УДК 351.82 : 339.94

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

СОЛОДОВНІК О.О., К.Е.Н, ДОЦЕНТ,
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА ТА АРХІТЕКТУРИ

В статті розглянуто сутність партнерських відносин та досвід реалізації партнерства держави і бізнесу в інших країнах світу, визначено роль і значення публічно-приватного партнерства у забезпеченні реалізації економічних реформ в Україні.

The essence of partnerships and experience of partnership of the state and business in other countries, the role and importance of public-private partnership in promoting the implementation of economic reforms in Ukraine have been defined in the article.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Численні дослідження передумов, перебігу подій та наслідків глобальної фінансово-економічної кризи свідчать про те, що кризові явища зовнішнього світу стали потужним імпульсом загострення проблем соціально-економічного розвитку України, які накопичувалися у докризовому періоді та перебували у латентному стані. Слід зазначити, що така ситуація не є суто українською, вона характерна для багатьох країн світу. Для подолання проблем розвитку національної економіки в Україні, як і в інших державах, обрано шлях реформ, який ґрунтується на тенденціях розвитку глобалізованого світу з врахуванням вітчизняної специфіки кризових явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велику увагу сучасним проблемам і перспективам реформування економіки України приділили такі відомі вчені-економісти, як О. Амоша [1], В. Вишневський [1, 2], В. Геєць [3, 4], О. Головінов [5, 6], А. Гриценко [4, 7], В. Дементьєв [2], І. Запатріна [8], Л. Збаразька [1], О. Молдован [9], І. Радіонова [10], С. Рибак [11, 12], М. Якубовський [13] та інші. Проте пропозиції наукової спільноти не в повній мірі враховуються вітчизняним політикумом при розробці форм макроекономічного регулювання. Так, у 2010 році НАН України було підготовлено Національну доповідь «Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015», яка, як зазначають В. Геєць і А. Гриценко «хоча й здобула позитивну оцінку влади та громадськості, все ж не була імплементована у

політичну та державну діяльність» [4]. Неврахування наукових підходів і теоретичних застережень привело до того, що розпочаті в Україні у 2010 році реформи поставили багато запитань як у практичній, так і в теоретичній площині. Зокрема, відкритим залишається питання залучення до процесу реформування всіх суб'єктів господарювання. Актуальність його вирішення обумовлюється історичним досвідом України та інших країн світу, який переконливо свідчить про те, що практично неможливо досягти цілей макрореформ без адекватних змін на мікрорівні. Тому дослідження форм співпраці держави і бізнесу для досягнення суспільнозначимих цілей, зокрема у форматі публічно-приватного партнерства, та розробка відповідних моделей відносин стають надзвичайно важливою науково-практичною проблемою, від вирішення якої залежать результативність економічних реформ та подальший розвиток України.

Формулювання цілей статті. Розглянути сутність і практику застосування партнерства публічної влади і приватних структур у контексті досягнення цілей економічних реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кардинальні зміни в у світовому господарстві, викликані глобалізаційними процесами, обумовлюють необхідність адаптації до них внутрішніх структур національної економіки. Широка географічна і галузева диверсифікованість, транснаціоналізація процесу виробництва, зміна поглядів на природу конкуренції безпосередньо впливають на відносини суб'єктів господарювання в процесі виробництва, розподілу, обміну товарами, послугами, капіталом, робочою силою. Послаблення протистояння підприємств як учасників ринкових відносин веде до того, що, як зазначає П. Друкер «все частіше економічний ланцюг об'єднує справжніх партнерів, тобто установи, які не підпорядковані один одному і по-справжньому незалежні» [14, с. 117].

Формальні та неформальні партнерські відносини дозволяють їх учасникам забезпечити зростання ефективності використання обмежених ресурсів. Основними положеннями парадигми партнерських відносин, що визначає поведінку підприємств на сучасному етапі розвитку економічних відносин, є: довіра, зростання доданої цінності для обох сторін; рівність, справедливість, збільшення прибутку для обох сторін; електронні бізнес-зв'язки для обміну інформацією та цифрових трансакцій; тісна координація, віртуальні

команди й обмін робітниками; участь у товарних розробках й виробництві партнера; довгострокові контракти; ділове співробітництво виходе за договірні рамки [15, с. 122].

Слід зазначити, що наприкінці XX ст. у розвинутих країнах такий формат відносин було поширено на відносини приватного сектора з публічною владою. Публічно-приватне партнерство (ППП) є порівняно новою для України системою поглядів на відносини держави і бізнесу, на відміну від багатьох країн світу, у яких уряд, приватний сектор та суспільство прийняли ідеологію ППП за основу при розробці й реалізації суспільнозначимих проектів, що сприяло вирішенню низки проблем економічного і соціального характеру.

В Україні окремі проекти у такому форматі відносин ініційовані у житлово-комунальному господарстві, на транспорті та в системі охорони здоров'я. Проте, цей досвід ще не може бути визначеним як позитивний, бо реалізація проектів ППП зіштовхується з рядом системних проблем [5]. Як зазначає І.В. Запатріна: «серед більшості потенційних учасників публічно-приватного партнерства (органів виконавчої влади, приватних підприємств, населення) відсутнє єдине бачення сутності цього явища та переваг, які може надати поєднання зусиль держави та влади у реалізації суспільно значимих проектів» [8]. Проведений вітчизняними науковцями [16] аналіз цілей, які переслідують на практиці підприємства під час налагодження партнерських відносин, дає підстави для висновку, що сьогодні подібні процеси в Україні мають випадковий характер. Керівники підприємств звертають увагу на можливості партнерств різних видів і форм, як правило у трьох випадках: 1) коли існує можливість «взяти під контроль» певні стратегічні активи; 2) виживання підприємств напряму залежить від іншого господарюючого суб'єкта (постачальника, споживача); 3) виникає пряме зіткнення інтересів різних учасників ринку, яке вирішується шляхом «усунення» конкурентів [16, с. 250].

Отже, серйозними перешкодами на шляху розвитку партнерських відносин в Україні є ряд системних проблем: домінування старої парадигми ринкової поведінки підприємств, яка ґрунтується на суперництві економічних суб'єктів; недостатність досвіду, кваліфікації та знань у цій сфері; неадекватні економічній ситуації та системі державного регулювання очікування влади від партнерства з приватним сектором. Власне ці обставини зумовлюють необхідність й актуальність ґрунтовного дослідження досвіду інших

країн щодо впровадження ідеології ППП для досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку.

Відповідно до міжнародної практики сутністю ППП є встановлення довгострокових стратегічних відносин у реалізації суспільно значимих проектів між приватним сектором і публічною владою, яка уособлює собою як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування [8]. Серед всього різноманіття взаємодій держави і бізнесу партнерськими будуть ті відносини, які сприяють росту ефективності як приватного, так і державного сектора, більш повній реалізації властивих їм функцій, освоєнню нових стратегічних перспективних напрямів діяльності [6]. Оскільки "партнерство" — це співпраця, яка вимагає неухильного дотримання взаємних прав та обов'язків, то в процесі такої взаємодії публічна влада і бізнес, як партнери, реалізовують притаманні за своєю природою лише кожному з них права, маючи при цьому договірні зобов'язання один по відношенню до одного [17]. Ключовий момент такої взаємодії - партнерство виключає «управління», оскільки передбачає рівність учасників. Партнери не можуть наказувати один одному. Вони можуть тільки переконувати один одного [14, с. 109].

Ініціативна функція налагодження партнерства між публічною владою і приватним сектором для задоволення спільних інтересів належить державі, яка по відношенню до бізнесу може виступати не тільки у ролі фінансового партнера, але і передавати йому повноваження щодо надання суспільних послуг. Саме цією діяльністю вона стає привабливою для бізнес-середовища, різних підприємницьких структур. Під час формування механізмів для розвитку ППП держава має можливість моделювати партнерство таким чином, щоб воно відображало її цілі, політику і нормативні вимоги. Основний інтерес держави у налагодженні таких відносин полягає у забезпеченні зростання економічного, військового і політичного потенціалу країни та задоволення потреб суспільства. Інтерес приватного сектора — отримання максимальної вигоди, прибутку шляхом істотного розширення простору для вільного руху капіталу, проникнення у раніше недоступні для нього сфери, підвищення конкурентоспроможності, а отже, і попиту на результати діяльності.

Найдовшу і найглибшу практику реалізації проектів ППП мають розвинені країни Європи, де подібні проекти застосовуються з

80-х років XX ст. у широкому спектрі видів економічної діяльності: будівництво та експлуатація аеропортів, автомобільних доріг, портів та залізниць; житлово-комунальне господарство; надання адміністративних послуг; охорона здоров'я; освіта та спорт; обслуговування в'язниць та ін. Проведений німецькими вченими предметний аналіз 91 реалізованого проекту показав середню ефективність ППП порівняно з традиційними формами кооперації держави і бізнесу на рівні 14,6% [18]. Така ситуація значною мірою обумовлена активною та послідовною реалізацією політики партнерства держави і бізнесу у реалізації суспільнозначимих проектів. Так, перша Директива ЄС щодо правил і процедур надання контрактів приватним компаніям у сфері суспільних послуг з'явилася у 1992 році, у 1993 році було опубліковано ще три директиви ЄС, що регламентували надання прав приватному сектору в окремих галузях, які є державною монополією, а у 2004 році була оприлюднена «Зелена книга щодо державно-приватного партнерства». У США у рамках ППП реалізуються декілька програм розвитку комунального та міського господарства, а також спільні проекти держави та бізнесу щодо створення та впровадження нових технологій для спільного використання отриманих результатів. В країнах з ринками, що формуються (Бразилія, Індія, Китай, Мексика, Російська Федерація), найбільш інтенсивно розвиваються проекти ППП, пов'язані з будівництвом та експлуатацією автомобільних доріг, на другому місці – будівництво аеропортів, в'язниць, водоочисних споруд [19].

Важливою подією, що активізувала поширення ідеології ППП у світовому масштабі, стало визнання необхідності розвитку довготривалого партнерства з приватним сектором для досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття в Декларації Тисячоліття ООН у 2000 році. Україна, підписавши Декларацію Тисячоліття ООН взяла на себе зобов'язання досягти Цілей Розвитку Тисячоліття до 2015 року, що передбачає втілення реальних змін у життя людей у напряму не лише зменшення рівня бідності, а й створення гідних умов для їх життєдіяльності та доступу до публічних послуг. Забезпечити необхідні передумови для виконання зобов'язань з досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття має реалізація Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [20], створеної Комітетом з економічних реформ на чолі з Президентом України на основі

пропозицій представників держдепартаменту, регіональної влади, бізнесу, українського й міжнародного експертного співтовариства. Ця Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямами: створення базових передумов економічного росту; формування режиму максимального сприяння бізнесу; модернізація інфраструктури й базових секторів економіки; збереження й розвиток людського й соціального капіталу; підвищення ефективності державного управління. Розглянемо більш детально можливості ППП у досягненні позитивних зрушень за цими напрямами.

Загальновизнано, що підґрунтям економічного зростання є інвестиції. Аналіз практики реалізації проектів ППП в різних країнах світу дає підстави для висновку, що приватний сектор майже завжди здійснює фінансовий вклад у реалізацію таких проектів, частка його інвестицій у структурі фінансових джерел державно-приватного партнерства є вагомішою у країнах, що мають високий рівень соціально-економічного розвитку, і країнах, які активно впроваджують ідеологію ППП у різних сферах економічної діяльності. Приватний капітал забезпечує підприємницьку ініціативу, управління комерційними і фінансовими ризиками, економію витрат і більш короткі строки реалізації проектів [17], підсилює координаційну функцію держави, оскільки віддає перевагу владі, здатній забезпечити і гарантувати стабільність і чіткі правила гри [6], а його залучення для реалізації інфраструктурних проектів зменшує бюджетне навантаження. Водночас, аналіз сучасного стану формування фінансових ресурсів суб'єктів господарювання в Україні дає підстави для висновку, що приватний сектор має обмежені можливості фінансувати проекти ППП у повній мірі, що обумовлює важливість бюджетної підтримки таких проектів.

Реформи в системі державних фінансів, розпочаті в Україні у 2010 році, мають, на нашу думку, значний потенціал активізації партнерських відносин між державою і бізнесом. Так, податковою реформою створено передумови для збільшення дохідної бази бюджетів та стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання в Україні. Досягнення зростання доходів Зведеного бюджету у 2010 р. і 2011 р. на 21,2% [21] та 26,6% [22] відповідно (у порівнянні з попередніми роками), разом із досягненням на практиці певних позитивних результатів бюджетної реформи щодо впровадження у бюджетний процес програмно-цільового методу та середньострокового бюджетного прогнозування, розширення

можливостей дефіцитного фінансування місцевих бюджетів, запровадження інституту місцевих гарантій є підґрунтям здійснення прямої бюджетної проектів ППП та надання державних гарантій. Разом із тим, як показує практика, запроваджені Податковим кодексом України податкові стимули мають обмежену дію і майже не спонукають суб'єктів господарювання до активних дій в інвестиційній сфері. У зв'язку з цим, використання потужного потенціалу податкового стимулювання приватного сектора до участі у реалізації суспільно значимих проектів залишається актуальним завданням.

Поширюючи практику реалізації проектів публічно-приватного партнерства у широкому спектрі секторів економіки, держава формує особливий соціальний порядок, побудований на «довгих правилах» взаємодії і співробітництві та сприяє набуттю суб'єктами господарювання відповідного досвіду партнерства. Перехід від старої парадигми ринкової поведінки підприємств до парадигми партнерства сприятиме прискоренню інтеграції вітчизняних суб'єктів господарювання у міжнародний бізнес, оскільки глобалізація економічних відносин, в основі якої лежить уніфікація і інтеграція світової економіки, вимагає від підприємств - учасників міжнародних відносин, відповідності єдиним стандартам поведінки, що ґрунтуються на усуненні меж, які розділяють суб'єктів економічних відносин, та взаємодії, співробітництві між ними.

Частіше за все ППП сприймається як взаємодія публічної влади і приватного сектора в цілях розробки, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури. Масштабні інфраструктурні проекти фінансуються за спільної участі держави і бізнесу навіть у розвинених країнах світу із сталим правовим регулюванням та відносно низькими ризиками [8]. На користь розвитку таких відносин в Україні свідчать, з однієї сторони, стійка тенденція погіршення фінансово-економічного стану підприємств інфраструктури, що спостерігається протягом багатьох років, неможливість їх приватизації у зв'язку із стратегічною, економічною та соціальною значимістю об'єктів інфраструктури, недостатність в державному бюджеті коштів для забезпечення їх належного функціонування, відсутність стимулів до їх ефективної роботи і слабкий менеджмент. З іншої сторони - приватні партнери держави здатні підвищити ефективність використання майнових і фінансових інвестицій в об'єкти інфраструктури через уміння вести ділові переговори, краще розуміння ринкових умов для правильного

позиціювання продукції (послуг) як результату здійснюваного проекту [6], але надмірні ризики та висока вартість реалізації інфраструктурних проектів стають серйозною перешкодою для участі у них бізнесу. У зв'язку з цим, для подальшого розвитку ППП в Україні, на нашу думку, особливого значення набувають питання вдосконалення механізмів бюджетної підтримки інфраструктурних галузей – шляхом визначення пріоритетів та економічно обґрунтованих обсягів фінансування проектів розвитку інфраструктури, розширення повноважень органів місцевого врядування щодо надання гарантій, обґрунтування доцільності пільгового оподаткування суб'єктів, що здійснюють таку діяльність.

Слід зазначити, що досвід впровадження принципів ППП у розвинутих країнах свідчить про ефективність такої його форми, як комерціалізація виконуваних державою функцій. При цьому бізнес відповідно до своїх критеріїв ефективності (як правило, це прибуток) будує політику господарювання: процес закупівель, будівництва, пошуку інвесторів, маркетинг, а держава контролює і регулює його діяльність у питаннях тарифної політики, якості обслуговування користувачів, безпеки, екології тощо [17]. Реалізація таких відносин привносить у процес державного управління принципи ринкової економіки [6] і дозволяє оптимізувати структуру й обсяги бюджетних коштів, передбачених на надання суспільних послуг, і використати значний потенціал приватного сектора у поліпшенні якості публічних послуг [8].

Враховуючи отримані результати, можна стверджувати, що ППП містить значний потенціал для здійснення економічних реформ в Україні, але практика свідчить про те, що цей потенціал використовується не в достатній мірі. Взаємодія публічної влади і бізнесу на принципах ППП сприяє підвищенню ефективності функціонування як приватного, так і державного сектора, а також має позитивні екстерналії для суспільства в цілому. Активізація такого формату відносин у вітчизняних умовах потребує: поширення практики використання здобутків бюджетної реформи стосовно прямої бюджетної підтримки проектів ППП та надання державних і місцевих гарантій; розробки і впровадження інших форм бюджетної підтримки для підвищення привабливості інвестування в проекти розвитку інфраструктурних галузей та сектора публічних послуг; формування механізмів комерціалізації державних функцій; вдосконалення інституційного середовища ДПП.

Література.

1. Амоша О. промислова політика України: концептуальні орієнтири на середньострокову перспективу / О. Амоша, В. Вишневський, Л. Збаразька // Економіка України. – 2009. - № 11. – С. 4-14.

2. Дементьєв В.В. Чому Україна не інноваційна держава: інституційний аналіз / В.В. Дементьєв, В.П. Вишневський // Економічна теорія. – 2011. - № 3. – С. 5-20.

3. Геєць В. Ліберально-демократичні засади: курс на модернізацію України / В. Геєць // Економіка України. – 2010. - № 3. – С. 4-20.

4. Геєць В. Економіка і суспільство: непізнані грані взаємовпливу (роздуми над прочитаним) / В. Геєць, А. Гриценко // Економіка України. – 2012. - № 3. – С. 4-24.

5. Головінов О.М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О.М. Головінов // Вісник економічної науки України. – 2010. - № 1. – С.47-51.

6. Головінов О.М. Теоретичні засади і прикладні аспекти державно-приватного партнерства / О.М. Головінов, Л.А. Дмитриченко // Економіка та держава. – 2010. - № 9. – С. 4-8.

7. Гриценко А. Методологічні основи модернізації України / А. Гриценко // економіка України. – 2011. - № 1. – С. 38-47.

8. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг / І.В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2010. - № 4. – С. 62-86.

9. Молдован О.О. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи / О.О. Молдован, О.В. Шевченко, О.А. Єгорова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/712/

10. Радіонова І.Ф. теорія взаємодії економічних політик за умов макроекономічної нестабільності / І.Ф. Радіонова, Є.В. Алімпієв // Економічна теорія. – 32-44.

11. Рибак С.О. Бюджетна стратегія в контексті структурних реформ / С.О. Рибак // Фінанси України. – 2010. - № 12. – С. 32-43.

12. Рибак С.О. Інституційні реформи фінансової сфери й економічна модернізація: економетрична ілюстрація / С.О. Рибак, Л.Л. Лазебник // Економічна теорія. - 2011. - № 1. – С. 37-51.

13. Якубовський М. Науково-інноваційне забезпечення модернізації української промисловості / М. Якубовський // Економіка України. - № 10. – С. 4-14.

14. Друкер Питер Ф. Энциклопедия менеджмента / Питер Ф. Друкер : Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2006. – 432 с.

15. Дафт Р. Менеджмент / Ричард Л. Дафт : Пер. с англ. – СПб.: Питер, 2006 .- 864 с.

16. Корпорації та інтегровані структури: проблеми науки та практики:

Монографія. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2007. – 344с.

17. Тринчук С.В. Державно-приватне партнерство – теоретичне осмислення феномену / С.В. Тринчук // Економіка та держава. – 2009. - № 11. – С. 208-211.

18. Підгаєць С. Європейський досвід застосування моделей державно-приватного партнерства / С. Підгаєць // Журнал європейської економіки. – 2011. – Том 10 (№ 3). – С. 291-305.

19. Мостепанюк А.В. Світовий досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства / А.В. Мостепанюк // Економіка та держава. – 2011. – С. 82-85.

20. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/

21. Бюлетень Національного банку України. – 2011. - № 2. – С. 10,15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=101266

22. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2011 рік (відповідно до звіту Державної казначейської служби України від 24.01.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id