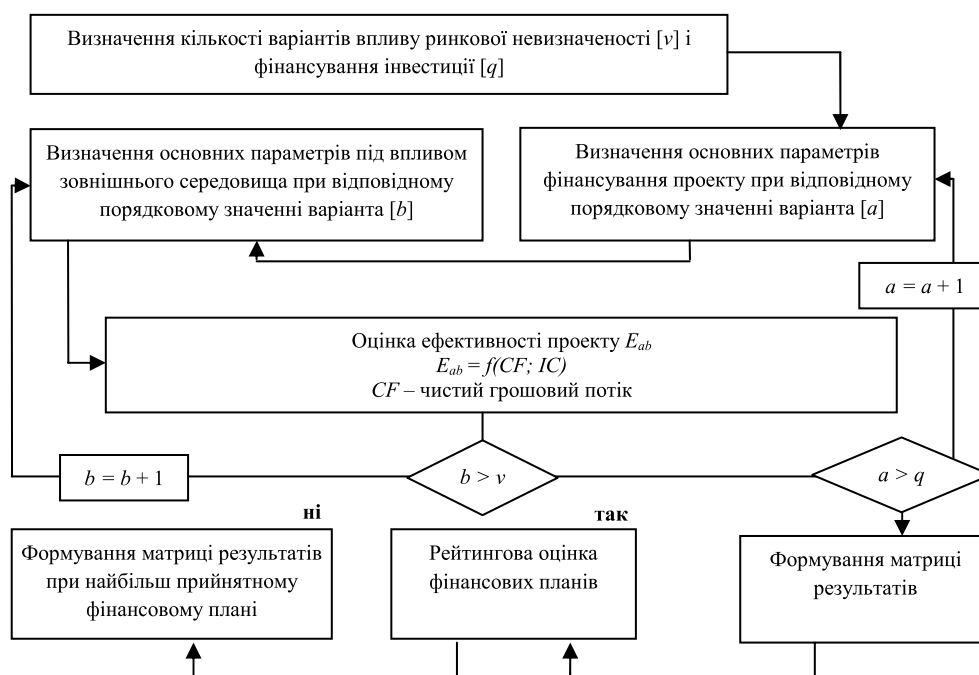


Рис. 5.7. Алгоритм оцінки підприємницької ефективності

Застосування алгоритму припускає проходження наступних основних етапів.

Перший етап. Його реалізація має на меті формування комплексу інформації про основні характеристики проекту, до яких відносяться дані про величину грошових потоків і вартість необхідних інвестиційних ресурсів. На цьому етапі також відбувається оцінка змін основних показників проекту (програми) під впливом чинників ринкової невизначеності, таких як ринкова вартість виробленої одиниці, вартість фінансових активів, вартість виробництва, наявність платоспроможного попиту на ринку, наявність конкуренції тощо.

Враховання зазначених факторів здійснюється методом обґрунтування інвестиційних проектів, що передбачає побудову комплексного фінансового плану з можливістю зовнішнього фінансування і додаткового інвестування тимчасово вільного капіталу інвестора.

У процесі побудови такого плану, по-перше, з'являється можливість провести розрахунки поточних фінансових потреб і визначити кінцевий стан суб'єкта промислового бізнесу, якого він досягає при реалізації проекту; по-друге, всі варіанти фінансування перетворюються до порівняних інвестиційних альтернатив, зіставлення яких дозволяє здійснити коректний вибір найбільш прийняттого.

Побудова повного фінансового плану інвестиційної діяльності, що орієнтований на здійснення одного інвестиційного проекту або набору таких проектів (програм), дозволяє аналізувати їх з урахуванням критеріїв оцінки довгострокових інвестицій і визначити оптимальний за цими критеріями проект і відповідну йому програму додаткового інвестування та фінансування.

Побудова повного фінансового плану істотно залежить від зовнішніх чинників, до яких відносяться умови отримання кредиту. Основні передумови побудови повного фінансового плану, з одного боку, спираються на загальні правила застосування динамічних методів обґрунтування проектів, а з іншого, торкаються використання суб'єктами промислового бізнесу варіантів додаткового кредитування.

**Розвиток регіональної промислової політики держави:
теорія, методологія, механізми**

Другий етап. Формування комплексу базових схем фінансування інвестиційної потреби соціально-економічного проекту або програми для кожного варіанта впливу чинників невизначеності. В результаті проходження цього етапу для кожного з даних варіантів реалізації проекту визначаються значення показників: чистий грошовий потік (CF) і первинні інвестиційні вкладення (IC), на основі яких далі буде визначено ефективність проекту.

Третій етап. Оцінка ефективності проекту для кожної з певних схем фінансування з урахуванням варіантів впливу чинника невизначеності. При розрахунку результатів взаємодії використовується критерій оцінки ефективності (E), який є сукупністю показників, затратовіддачі (R_{IC}) і рентабельності власного капіталу (R_{BK}), який характеризує віддачу вкладених власних засобів, що максимізовані за рахунок використання зовнішніх джерел фінансування.

При цьому врахування впливу останнього доцільне тільки за наявності у інвестора можливості додаткових вкладень.

Четвертий етап. Занесення результатів розрахунку КФР в матрицю, кожен елемент якої є сукупністю показників R_{BK}/R_{IC} , що відображають потенційні можливості і загрози інвестування.

Внаслідок того, що проектування форм ПДП проводиться представником держави, обґрунтування вибору найефективнішого підходу до фінансування проекту повинно базуватися на ранжируванні результатів його реалізації при різних співвідношеннях власних і позикових джерел [483, с. 30]. Основними показниками ефективності проекту для суб'єкта промислового бізнесу є приріст прибутковості власних засобів, що вкладено у проект (ΔR_{BK}), який можна визначити як різницю між ринковою нормою та фактичним рівнем прибутковості на вкладені в проект власні засоби і рентабельність інвестиційних вкладень. Ґрунтуючись на тому, що значення даних показників багато в чому визначає політика фінансування проекту (використання ефекту фінансового важеля, забезпечуючи зростання показника ΔR_{BK} , скорочує R_{IC}), порівняння результатів його реалізації відповідно до кожного з даних планів фінансування можливе тільки при використуванні рейтингового показника RP (rating of profitability).

$$RP_1 = \sqrt{\frac{(\Delta R_{BK_i})}{\sum_{j=1}^n (\Delta R_{BK_j})} \times \frac{R_{IC_j}}{\sum_{j=1}^n R_{IC_j}}}. \quad (5.9)$$

Максимальне значення рейтингового числа RP відповідає оптимальному фінансовому плану. У випадку, якщо значення рейтингового числа не може бути визначене або негативне, проект не повинен реалізовуватися, тому що є неефективним.

П'ятий етап. Формування матриці результатів при оптимальному фінансовому плані, яка характеризує ефективність вкладень суб'єктів промислового бізнесу при різних ринкових ситуаціях. Дана матриця, одержана шляхом виділення оптимального фінансового плану, є характеристикою підприємницької ефективності, з якої, за наявності даних про вірогідність певних результатів, можливе отримання комплексного показника ефективності (**ЕП**).

$$EP = [E_{d1}; E_{d2}; \dots; E_{df}] \times \begin{bmatrix} P_1 \\ P_2 \\ \dots \\ P_i \end{bmatrix}, \quad (5.10)$$

де $P_1 \dots P_i$ – вірогідність можливих результатів.

Запропонований автором алгоритм оцінки ефективності доповнює методичну базу оцінки результатів партнерства, дозволяючи найточніше спрогнозувати ступінь

зацікавленості представників промислового бізнесу, визначаючи доцільність організації взаємодії у формі ПДП.

Узагальнюючи наведене, слід зазначити, що характеристики ефекту, який отримує держава і представник промислового бізнесу, є автономними один від одного, визначаючи доцільність взаємодії для кожної із сторін. Тому оцінку взаємодії даних структур при реалізації соціально-економічних проектів і програм у формі ПДП необхідно здійснювати окремо, без використання узагальнюючих показників.

У зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів, що мобілізуються для регіонального розвитку, постає задача визначення найбільш ефективної форми їх реалізації. Задача відбору найбільш пріоритетних варіантів реалізації соціально-економічних проектів чи програм є задачею визначення найкращої форми організації приватно-державного партнерства [470, с. 421].

Задача вибору форми ПДП при реалізації пріоритетних соціально-економічних проектів має многокритеріальний характер. Визначення пріоритетності форм здійснюється на базі багатобічної експертизи. Відповідно до вимог сучасних методик, їх якість оцінюється за допомогою набору кількісних показників ефективності: комерційної, бюджетної, соціальної.

Таким чином, задача відбору пріоритетних форм ПДП може бути сформульована як задача многокритеріальної дискретної оптимізації.

$$(f_1(j), f_2(j), \dots, f_n(j)) \rightarrow \max_{j \in X}, \quad (5.11)$$

у якій безліччю допустимих альтернатив $X = \{1, 2, \dots, j, \dots, m\}$ є множина порядкових номерів, представлених до розгляду форм ПДП, а критеріями якості f_1, f_2, \dots, f_n є показники ефективності, що сформульовані таким чином, щоб найбільш прийнятна форма ПДП характеризувалася його найбільшим значенням. У результаті кожна j -а форма реалізації проекту або програми характеризується власною векторною оцінкою. При організації приватно-державного партнерства виникає проблема специфікації прав власності, а також розмежування прав. Зокрема, визначення сфери компетенції в рамках фірми, державної установи з визначенням суб'єкта, правом власності, перелік дій, які можуть бути здійснені щодо даного об'єкта, а також умов делегування даного права.

При здійсненні приватно-державного партнерства реалізуються наступні права власності [449, с. 120]:

- права щодо форми використання майна;
- права на прибутки;
- права щодо зміни формальних і матеріальних якостей майна;
- права на відчуження майна третій стороні.

Зацікавленість у співпраці приватного капіталу у формі ПДП формується стимулами ефективності, на відміну від них громадські (державні) установи обходяться без нього [179, с. 30]. Приватно-державне партнерство можна використовувати як проміжну форму доступу до комерційних стимулів ефективності і залучати виробничо-економічні структури для оптимального розв'язання суспільних проблем.

При приватно-державному партнерстві інвестору надається право не тільки на використання об'єктів державної власності, але й на будівництво та/або експлуатацію нових об'єктів, які згодом передаються у власність держави. Порядок такої передачі може варіюватися у різних категорій об'єктів за схемами: будівництво – управління (тобто експлуатація інвестором побудованого їм об'єкта) – передача; будівництво – передача – управління; будівництво – передача. Подібні схеми з відшкодуванням витрат інвесторів на компенсаційній основі (у тому числі і з розподілом продукції між державою та інвестором) достатньо широко практикуються в міжнародних економічних відносинах [204, с. 222].

Роль держави обмежується задачею встановлення певного політико-правового порядку (форми приватно-державного партнерства). Шляхом встановлення майнових прав і надання їх ринковим суб'єктам держава задає вихідні позиції учасників партнерства, а також визначає правила їх поведінки на ринку.

**Розвиток регіональної промислової політики держави:
теорія, методологія, механізми**

Для вибору найефективнішої форми взаємодії державних і підприємницьких структур нами запропонована наступна технологія. Її застосування дозволяє вибрати таку форму ПДП, яка в змозі забезпечити максимальний ефект, що одержують державні структури від реалізації соціально-економічних проектів і програм:

$$E_{ПД} = \sum_{i=1}^n (ПН_i + ПП_i - ОБВ_i) = \text{МАХ}. \quad (5.12)$$

Забезпечення реалізованості принципів взаємозацікавленості й паритету інтересів при організації взаємодії державних структур і промислового бізнесу досягається введенням обмежень:

$$\begin{aligned} EP_{б/в} &\geq \overline{PE}; \\ EP_{в} &\geq EP_{б/в}, \end{aligned} \quad (5.13)$$

де \overline{PE} – середньоринковий рівень прибутковості підприємницького капіталу в галузі, у якій реалізується програма;

$EP_{б/в(в)}$ – рівень підприємницької ефективності при реалізації відповідних проектів (програм) без взаємодії (б/в) і при взаємодії (в) з державою.

Вищезазначена технологія є комплексом послідовних етапів (рис. 5.8):

1. Визначення ефекту, що одержує держава у формі економії бюджетного фінансування в результаті використання механізмів ПДП, і соціального ефекту, характеристикою якого виступає масштабність реалізації програми. Розрахунок ефекту здійснюється за кожною з можливих форм взаємодії.



Рис. 5.8. Схема алгоритму вибору форми ПДП при реалізації соціально-економічних проектів і програм

Механізм ПДП припускає розвиток будь-яких договірних відносин, що регулюють співпрацю державного сектора і промислового бізнесу [264, с. 44]. В рамках концепції ПДП у попередньому розділі було обґрунтовано виділення п'яти базових форм співпраці державних структур і промислового бізнесу, яка характеризується наявністю особливих форм власності, інвестування та управління:

– форма кооперації – приватно-державне фінансування й управління за наявності приватно-державної власності;

- форма концесії – приватне фінансування й управління за наявності приватно-державної власності;
- форма оператора – приватно-державне фінансування й управління за наявності державної власності;
- форма договору – приватне фінансування й управління за наявності приватної власності;
- форма лізингу – приватно-державне фінансування й управління за наявності приватної власності.

2. Визначення підприємницької ефективності держави для обраної форми ПДП, що має максимальний рівень ефекту.

У разі виявлення зацікавленості підприємницьких структур у взаємодії на основі запропонованої форми вона вважається ефективною (відбувається перехід до третього етапу технології), інакше дане дослідження проводиться для форми ПДП, де менший рівень ефекту.

3. Формулювання висновку про доцільність і ефективність партнерських відносин відповідно до обраної форми ПДП.

На відміну від існуючих, запропонована методика націлена на максимізацію соціального ефекту від реалізації проекту або програми з уведенням обмежень, які припускають дотримання принципів організації взаємодії, визначаючи ступінь зацікавленості в ньому сфери підприємництва.

Таким чином, взаємодія державних і підприємницьких структур у розвинутих державах, головним чином, пов'язана з пошуком найефективніших форм використання державних ресурсів і стимулювання розв'язання найважливіших соціально-економічних задач. Взаємодія дозволяє уникнути, з одного боку, недоліків прямого регулювання держави, а з іншого – «провалів ринку». Основний аргумент на підтримку розвитку партнерських відносин полягає у тому, що і державний, і приватний сектори володіють власними унікальними можливостями, при об'єднанні яких створюється можливість ефективнішої реалізації соціально-економічних проектів і програм.