



УДК 332.122

В. П. Приходько,
Заступник голови Закарпатської обласної державної адміністрації, к.і.н.**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ВИРОБНИЧИХ КОМПЛЕКСІВ З
ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ: ПРІОРИТЕТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Анотація. Доведено, що взаємодія держави і територіальних виробничих структур пов'язана з пошуком оптимальних способів використання державних ресурсів і стимулювання розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем регіонального розвитку. Визначені пріоритети реалізації взаємодії держави і територіальних виробничих комплексів в контексті забезпечення економічної стійкості регіонального розвитку.

Ключові слова: виробничий комплекс, державно-приватне партнерство, інвестиції, регіональний розвиток.

Summary. It is proved that the interaction of state and regional industrial structures associated with the search for optimal ways of using state resources and incentives to address the critical socio-economic problems of regional development. Implementation of the priorities of interaction between state and territorial production complexes in the context of ensuring the economic sustainability of regional development.

Keywords: industrial complex, public-private partnerships, investment, regional development.

Вступ.

Однією з найважливіших проблем економічної науки з початку її існування була проблема взаємодії держави і підприємницьких структур при здійсненні економічної діяльності. Всі економічні реформи певною мірою були спрямовані або на посилення, або на послаблення ролі держави в регулюванні діяльності економічних агентів.

Складність забезпечення стійкості позитивних тенденцій розвитку виробничого комплексу регіону пов'язані з нерозробленістю теоретичних і прикладних засад організації реального співробітництва промислових підприємств з органами влади та управління всіх рівнів, відсутністю практичного досвіду ефективного залучення приватного капіталу, співпраці з неурядовими організаціями при плануванні і програмуванні розвитку виробничих комплексів при формуванні регіональних стратегій. Зазначені недоліки зумовлюють недостатню розуміння сутності і механізму взаємодії органів державного управління всіх рівнів з виробничими комплексами у формі державно-приватного партнерства.

З цього приводу необхідні чітко відпрацьовані в теоретичному та практичному аспектах підходи до формування та реалізації регіональної політики з урахуванням розвитку територіального виробничого комплексу.

Різні аспекти проблеми управління територіально-виробничими комплексами розглядалися у наукових працях зарубіжних учених: Вебера А., Ізарда І., Льюша А., Маркузена Е., Маршалла А., вітчизняних і російських: Алімова О.М., Амоші О.І., Беззубко Л.В., Буркинського Б.В., Бутка М.П., Геєця В.М. Герасимчук З.В., Гранберга О.Г., Дорогунцова С.І., Злупка С.М., Кондрашова О.М., Мамутова В.К., Мікловди В.П., Микитенко В.В., Оніщука Г.І., Письмаченко Л.М., Прокопенка М.Д., Симоненка В.К., Фашевського М.І., Федоришевої А.М., Червоної Л.Г., Чернюк Л.Г., Чумаченка М.Г. та інших.

Метою статті є визначення пріоритетів реалізації взаємодії держави і територіальних виробничих комплексів в контексті забезпечення економічної стійкості регіонального розвитку.

Результати дослідження.

Останніми роками в країні активізувалася інституційно-правова діяльність, що направлена на розробку механізмів державно-приватного партнерства при реалізації крупних стратегічних проєктів 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. Подібні 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 і інтересів підприємництва досягається тоді, коли набір стратегічних зон господарювання у сфері підприємництва кореспондується зі спектром задач, рішення яких передбачено в плані соціально-економічного розвитку регіону. Відтак, розробляючи економічну стратегію, необхідно визначити, обслуговування якого набору стратегічних зон господарювання сфери підприємництва дозволить найкращим чином використовувати наявний стратегічний потенціал, одержуючи при цьому податкові, кредитні і 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 по податках, митним і іншим зборам державного і регіонального рівнів; пільгові кредити, надання гарантій по кредитах; прострочені платежі до бюджету, контрагентам, працівникам (що не призвели за собою санкцій у формі відкриття справи про банкрутство).

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

У зв'язку з відносною новизною категорії державно-приватного партнерства, на сьогодні поки не склалася система різних визначень цього поняття. Так серед основних варіантів цього терміну можна виділити наступні:

1) Державно-приватне партнерство – це інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом в цілях реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно-значущих проєктів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг. Кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється, як правило, на певний термін в цілях здійснення конкретного проєкту 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.

2) Державно-приватне партнерство – це форма взаємодії державних і приватних структур в цілях надання суспільству найважливіших послуг або продукції. При цьому, ключовою метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або продукції найефективнішим чином і за нижчою вартістю, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно [1, с. 22].

3) Державно-приватне партнерство – 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. Додатково перевагою такого партнерства для держави може бути скорочення потреб в бюджетному фінансуванні проєктів. У свою чергу, приватні компанії одержують нових замовників і споживачів або навіть цілі ринки збуту, які більш стабільні у порівнянні з традиційними ринковими нішами.

4) Державно-приватне партнерство – 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 [4, с. 30].

5) Державно-приватне партнерство – це сукупність форм середньо- або довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих задач на взаємовигідних умовах.

б) Державно-приватне партнерство – 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 же умовах, що і в спільному підприємстві [2].

Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [8].

Таким чином, державно-приватне партнерство, будучи одним з найпоширеніших термінів, не має однозначного тлумачення. Кожен автор вкладає власне значення в це поняття.

В цілому, визначення даного терміну в має або загальнотеоретичний, або вузько-юридичний 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». В той же час, юридичні визначення не сприяють розумінню суті партнерства держави і бізнесу як процесу, що по суті створює нові економічні та соціальні можливості для громадян, компанії і держави. Багато в чому недоліки визначень пояснюються відсутністю досвіду реалізації проектів приватно-державного партнерства, знаходячись на початковому етапі більшість проектів поки не вступила в інвестиційну стадію, і не генерують досвід і знання для наукового осмислення.

Виходячи з узагальнення наведених тлумачень та враховуючи специфіку нашого дослідження, державно-приватне партнерство доцільно розглядати як середньостроковий і довгостроковий альянс між державою і структурами територіального виробничого комплексу, у формі державного контракту, на основі розподілу вигід і ризиків між сторонами з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм.

Відповідно, завданням державно-приватного партнерства є визначення ефективного способу реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою, створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг, а також ефективний розподіл ризиків із приватним партнером щодо планування, будівництва, інвестування і управління поточною діяльністю конкретного об'єкту. Крім того, держава одержує вигоду від збільшення пов'язаних з проектом бюджетних доходів, а також від непрямих ефектів – покращення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості соціально-економічних проектів, збільшення податкових надходжень тощо.

Як економічну категорію державно-приватного партнерства можна розглядати як невід'ємну частину єдиної соціально-економічної системи та сукупність економічних відносин, ресурсів, результатів, ефективності тощо. В сучасних умовах державно-приватне партнерство стає повноправним суб'єктом економічних відносин в країні [3, с. 5].

Необхідність застосування державно-приватного партнерства в соціально-економічній сфері в усіх країнах обумовлена: потребою модернізації інфраструктури і відповідних капіталовкладень; недостатньою ефективністю окремого застосування ресурсу державного управління або бізнесу; обмеженістю бюджетних коштів; недостатніми інвестиціями приватних структур, пов'язаними з високими ризиками ринку. Практика зарубіжних країн показує, що державно-приватне партнерство доречне у тому випадку, коли необхідний компроміс – об'єднання ресурсів і розподіл ризиків.

Поняття і механізми державно-приватного партнерства укоренилися і використовуються в світовій практиці залучення приватних компаній для довготривалого фінансування і управління суспільною інфраструктурою, включаючи широке коло об'єктів – транспорт, житлово-комунальне господарство, благоустрій тощо.

Актуальність застосування в соціально-економічній сфері державно-приватного партнерства пояснюється багатьма причинами. Вирішення ряду соціально значущих задач затримується через відсутність якісних механізмів залучення інвестицій в даний сектор і його інфраструктуру. Оскільки потенційні інвестори не мають реальних гарантій отримання прибутку або навіть повернення капіталовкладень, то вони вимушені, не завжди виправдано, інвестувати тільки у власний розвиток. Нині в Україні з'явилися умови та необхідність, а можливо й безальтернативність для внутрішнього інвестування. Проте це потребує певних механізмів реалізації [5, с. 121].

В рамках цієї системи держава зможе наділити приватного інвестора правом участі в реалізації деяких своїх функцій в соціально-економічній сфері, а також правом управління публічною власністю або монополями видами діяльності.

Порядок проведення робіт при створенні і реалізації проекту державно-приватного партнерства наведено на рис. 1.

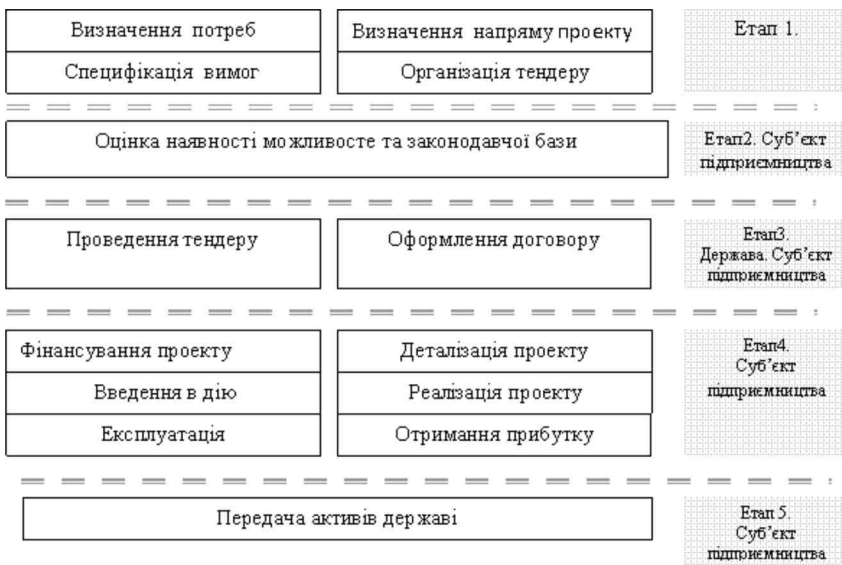


Рис. 1. Етапи проекту державно-приватного партнерства

В Україні є приклади проектів, які вже реалізувалися за схемою державно-приватного партнерства. Як правило, вони є локалізованими, забезпечені власною ініціативою територіальних органів влади і є невеликі за масштабами. Найбільш популярними сферами реалізації державно-приватного партнерства в країні є:

- ЖКГ – передача муніципального житлового фонду на обслуговування комерційній організації, створення спеціалізованих компаній у сфері управління і 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 та житлових будинків;
- екологія і благоустрій – реконструкція об'єктів міської території площ [4, с. 30].

Задачами організації державно-приватного партнерства в соціально економічній сфері, є справедливий розподіл ризиків підприємства між приватною і державною структурами, спираючись на здатність кожної з них управляти ризиками; забезпечення для кожної сторони винагороди з урахуванням прийнятого ризику.

Узагальнюючи наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених, можна виділити наступні характерні риси державно-приватного партнерства: державно-приватне партнерство задовольняє потреби суспільного сектора за рахунок реалізації проектів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора; державно-приватне партнерство підтримує державні повноваження і функції, при цьому реалізує соціально-економічні програми сумісно з приватним сектором; проекти, що реалізуються у формі державно-приватного партнерства, організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін, що працюють за для досягнення сумісних цілей.

Крім перерахованих особливостей державно-приватне партнерство володіє рядом специфічних рис, пов'язаних з участю в проекті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства.

До специфічних рис державно-приватного партнерства, 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; обмежена готовність держави ухвалювати рішення за проектом; формальні вимоги до процедури ухвалення рішень; різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проекту.

Основний принцип концепції державно-приватного партнерства 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 державно-приватного партнерства, 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 різноманітні. Способи і терміни платежу, залежність від якості послуг і певних економічних подій. Розподіл поточних витрат може здійснюватися в договорах по-різному, відповідно цілей і результатів переговорів між партнерами;

- перехід об'єкту інвестицій після закінчення терміну договору в приватну або державну власність [1, с. 114].

В рамках державно-приватного партнерства держава виконує важливу роль, з одного боку, найважливішого користувача послугами, що надаються в рамках проекту, а з іншою – суб'єкта, що встановлює рамкові умови його реалізації. Таким чином, державно-приватного партнерства розглядається як концепція, що дозволяє використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг суспільних послуг і позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних з виконанням проектів. При цьому, слід враховувати, що така співпраця може здійснюватися і здійснюється практично в різних видах або формах. Класифікаційними критеріями при їх систематизації виступає ступінь відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе за експлуатацію і технічне обслуговування, капітальні вкладення і поточне фінансування, комерційний ризик, а також тим, кому належать активи і тривалістю співпраці.

Стосовно крупних інфраструктурних проектів найбільше застосування знаходить така форма, як концесія [7, с. 44]. Не дивлячись 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 якийсь час може дуже дорого обійтися як тій, так і іншій стороні, враховуючи, що концесійний період 10, 20, 30, 50 років. В середньому в світі до закінчення терміну дії припиняються з різних причин і з різними наслідками 10–15% концесій. З другого боку, дуже багато що визначається готовністю сторін йти на компроміси у зв'язку з обставинами, що змінюються. Все це повинно бути обумовлено 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 [6, с. 75].

Договір концесії не надає потенційним інвесторам яких-небудь додаткових комерційних або юридичних прав або якого-небудь додаткового захисту своїх інтересів в порівнянні з чинним законодавством, за винятком своєї зручності у вигляді комплексності і можливості обґрунтування терміну дії договору, накладаючи в той же час ряд істотних зобов'язань і обмежень.

З деяких питань інтереси інвестора можуть бути захищені договором оренди значно краще, ніж договором концесії. Тому закон в його нинішньому вигляді буде малоцікавим приватним інвесторам.

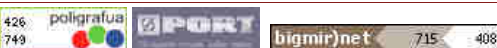
Висновки.

Визначено, що регулювання взаємодії держави і територіальних виробничих комплексів має бути орієнтоване на досягнення економічної стійкості регіонів та країни в цілому за рахунок створенням умов, що забезпечують стійкі позиції на світових ринках, а також високий рівень якості життя громадян; створення і підтримку сприятливих умов для досягнення глобальної мети на основі визначення найважливіших інститутів системи макроекономічного регулювання; конкретизацію екзогенних і ендемогенних умов. Саме такі цілі є підставою для вибору пріоритетів у визначенні та реалізації функцій інститутів влади щодо регулювання розвитку регіонів країни та їх територіально-виробничих комплексів.

Література

1. Амуниц Д.П. Государственно–частное партнерство в России / Д.П. Амуниц. – М.: «Экономика», 2005.– 310с.
2. Антонов В.В. Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально–економічного розвитку регіонів України/ В.В. Антонов// Управління сучасним містом. – 2009. – №7 – 9. – С. 51 – 61.
3. Борщ Л.М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи/ Л.М. Борщ. - К.: Знання : КОО, 2010. - 318с.
4. Варналій З.С. Регіональний розвиток України: проблеми та пріоритети/ З.С. Варналій// Економіст. – 2005. – № 6. – С.24 – 31.
5. Економічна оцінка державних пріоритетів технологічного розвитку: [Колективна монографія] / [Бажал Ю.М., Александрова В.П., Данько М.С. та ін.; Відп. ред. Ю.М. Бажал]. – Київ, Інститут економічного прогнозування НАН України, 2002.– 320с.
6. Кондрашов О.М. Реформування регіональної економічної політики: завдання та напрями підвищення її дієвості/ О.М. Кондрашов// Економіка та держава. – 2007. – № 7. – С. 74 – 76.
7. Коротич О.Б. Стратегія державного управління регіональним розвитком України/ О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – 2007. – Вип. 1. – С. 43 – 50.
8. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – ст.524.

Стаття надійшла до редакції 8 травня 2011 року.



ТОВ "ДКС Центр"