

Н. В. Безбах,
генеральний директор, "Перша страхова компанія", м. Київ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК АЛЬТЕРНАТИВНА ФОРМА ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджені питання утвердження нової форми співробітництва: державно-приватне партнерство (ДПП). Гіпотетично доведено, що нова форма може бути альтернативою щодо процесів приватизації, які так і не спромоглися підвищити загальну ефективність суспільного виробництва.

In the article the question establishing a new form of cooperation: Public-Private Partnership (PPP). Theoretically proved that the new form may be an alternative to privatization, which were not able to improve the overall efficiency of social production.

Ключові слова: державне управління, державно-приватне партнерство, приватно-державне партнерство, приватизація.

Key words: public administration, public-private partnership, private-public partnership, privatization.

ВСТУП

Приватизація державної власності в перехідний період є специфічним процесом і фактором виникнення і розвитку ринкових відносин. При її здійсненні розв'язувалася головна задача трансформаційного періоду, а саме — приведення у відповідність системи влади і власності.

Виникнення нових суб'єктів і економічних відносин сприяли перерозподілу ресурсів. Приватизація в Україні привела до соціально-економічної боротьби зацікавлених осіб, що володіють специфічними економічними інтересами. У цей період державою не були сформовані інститути, що забезпечують правове поле трансформації державної власності.

У результаті посилення процесів роздержавлення власності виникло своєрідне перекачування державних ресурсів у приватні руки шляхом взаємозв'язків і взаємовпливу промислових підприємств з новими комерційними і фінансовими структурами. Усі нові структури були створені в тісному симбіозі з державними підприємствами, з урахуванням персоніфікованих інтересів. Причому приватизація державних підприємств дозволила незаконну діяльність цих підприємств вести в рамках закону і інкорпорувати їх як партнерів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Українська приватизація вже має свою історію, "своєрідними віхами якої виступають Державні програми приватизації" [6, с. 4]. В сучасних публікаціях науковці виділяють та аналізують певні етапи приватизації в Україні [10, с. 499], але існує необхідність їх конкретизації. На нашу думку, реформування власності в Україні проводилося в кілька етапів:

1) початковий етап приватизації (1992—1994 рр.) мав неконкурентний характер і проходив значною мірою з ініціативи та за умовами трудових колективів без залучення вітчизняних та іноземних інвесторів. На даному етапі для прискорення приватизаційного процесу використовувались лише сертифікати;

2) масова приватизація (1995—1998 рр.) відбувалась переважно з використанням приватизаційних паперів з метою залучення широких верств населення до придбання акцій великих і середніх підприємств;

3) на етапі переважно індивідуальної грошової приватизації (1999—2002 рр.) робився акцент на конкурсній приватизації великих і високоліквідних підприємств (причому приватизацію намагалися проводити під зобов'язання нових господарів проводити інноваційні інвестивання у підприємства), тому мав ряд досягнень, а саме: характеризувався ретельною перед приватизаційною підготовкою, формуванням ринкового попиту на об'єкт приватизації, поглибленням процесів публічності і прозорості приватизаційних процедур, стабільністю приватизаційного законодавства. Проте на даному етапі так і не було забезпечено масштабної приватизації в стратегічних галузях, що проявлялось у зменшенні темпів приватизації, поширенні "тіньової" зміни форми власності, численних судових процесах;

4) етап реприватизації (з 2002 р.) супроводжувався корпоративними війнами та перерозподілом прав власності. На даному етапі використовувались наступні методи впливу: перехоплення та введення зовнішнього управління, продаж підприємства або частки майна, збільшення статутного капіталу, заміщення активів, скупка акцій, застосування силових структур.

Оцінюючи вплив приватизації на економіку держа-

ви, науковці пропонують враховувати наступні види ефекту: науково-технічний (показники енергомісткості виробництва та величини зносу основних засобів), екологічний (показники дії об'єкта приватизації на природне і господарське середовище, організм людини), соціальний (поліпшення якості життя населення завдяки зниженню рівня безробіття в країні, підвищенню середньої заробітної плати, забезпеченню доступності товарів) та економічний (показники капіталізації фондового ринку) [9, с. 47]. Проте в Україні на сьогодні не існує єдиної бази вищезазначених показників, які, в свою чергу, характеризуються складністю та упередженістю розрахунку.

Саме тому важливо при формуванні стратегії і тактики у сфері приватизації пам'ятати про суттєві ризики, які не лише не долаються в процесі роздержавлення, але й можуть посилюватися, а саме:

1) збереження приватизованим підприємством монополію на ринку в умовах відсутності ефективного антимонопольного регулювання;

2) можливі спекулятивні дії з боку інвесторів в умовах приватизації, які здійснюються з метою дестабілізації ситуації на відповідному ринку, або в розрахунок на спекулятивний перепродаж пакета акцій або їх частин іншим інвесторам, що не відповідає національним інтересам;

3) відчуження та репродукування окремих майнових складових підприємств, що може негативно відбитися на становищі у відповідній галузі, забезпеченні внутрішнього ринку, доходах окремого регіону, виконанні компанією соціальних функцій тощо;

4) ускладнення реалізації стратегічних інтересів держави через ймовірне скорочення некомерційних і малорентабельних видів діяльності компанії, зниження рівня соціальних гарантій для окремих категорій споживачів тощо;

5) недооцінка основних фондів, які надходять на продаж в цілісному майновому пакеті та можуть стати предметом подальшого перепродажу за значно більш високою вартістю та зумовлювати спекулятивність попиту на активи компанії в цілому;

6) можливе скорочення зайнятості в процесі пост-приватизаційної реструктуризації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

В економіці ряду розвинених, а в останні десятиліття і країн, що розвиваються, виникла особлива форма взаємодії бізнесу і влади. Мова йде про партнерство держави і приватного сектора, що зазвичай позначається терміном Public-Private Partnership (PPP). В українській та російській літературі здебільшого вживається термін "державно-приватне партнерство" (ДПП). ДПП являє собою інституціональний і організаційний альянс державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності — від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг в масштабах всієї країни або окремих територій. Бурхливий розвиток різноманітних форм ДПП у всіх регіонах світу, їх значне поширення в різних галузях економіки дозволяють вченим, дослідникам (В.Г. Варнавський, Вдовенко Ю.С., А.В. Клименко, В.А. Корольов, Нейкова І.С., Павлюк К.В., Павлюк С.М., Тараненко І.В., Охінько, О.В. тощо), трактувати цю форму взаємодії держави і бізнесу як характерну особливість сучасної змішаної економіки.

Питання державно-приватного партнерства в сучасних умовах розцінюються вченими як нова форма співробітництва державних і приватних структур.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вважаємо, що приватизація як інструмент регулювання економіки містить у собі як позитивні, так і негативні наслідки та ризики, а головною метою зміни фор-

ми власності є формування ефективної економіки шляхом створення системи ефективних власників.

У цій ситуації першочерговим завданням стає пошук і розробка ефективної моделі взаємодії держави і приватного капіталу з використанням багатого досвіду, набутого іншими країнами. Уряд на своєму засіданні 17 березня 2011 р. ухвалив постанову "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" [8]. Постанова розроблена для забезпечення реалізації Закону України від 01.07.2010 № 2404-VI "Про державно-приватне партнерство", яким створено законодавче підґрунтя для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватним сектором з метою підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій в економіку України [3].

Запропонований порядок регулює процедуру надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності у межах загального обсягу, встановленого законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. В уряді сподіваються, що прийняття акта дозволить врегулювати питання, пов'язані з наданням державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства, що створить умови для його розвитку, залучення та ефективного використання вітчизняних та іноземних інвестицій, формування позитивного інвестиційного клімату України, прискорення її інтеграції в європейську і світову економічну систему.

Регулювання суспільно-економічних відносин в Україні, безсумнівно, зажадають кваліфікованих рішень щодо масштабів і структури публічно-правових функцій держави. Належить оцінити, наскільки держава може "посунути" на користь приватного сектора, не завдаючи шкоди виконанню своїх суверенних прав. На суспільно-політичному рівні межі прийнятного скорочення і перегрупування суверенних прав і обов'язків держави можна виявити за допомогою моніторингу настроїв різних груп населення. В економічній сфері вирішальну роль буде грати розвиток різноманітних форм ДПП. Наочним прикладом конструктивного перерозподілу функцій і повноважень між державою і приватним сектором служить реформування природних монополій, що розгорнулося у багатьох країнах. Концесії та угоди про розподіл продукції дозволяють, не втрачаючи суверенного контролю з боку держави, залучати чималі приватні капітали в досить дорогі проекти.

В останні десятиліття в економіці розвинутих країн, а також країн, що розвиваються, складається особлива форма взаємодії бізнесу та державної влади, що зазвичай називається "партнерством" і певним чином відрізняється від інших добре відомих форм співпраці. У рамках таких партнерств складаються власні моделі фінансування, відносин власності та методів управління, що відрізняються від традиційно існуючих.

Поняття "Public Private Partnership" у вітчизняній літературі часто перекладається як "державно-приватне партнерство", "приватно-державне партнерство", "публічно-приватне партнерство" або "приватно-державна кооперація". Найбільш змістовно правильним перекладом видається поняття "державно-приватне партнерство", до того ж воно найбільш точно відтворює й сутність відносин, оскільки в якості публічного часто виступають і органи державної влади, і органи місцевого самоврядування, і потужні громадські організації та благодійні фонди, і ... приватні структури.

Проте, у працях українських і російських науковців часто використовується поняття "публічно-приватне партнерство" як таке, що має сприйматися науковою громадськістю з позицій "просунутості" цього терміна в зарубіжній літературі. Крім того, у країнах із пере-

хідною економікою, де недостатньо розвинуті інститути громадянського суспільства, пропозиції про партнерство, як правило, надходять від органів державної влади чи місцевого самоврядування, за таких умов поняття "державно-приватне партнерство" більш правильно відображає провідну роль держави.

Як на наш погляд, у кожному разі співвідношення між двома, трьома партнерами на кшталт "державно-приватно-громадське партнерство" свідчить про ініціативу і рольові капітали, що будуть задіяні у майбутній кооперації. Відтак, незалежно від форми назви кооперації відбуваються (або ж мають відбуватися) процеси активного співробітництва зацікавлених сторін з метою розв'язання поставлених проблем.

Кожен партнер робить свій внесок у загальний проект. Так, бізнес забезпечує фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, здатність до новаторства. При цьому зазвичай впроваджуються більш ефективні методи роботи, удосконалюються техніка і технології, виникають нові форми організації виробництва, створюються нові підприємства, у тому числі з іноземним капіталом, налагоджуються ефективні коопераційні зв'язки з постачальниками та підрядчиками. На ринку праці, як правило, підвищується попит на висококваліфікованих і добре оплачуваних працівників.

Зі свого боку держава забезпечує правомочності власника, можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. У ДПП воно отримує можливість зайнятися виконанням своїх основних функцій — контролем, регулюванням, дотриманням громадських інтересів. Так, у міру розвитку державно-приватного партнерства в сфері інфраструктури держава може поступово зміщувати акценти в своїй діяльності з конкретних проблем будівництва та експлуатації об'єктів на адміністративно-контрольні функції. Неминучі підприємницькі ризики при цьому перерозподіляються у бік бізнесу. Громадське ж значення ДПП полягає в тому, що в підсумку виграє суспільство як споживач якісніших послуг.

Існують два крайніх підходи до тлумачення категорії державно-приватного партнерства. Згідно з одним із них, ДПП ідентифікується з приватизацією і розглядається як особлива її форма — непряма приватизація [12]. Даний підхід враховує масштабність участі приватних компаній у реалізації прав власності, переданих їм у рамках проектів від держави: фінансування, проектування, будівництво, володіння та експлуатація державних підприємств.

Згідно з іншим підходом партнерства знаходяться на межі державного та приватного секторів, не будучи ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами. Це свого роду "третій шлях", що дозволяє використовувати політичні, по суті, форми поліпшення надання населенню громадських (публічних) благ [11].

Держава організовує регулюючу діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом в трьох напрямках. По-перше, вона виробляє стратегію і принципи, на яких діють відносини бізнесу з суспільством в цілому і з публічною владою зокрема. По-друге, вона формує інституціональне середовище для розробки і реалізації партнерських проектів. По-третє, вона безпосередньо займається організацією і управлінням державно-приватним партнерством, розробляє його форми і методи, а також конкретні механізми.

Партнерство, на відміну від традиційних адміністративних відносин, створює свої базові моделі фінансування, відносин власності та методів управління. При цьому принципово важливий комплекс питань, пов'язаних з перерозподілом повноважень власності, які неминуче виникають у процесі переростання переважно ад-

міністративно-владних відносин між державою і бізнесом у відносини партнерства, що закріплюються відповідними угодами сторін. Більш того, деякі усталені форми партнерства, наприклад, концесії, нерідко розцінюються як свого роду непряма приватизація або ж її повноцінна альтернатива, тобто тлумачаться як вторгнення в систему відносин власності. В строгому сенсі ДПП, дійсно, перетворюють інституційно сфери діяльності, що традиційно належать до відання держави, але не виводять їх повністю за його межі.

Відповідно розподіл прав власності між державним і приватним секторами економіки в рамках партнерства зазвичай стосується не всього комплексу правочинів, на які розпадається в господарському обороті суверенне право титульного власника, а лише деяких з них. Мова йде про таких ключових правочинів, як право контролю над використанням активів, право на дохід, право на управління, а також право на зміну капітальної вартості об'єктів угод і право на переуступку тих або інших особистих прав іншим особам.

Масштабний досвід перерозподілу прав власності між державою і приватним бізнесом є в так званих секторах громадських послуг (зокрема, в інфраструктурних галузях). Саме там історично склалися традиції делегування державою ряду ключових правочинів приватному сектору. Держава несе відповідальність перед суспільством за безперебійне забезпечення публічними благами (public goods), чим і пояснюється тенденція до збереження ряду галузей і виробництв в державній власності. В той же час приватному підприємництву притаманні мобільність, висока ефективність використання ресурсів, схильність до інновацій. Задіяти переваги обох видів власності без глибоких соціальних змін і потрясінь можна в рамках державно-приватного партнерства. Накопичений до теперішнього часу арсенал форм і методів ДПП дозволяє при збереженні найважливіших національних об'єктів державної власності передавати частину повноважень власника приватному сектору. Маються на увазі, насамперед такі, функції, як спорудження, експлуатація та утримання об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, а також управління ними. Відтак, у традиційно державну сферу економіки привносятся свого роду приватні товари і послуги (private goods), що створює умови для ефективного функціонування вказаних об'єктів, оптимального керування ними, раціонального використання ресурсів.

Для цілей нашого аналізу важливо, що держава розглядається як свого роду агентство з виробництва громадських (публічних) благ, яке не може базуватися тільки на ринкових принципах. Частина цих благ воно може робити самостійно, а частина — шляхом залучення ресурсів і можливостей приватного сектора. Методологічна складність полягає в характері самих публічних благ, причому оцінки природи їх корисності вельми неоднозначні.

Болісний "парадокс публічних благ" вдається вирішити й істотно спростити завдання, якщо ввести в аналіз добре відоме юристам емне поняття суверенності, коли в якості суверена розглядається саме держава. Притаманна державі властивість суверенності означає, що вона виступає як єдиний суб'єкт і публічно-правових (носії влади), і цивільно-правових (учасник господарського обороту) відносин.

Держава за всіх умов залишається суб'єктом публічно-правових відносин. Ця обставина є ключовою і для цивільно-правових відносин, в які держава як суверен не може вступати в якості рядового суб'єкта цивільного права. Саме тому не можна ставити питання про початковому рівноправності державного і приватного партнерів у проектах ДПП. Така рівноправність настає тільки тоді, коли на основі суверенних прав держави в угоді про ДПП визначені умови та особливості реалізації цивільно-правових відносин. Іншими словами, дер-

жава як суверен стає особливою суб'єктом цивільного права. Це виражається, по-перше, в тому, що держава сама визначає правові рамки, якими повинні керуватися всі інші суб'єкти цивільно-правових відносин; по-друге, вона зберігає за собою владні функції, навіть вступивши на засадах рівності сторін у зазначені відносини, так як може ухвалювати адміністративні акти, ігноруючи цю рівність. Передбачається, що держава бере участь у цивільному обороті не в своїх специфічних інтересах, а для найбільш ефективного відправлення публічної влади.

Згідно з цим проекти ДПП являють собою не просто додавання ресурсів, а зовсім особливу конфігурацію інтересів і відповідних повноважень партнерів. По-перше, держава як одна із сторін партнерства виступає в ролі носія суспільно значущих інтересів і цілей, причому виконує не тільки цілевизначаючу, але й контрольну функцію. По-друге, виступаючи в ролі учасника господарського обороту, вона зацікавлена як в ефективності загальних результатів проекту ДПП, так і в забезпеченні власного комерційного ефекту. Нарешті, приватний партнер, як кожен нормальний підприємець, переслідує мету максимізації прибутку. Тому в сегменті комерційних (на відміну від сегмента реалізованих державою громадських) інтересів між партнерами цілком доречий і навіть необхідний торг про можливий розподіл ризиків, що виникають, про характер делегованих повноважень та умов їх передачі та використання.

Як свідчить світовий досвід ДПП, захід конкретної участі держави і приватного бізнесу та умови їх поєднання можуть суттєво відрізнятись. Так, приватний компонент у товариствах може виступати в якості однієї з сторін контракту (найчастіше це контракти на поставку товарів та послуг для державних потреб, на надання технічної допомоги, на управління), коли права власності жорстко розділені. До партнерства з розділеними правами власності відносять також угоди про розподіл продукції та лізингові (орендні) угоди [1]. У разі концесійних угод всіх типів мова вже йде про часткову передачу деяких прав власності від державного партнера приватному (зазвичай правочинів користування, володіння та управління). Нарешті, акціонерна або пайова участь приватного капіталу в державному підприємстві (спільне підприємство) передбачає вищий рівень інтеграції капіталу при реалізації партнерських відносин.

Особливе значення проекти ДПП мають на рівні місцевого самоврядування. На частку міст і селищ (комунальне господарство) доводиться основне навантаження по реалізації багатьох проектів соціального значення у сфері дорожнього та транспортного господарства, соціальної інфраструктури, водного господарства та водоочисних споруд, охорони навколишнього середовища, житлового будівництва, енерго- та газозабезпечення. При цьому головна проблема, з якою стикаються комунальні влади, полягає в нестачі фінансових ресурсів. Тому залучення приватного капіталу до вирішення нагальних соціально-економічних завдань на рівні місцевого самоврядування стало звичайною практикою в усьому світі.

Як показує досвід розвинених країн, саме на місцевому рівні зазвичай виникає дилема: приватизувати об'єкти комунальної власності або шукати інші шляхи залучення матеріальних і фінансових ресурсів приватного сектора, у тому числі ініціюючи проекти ДПП. Аргументами проти прямої та повної приватизації найчастіше є ризики скорочення числа робочих місць, дорочання комунальних послуг, заміни монополії публічних служб приватної монополією.

Спектр правових, організаційних і господарських рішень на комунальному рівні розташований між традиційним муніципальним підприємством і повноправним приватним підприємством, у тому числі ті, що ут-

ворився в ході приватизації. Можливий варіант, коли повністю державне або муніципальне (за складом власності) підприємство діє в приватній по суті правовій формі.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дають підстави зробити деякі висновки про недостатній розвиток нових форм співробітництва держави і приватного сектора в різноманітних галузях економіки (житлово-комунальне господарство, енергетика, водопостачання, транспортна логістика, дорожнє господарство та інфраструктура тощо).

Слід зазначити, що нові форми кооперації розширюють горизонти державного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Лише дієве втручання і підтримка державою (гарантія та страхування) численних проектів зможуть нівелювати негативний резонанс від поспішно проведеної приватизації, що позбавила більшість населення на отримання суверенної частки валового внутрішнього продукту.

Література:

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика. / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 287 с.
2. Вдовенко Ю.С. Економіко-правова сутність концесії: методологічний аспект // Збірник наукових праць Київського університету економіки і технологій транспорту: КУЕТ, 2004. — Вип. 6. Серія: "Економіка і управління". — С. 62—69.
3. Закон України "Про державно-приватне партнерство" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 40. — Ст. 524.
4. Нейкова І.С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право) — 2010 — № 1(48). — С. 152—160.
5. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — № 17. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
6. Пасхавер О.Й., Верховодова А.Т., Воронкова Т.Є., Терещенко Н.В. Завершальний етап приватизації в Україні. — К.: Міленіум, 2003. — С. 11.
7. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>
8. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства/ Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 279.
9. Шкварчук А. Оцінка впливу приватизаційних процесів на стан економіки // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. — 2009. — № 6 (190). — С. 4—48.
10. Шостак А.В., Павлова С.В. Приватизація та корпоративне управління в контексті розвитку моделей ринкової економіки // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія: Економіка. — 2009. — випуск 4 (44). — С. 499.
11. Gerrard M. B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. — 2001. — Vol. 38. — № 3.
12. Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. — P. G7.

Стаття надійшла до редакції 31.05.2011 р.