

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЦЕВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Узагальнено провідний закордонний досвід щодо управління розвитком місцевої, зокрема інноваційної інфраструктури. Виділено моделі державної фінансової допомоги, встановлені перспективні форми державно-приватного партнерства щодо розвитку місцевої інфраструктури

Ключові слова: інфраструктура, партнерство, інновації, розвиток, концесії, фінансові ініціативи.

Leading foreign experience in the sphere of management of development of local, in particular innovative, infrastructure is generalized. The models of state financial help, the perspective forms of state-private partnership in relation to development of local infrastructure are defined.

Key words: infrastructure, partnership, innovations, development, concessions, financial initiatives.

Велика увага до проблем місцевого соціально-економічного розвитку, яка приділяється сьогодні як науковцями, так і керівництвом України, обумовлена великою концентрацією ресурсів (у тому числі інтелектуальних, виробничих і трудових) саме на місцевому рівні. Між тим, вирішення нагальних місцевих соціально-економічних проблем і перетворення більшості міст і селищ у соціально-економічні системи, що швидко розвиваються, вимагають кардинального оновлення місцевої інфраструктури, яка дісталася у спадок з радянських часів і яка залишається вкрай економічно неефективною та часто соціально і екологічно небезпечною. При цьому варто відзначити, що в більшості українських міст не знаходять практичного застосування інфраструктурні проекти, зорієнтовані на інноваційний розвиток. Однак, як доводить світовий досвід, саме формування інфраструктури нової якості є однією з важливих передумов успішної реалізації модернізаційних перетворень. У цьому зв'язку актуалізується проблема пошуку таких механізмів управління розвитком місцевої інфраструктурної компоненти, які б відповідали кращим світовим зразкам та допомагали розкрити його неабиякий внутрішній потенціал.

Важливе теоретичне значення для розуміння перспективних векторів місцевого соціально-економічного розвитку мають праці зарубіжних дослідників, зокрема Х. Амстронга, К. Коуча, Д. Лічфілд, Б. Райзберга, Б. Робсона, Д. Сакса, Дж. Стігліца, Д. Тейлора, І. Турока, Р. Фалмера, Е. Фоулера, П. Хілі, П. Холла та ін.

Із робіт вітчизняних дослідників, присвячених проблемам підвищення

ефективності управління соціально-економічним розвитком на місцях, варто виділити дослідження О. Амосова, В. Бабаєва, В. Дзюндзюка, С. Дорогунцова, Т. Заяць, Н. Канищевої, О. Коротич, Ю. Куца, І. Лукінова, А. Лисецького, А. Мазура, В. Мамонової, В. Мамутова та ін. Між тим, питання визначення кращих закордонних практик місцевого соціально-економічного розвитку, зокрема в контексті участі державних інститутів у цьому процесі та пошуку шляхів адаптації таких практик до українських реалій ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Метою статті є узагальнення провідного закордонного досвіду щодо моделей державної підтримки розвитку місцевої інфраструктури.

Слід відзначити, що процеси місцевого соціально-економічного розвитку сьогодні нерозривно пов'язані з процесами глобалізації, характерними для всієї світової економіки. Глобалізація економіки багато в чому обумовлена створенням глобальної комунікаційної (Інтернет та інші інформаційні системи, оптико-волоконні лінії зв'язку тощо), транспортної (трубопроводи, міжнародні морські, річкові, авіаційні, автомобільні, залізничні лінії), енергетичної (мережі та системи енергопостачання), інноваційної, установ охорони (особливо щодо СНІДу та інших епідемічних захворювань), екологічної, водної та інших видів інфраструктури.

Глобалізацію можна визначити як засноване на інтеграції (формуванні єдиного цілого з розрізаних місцевих, регіональних і національних економік) та інтернаціоналізації (усуненні адміністративних і культурних бар'єрів, між економіками) створення єдиного світового ринку товарів і послуг, капіталів, робочої сили, інформації і технологій [4].

Своєрідною відповіддю на процеси глобалізації є регіоналізація – процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від національного на регіональний та місцевий рівень, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі територій у процесі прийняття рішень на національному та наднаціональному рівнях [6, с. 32–35]. Проявом регіоналізації в економічній сфері стає поява регіональних кластерів, спеціалізацій, територіальних брендів тощо. У результаті регіоналізації дозволяє підвищити конкурентоспроможність місцевих економік і тим самим пом'якшити або уникнути негативних наслідків глобалізації, пов'язаних зі стягненням найбільш розвиненими країнами технологічної ренти з решти людства.

Одним з ключових наслідків процесів глобалізації та регіоналізації стає поява нової інфраструктури; насамперед, інформаційної, транспортної, енергетичної, екологічної та фінансово-торговельної. Новим елементом інфраструктури стають глобальні та регіональні мережі – ланцюжки створення вартості, утворені підприємствами та організаціями різних регіонів і країн за допомогою сучасних засобів зв'язку та технологій. Додана вартість у таких мережах створюється переважно за рахунок накопичення та ефективного використання знань. Отже, навчання кадрів стає органічною частиною відтворювального процесу, а людський капітал – основним

стратегічним ресурсом економіки.

Електронні технології, інвестиційні, пенсійні, страхові фонди дозволяють розосередити капітал, залучити мільйони громадян в якості інвесторів. Новим елементом інфраструктури стають електронні майданчики, що дозволяють знаходити постачальників і покупців у всьому світі, створити глобальну систему попиту та пропозиції. За допомогою сучасних методів управління, зокрема “управління на основі знання клієнтів” (“Customer Knowledge Management”) у процес створення вартості залучаються і споживачі. На зміну ієрархічної системи управління, заснованої на володінні майном, приходять мережеві структури, засновані на спільності стратегії, логістики і нематеріальних активів. Низка дослідників взагалі запевняє, що створення нової інфраструктури – єдиний шлях виходу із системної кризи і формування економіки нової якості [9 – 11]. Вони стверджують, що запорукою ефективності управління розвитком економіки в сучасних умовах виступають:

- забезпечення вільного руху товарів і послуг, технологій, інформації, капіталів, робочої сили;
- сприяння розвитку інновацій;
- створення комп’ютеризованих інформаційних мереж з доступними для всіх країн і фірм базами даних про попит, пропозицію та ціни в різних сегментах світового ринку про нові технології;
- переорієнтація виробництва і обміну з національних на міжнародні правові та етичні норми, стандарти якості, безпеки та ефективності, зближення внутрішніх і регіональних цін з світовими;

Емпіричною верифікацією цією теорії слугує приклад найбільш прогресуючих сьогодні країн світу. Так, країни, що домоглися найбільших економічних успіхів в останні два десятиліття і найменше постраждали від світової фінансової кризи (Китай, Гонконг, Малайзія, Сінгапур, Корея, Бразилія, ПАР тощо) відрізняються високою часткою інвестицій в інфраструктуру. Більше того, активний розвиток інфраструктури у ПАР дозволив інтегрувати регіони з різною етнічною та економічною структурою, забезпечивши істотне зниження злочинності і стабільного середньорічного зростання ВВП мінімум на 4-5 % [2].

Особливу увагу в цьому сенсі слід звернути на інноваційну економіку, що має низку особливо важливих властивостей для розвитку інфраструктури.

Так, зокрема, вона забезпечує:

- нову якість економічного зростання, основною якою стає розвиток людського капіталу та інновацій;
- розвиток корпоративного і інформаційного бізнесу, що включає консалтинг, бізнес-комунікації, маркетинг, рекламу, брендинг, логістику;
- перехід від зовнішньої торгівлі готовими товарами до кооперування під час їх розробки, виробництва та збуту;
- розвиток глобальних інформаційних мереж і залучення до них всіх господарських суб’єктів з використанням нових технологій;

– перетворення сфери послуг у провідний по зайнятості та участі у ВВП сектор економіки;

– розвиток інтернет-економіки (мережевої економіки), яка включає загальну і прикладну інфраструктуру ("internet applications infrastructure"), посередників ("internet intermediary"), електронну комерцію ("internet commerce"), електронну платіжну систему і розрахункові засоби;

– формування нового технологічного укладу на базі нанотехнологій, біоінженерії та нової енергетики. Це означає якісне перетворення дорожнього господарства, системи комунікацій, водопостачання та водокористування, екологічної і всієї іншої інфраструктури.

Варто відзначити, що в інноваційній економіці особливу роль відіграють особистісні якості людини, її фізичне і духовне здоров'я, творчі потенції, вміння знаходити, систематизувати і засвоювати інформацію, генерувати нове знання і використовувати його для оновлення виробництва. Найважливішою частиною інфраструктури стають інформаційно-пошукові, експертно-аналітичні та контролінгові системи.

Формування інноваційного мислення, інноваційної культури, сприйнятливою до інноваційних процесів, узгодження та координація наукових досліджень з світовими технологічними процесами стають обов'язковими умовами активного інноваційного розвитку [1, с. 132].

При цьому не менш важливим завданням стає ефективне використання місцевих ресурсів, урахування місцевих особливостей, створення умов для розробки, але що ще більш важливо, комерціалізації результатів наукових розробок.

Останні роки в більшості розвинених країн збільшуються масштаби фінансування досліджень і розробок з усіх джерел, зростає також їх результативність. Інтенсивно розвиваються високотехнологічні види економічної діяльності; одночасно підвищується наукоємність традиційних, базових галузей промисловості, сфери послуг. Під впливом інновацій весь їхній вигляд радикально перетворюється. Наука все помітніше орієнтується на потреби економіки, посилюється її інноваційна спрямованість.

Найактивнішу роль в інноваційному процесі розвинених країн відіграє внутрішньофірмова наука, інтегрована в реальний сектор економіки. У таких країнах ЄС, як Великобританія, Франція, Чехія, Австрія, Бельгія та Німеччина на її частку доводиться 62 – 70 % загальних витрат на науку, в США – 70, Китаї – 71, Швеції, Японії та Ізраїлі – 75 – 77 % [8, с. 77–79]. Здійснення досліджень ефективно поєднується з аутсорсингом послуг наукових центрів та університетів.

У таких умовах нові інноваційні структури (технополіси, технопарки, бізнес-інкубатори, центри високих технологій) стають практичним результатом процесів регіоналізації, що сприяють створенню нових моделей економічного зростання, забезпечують технологічний трансфер і комерціалізацію результатів науково-технічних розробок [7].

Аналіз зарубіжних програм державної (муніципальної) підтримки

фінансової інноваційної інфраструктури показав, що існують два основні типи такої допомоги: пряма і непряма:

1. Пряма: державні (муніципальні) інвестиції безпосередньо в інноваційні компанії (наприклад, американська державна програма розвитку інноваційного бізнесу – SBIR (“Small Business Innovation Research”).

2. Непряма: державні (муніципальні) інвестиції у спеціальні фонди. Тут необхідно виділити два підвиди програм: створення державного (регіонального, міського) фонду, що здійснює пряме інвестування в інноваційні проекти, і створення фондів, що здійснюють інвестиції у приватні венчурні фонди (наприклад, ізраїльська програма розвитку ринку венчурного капіталу – “Yozma”).

Деякі країни поєднують обидва підходи підтримки ринку венчурного капіталу. Представником подібного синтезу виступає діюча у Фінляндії державна програма “SITRA”. В її рамках співіснують як пряме фінансування фірм-інноваторів, так і вкладення грошей у регіональні фонди підтримки підприємств. Окрему роль виконують фонди та програми надання державних (муніципальних) гарантій.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері механізмів формування інвестицій в інноваційну інфраструктуру на місцях свідчить про існування чотирьох базових моделей прямої державної допомоги.

1. Модель “фінансування для отримання соціального ефекту”: держава здійснює пряме фінансування у створення і підтримку діяльності об’єкта виробничо-технологічної інфраструктури (ОВТІ) з метою отримання соціального/економічного ефекту (підвищення конкурентоспроможності національної економіки, створення робочих місць, розширення бази оподаткування).

2. Модель “фінансування до самофінансування”: органи державної влади (місцевого самоврядування) здійснюють пряме фінансування створення матеріальної бази ОВТІ і покриває всі поточні операційні витрати, пов’язані з його функціонуванням. Державне (муніципальне) фінансування припиняється в той момент, коли платежі фірм-учасників за послуги ОВТІ дозволяють покривати операційні витрати.

3. Модель “фінансування для отримання прибутків”. Органи державної влади (місцевого самоврядування) виступають інвесторами у створенні об’єкта інфраструктури для цілей отримання прибутку у формі орендних платежів з боку фірм-учасників. Реалізація даної моделі вимагає створення керуючої компанії, що здійснює функції управління нерухомістю. Дана модель не отримала широкого розповсюдження і використовується, в основному, органами місцевого самоврядування для збільшення бюджетних доходів. Фірми-клієнти такого ОВТІ є економічно стійкими суб’єктами господарювання, що знаходяться переважно на стадії поширення нововведення.

4. Модель “державно-приватного партнерства”. За цієї моделі держава (органи місцевого самоврядування) бере на себе капітальні та початкові

поточні витрати під час будівництва (введення в експлуатацію) об'єктів з подальшою передачею об'єктів технологічної інфраструктури приватним інвесторам.

Дана модель була започаткована у 1980-х рр. у США, де державна підтримка інноваційної діяльності здійснювалася не тільки на загальнодержавному рівні, а й у багатьох містах у рамках “Програми промислово-університетських кооперативних дослідних центрів”. При чому влада після передачі ОВТІ приватним інвесторам залишає за собою функцію контролю за збереженням цільового призначення об'єкта, дотриманням умов приватизації, зокрема, через включення своїх представників в управлінські або наглядові ради.

Варто зазначити, що найбільш популярною у світі останнім часом є саме модель державно-приватного (комунально-приватного) партнерства.

При цьому з метою ефективного управління інвестиціями у створення та розвиток інфраструктури у світі застосовуються різні типи державно-приватних партнерств. Найбільш поширеними серед них є:

- інституційне державно-приватне партнерство, яке передбачає створення відповідних організацій, установ, в межах яких будуються партнерські відносини;

- контрактне державно-приватне партнерство, яке передбачає укладання спеціальних договорів, які регламентують відносини між державними (самоврядними) та приватними учасниками.

Одним з найбільш поширених видів контрактного є концесійне партнерство. Концесії, які мають тривалу історію державно-приватного фінансування створення і розвитку об'єктів інфраструктури, в найбільшій мірі сьогодні асоціюються з державно-приватним партнерством.

Зазначимо, що під час упровадження в державний сектор принципів менеджменту, прийнятих у приватному секторі, приватного фінансування і “ноу-хау” (що почало активно поширюватися на початку 90-х рр. ХХ століття), концесії стали найбільш використовуваною формою такого виду фінансування. Концесії представляють собою форму організації співпраці, за якої державний (комунальний) сектор передає об'єкт (нерухомість) або право надавати послугу приватному підприємству, яке здійснює управління державно-приватним партнерством протягом певного періоду часу [3, с. 156]. Часто контракт передбачає проектування і будівництво об'єкта для виробництва послуги. Типовий зміст таких контрактів більшою чи меншою мірою описує основні функції приватного підрядника.

Таким чином, у межах контрактного державно-приватного партнерства доступні різні варіанти надання соціальних (комунальних) послуг – від прямого надання послуг безпосередньо органами місцевого самоврядування до повної приватизації, коли місцева влада передає всю відповідальність, ризики і всі винагороду за надані послуги приватному сектору.

У рамках всього спектру можливих моделей державно-приватне партнерство може бути класифіковане за масштабом залученості державного

і приватного секторів і ступеня розподілу ризиків. Проте за будь-якого разу реалізацій інвестиційних проектів щодо створення та розвитку об'єктів інфраструктури, що реалізовується в рамках державно-приватного партнерства, в розвинених країнах ґрунтується на кількох базових принципах співпраці:

1) адресне спрямування коштів: вкладення інвестицій поширюється тільки на один проект;

2) відсутність гарантій повернення коштів: місцева влада не надає фінансових гарантій кредиторам. У той же час проектні, конструкторські, будівельні та інші комунальні компанії (організації) можуть надавати такі гарантії, часто обмежуючи їх розміром своєї участі в загальному капіталі проекту;

3) соціальні пріоритети: під час реалізації проектів і виникнення спірних питань на першому місці завжди будуть інтереси територіальної громади.

Варто відзначити, що високі економічні ризики концесійних проектів вимусили державу та місцеві органи влади шукати нові форми державно-приватного партнерства. У результаті в 1992 р. у Великій Британії, зокрема в Лондоні і Манчестері, була започаткована ще одна модель державно-приватного партнерства, заснована на приватній фінансовій ініціативі. У даний час ця ініціатива частково застосовується в містах Канади, Франції, Нідерландів, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії, США та Сінгапурі в якості складової програми реформ з надання державних (комунальних) послуг. На відміну від класичної концесії, у приватній фінансовій ініціативі схема вкладення інвестицій у створення і розвиток об'єктів інфраструктури є іншою. Згідно зі схемою приватної фінансової ініціативи, контракти з виконання державних (комунальних) послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж елементи, але з практичних міркувань, як правило, оплачуються не споживачами, а з коштів міського бюджету, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, дороги з "тіньовою оплатою". Відзначимо, що дана схема застосовується, як правило, коли плата за користування певними послугами, залежить від обсягу їх надання (отримання) і коли вони надаються за фіксованими ставками [5].

У цьому випадку основним елементом вкладення інвестицій у створення і розвиток об'єктів інфраструктури, завдяки якому місцева влада в змозі платити приватному сектору за такі проекти, є кредити приватної фінансової ініціативи, які видаються центральною (регіональною) владою.

Отже, з одного боку, приватна фінансова ініціатива є певним різновидом державних запозичень – при чому позики повертаються після закінчення періоду приватної фінансової ініціативи надавачем послуг, який несе ризик, у разі якщо послуга належного якості не була надана; з іншого – це дієвий стимулятор приватної ділової та інвестиційної активності. Місцеві органи влади передають приватному партнеру відповідальність за розробку схеми приватної фінансової ініціативи, залишаючи за собою функцію контролю за наданням послуг.

Таким чином, концесійна модель і приватна фінансова ініціатива утворюють основу різних типів контрактів і способів управління об'єктами інфраструктури.

Аналіз зарубіжних програм державної фінансової підтримки розвитку місцевої інфраструктури довів, що існують два основні типи допомоги: пряма (безпосередньо в інноваційні компанії) і непрямая (інвестиції у спеціальні фонди). Існують чотири базові моделі прямої державної (муніципальної) допомоги реалізації таких проєктів: “фінансування для отримання соціального ефекту”; “фінансування до самофінансування”; “фінансування для отримання прибутків”; “державно-приватного партнерства”.

Найбільш популярною у світі останнім часом є модель державно-приватного (комунально-приватного) партнерства, яка застосовується в багатьох інфраструктурних проєктах. Можливими формами такого партнерства є:

- інституційне державно-приватне партнерство, яке передбачає створення відповідних організацій, установ, в межах яких будуються партнерські відносини;

- контрактне державно-приватне партнерство, яке передбачає укладання спеціальних договорів, які регламентують відносини між державними (самоврядними) та приватними учасниками.

Одним з найбільш поширених видів контрактного є концесійне партнерство. Однак останнім часом набирає популярності і модель державно-приватного партнерства, заснована на приватній фінансовій ініціативі. Стан і проблеми організаційно-правового забезпечення управління розвитком місцевою інфраструктури в Україні будуть розглянуті в подальших дослідженнях.

Література:

1. *Арутюнов Ю. А.* Инновационная политика : учеб. / Ю. А. Арутюнов, Л. П. Гончаренко. – М. : КноРус, 2009. – 349 с.
2. *Бляхман Л. С.* Инновационная экономика как база устойчивого развития стран СНГ / Л. С. Бляхман, В. В. Зябриков // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 3. – С. 11–23.
3. *Варнавский В. Г.* Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский ; Рос. акад. наук ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М. : Наука, 2005. – 314 с.
4. *Головнин М.* Теоретические подходы к проведению денежно-кредитной политики в условиях финансовой глобализации / М. Головнин // Вопросы экономики. – 2009. – № 4. – С. 42–58.
5. *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ; Организация Объединенных Наций.* – Нью-Йорк – Женева : ООН. – Х. : Основа. 2008. – 114 с.
6. Регіоналізація і вибори як засіб удосконалення владних відносин в

Україні: теорія і практика / за заг. ред. О. О. Дьоміна ; кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.

7. Румянцев А. А. Менеджмент инноваций: как научную разработку довести до инновации / А. А. Румянцев. – М. : Бизнес-Пресс, 2007. – 200 с.

8. Фостер Л. Нанотехнологии. Наука, инновации и возможности / Л. Фостер. – М. : Техносфера, 2008. – 352 с.

9. Burns P. Infrastructure Concessions, Information Flows, and Regulatory Risk / P. Burns, A. Estache. – WB. Wash., D.C., 1999. – 791 p.

10. The management and measurement of infrastructure : performance, efficiency and innovation / eds.: CLKarlsson (et al). – Cheltenham, UK, 2007. – 458 p.

11. Works, alliances and partnerships in the innovation process / eds.: S.de la Mothe, A. Link. – Boston, 2002. – 312 p.

Надійшла до редколегії 13.06.2013 р.