

УДК 35.338.246.025.88

*В. В. КРУГЛОВ*

## **ПРИВАТИЗАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто теоретичні та практичні аспекти регулювання у сфері приватизації. Проаналізовано досвід приватизації державної власності в зарубіжних країнах. Відмічено значну роль держави в розробці стратегій, регулюванні та контролі метою підвищення ефективності приватизації.*

**Ключові слова:** державне управління та регулювання, міжнародний досвід, об'єкти державної власності, приватизація.

*The article explores the theoretical and methodological aspects of privatization regulations in Ukraine. Experience of privatization of public domain is analysed in foreign countries. The enormous role of the state in development of strategies is marked, adjusting and control with the purpose of increase of efficiency of privatization.*

**Key words:** public administration and government regulation, the international experience, objects of a state ownership, privatization.

Реформування відносин власності залишається головним напрямом системних перетворень, які відбуваються переважно через приватизацію майна державних і комунальних підприємств. Підвищення ефективності управління, поява мотивації до праці, прискорення структурної перебудови економіки країни, удосконалення системи управління державним майном – основні результати відповідних трансформацій. Створення ефективних власників, зацікавлених у виробничому розвитку, який забезпечував би привабливість вітчизняних підприємств з боку інвесторів, можливе тільки в результаті приватизації.

Останніми роками в сучасній економічній літературі проблеми приватизації та участі держави в цих процесах досліджуються достатньо широко: монографії, навчальні посібники, статті вітчизняних і західних учених присвячені дослідженню питань приватизаційної теорії та практики.

Загальні та спеціальні підходи і принципи в організації управління процесами трансформації відносин власності досліджували В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Гальчинський, І. Жадан, С. Ледомська, М. Чечетов, В. Юрчишин.

Світовий досвід управління приватизаційними процесами розкрито у працях Дж. М. Кейнса, О. Рябченка, Дж. Стігліца, Ю. Єханурова та ін.

Метою даної статті є аналіз теоретичних і практичних аспектів приватизації в умовах перехідної економіки; уточнення сутності приватизації, її місця у структурі державного регулювання економіки; визначення тенденції приватизації в різних країнах; надання пропозицій з підвищення ефективності приватизації в Україні.

Інструментом ліквідації монополізму держави на власність виступає приватизація. Вона слугує найкоротшим шляхом аби створити конкурентне

середовище [5, с. 89]. Приватизація переносить відповідальність і ризики з держави на приватного власника, призводить до зміни власності з державної на приватну та створює систему господарських мотивацій і повноцінних ринкових агентів [4, с. 90].

У 1980 – 90 рр. практично весь західний світ розпочав масштабні приватизаційні процеси, прийнявши програми скорочення державного сектора, що докорінно змінило всю сферу державного підприємництва і державної участі в економіці.

Перші програми приватизації були прийняті у Великобританії, ФРН, Канаді, Швеції. У середині 1980-х рр. хвиля приватизації досягла найбільшого піку і поширилася на Францію, Іспанію, Японію, Бельгію, Данію, Італію, Португалію [9, с. 555].

У різних країнах масштаби приватизації залежать від ступеня використання націоналізації приватного сектора в попередній період. У США, Німеччині, Японії тенденція до приватизації була досить слабкою, адже націоналізація застосовувалася там у незначній мірі. У Великобританії, Франції націоналізація зайшла досить глибоко, тому процеси приватизації здійснювалися в досить великих масштабах. Слід зазначити, що процес приватизації досить довгочасний. У Західній Європі він розтягнувся до 10 – 15 років, в Японії – 10 років [10, с. 188].

У Західній Європі з 1990 по 2002 рр. було реалізовано державної власності на суму 675 млрд дол. [7, с. 124].

Вивчення досвіду приватизації зарубіжних країн дає можливість використовувати існуючі напрацювання, враховувати помилки, адаптувати певні механізми до ринкових умов України. Слід розглянути деякі узагальнення світового досвіду, виділивши певні моделі приватизації.

У британській моделі характерним є продаж підприємств, які є збитковими та з низькою рентабельністю. Уряд резервував так звану “золоту акцію”, з допомогою якої можна контролювати нову компанію при продажу значної кількості державних корпорацій. Уведено обмеження на відсоток пакету акцій, який іноземні інвестори могли придбати у власність (не більше 15 %); випуск акцій з правом голосу; заборона знімати директорів, призначених урядом. Право на добровільну ліквідацію обмежувалося, так само як перепродаж значної частини активів.

У 1980-х рр. у Великобританії із 51 державної корпорації було продано 16. Це дало змогу зменшити кількість зайнятих у державному секторі з 2 млн до 700 тис. чоловік. Основними покупцями акцій приватизованих підприємств стали банки та страхові компанії. Більше 20 % акцій перейшло до індивідуальних вкладників, 11 млн чол. стали акціонерами (24 % дорослого населення) [11, с. 374].

У французькій моделі визначався провідний інвестор (конкурентноздатна фірма), для якого був зарезервований пакет акцій за вигідною ціною, що була нижчою ніж на відкритому ринку. Такий інвестор налагоджував ефективне управління підприємством. Уряд формував міцне ядро стабільних акціонерів, які володіли від 0,5 до 5 % капіталу підприємства. Такі акціонери мінімум до двох років мали 15 – 30 % акцій. Таким чином, управління підприємством знаходилося під контролем і мало захист від небажаних інвесторів.

У 1986 р. розпочалася приватизація у Франції, де в державних підприємствах працював кожен п'ятий зайнятий. 29 промислових фірм і банків приватизували за п'ять років. Ураховуючи фіскальний характер приватизації у Франції, держава

отримала 71 млрд франків, значна частина яких пішла на погашення державного боргу. На кінець 1980-х рр. кількість акціонерів досягла 6 млн [Там же, с. 375].

В Італії в 1992 р. прийнято загальний закон про приватизацію. Відповідно до нього, державні підприємства перетворювалися на спільні підприємства, які повністю належать Міністерству фінансів. Для продажу таких підприємств не потрібно в подальшому згоди парламенту. Головна мета приватизації – погасити державний борг і скоротити дефіцит бюджету. Програма приватизації в Італії зібрала 100 млрд дол. доходу [8, с. 3 – 4].

В Іспанії програма приватизації задіяна з 1982 р. Через фондову біржу та міжнародні ринки капіталу пропонувалися акції підприємств. Уряд визначив необхідність приватизувати через випуск акцій великі державні активи, а шляхом приватних продаж – невеликі підприємства, яким потрібна реструктуризація.

До 1990-х рр. уряд Аргентини безпосередньо управляв істотною частиною економіки країни. Теле- і електрокомунікації, виробництво і продаж палива, залізниці, банки і інші послуги – від готелів до телевізійних станцій – практично весь державний сектор. У серпні 1989 р. було підписано Закон України “Про реформування Державного сектора”. Закон визначив загальні правила, які використовуватимуться в приватизації більшості Аргентинських підприємств, що належать державі. У 1997 р. відбулася перша головна приватизація – національної телефонної компанії. Приватизація на всіх державних рівнях з 1990 до 1999 рр. призвели до загального доходу у 23,9 млрд дол. [12, с. 179, с. 212].

Якщо поглянути на досвід усіх постсоціалістичних країн, то він свідчить про неможливість швидкої масової приватизації. Тривале існування держсектора є неминучістю. У держвласності залишається в середньому не менш 30 % підприємств, загальною кількістю декількох сотень, що, наприклад, досить багато для таких невеликих країн, як Польща, Угорщина або Чехія. Приватизація слугує головним засобом трансформації економічної системи. Детально розроблене законодавство та ретельно продумані державні програми є необхідними чинниками у приватизаційних процесах. У перехідній економіці головними обмежувачами темпів приватизації залишається макроекономічна нестійкість і недовлік коштів у населення для викупу держмайна [11, с. 394].

Доведено, що приватизація не може розглядатися як однозначно позитивний інструмент для економіки, оскільки її ефективність залежить від стану ринку, соціальної політики, можливостей залучення власних та іноземних інвесторів, здатних запропонувати дієву програму модернізації підприємств [9, с. 102].

В Україні 123026 об’єктів роздержавлено за роки приватизації – з 1992 по 2009 рр. включно. 28401 об’єкт державної форми власності приватизовано, починаючи з 1992 р.

Форму власності змінило 103626 об’єкта групи А, приватизовано 1056 об’єктів соціальної сфери (група Ж) державної форми власності, що в цілому мало позитивний вплив як на ці об’єкти, так і на підприємства, на балансах яких вони перебували.

5043 об’єкти незавершеного будівництва (група Д), а також 13983 об’єкти (групи Д), що увійшли до статутних капіталів приватизованих підприємств, приватизовано протягом 1992 – 2009 рр.

11192 відкритих акціонерних товариств становлять основу вагомого

недержавного сектора економіки, створеного внаслідок приватизації державного майна.

Приватизація державного майна за всі роки забезпечила надходження коштів на суму 42 млрд 415 млн 101 тис. грн.

Вирішенню багатьох соціальних питань (погашення пенсійних боргів, виплата допомоги малозабезпеченим тощо) сприяло і нарахування на державні акції (паї) 4,26 млрд грн дивідендів, які перераховано до бюджету [6].

У 2006 р. Законом України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” [1] було введено процедуру продажу земельних ділянок державної власності разом з об’єктами, які на них розташовані, та постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Порядок продажу у 2006 р. земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації [3]. Але кошти, передбачені на підготовку землепорядної та землеоціночної документації, у бюджеті були відсутні. Крім того, дія постанови розповсюджувалася лише на 2006 бюджетний рік, а отже, практично неможливою виявилася робота щодо підготовки об’єктів разом з земельними ділянками до приватизації.

У 2007-2008 рр. Порядок продажу в 2007 р. земельних ділянок державної власності, на яких розташовано об’єкти, що підлягають приватизації та Порядок продажу в 2008 р. державними органами приватизації земельних ділянок державної власності, на яких розташовано об’єкти, що підлягають приватизації, діяли в межах відповідних бюджетних років.

Із завершенням кожного поточного року закінчувався і термін дії законодавчих і нормативних актів, які регламентують процес приватизації державних об’єктів разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані. Тому кожен наступний рік у цій сфері потрібно було розпочинати з нуля.

Лише в 2009 р. ухвалено постанову КМУ “Порядок продажу об’єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності” [2], яка має постійний характер дії, хоча проблема відсутності фінансування залишається актуальною і є основною перепорою на шляху приватизації земельних ділянок разом з об’єктами, які на них розташовані.

Таким чином, перехід до нового етапу реформування відносин власності затягнувся, втрачено час для підготовки умов, необхідних для переходу до приватизації земельних ділянок, на яких розміщено державні об’єкти, що підлягають приватизації.

Але, незважаючи на це, Регіональними відділеннями Фонду забезпечено в 2009 р. надходження коштів від продажу земельних ділянок під об’єктами приватизації в сумі 7,16 млн грн, а саме: Миколаївська область – 6,9 млн грн; Запорізька – 120,3 тис. грн; Волинська – 100 тис. грн; Черкаська – 20,3 тис. грн; Житомирська – 9,6 тис. грн; Чернігівська – 9,4 тис. грн [6].

Слід відмітити, що наслідки приватизації оцінені суспільством неоднозначно. Є нарікання і на непрозорість приватизаційних процедур, несправедливість при розподілі майна тощо. Досить часто державне майно потрапляло не самому ефективному власникові ще до початку грошового етапу приватизації.

Організація та проведення приватизації державного майна базується на засадах, визначених Державною програмою приватизації, яка розробляється ФДМУ

і затверджується законом України один раз на три роки не пізніше як за місяць до затвердження.

Продаж державних об'єктів, починаючи з 2003 р., здійснюється без прийняття Парламентом Державних програм приватизації.

На даний час через недодержання вищезазначеної норми діє Державна програма приватизації на 2000 – 2002 рр., якою визначено, що основною метою приватизації є створення умов для сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств, установ, організацій та створення конкурентного середовища, а також забезпечення надходження коштів від приватизації до Державного бюджету України.

Приватизаційний процес обійшов такі важливі для розвитку економіки і суспільства сектори, як військова промисловість; паливно-енергетичний комплекс; природні монополії (житлово-комунальний комплекс, залізниця, пошта, телекомунікації); наука та соціальна сфера.

Практика показала, що діючий механізм приватизації не надає ефективних способів, за допомогою яких можна кардинально вирішити проблему скорочення об'єктів управління. Орієнтація на дорогу приватизацію призводить до того, що неконтрольні пакети акцій не користуються попитом. Частка дрібних пакетів акцій неодноразово виставляється на продаж і в більшості випадків безрезультатно.

Тому необхідно державі вивільнитися від власності або функцій управління дрібними, непривабливими пакетами акцій, а саме: впровадити способи приватизаційних продажів із необмеженим зниженням ціни; безоплатно передавати такі пакети у власність працівників, що матиме соціальний ефект.

Світовий досвід дозволяє зробити такі висновки. Державна власність повинна доповнювати ринковий механізм, а процеси приватизації слугувати регулятором. Змінювати структуру власності необхідно поступово та обґрунтовано. Умовами приватизації повинні бути інвестиції, створення певного рівня зайнятості та соціальне забезпечення. Необхідно також враховувати національну безпеку.

У перехідній економіці можна виділити основні цілі приватизації: економічну, фінансову, соціальну. Адже в результаті трансформації власності підвищується ефективність економіки, збільшується дохідна частина Державного бюджету та вирішується соціальна проблематика.

Існуюче приватизаційне законодавство не відповідає сучасній економічній ситуації, а отже, необхідно найскоріше прийняття актуальних законодавчих і нормативних актів, які регулювали б сферу приватизаційних процесів у країні.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Приватизація забезпечила значну зміну в системі економічних відносин в Україні. Але процеси реформування власності шляхом приватизації продовжуються. Враховуючи це, слід запропонувати таке:

– переглянути приватизаційне законодавство, визначивши строки завершення масової приватизації державного майна;

– унести зміни до земельного законодавства, спрямовані на спрощення процедур і скорочення термінів виготовлення земельно-правової документації для подальшої приватизації підприємств разом із земельними ділянками, при цьому впорядкувати земельні відносини у країні, розпочавши широкомасштабні роботи із землеустрою;

- скоротити перелік підприємств, що не підлягають приватизації;
- провести заходи щодо підвищення ефективності приватизації, які включають санацію державних підприємств, післяприватизаційне управління, створення нових приватизаційних інституцій, боротьба з переходом майна у приватну власність за позаприватизаційними схемами.

Література:

1. Закон України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” від 20 грудня 2005 р. № 3235-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку продажу об’єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності” від 08 липня 2009 р. № 689. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку продажу у 2006 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації” від 26 вересня 2006 р. № 1360. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. *Бродский Б. Е.* Лекции по макроэкономике переходного периода / Б. Е. Бродский ; Гос. ун-т ; Высшая шк. экономики. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005.
5. Государственное регулирование экономики : [учеб. пособ. для вузов] / [Т. Г. Морозова, Ю. М. Дурдыев, В. Ф. Тихонов и др.] ; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
6. Звіт про роботу ФДМУ та хід виконання Державної програми приватизації у 2009 році. – Режим доступу : [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/spfu/2009\\_12.pdf](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/spfu/2009_12.pdf).
7. Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / под ред. И. С. Королева. – М. : Юристъ, 2003. – 604 с.
8. *Плакіда В. Т.* Важливість міжнародного досвіду у сфері управління об’єктами державної власності та їх роздержавлення для України / В. Т. Плакіда // Державне будівництво [Електронне фахове видання ХарПІ НАДУ]. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/02.pdf>.
9. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку / [Ю. В. Кіндзерський, М. М. Якубовський, І. О. Якубовський та ін.] ; за ред. к.е.н. Ю. В. Кіндзерського ; НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2009. – 928 с.
10. *Сажина М.А.* Экономическая теория : [учебник для вузов]. – 2-е изд., перераб. и доп. / М. А. Сажина, Г. Г. Чибриков. – М. : Норма, 2007.
11. Экономика : [учеб. для экономич. академий, вузов и факультетов] / под ред. А. С. Булатова. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 632 с.
12. Ennis Huberto and Pinto Santiago, Argentina’s Privatization: Effects on Income Distribution // Privatization Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries. Washington, DC: Center for Global Development, 2005. – PP. 179–217.

*Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.*