

УДК 354:65.017

Фоменко Олена Петрівна

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу

ЕКОНОМІЧНА СВОБОДА, ЕКОНОМІЧНІ РИЗИКИ ТА ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розкрито зв'язок економічної свободи з економічними ризиками та ступенем використання механізму публічно-приватного партнерства на державному й місцевому рівнях, пріоритетні напрямки діяльності держави з активізації цього процесу.

Ключові слова: Індекс економічної свободи, публічно-приватне партнерство, ризики публічно-приватного партнерства, антирейдерські закони, компетентність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Фоменко А.П. Экономическая свобода, экономические риски и публично-частное партнерство в Украине

Аннотация. В статье раскрыто связь экономической свободы с экономическими рисками и степени использования механизма государственно-частного партнерства на государственном и местном уровнях, приоритетные направления деятельности государства по активизации этого процесса.

Ключевые слова: индекс экономической свободы, публично-частное партнерство, риски публично-частного партнерства, антирейдерские законы, компетентность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Fomenko O.P. Economic freedom, economic risks and public private-partnership in Ukraine

Annotaton. The article reveals the relationship of economic freedom with economic risks and the degree of use of public-private partnership mechanism at the State and local levels, priority directions of activity of the State of activation of this process.

Key words. Index of Economic Freedom, public-private partnerships, risks of public-private partnership, contra-raider laws, competence of public administration and local governments.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У щорічній доповіді «Економічна свобода світу: 2016» сказано, що Україна посіла 135 місце в рейтингу 159 країн і територій за рівнем економічної свободи [10]. У минулому році Україна була на 128-му місці. Основними причинами зниження рейтингу України є два явища – неефективність державних витрат і корупція, які тісно пов'язані між собою. Висока і всепоглинаюча корупція впливає на всі економічні процеси в Україні.

Слід сказати, що індекс економічної свободи (Index of Economic Freedom) є одним з інтегральних показників розвитку економіки, оскільки він базується на 10 індексах: свобода бізнесу; свобода торгівлі; податкова свобода; свобода від уряду; грошова свобода; свобода інвестицій; фінансова свобода; захист прав власності; свобода від корупції; свобода трудових відносин.

Немає потреби аналізувати кожний з цих індексів. Однак цілком зрозуміло, що більшість із них є також показниками можливостей реалізації приватно-публічного партнерства (далі – ППП). Важливо також знати, що ці показники засвідчують тісну кореляцію між економічною свободою та економічним розвитком країни. Є також певний зв'язок між високим рівнем економічної свободи та більш рівномірним зростанням добробуту населення [3]. Тому актуальним є пошук найбільш прийнятних способів трансформації економіки України, що базується на світовому досвіді застосування механізму ППП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке впровадження механізму ППП було започатковане ще шість років тому. Зокрема, це було передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». ППП мав стати одним з основних інструментів реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні та Національних проектів [9]. Безумовним досягненням став сам факт ухвалення Закону України «Про державно-приватне партнерство» (2010 р.) [6]¹. На розвиток положень цього Закону було ухвалено Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [8]. Ухвалення означених документів активізувало дослідження різних аспектів ППП. Правовим

¹ У зарубіжній літературі державно-приватне партнерство позначається терміном PublicPrivate-Partnership (PPP), розуміючи під ним те, що сторонами такого співробітництва, з одного боку, є публічні суб'єкти – органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадські організації, з іншого – приватні суб'єкти (підприємницькі структури), які готові надати свої фінансові та інші ресурси або послуги чи товари з метою отримання взаємовигідного результату. У цій статті ми дотримуємося такого ж підходу, користуючись терміном «публічно-приватне партнерство» (ППП).

аспектам партнерства присвятили свою увагу О.Вінник, О.Мартякова, С.Підгаєць, І.Трикоз та ін., науковому визначенню ППП, виокремленню його особливостей в умовах України та з'ясуванню впливу внутрішніх і зовнішніх чинників – І.Брайловський, Г.Боднар, О.Бойко, В.Варнавський, Т.Єфименко, В.Остапенко, П.Шилепницький та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри широке коло літератури з питань ППП, ця тема залишатиметься актуальною у зв'язку зі зміною політичних та економічних обставин реалізації цього механізму. На сьогодні злободеним питанням є підвищення рівня економічної свободи та зниження ризиків реалізації ППП, що й розглядатиметься в нашій статті.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розкриття зв'язку економічної свободи з ризиками та ступенем застосування механізму публічно-приватного партнерства на різних рівнях взаємодії публічної влади й бізнесу в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Розвиток та інсталяція механізму ППП в економічні процеси сьогодні розглядається як одна з умов успішного соціально-економічного розвитку країни. За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційним, управлінським потенціалом приватних підприємств з'являється можливість забезпечити вирішення соціально значущих завдань суспільства. Дію Закону про ППП спрямовано на підвищення конкурентоспроможності публічного (державного й комунального) сектору національної економіки, залучення в економіку інвестицій для розбудови розгалуженої інфраструктури. Закон формулює нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та бізнесу в реалізації важливих проектів для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян.

З часу ухвалення Закону про ППП ситуація щодо цього механізму суттєво не змінилися на краще. За минулі шість років не лише не були

вирішені, але й загострилися проблеми публічного управління в таких сферах, як захист прав власності інвесторів, розв'язання господарських конфліктів, ліцензування та отримання дозволів, землевідведення, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток інфраструктури національної економіки й надання суспільних послуг на засадах ППП.

Нагадаємо ще раз, що означені проблеми ППП тісно пов'язані з різними показниками рівня економічної свободи. Кожний з них перебуває під впливом зони ризику, при тому що рівень ризикованості різко зріс в умовах гібридної війни на Сході країни, оскільки результати будь-яких проектів ППП є важкопередбачуваними чи й взагалі непередбачуваними. Як зазначає І.Брайловський, ризик зацікавлених сторін у проекті є непередбачуваною зміною у значенні інтересів зацікавлених сторін у проекті [1]. Він узагальнив різні підходи до визначення ризиків ППП. Серед цих підходів найбільш адекватним для демонстрації сьогоденних проблем є виділення трьох груп ризиків проектів ППП, які, на наш погляд, є найбільш вірогідними та поширеними в умовах сьогодення.

До першої групи таких ризиків належить утрата контролю над державною або комунальною власністю, зниження якості надаваних послуг, зростання їх вартості для кінцевих споживачів.

Друга група ризиків пов'язана з неправильною оцінкою майбутньої вартості проекту, можливими істотними змінами умов контракту й контрагента.

Зниження ризиків можна досягти на основі реалізації двох основних принципів розподілу ризиків:

- по-перше, кількість ризиків, прийнятих на себе партнером, має бути пропорційна вигоді, яку він може отримати з проекту;
- по-друге, ризики мають бути передані тій стороні, яка може покрити їх з найменшими втратами.

За умови недотримання цих принципів учасник будь-якої сторони проекту ППП намагається перекласти відповідальність за ризики на свого партнера по проекту. Для того щоб знизити вплив зони ризику, має бути ефективно задіяний Закон про ППП, що проголошує норму справедливого розподілу ризиків між державним і приватним партнерами. Поки що в реальному житті більшість ризиків покладається на бізнес-структури. Держава (чи орган місцевого самоврядування) практично несе декларативну відповідальність за невиконання своїх зобов'язань, ненадання, несвоєчасне або неповне надання державної підтримки; передане державне чи комунальне майно не може змінити форму власності.

Для досягнення довіри з боку приватного бізнесу держава має продемонструвати свою спроможність контролювати ресурси та дестабілізаційні чинники (боротьба з рейдерством, запобігання серйозним розривам у розподілі доходів тощо), захищати власність у всіх її формах, створювати надійні умови й гарантії для підприємницької активності, створювати та підтримувати сприятливий інвестиційний клімат, постійно модернізувати виробництво, підвищувати професійний, освітній і культурний рівень працівників тощо.

Для зниження ризиків як передумови широкого впровадження механізму ППП держава, як партнер бізнесу, має стати сильною. Так, за повідомленням Міністерства юстиції, 2015 року в Україні було зафіксовано близько 3 тис. «рейдерських» захоплень, які відбулися в різних містах. Це саме є свідченням слабкості державних інститутів, що позначається негативно на застосуванні ППП як механізму соціально-економічного розвитку. Тому пріоритетним завданням держави насамперед має бути звуження зони ризику з опором на так звані антирейдерські закони. Такими вважаються закони, спрямовані на врегулювання основних аспектів протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, на вдосконалення національного законодавства у сфері фінансового моніторингу за різними

напрямами та на розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Окремі закони вже ухвалено Верховною Радою України [4-5]. Інші перебувають ще в статусі законопроекту [7].

Держава, як партнер бізнесу, має значно підвищити свій потенціал щодо організації ППП та його методичного забезпечення. Відповідно до документів, розроблених Мінекономрозвитку та затверджених Кабінетом Міністрів України, орган управління, ініціювавши питання про ППП, має провести аналіз ефективності ППП, здійснити оцінювання можливих ризиків і сформулювати модель управління ними. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів від 27 травня 2016 р. № 418-р., підтверджує, що такий аналіз зроблено. У цьому Документі зафіксовано потребу створення сприятливих умов для розвитку бізнесу. Це своєю чергою передбачає проведення реформ, що дадуть змогу забезпечити стає економічне зростання. Так, у частині сприяння ППП заплановано:

– забезпечити просту, прозору, справедливу та прогнозовану податкову систему, що б стимулювала інвестиції та підтримувала економічне зростання;

– зменшити кількість неефективних державних підприємств, удосконалити управління ними, виключаючи можливість їх використання як джерело збагачення для корупціонерів;

– дерегулювати та поліпшити інвестиційний клімат з метою піднесення рівня інвестицій в економіку України;

– забезпечити консультативне супроводження законопроектів, запровадження яких сприятиме ППП².

Зміст зазначених документів вимагає наявності в центральних органах виконавчої влади, міських, селищних та сільських радах штату фінансових

² Проекти законів України «Про інвестиційну діяльність щодо державних інвестиційних проектів»; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення можливості взяття довгострокових бюджетних зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні».

аналітиків, маркетологів, ризик-менеджерів, екологічних аудиторів високого рівня. Відсутність таких фахівців свідчить про низькі стартові позиції центральних і територіальних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо застосування механізму ППП. Зрозуміло, що активізація цього процесу неможлива без висококваліфікованої підготовки партнерських проектів, проведення складних перемовин з інвесторами, управління контрактами й аналізу ризиків. Потребує вирішення також проблема вироблення процедур нового типу державної та громадської експертизи, іншого інструментарію для ухвалення правильних рішень [2].

Ці та інші питання мають бути вирішені для усунення невизначеності щодо сприйняття ризику потенційними приватними учасниками. Водночас з процесом поступової децентралізації перед публічною владою актуалізуватимуться проблеми, пов'язані із зоною ризику. Органи місцевого самоврядування очікуватимуть методичної допомоги з боку уряду.

Серед методичного інструментарію, що знижує ризики ППП, окремо слід виокремити Типову угоду ППП, що має бути затвердженою Кабінетом Міністрів України. Типова угода може визначити межі договірної свободи сторін ППП, передбачити ступінь відкритості інформації про угоду щодо ППП, задати правила захисту економічної конкуренції та окремі параметри соціальної спрямованості проекту. Останній чинник має слугувати параметром ефективності держави як учасника проекту ППП. Він має віддзеркалювати соціальні наслідки реалізації проекту ППП у сфері культурних, освітніх чи інших потреб населення як кінцевих споживачів, урахування інтересів незахищених верств населення та працівників підприємства, заходи, спрямовані на поліпшення умов праці та життя людей, тощо.

Для розроблення конкретного інструментарію важливим елементом є співробітництво України з Європейським Союзом, що пропонує разом з Європейським банком реконструкції і розвитку (ЄБРР) для України спільну

консультаційну програму ЄС, яка називається EU4Business (2016 р.). У рамках цієї програми заплановано реалізувати проєкт FORBIZ³, результати якого сприятимуть підтримці реформ в Україні та її економічному відновленню. Основною метою FORBIZ задекларовано зменшення регулятивного тиску і ризиків для бізнесу. Фактично він пропонує системний підхід для поліпшення бізнес-середовища, особливо «середовища існування» малого та середнього бізнесу (МСБ). Якщо мети буде досягнуто, то МСБ отримує шанси брати участь у ППП нарівні з високодохідним бізнесом, що діє, наприклад, у надрокористуванні, розвитку телекомунікаційної інфраструктури. Це ті сфери, де потужні інвестори спроможні взяти на себе значні ризики, здійснити значний обсяг організаційної та експертної роботи.

Висновки з даного дослідження. Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо таке. Для активізації ППП на всіх рівнях публічної влади держава має реалізувати заходи, що всебічно впливають на розвиток економічних процесів. Одним з інтегральних показників цього розвитку є індекс економічної свободи, що базується на показниках свободи бізнесу; свободи торгівлі; податкової свободи; свободи від уряду; грошової свободи; свободи інвестицій; фінансової свободи; захисту прав власності; свободи від корупції; свободи трудових відносин. Пріоритетним напрямком досягнення такої мети є зниження впливу чинників ризику за рахунок дотримання норм так званих антирейдерських законів, пов'язаних із захистом прав власності інвесторів, розв'язанням господарських конфліктів, ліцензуванням та отриманням дозволів, землевідведенням, залученням вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток інфраструктури національної економіки і надання суспільних послуг на засадах ППП. Другим за значенням пріоритетним напрямком є підготовка фахівців з упровадження та реалізації проєктів ППП і створення

³Див. http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=249289301&cat_id=244843950.

відповідної методичної бази. Цей напрямок набуватиме більшого значення разом із поглибленням децентралізації.

Перспективи подальших розвідок. Перспективним підходом до вирішення цих питань є зарубіжний досвід, який, зокрема, можна реалізувати за результатами виконання консультаційної програми ЄС EU4Business в рамках проекту FORBIZ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Брайловський І. А. Категорії ризиків державно-приватного партнерства у PEST-класифікації / І. А. Брайловський // Зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – 2012. – Т. XIII. – Вип. 257. – С. 26–34. – (Серія «Економіка»).
2. Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський нац. ек. ун-тет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Вид.-поліграф. центр Тернопільського нац. ек. ун-ту “Економічна думка”, 2015. – Том 20. – С. 35–44.
3. Лук’янець О. В. Рівень економічної свободи України / О. В. Лук’янець // Financial space. – №3 (7). – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1203/12lovloe.pdf>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 10.10.2013 // Відомості Верховної Ради, 2014. – № 22. – Ст. 773.
5. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців щодо унеможливлення внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців за підробними документами» : Закон України від 24.11.2015 № 815-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016 – № 1. – Ст. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-19>
6. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – С. 542. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Проект Закону 5067 від 12.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52162].
8. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>
9. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентно-спроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
10. Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2016.pdf>

Statement of the problem. The main reasons for the downgrade of Ukraine in economic freedom - is the inefficiency of government spending and corruption, which are closely related. Index of Economic Freedom is one of the integral indicators of economic development, because it is based on 10 indices: the freedom of business; free trade; Tax freedom; freedom from government; monetary freedom; freedom of investment; financial freedom; property rights; freedom from corruption; freedom of employment.

Urgency. These figures demonstrate a close correlation between economic freedom and economic development. There is also a link between high levels of economic freedom and more uniform growth of welfare. So important is the search for the most suitable ways of economic transformation in Ukraine, based on international experience.

The purpose of the article is the disclosure of economic freedom due to the risks and the degree of use of the mechanism of public-private partnerships at various levels of interaction between public authorities and business in the present.

Our task was to study the relationship of economic freedom with economic risks and the degree of use of public-private partnership mechanism at the State and local levels, priority directions of activity of the State of activation of this process.

Summary. By combining the assets of state investment, management capacity of private companies an opportunity to provide a solution of socially important problems of society. The law defines new approaches to cooperation between the state, local governments and businesses in the implementation of important projects for economic development, ensuring the proper levels of society, improving the quality of life of citizens.

Each of the indicators of economic freedom under the influence zone of risk, while the risk level has increased dramatically in terms of hybrid war in the east. The first group of such risks include loss of control over state or municipal property, lowering the quality of services, increase their value to end users. The

second group of risks associated with incorrect estimate of the future value of the project, possible significant changes in the contract and the contractor.

Conclusions and outcomes. One of the integral development indicators is the index of economic freedom, based on indicators of freedom of business; free trade; Tax freedom; freedom from government; monetary freedom; freedom of investment; financial freedom; property rights; freedom from corruption; freedom of employment. The priority of achieving this goal is to reduce the impact of risk factors due observance of the so-called anti-rider laws related to the protection of property rights of investors, solving business conflicts, licensing and permitting, land acquisition, attracting domestic and foreign investment.