

## 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 проєктів 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 проєктів та програм соціально-економічного розвитку, можна зробити висновок про необхідність розвитку механізмів приватно-державного партнерства при реалізації інфраструктурних проєктів. Нагальним постає питання прийняття відповідних актів, стимулюючих розширення використання на регіональному рівні лізингових і концесійних механізмів фінансування інвестиційних проєктів, практики змішаного фінансування інвестиційних проєктів 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-цільового 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 покладатиметься 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 сформувати стратегію дій.

6. Розробити механізм підтримки функціонування системи «держава – 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 підприємство 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, направлених 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» (*ИД*) – це сукупність засобів, які можуть бути залучені з бюджету для задоволення інвестиційних потреб соціально-економічного проекту або програми, та «інвестиційний потенціал ПДП» (*ИПДП*) – 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 проєктів і програм, для якого необхідні засоби в об'ємі інвестиційних потреб проєкту 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 проєктів (програм).

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

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

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 проєкту. Інвестиційна потреба формується за рахунок прийнятих цільових програм, у яких основною метою є розв'язання соціально-економічних задач регіонів.

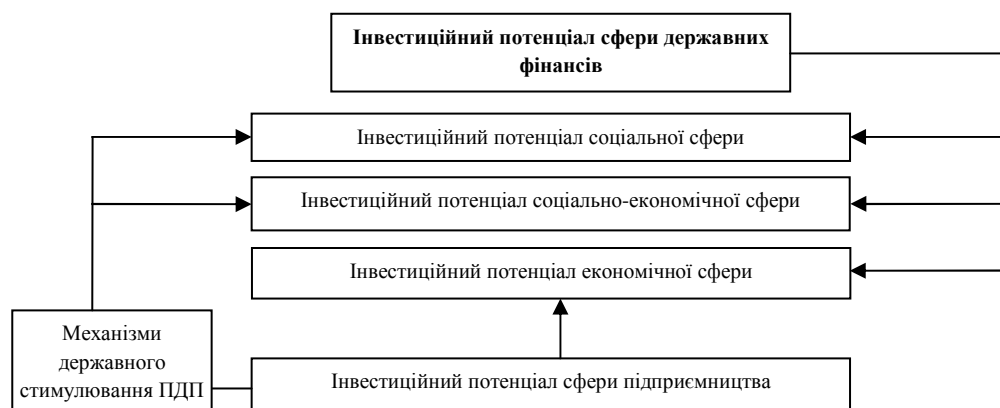


Рис 5.2. Схема реалізації інвестиційного потенціалу різних форм власності

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 проєктів 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  $IP_D$  досягнення результату маловірогідне, отже, основна мета ПДП полягає в досягненні цього рівня.

Тобто, інвестиційний потенціал ПДП є різницею між  $IP_{PP}$  і  $IP_D$ . У разі відповідності  $IP_D$  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:

$$IP_{PDP} = IP_{PP} - (IP_D - \Delta B\Phi_{PDP}). \quad (5.1)$$

Грунтуючись на представленому вище формулюванні соціального ефекту, об'єм засобів, направлений на його досягнення, у разі дефіциту ( $\Phi PE_D$ ) і достатку ( $\Phi CEO$ ) інвестиційного потенціалу держави визначається таким чином:

$$\Phi CE_D = IP_{PDP} + IP_D - \Delta B\Phi_{PDP}; \quad (5.2)$$

$$\Phi CE_O = IP_{PDP} + IP_D. \quad (5.3)$$

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

$$KPE_{PDP} = \frac{IP_{PDP} - \Delta B\Phi_{PDP}}{IP_{PP}}, \quad (5.4)$$

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

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

$$KI_{PDP} = \frac{\sum IP_{PDP}}{\sum I_{CEPP}}, \quad (5.5)$$

де  $I_{CEPP}$  – 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 зіставну 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

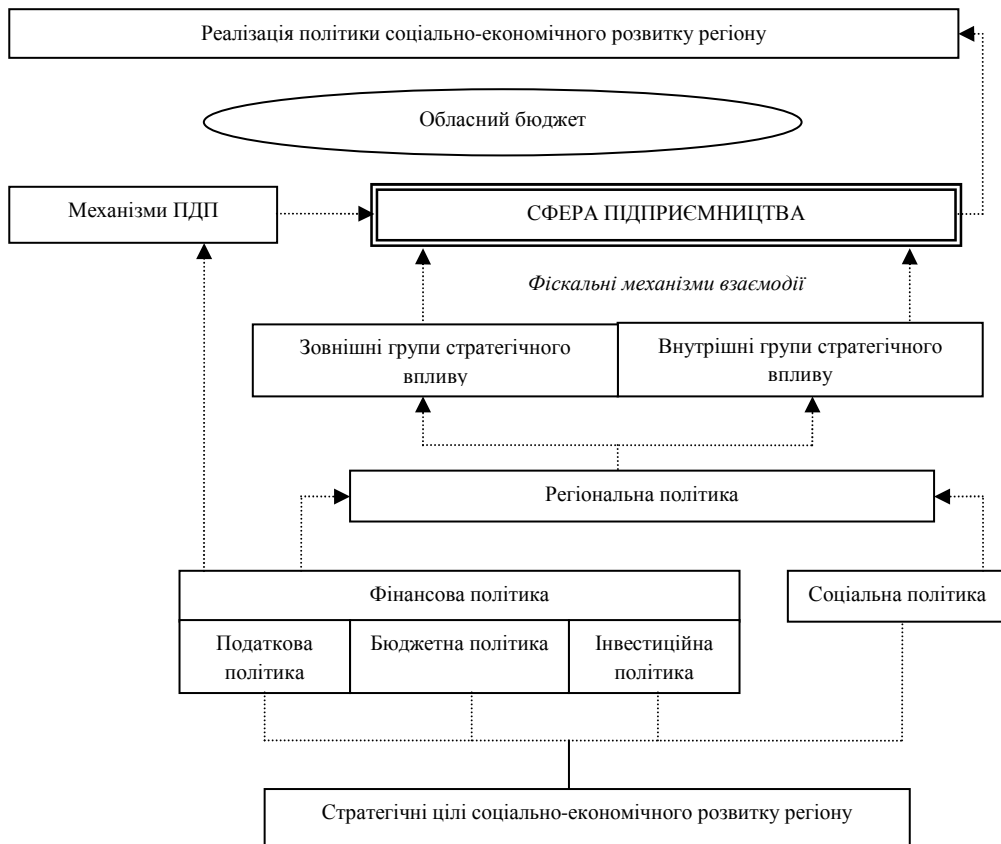
ефект від сумісної реалізації проекту. Це може виражатися в наданні податкових пільг, забезпеченні законодавчої підтримки сумісних програм і в інших механізмах. Для залучення засобів сфери підприємництва до вирішення соціально-економічних задач необхідні заходи протекціонізму, що забезпечує для підприємця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