

Завершальний етап приватизації в Україні

Київ - 2003



МІЛЕНІУМ



Видання здійснено за фінансової підтримки
Міжнародного фонду «Відродження»

3-1 **Завершальний етап приватизації в Україні** / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, Т.Є. Воронкова, Н.В. Терещенко. В надзаг.: Центр економічного розвитку. — К.: «Міленіум», 2003. — 78 с.

ISBN 966-8063-49-51

У книзі представлені результати дослідження, проведеного авторським колективом у процесі підготовки проекту Державної програми приватизації на 2003–2008 роки. Дослідження дало можливість оцінити попередній одинадцятирічний період реформи власності в Україні — її досягнення і помилки. В історично короткі терміни недержавний сектор посів стратегічні позиції в реальній економіці України. Проте приватизаційний механізм, який застосовувався на практиці, не забезпечив необхідний перехід приватизації в нові сфери — системні галузі і природні монополії. Накопичений досвід став базою для розробки принципово нових концептуальних підходів і конкретних механізмів здійснення приватизації на наступному етапі. Наведені економічні, політичні та соціальні мотиви необхідності проголошення нової мети — завершення приватизації в Україні як соціально-економічного проекту широкомасштабної реформи власності. В цьому дослідженні акцент зроблений на основних завданнях і засобах, які необхідно вирішити і які пропонується використати для досягнення цієї мети. Публікація результатів дослідження сприятиме повнішому розумінню всіма учасниками приватизаційного процесу змісту і комплексності ідеології, закладеної в Державній програмі приватизації на 2003–2008 роки.

Для економістів, науковців, депутатів Верховної та місцевих Рад, працівників органів виконавчої влади, керівників господарських організацій всіх форм власності, аспірантів та студентів економічних факультетів.

ББК 66.3 (4 УКР)

Редактор І.М. Здоровець

ISBN 966-8063-49-51

© О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова,
Т.Є. Воронкова, Н.В. Терещенко, 2003 р.

ЗМІСТ

Вступ	4
1. Підсумки української приватизації (1991–2002 роки)	7
1.1. Модель приватизації	7
1.2. Етапи реформування власності в Україні	11
1.3. Масштаби і результати приватизації	19
2. Державна програма приватизації на 2003–2008 роки	26
2.1. Заключний етап приватизації	26
2.2. Межі державного реального сектора економіки	32
2.3. Групи об'єктів та способи приватизації	39
2.3.1. Групи об'єктів як інструмент визначення способів приватизації	39
2.3.2. Способи та порядок приватизації на завершальному етапі	41
2.4. Підвищення інвестиційної привабливості підприємств. Приватизаційний маркетинг	47
2.4.1. Передприватизаційна підготовка	47
2.4.2. Приватизаційний маркетинг	50
2.5. Підпрограми ринкової трансформації і приватизації народногосподарських комплексів	53
2.6. Методи забезпечення довіри суспільства до приватизації. Досягнення прозорості та гласності	71

Вступ

Українська приватизація нараховує понад одинадцять років і вже має свою історію, своєрідними віхами якої виступають Державні програми приватизації. Перша Програма з'явилась у 1992 році, а всього за ці роки їх було реалізовано шість. 2002 рік став роком появи проекту сьомої заключної Державної програми приватизації, яка проголосила завершення приватизації в країні як широкомасштабного соціально-економічного проекту.

Державна Програма приватизації на 2003—2008 роки — це один із рідкісних випадків в Україні, коли законодавчий акт готувався за повною публічною процедурою. Спочатку українське суспільство було ознайомлене з так званим «зеленим документом»¹. Потім у концентрованому вигляді нова ідеологія завершального етапу приватизації була представлена у формі *Концепції Державної програми приватизації на 2003—2008 роки*, яка 3 вересня 2002 року була розміщена на веб-сайті Фонду державного майна України для публічного обговорення. Паралельно з цим пройшла серія публічних обговорень Концепції на круглих столах. У дискусіях взяли участь депутати Верховної Ради України, представники уряду, Фонду державного майна, донорських і міжнародних організацій, широке коло спеціалістів, фінансистів, підприємців. Обговорення привернуло увагу і висвітлювалось всіма засобами ЗМІ. 26 вересня 2002 року на засіданні за участю Президента України Л.Д. Кучми нові концептуальні підходи до проведення приватизації на наступному етапі були офіційно визнані як основа для розробки майбутньої Державної програми приватизації на 2003—2008 роки.

Для підготовки тексту проекту Програми з ініціативи колишнього Голови Фонду державного майна України О.М. Бондаря був створений авторський колектив у складі Ю.П. Гришана, О.Й. Пасхавера, Н.В. Терещенко, Л.Т. Верховодової, Т.Є. Воронкової. Роботу з підготовки проекту Програми підтримували декілька груп: Міжвідомча і Робоча групи з фахівців ФДМУ, галузевих міністерств; група консультантів Центру економічного розвитку, Консультатійного проекту при Федеральному уряді Німеччини з питань приватизації в Україні, Київської консалтингової групи. Перший варіант проекту Державної програми приватизації на 2003—2008 роки розміщений на веб-сайті Фонду 15 жовтня 2002 року. Проект Програми, як і Концепція, активно обговорювався на круглих столах і в ЗМІ. В середині лютого 2003 року проект Програми схвалив Кабінет Міністрів і його було передано на розгляд Верховній Раді.

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки кардинально відрізняється від усіх попередніх. Останні були документами, призначеними для регулювання процесу приватизації в короткостроковій перспективі (1—3 роки). В новій Програмі вперше представле-

¹ «Зелений документ» (green paper) — аналітичний документ, який пропонує варіанти вирішення проблем. Процедура «зеленого документу» передбачає, що за допомогою мережі Інтернет зацікавлені представники громадськості можуть висловити своє ставлення до проблем, які в ньому висвітлюються.

на середньострокова перспектива реформи власності зі встановленням горизонту завершення приватизації. Узагальнюючи порівняння, можна констатувати, що нова Програма має такі принципи відміни від попередніх:

по-перше, Програма проголошує для України мету завершення приватизації як широкомасштабного соціально-економічного проекту;

по-друге, вперше зроблена спроба визначити межі державного сектора як постійного сектора економіки країни;

по-третє, для запобігання ризиків від приватизації введений принцип узгодження процесів ринкової трансформації і приватизації для галузей та економічних секторів, які є стратегічними для країни і відносяться до природних монополій;

по-четверте, механізм приватизації орієнтований на досягнення 100-відсоткової глибини приватизації об'єктів і забезпечення ефективної діяльності підприємств у постприватизаційний період;


по-п'яте, у зв'язку з переходом до масштабної приватизації об'єктів групи Г збільшиться значення і розширюються заходи щодо передприватизаційної підготовки підприємств;

по-шосте, в Програмі максимально використані механізми повернення довіри суспільства до приватизації за рахунок прозорості й гласності як у проведенні безпосередньо самих продажів державного майна, так і в діяльності органів приватизації.

З цього приводу ще на стадії обговорення проекту Програми прозвучали голоси окремих скептиків, які з сумнівом оцінюють можливість зазирати так далеко вперед процесу приватизації. Безперечно, реальна практика завжди дуже відрізняється від програм, оскільки на неї значно впливають сьогоденні конфліктні політичні ситуації. Дійсно, майбутнє мало передбачуване, але краще планувати і змінювати, ніж зовсім не планувати. З іншого боку, саме тому в проекті Програми акцентується увага насамперед на стратегічних цілях, які менше залежать від сьогоденних політичних ситуацій. Рациональність такого підходу підкріплюється самою історичною практикою. Так, реальний процес приватизації дуже відрізняється від запропонованого в першій Концепції роздержавлення і приватизації в Україні, яка була прийнята в 1991 році. Проте, внаслідок непростих і часто кон'юнктурних дій учасників приватизаційного процесу стратегічна мета була досягнута — створена критична маса недержавного сектора. Тому сьогодні після одинадцяти років приватизації важливо поставити мету, яка може активізувати суспільство на її досягнення, і під цю мету зорієнтувати весь механізм і політичну волю.

Ця Програма технологічно набагато складніша від усіх попередніх. І це цілком зрозуміло. Країна переходить до приватизації об'єктів у стратегічних секторах і секторах природних монополій, які відіграють системну роль у розвитку економіки в цілому. В зв'язку з цим процес приватизації, як ніколи раніше, має стати засобом формування майбутньої економіки, її структури і потенціалу інноваційного розвитку. Водночас, коли мова йде про залишки масової приватизації, технологія спрощена максимально. Образно кажучи, для цих об'єктів використовується принцип спущеного курка. Процес приватизації об'єкта має тривати до його повного завершення. І Програма пропонує для цього пакет способів.

У підготовці цього видання взяли участь О.Й. Пасхавер (науковий керівник), Л.Т. Верховодова, Т.Є. Воронкова, Н.В. Терещенко. Автори входили до складу авторського колективу з підготовки проекту Державної програми приватизації на 2003—2008 роки і тому взяли на себе завдання публічно представити її громадськості. Ми звертаємо Вашу увагу на те, що ця публікація підготовлена авторським колективом, який брав участь у підготовці



стартової Концепції роздержавлення і приватизації (1991 рік), перших приватизаційних законів, першої і всіх наступних державних програм приватизації.

Автори щиро дякують за сприяння у проведенні дослідження фахівцям Фонду державного майна, Міністерства промислової політики, Міністерства палива та енергетики, Міністерства транспорту та Антимонопольного комітету України.

* * *

Нову Програму приватизації чекає нелегка доля й у Верховній Раді, і потім, у процесі її реалізації. Програма — системний стратегічний документ, що пов’язує в єдине ціле завдання, які були розкидані дотепер по різних відомствах. Тому Програма незвична, складна, болісно зачіпає інтереси багатьох впливових кіл. Але інакше вона не відповідатиме нинішньому періоду зрілості реформаторських процесів в Україні.

1. Підсумки української приватизації (1991—2002 роки)

1.1. Модель приватизації

У той час, коли країни постсоціалістичного простору зіткнулися з необхідністю проведення економічних реформ, приватизація як процес зміни форми державної власності на недержавну вже активно використовувалась у світовій практиці. Уряди багатьох країн, у тому числі США, Франції, Великобританії, Японії застосовували приватизацію як захід, що підвищує ефективність діяльності окремих підприємств або галузей завдяки приватній ініціативі. В той же час світова практика не знала прецедентів масштабної приватизації, яка заторкувала б майже одночасно весь економічний простір країни, як це сталося в країнах з трансформаційною економікою. В країнах постсоціалістичної економіки, до яких належить і Україна, приватизація набула характеру глобального процесу і проводилась як соціально-економічний проект широкомасштабної зміни форми державної власності на недержавну.

Історія продемонструвала, що для реалізації цього широкомасштабного проекту країни вибирали різні моделі приватизації, які досить сильно відрізнялись між собою за масштабами, термінами і конкретними способами її проведення. Традиційну (індивідуальну, переважно грошову) модель приватизації вибрали Угорщина та Польща, ваучерну (масову) з використанням приватизаційних паперів — Чехія, Словаччина і Росія. Величезну роль у формуванні відмінностей у моделях приватизації країн відіграли масштаби і глибина політичних перетворень, ступінь прогресивності керівництва державного апарату, його здатність адаптуватися до умов економічної трансформації. До найважливіших факторів можна віднести також близькість і взаємодію з країнами ринкової економіки, збереження у суспільстві пам'яті про ринкові процеси, бажання і громадську волю, спрямовані на входження до світового співтовариства.

Україна з деяким запізненням вступила на шлях докорінних ринкових реформ. Вона помітно відстала у цьому не тільки від країн Східної Європи, а й від таких країн колишнього Союзу, як Литва, Латвія, Естонія, Росія. Однак у цьому була і своя перевага. На той час світове співтовариство вже нагромадило достатній досвід масштабного перетворення державної власності, який тепер могла використати Україна. Країни, які випередили Україну, напрацювали законодавчу базу і практику проведення масової приватизації. За цих умов Україна мала можливість швидко подолати відставання за рахунок скорочення часу на розробку концептуальних підходів і законодавче оформлення приватизаційних механізмів і процедур. Прогресивне законодавство і радикальна програма давали змогу в короткий строк наблизити Україну до країн, які активно здійснювали ринкові перетворення. Цьому сприяло і те, що в Україні сформувався реформаторський уряд, який усвідомлював, що майбутнє країни прямо пов'язане зі швидким проведенням економічних реформ, насамперед із прискореною реалізацією програми масової приватизації.

Україні вдалось досить швидко концептуально і законодавчо сформувати політику приватизації. Офіційно вона була проголошена вже наприкінці 1991 року із затверджен-

ням парламентом Концепції роздержавлення і приватизації майна державних підприємств, житлового фонду і землі. Наступного року в березні було прийнято цілу низку приватизаційних законів: «Про приватизацію майна державних підприємств», «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», «Про приватизаційні папери». І нарешті у червні 1992 року Верховна Рада затвердила першу Державну програму приватизації на 1992 рік. Цю історичну дату можна вважати початком процесу перетворення відносин власності в Україні.

В цих документах була в основному закладена українська модель приватизації, яка досить реалістично оцінювала силу економічних, політичних і соціальних факторів, що могли протидіяти її проведенню. Серед факторів, які в той час значно вплинули на вибір політики зміни форми власності, необхідно виділити такі:

- фактичне утримання власності у державному секторі економіки в руках господарської еліти і галузевих міністерств;
- монополізація виробництва і системи розподілу; зростання неплатоспроможності і збитковості підприємств унаслідок розпаду адміністративної економіки;
- становлення тіньової економіки, номенклатурна приватизація частки державної власності;
- відсутність ринкових відносин, впливового приватного капіталу, ринкової інфраструктури;
- відсутність у населення відповідних коштів для розвитку підприємництва й участі у грошовій приватизації.

Ці умови зробили неможливим застосування в Україні класичної моделі приватизації, тобто проведення зміни форми власності «чистими» конкурентними способами — шляхом продажу об'єктів приватизації на ринку нерухомості або фондовому ринку з використанням виключно грошових коштів. В Україні набула переваги ваучерна або сертифікатна модель. Ліберальна ж спрямованість приватизаційної моделі проявилась у проголошенні стрімких темпів роздержавлення. В Концепції планувалось завершення приватизації невеликих підприємств за 1—1,5 року, великих — за 4—5 років. На першому етапі продажу підлягали невеликі підприємства, майно підприємств, що ліквідувалися, об'єкти незавершеного будівництва, середні і великі підприємства сфери послуг, торгівлі, громадського харчування, легкої, переробної, деревообробної промисловості, сільського та житлового господарства, транспорту. На другому етапі приватизація переміщалася в зону великих підприємств стратегічних галузей, де зміна форми власності здійснювалась шляхом їх акціонування з наступним продажем акцій. За 5—7 років у державну власність мало перейти 60—65% власності майна діючих підприємств.

На сьогодні в початковій приватизаційній моделі найбільшій критиці піддається механізм сертифікатної приватизації. На наш погляд, український уряд того часу проявив політичну волю, прийнявши рішення про початок приватизації з використанням моделі, якої потребувала ситуація. Таке рішення свідчило про те, що уряд усвідомлював значення приватизації для проведення економічних реформ у країні. Відкладати приватизацію до часу, коли сформується розвинене ринкове середовище і нагромадяться необхідні інвестиції, було неможливо, зважаючи на загальну економічну кризу, що набувала сили в країні.

При виборі моделі приватизації було враховано, що за короткий термін процес зміни форми власності повинен охопити у країні великий масив підприємств. Причому, при відсутності недержавного капіталу проблемою було проведення роздержавлення середніх

і великих підприємств. Напередодні початку приватизації у складі державного сектора налічувалося близько 40 тис. середніх і 6 тис. великих підприємств, на які припадало 75% виробництва всієї продукції. Соціальну і політичну прийнятність приватизації з боку суспільства і можливість використання механізму продажу державного майна в умовах відсутності реальних інвесторів можна було забезпечити тільки за рахунок застосування сертифікатів як платіжного засобу. Соціальні і політичні аспекти при виборі моделі приватизації в Україні мали вирішальне значення і тому, що чинна тоді Конституція проголошувала власність у державі всенародною. Це означало рівноправність усіх громадян України на володіння цією власністю. У зв'язку з цим стратегія приватизації не могла не відображати цієї рівності громадян як власників. Концептуально в модель були закладені такі пропорції: 70% вартості майна, що підлягало приватизації, передбачалось продати за сертифікати, решту — за грошові кошти. Виходячи з цієї вартості і кількості громадян України, була розрахована номінальна вартість приватизаційного сертифіката.

В конкретних умовах України сертифікатна приватизація мала істотні переваги перед іншими моделями, оскільки сприяла вирішенню багатьох проблем, без чого зміна форми власності взагалі не відбулася б. В умовах, коли ще не вдалося позбутися соціалістичної ментальності, цей спосіб приватизації сприймався населенням як справедливий. Нейтралізація можливого опору з боку населення, трудових колективів та адміністрації гарантувала швидкий перехід значної частини державної власності у приватну. Включення у приватизаційні процеси максимальної кількості населення створювало умови для того, щоб кожний громадянин дістав можливість оволодіти новими ринковими навичками.

Для обслуговування процесу приватизації з використанням сертифікатів передбачалась організація мережі спеціальних інфраструктур: державних органів для проведення акціонування і продажу акцій; системи розподілу між громадянами України майнових приватизаційних паперів; інститутів довірчого управління, інвестиційних фондів і компаній для виконання операцій з приватизаційними паперами; фондової біржі для її участі у приватизації і здійснення операцій з продажу акцій на вторинному ринку. Результатом запровадження в обіг великої кількості майнових сертифікатів і створення фінансової інфраструктури мало стати виникнення ринку цінних паперів, а через фондову біржу — консолідація капіталів. Фінансові інституції мали нейтралізувати один з головних недоліків сертифікатної приватизації — розпорошеність власності.

Таким чином, за досить короткий проміжок часу Україні вдалося розробити власну приватизаційну модель, яка ввібрала позитивні здобутки світового досвіду і вдало поєднувала їх з особливостями країни того періоду. Основні принципи, закладені реформаторами у технологію приватизації, передбачали:

- стрімкі темпи реформування власності;
- окреслення вузького кола підприємств, які не підлягають приватизації;
- дешеву приватизацію, засновану на оцінках переважно балансової вартості майна, яке підлягало приватизації;
- використання приватизаційних майнових сертифікатів як платіжного засобу;
- створення спеціального органу приватизації — Фонду державного майна України з центральним апаратом і регіональними відділеннями та скасування старої галузевої системи управління, яка гальмувала приватизацію;
- запровадження процедури приватизації, яка не мала зворотного ходу;
- пільги працівникам підприємств, які підлягали приватизації (надалі спеціальні пільги для вищого менеджменту підприємств);

- використання переважно конкурентних способів приватизації;
- створення фінансової інфраструктури для обслуговування обігу сертифікатів;
- рівний доступ до приватизації власників приватизаційних сертифікатів.

Українська приватизаційна модель за характером була відкритою і передбачала запровадження новацій у процес зміни форми власності. Базові приватизаційні закони встановлювали лише загальні норми процедур зміни форми власності, дія яких була розрахована на тривалий час. «Прив'язка» загальних норм до конкретних реалій часу повинна була здійснюватись через державні програми приватизації, які визначали конкретні завдання на поточний рік. Це стосувалось рекомендованих способів приватизації для різних груп об'єктів; заходів щодо залучення до приватизації іноземних інвесторів; особливостей участі в процесі приватизації громадян України, іноземних інвесторів та інших покупців; розрахунків витрат на здійснення програми приватизації та порядку їх відшкодування; прогнозу надходження коштів від приватизації та напрямків їх використання.

Оскільки в державних програмах приватизації визначались конкретні важелі та інструменти проведення зміни форми власності в той чи інший період, то саме історія їх прийняття і реалізації найбільш повно відображає боротьбу різних сил у суспільстві. Ця боротьба проявилась навіть в сухому переліку подій їх розгляду і прийняття:

1992 рік. Постановою Верховної Ради від 07.07.1992 року № 2545-XII затверджена перша в історії України Державна програма приватизації на 1992 рік.

1993 рік. Спеціальна програма на 1993 рік не була прийнята. У зв'язку з невиконанням завдань дія першої Державної програми приватизації була продовжена на 1993 рік.

1994 рік. Перші прояви зростаючого опору політиці приватизації в рамках парламенту виявились у тому, що чергова Державна програма приватизації Постановою Верховної Ради від 26.01.1994 року була лише схвалена, а не затверджена, як передбачалось приватизаційним законодавством.

1995 рік. Через неможливість проведення чергової Програми через парламент завдання з приватизації державного майна було ініційовано Указами Президента України: «Про заходи щодо забезпечення прав громадян на використання приватизаційних майнових сертифікатів» від 26.11.1994 року №699/94, «Про заходи щодо прискорення процесу малої приватизації в Україні» від 30.12.1994 року №827/94, «Про заходи щодо забезпечення приватизації у 1995 році» від 23.06.1995 року №468/95 та іншими.

1996 рік. Програмні завдання з приватизації знову були прийняті завдяки президентській ініціативі. Зважаючи на те, що Верховна Рада не розпочала в призначений час розгляду проекту Програми, Президент підписав Указ «Про завдання та особливості приватизації державного майна у 1996 році» від 19.03.1996 року №194/96.

1997 рік. Державна програма приватизації на 1997 рік була введена в дію майже з піврічним запізненням Законом України від 03.06.1997 року № 294/97-ВР. Вона стала першою Програмою приватизації, яка отримала статус закону України, що було свідченням зміцнення реформаторських сил.

1998 рік. Державна програма приватизації на 1998 рік була введена в дію Законом України від 12.02. 1998 року № 124/98-ВР.

1999 рік. Верховна Рада чотирма спробами не змогла прийняти законопроект «Про державну програму приватизації на 1999 рік». Вже вкотре приватизаційні завдання були визначені Указом Президента України («Про державну програму приватизації на 1999 рік» від 24.01.99 року № 209/99).

2000—2002 роки. Трирічна програма приватизації запроваджена Законом України від 18.05.2000 року № 1723-111.

Історична особливість України в проведенні приватизації — висока роль Державних програм приватизації в реалізації політики реформи власності. На них лягло і основне навантаження з удосконалення законодавства. На відміну від інших країн, в яких подібні програми відігравали обмежену роль планового завдання щодо обсягів приватизації на поточний період, в Україні саме Програми стали визначати концептуальні підходи до проведення реформи власності в тому чи іншому періоді. Недарма з 1997 року Програми набули статусу закону, після прийняття якого вносилися відповідні зміни до всього приватизаційного законодавства. Практично історію і зміни в моделі української приватизації можна вивчати по Державних програмах приватизації.

1.2. Етапи реформування власності в Україні

Процес приватизації в Україні є одним із основних рушіїв економічних реформ, тож у ньому позначились не тільки економічні зміни в умовах реформування власності, — він став і головною ареною політичної боротьби. Ці обставини зумовили постійне корегування законодавчої і нормативної бази, не завжди обґрунтовані зміни в механізмі та пріоритетах приватизації. Подальше корегування приватизаційної моделі проходило під значним впливом розкладу політичних сил.

Початковий етап приватизації (1992—1994 роки). Він розпочався, як зазначалось вище, з прийняття Державної програми приватизації на 1992 рік. Очікувалось, що до кінця цього періоду вже будуть забезпечені стратегічні позиції недержавного сектора економіки. Проте Україна вже на першому етапі не змогла досягти необхідних темпів реальних економічних перетворень. Першу Державну програму приватизації не було реалізовано, оскільки Постанова Верховної Ради водночас з її схваленням заблокувала малу приватизацію. Парламент наклав мораторій на приватизацію невеликих державних підприємств до запровадження національної грошової одиниці, що практично означало її заборону. Тож протягом 1992 року було приватизовано лише 22 підприємства, або 1% від загальної кількості належних до приватизації підприємств. В основному це були орендні підприємства, і перейшли вони у власність трудових колективів на підставі укладених раніше договорів оренди з викупом. Через невиконання завдань дія Програми 1992 року була продовжена на 1993 рік.

З 1993 року у зв'язку зі збереженням мораторію на продаж невеликих підприємств процес приватизації пішов у нетрадиційному напрямку. На відміну від інших країн, торгівля, побутове обслуговування і громадське харчування опинились поза сферою першочергової приватизації. Її об'єктами стали промислові гіганти, підприємства-монополісти, які належали до галузей, роздержавлення яких планувалось здійснювати на більш пізньому етапі із застосуванням приватизаційних сертифікатів, коли сформується необхідні ринкове середовище та інфраструктура. Перехід поспіхом до приватизації середніх та великих підприємств призвів, у свою чергу, до деформацій саме механізму масової приватизації, заснованої на застосуванні сертифікатів. Їх було замінено на депозитні рахунки, що не сприяло розвитку ринку нерухомості та цінних паперів. Процес приватизації на першому етапі проходив значною мірою з ініціативи і за умовами, що їх висували трудові колективи («червоний директорат») без залучення вітчизняних та іноземних інвесторів. Головними суб'єктами господарювання в недержавному секторі, як і раніше, залишалися трудові колективи зі своїм менталітетом.

У реальній практиці стало відходити на другий план головне завдання зміни форми власності — формування ефективної економіки. Цілі стабілізації державного бюджету переважили. Всупереч законодавству про приватизацію, яке забороняло використання коштів на бюджетні цілі, Верховна Рада прийняла Закон про бюджет України на 1993 рік, відповідно до якого 50% надходжень від приватизації мали бути спрямовані в доход бюджету. Такий порядок суперечив об'єктивному ходу приватизації, який склався у більшості країн із трансформаційною економікою, де приватизація не тільки не сприяла поповненню бюджетних надходжень, а навпаки — вимагала державної підтримки.

При розробці Державної програми приватизації на 1994 рік була зроблена спроба компенсувати втрату темпів зміни форми власності за рахунок введення приватизаційного конвеєра. Протягом року планувалось приватизувати 20 тис. об'єктів групи А, 8 тис. об'єктів груп Б, В, Г, Е та 1200 об'єктів групи Д. Для продажу акцій акціонерних товариств, заснованих у процесі приватизації та корпоратизації, започатковувалась технологія «двох хвиль» на зразок чеської моделі. За цією технологією необхідно було забезпечити безперервний потік приватизації підприємств. Доки одні підприємства перебували в стадії приватизації, здійснювалось акціонування інших груп. На першому етапі для прискорення процесу як платіжний засіб використовувались лише приватизаційні сертифікати. Продаж акцій за гроші як триваліший процес відкладався на наступний етап.

Проте цю модель приватизаційного конвеєра також не вдалося реалізувати. Із запланованих 8 тис. підприємств через приватизаційний конвеєр пройшло лише 986 або 12%. Основна причина — протидія міністерств і відомств, в управлінні яких перебували державні підприємства. Крім того, на цей процес вплинуло те, що приватизаційні майнові сертифікати, які існували в безготівковій формі на депозитних рахунках, не користувались великою популярністю у населення. За перші три роки приватизації лише 8,3 млн. громадян України (16%) використали депозитний приватизаційний рахунок і то переважно (понад 77% усіх об'єктів) для приватизації шляхом викупу підприємств товариствами покупців, створених із працівників, або через оренду з викупом.

Особливу роль у гальмуванні процесу зміни форми власності наприкінці цього етапу відіграв новий мораторій Верховної Ради, пов'язаний із складанням переліку підприємств, які не підлягали приватизації.² Ця процедура набула затяжного характеру і тривала 8 місяців, починаючи з липня 1994 до 3 березня 1995 року, коли переліки підприємств були затверджені. До нього було включено 6102 підприємства. Серед них — об'єкти багатьох інвестиційно привабливих галузей (суднобудівна, морський транспорт, нафтопереробна, паливно-енергетичний комплекс тощо).

Другий етап — масова приватизація (1995—1998 роки). Мораторій на проведення приватизації досить сильно загальмував темпи зміни форми власності на початковій стадії другого етапу. Проте із зняттям мораторію процес приватизації активізувався. В результаті цей етап увійшов в історію приватизації України як етап широкомасштабної масової зміни форми власності, переважно з використанням приватизаційних паперів, спрямований на залучення широких верств населення до придбання акцій великих і середніх підприємств, а також об'єктів малої приватизації. В цей період були також закладені підвалини для проведення індивідуальної грошової приватизації великих підприємств.

Цьому етапу приватизації притаманний дійсно масовий характер. Темпи приватизації вдалося прискорити порівняно з попереднім етапом в середньому в 4,2 раза. За 1995—1998

²Постанова Верховної Ради України «Про вдосконалення механізму приватизації і посилення контролю над її проведенням» від 29.07.1994 року № 149/94.

роки приватизовано майже 50 тис. об'єктів, у тому числі понад 11000 середніх і великих підприємств. Це стало позитивним досягненням обраної моделі приватизації, яка передбачала пріоритетне використання майнових сертифікатів як засобу платежу. На другому етапі громадяни отримали понад 91% загальної емісії приватизаційних майнових сертифікатів (близько 46 млн. шт.) та 30% компенсаційних сертифікатів на суму близько 1 млрд. грн. Завдяки сертифікатній приватизації почав функціонувати первинний ринок цінних паперів і були закладені підвалини для розвитку депозитарної діяльності та цивілізованого вторинного ринку цінних паперів. Указами Президента України регламентувався обіг приватизаційних сертифікатів, розширювалася сфера діяльності та коло фінансових посередників у приватизації, спрощувався механізм її проведення. В ході масової приватизації було сформовано потужну національну мережу сертифікатних аукціонів у всіх регіонах України. За даними Фонду державного майна через цю систему до продажу було запропоновано понад 20 тис. пакетів акцій різних підприємств України загальною вартістю 4,6 млрд. грн.

Вперше саме в цей період була запроваджена експертна оцінка об'єктів приватизації, яка поступово наблизила приватизаційний процес за характером до ринкових продажів.

Високі темпи продажу державного майна відзначались відразу, з 1995 року. За один цей рік до процесу приватизації включено в 1,5 рази більше об'єктів, ніж за три попередніх. Найвищі темпи були притаманні приватизації невеликих підприємств. За 1995 рік приватизовано 13093 невеликих об'єкта, що становить майже 60% від загальної кількості приватизованих за всі 3,5 роки. Разом з тим завдання з приватизації невеликих об'єктів (їх кількість мала становити 22450) не вдалося виконати. Основна причина — прийняття багатьма міністерствами, відомствами та місцевими Радами рішень про заборону приватизації приміщень, в яких розташовані об'єкти малої приватизації.

У 1995 році зросли темпи приватизації великих і середніх підприємств, чому сприяли значні успіхи у формуванні інфраструктури приватизації. На всій території країни було відкрито 27 центрів для проведення сертифікатних аукціонів, активно функціонувало близько 200 інвестиційних кампаній і фондів. Однак завдання з приватизації великих і середніх підприємств також не вдалось виконати — передбачалось приватизувати 8000 великих і середніх об'єктів (групи Б, В, Г, Е), фактично приватизовано 3121 (39%). Крім цього, не досягалась глибина їх приватизації. Лише на 30% підприємств, що перебували в процедурі приватизації, було продано понад 70% акцій. На кожному третьому приватизованому підприємстві держава володіла контрольним пакетом акцій.

На цьому етапі виник ризик того, що держава може стати неспроможною виконати свої зобов'язання перед усіма громадянами країни щодо можливості їх участі в приватизації з використанням сертифікатів. На кінець 1995 року з 52 млн. громадян України лише 28 млн. (54,8%) отримали майнові приватизаційні сертифікати. З них менше 15 млн. (29% усього населення) стали власниками акцій, паїв та часток майна; 3,6 млн. вклали сертифікати в довірчі товариства; 2,4 млн. — в інвестиційні фонди і компанії. Лише 4,5 млн. сертифікатів (9% від загальної кількості) погашено через систему сертифікатних аукціонів.

Справа в тому, що частка майна, яка припадала на сертифікати, постійно скорочувалась через те, що темпи використання населенням сертифікатів значно відставали від темпів приватизації в цілому. На цей процес також вплинули рішення Верховної Ради про вилучення з приватизації майже 6000 об'єктів. Крім того, ситуацію ускладнювало рішення про включення в процес приватизації майна державних підприємств нових привати-

заційних паперів — компенсаційних сертифікатів Ошадбанку, Держстраху та житлових чеків. У результаті був порушений баланс між вартістю державного майна, що підлягала приватизації (3042 трлн. крб.) і сумарною вартістю всіх приватизаційних паперів (2998 трлн. крб.). Якщо ж врахувати, що додатково близько 40% цього майна мало приватизуватися за гроші, то проблема знецінення приватизаційних паперів ставала реальною. В приватизаційний обіг потрібно було додатково включити державне майно.

Це завдання мала вирішити Програма приватизації 1996 року. Крім традиційних об'єктів приватизації, в приватизаційну орбіту включались: об'єкти, які могли бути виділені зі складу монопольних утворень; підприємства, в яких зношеність основних фондів перевищувала 70%; збиткові підприємства, якщо їх збитковість не зумовлена використанням фіксованих та регулюючих тарифів. Для прискорення приватизації невеликих об'єктів було запроваджено право на приватизацію разом з об'єктом і приміщення, в якому він розташований. Спрощувалась процедура проведення продажу об'єктів приватизації на аукціоні та за конкурсом: вони могли проводитись за наявності лише двох покупців (замість трьох, як було раніше). Щоб стимулювати місцеві органи влади до приватизації об'єктів групи А, Програма встановлювала норматив відрахування в місцеві бюджети в розмірі 80% від загального розміру коштів, отриманих від приватизації цих об'єктів.

З метою збільшення зацікавленості в прискоренні приватизації середніх і великих підприємств, для їх адміністрації додаткова пільгова передплата на акції була збільшена з 5 до 10%. Значні зміни відбувалися в приватизації об'єктів незавершеного будівництва, насамперед за рахунок лібералізації законодавства.

У цій Програмі вперше було заявлено про закінчення терміну дії сертифікатної приватизації — 30.06.1996 року. Це було непрямо спрямовано на стимулювання участі населення в приватизації.

У 1996 році приватизовано майже 20 тис. об'єктів. Найбільш динамічним був процес зміни форми власності серед підприємств комунальної власності (як правило, це невеликі підприємства). За 1995-1996 роки вдалося приватизувати 3/4, а в 1996 році — 41,4% від усіх об'єктів, приватизованих протягом попередніх п'яти років. Виконання програмних завдань із завершення приватизації невеликих об'єктів в 1996 році становило 135%, великої приватизації — близько 90%. Широкомасштабна приватизація невеликих об'єктів в основному завершилась. Була досягнута критична маса недержавних невеликих об'єктів, що створило для їх розвитку необхідне конкурентне середовище.

Станом на 1996 рік через мережу центрів сертифікатних аукціонів вклали свої сертифікати 16 млн. громадян. В середньому протягом 1996 року щомісячно виставлялись на продаж акції 350 ВАТ. Значну роль у процесах масової сертифікатної приватизації відігравали фінансові посередники (довірчі товариства, інвестиційні фонди і компанії, банки і торговці цінними паперами). Вони акумулювали близько 20 млн. приватизаційних майнових сертифікатів (ПМС), тобто близько 47% від отриманих громадянами цінних паперів. Водночас в об'єкти приватизації вони вклали понад 14 млн. ПМС — 73% від акумульованих.

В цілому роздержавлення майна в 1996 році продовжувалось переважно неконкурентним способом (58% від загальної кількості приватизованих підприємств). Разом з цим стали більше застосовуватись комерційні конкурси і відкриті торги, в результаті яких формувалась реальна ринкова ціна.

Саме в цей період вжито ряд заходів для залучення до приватизації стратегічних інвесторів. Для цього передбачалось, що умови приватизації підприємств-монополістів, підприємств військово-промислового комплексу, підприємств-гігантів, проектних, науково-дослідних та інших організацій визначає Кабінет Міністрів для кожного об'єкта індивідуально. Найбільші підприємства повинні були приватизуватися за індивідуальними бізнес — планами. На сертифікатні аукціони виставлялися обмежені за розміром пакети акцій (5—15% від статутного фонду). Великі пакети призначались для стратегічних (вітчизняних і зарубіжних) інвесторів за умови виконання ними інвестиційних зобов'язань.

В 1996 році не вдалося завершити сертифікатну приватизацію; у населення ще залишалась значна кількість невикористаних сертифікатів. Це набуло характеру політичного питання, і для того, щоб не викликати протидію приватизації, було вирішено продовжити застосування сертифікатів як платіжного засобу. Однак Державні програми приватизації наступних двох років були спрямовані на завершення сертифікатної приватизації і розширення продажу об'єктів за грошові кошти. З цією метою Фонд державного майна прийняв рішення щодо значного скорочення частки акцій підприємств, які призначались для продажу за приватизаційні папери, істотного зменшення кількості конкурсів за приватизаційні сертифікати, заборони проведення передплати за компенсаційні сертифікати для керівників підприємств (лише за грошові кошти). Більша кількість майна (майже 75%) найбільших підприємств підлягала приватизації за грошові кошти, в тому числі із залученням іноземних інвестицій згідно з міждержавними договорами України.

Розширювалась сфера приватизації майна за рахунок введення в приватизацію об'єктів соціально-культурного призначення та об'єктів, виділених у процесі реструктуризації підприємств. Приватизаційне поле повинно було значно розширитись також за рахунок доприватизації пакетів акцій, закріплених у державній власності. Цьому сприяв новий порядок визначення підприємств, за якими необхідно було встановлювати державний корпоративний контроль, і звуження рамок такого контролю.

За цей час змінились тенденції у застосуванні способів приватизації. Зросла роль продажу пакетів акцій за грошові кошти конкурентними способами, дедалі більша частка акцій почала надходити на фондовий ринок. Продаж пакетів акцій за грошові кошти здійснювався на конкурсах — отримано 37,6% від загального обсягу грошових надходжень, фондових біржах — 36,6%, спеціалізованих аукціонах — 4%. Найбільшим попитом користувались пакети акцій енергетичних компаній (54% від загального надходження коштів), підприємств машинобудування і металообробки, хімічної, нафтохімічної та харчової промисловості.

На жаль, до кінця другого періоду не вдалося утримати високих темпів приватизації, які можна було підтримати тільки за рахунок поширення приватизації на великі підприємства тих секторів, в яких зміна форми власності ще не набула масового характеру. У першому півріччі 1998 року відповідно до рішення Кабінету Міністрів було призупинено продаж інвестиційно привабливих об'єктів — енергокомпаній та великих стратегічно важливих підприємств. Значні пакети акцій було вилучено з процесу приватизації у зв'язку з формуванням Національного агентства України з управління державними корпоративними правами. В коло його інтересів не входило ініціювання процесу прискорення їх приватизації. В процесі приватизації не була використана можливість залучення інвесторів за рахунок зниження ціни продажу об'єктів приватизації при повторних продажах, як це передбачала Державна програма приватизації на 1998 рік. Тому інвесторам стало вигідніше вкладати

ти капітали в державні облігації з високим дисконтом, ніж у ризикові цінні папери акціонерних товариств, які перебували в процедурі приватизації.

Таким чином, другий етап став етапом завершення малої і сертифікатної приватизації. Сертифікатна приватизація в основному виконала свої основні завдання: сприяла швидкому відокремленню підприємств від держави, виведенню підприємств з-під неефективного адміністративного управління, забезпеченню рівних стартових можливостей і соціальної справедливості при реформуванні економіки. Сертифікатна приватизація виконала й політичну місію: вона сприяла за відносно короткий термін формуванню у масовій свідомості ринкової ідеології. Значна кількість підприємств змогла скористатися перевагами, які надавала сертифікатна приватизація, тобто за короткий термін здійснити швидкий перехід до приватного сектора і пристосуватись до потреб ринку. Завдяки сертифікатній приватизації започатковано інфраструктуру фондового ринку, що дало поштовх розвитку не тільки первинного, а й вторинного ринку цінних паперів і депозитарної діяльності, а також виходу на світові фондові ринки.

Однак настав час впроваджувати нові методологію і механізми, які забезпечували б індивідуальні підходи до приватизації різних об'єктів з використанням грошей як єдиного можливого засобу платежу. Ці заходи розширювали можливість надходження інвестицій у приватизовані підприємства для впровадження структурних перетворень в економіці.

Третій етап переважно індивідуальної грошової приватизації (1999—2002 роки). На третьому етапі ідеологія індивідуальної грошової приватизації найшла своє втілення в конкретних приватизаційних механізмах. Програма на 1999 рік зосередила пріоритети і завдання приватизації на трьох основних напрямках: створення умов для приватних власників, які мають довгострокові інтереси у приватизації підприємств, у тому числі і для інвесторів на міжнародних ринках; сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств та створення конкурентного середовища; сприяння залученню коштів до Державного бюджету. Роль фіскальних завдань була значно збільшена. На 1999 рік встановлювались планові завдання надходження доходів від приватизації до бюджету в розмірі 800 млн. грн. (у 1998 році перераховано 422 млн. грн.). Причому частка доходів від приватизації, що перераховувалась в бюджет, була збільшена з 80 до 90%.

Програма орієнтувала на проведення заходів щодо підвищення інвестиційної привабливості об'єктів приватизації, оскільки до продажу готувалися нові складні комплекси таких галузей, як нафтопереробна, машинобудування, транспорт, зв'язок. З цією метою була запроваджена процедура передприватизаційної реструктуризації підприємств, яку повинні були здійснювати Фонд державного майна разом з органами, уповноваженими управляти державним майном. Реструктуризація передбачала комплекс заходів, спрямованих на адаптацію підприємств до ринкових умов, підвищення ринкової вартості та ліквідності об'єктів.

Застосування за Програмою переважно індивідуального підходу до приватизації об'єктів зумовило їх відносно невелику кількість.³ Тому особливу увагу було приділено досягненню достатньої глибини приватизації, включаючи об'єкти, продаж яких розпочався в попередні роки. Глибини приватизації до 70% мали досягти 833 об'єкти, від 70 до 100% — 1000 об'єктів, 100% — 1631 об'єкт.

³Враховуючи масові звернення громадян, Верховна Рада востаннє продовжила термін використання майнових сертифікатів до 01.05.99 року. Для їх використання був проведений останній сертифікатний аукціон. Разом з тим, Програмою приватизації — 1999 із пільгової передплати всіх видів уже були вилучені приватизаційні папери.

Хоча і на цей раз завдання, встановлені Програмою, не були повністю виконані, результати 1999 року значно перевищили результати попереднього року:

- до Державного бюджету надійшло майже 695 млн. грн., що в 1,9 раза перевищило показник 1998 року;
- на конкурсах за грошові кошти продано пакетів акцій на загальну суму 386,5 млн. грн., що в 6,7 раза більше, ніж за минулий рік;
- на фондових біржах та в позабіржових торговельних системах продано пакетів акцій на загальну суму 303,9 млн. грн., що в 1,8 раза вище від цього показника 1998 року;
- на аукціонах був проданий кожний третій промисловий об'єкт (за 1998 рік — кожний четвертий).

У 1999 році пріоритет за галузевою ознакою у приватизації залишався за підприємствами торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування (понад половини від загальної кількості роздержавлених підприємств). Підсумки продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств у цей період (середні та великі підприємства) свідчать про те, що найбільшим попитом користувались підприємства металургійного комплексу (26% від загального обсягу продаж), електроенергетики (25%) та хімічної і нафтохімічної промисловості (19%). Найбільша сума (356,6 млн. грн.) в 1999 році надійшла від приватизації енергокомпаній.

Досвід 1999 року показав, що перенесення приватизації в стратегічні і системні галузі потребує перегляду підходів до практики підготовки Програм приватизації. Принцип щорічного перегляду концепції і умов приватизації вже не відповідав потребам довготривалої підготовки великих об'єктів до приватизації і створював легітимно нестабільне середовище для інвесторів. Тому було прийнято рішення про підготовку чергової Програми, яка визначала правове поле приватизації на три наступні роки.

Державна програма приватизації на 2000—2002 роки впровадила істотні новації в модель приватизації стратегічних підприємств, яка базувалась на принципах індивідуальної грошової приватизації. Насамперед це стосувалося вивчення попиту на об'єкт приватизації, визначення способу його продажу з урахуванням особливостей його виробничо-технічного, економічного та фінансового стану. Реалізація цих вимог здійснювалася за стабільним законодавством, продаж цілісних майнових комплексів проходив на аукціонах або за конкурсами, а продаж контрольних пакетів рентабельних стратегічних підприємств — на відкритих торгах. Це забезпечувало конкурентність та прозорість процесу продажу, який до того ж проходив без заздальгідь визначених інвестиційних зобов'язань. Нарешті вдалося переломити стереотип мислення, що тільки держава, а не стратегічний інвестор спроможна визначити розміри і напрямки інвестування підприємств.

В цю Програму було введено поняття «промисловий інвестор» для покупців стратегічних об'єктів і підприємств-монополістів. До промислового інвестора ставились такі вимоги:

- бути зацікавленим у збереженні частки приватизованого підприємства на ринку відповідної продукції (робіт, послуг) не менше як на три роки;
- виробляти продукцію (виконувати роботи, надавати послуги), аналогічну основній продукції (роботам, послугам) підприємства, що приватизується, або споживати в основному виробництві продукцію (роботи, послуги) такого підприємства або виробляти продукцію (роботи, послуги), яка використовується в основному вироб-

ництві підприємства, що приватизується, як основна сировина, чи здійснювати безпосередній контроль на таких підприємствах не менше одного року.

При приватизації стратегічних підприємств і підприємств-монополістів покупцями не могли виступати фінансові посередники, а також компанії, що зареєстровані в офшорних зонах. Ця вимога не була випадковою, адже відомо, що за попередні роки значну кількість переможців на конкурсах становили саме офшорні компанії, які спрямовували фінансові потоки з приватизованих підприємств не на інвестування і не до бюджету, а на рахунки офшорних банків.

Для створення зацікавленості промислового інвестора в ефективній діяльності підприємства передбачалось, що, по-перше, при виконанні ним умов договору купівлі-продажу акцій йому надалі надавалося право викупу пакета акцій, що закріплювався в державній власності. По-друге, на продаж могли виставлятися кілька пакетів технологічно взаємопов'язаних підприємств з метою посилення впливу інвестора на структурну перебудову економіки. Разом з цим, Програма запроваджувала досить жорсткі санкції за невиконання інвестором своїх зобов'язань щодо придбаного пакета акцій. В разі їх невиконання акції за рішенням суду підлягали поверненню в державну власність. Заборонялося подальше відчуження окремих частин пакета акцій до повного виконання покупцем умов договору купівлі-продажу об'єкта приватизації, а також подальше відчуження приватизованого об'єкта без збереження для нового власника зобов'язань, визначених умовами конкурсу, аукціону чи викупу.

Зважаючи на те, що основні кошти повинні надходити саме від приватизації стратегічних об'єктів і підприємств-монополістів, ця Програма пропонувала дві кардинальні зміни стосовно їх приватизації. Перша виражалася в жорсткішому підході до порядку закріплення за державою контрольних пакетів акцій. Сам процес закріплення за державою пакета акцій, на відміну від попередніх років, ставав не кулуарним, а публічним. Необхідні були глибокі обґрунтування доцільності цієї акції, враховуючи пропозиції органів, уповноважених управляти державним майном, ФДМУ, потенційних покупців, органів прокуратури тощо. Другою істотною зміною було встановлення спрощеного порядку погодження з Антимонопольним комітетом України придбання пакета акцій, яке могло відбуватися до початку їх продажу.

До особливостей цієї Програми можна віднести нововведення щодо класифікації об'єктів приватизації за групами. В її основу відтепер покладені достатність вартості основних фондів для створення відкритого акціонерного товариства і чисельність працівників. Раніше для цього використовували вартість основних фондів, на яку впливають індексації і переоцінки, пов'язані з інфляцією. До групи А (невеликі об'єкти) віднесені підприємства з чисельністю працюючих менше 100 осіб, до групи В (середні і великі підприємства) — чисельність яких перевищує 100 осіб. До групи Г віднесені підприємства-монополісти та ті, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави. Групи Д, Е, Ж залишилися без зміни, скасовано групу Б.

Друге нововведення пов'язане з пільговим продажем акцій трудовому колективу, колишнім працівникам та адміністрації, в процесі чого раніше використовувались сертифікати. Всі категорії працівників могли придбати акції на суму, що дорівнювала 45 неоподаткованим мінімумам доходів громадян (на момент дії програми це 765 грн.) за половину їх номінальної вартості. Адміністрація мала додаткову пільгу на придбання пакета

акцій розміром 5% від статутного фонду за номінальною вартістю. При цьому оплата акцій пільгового продажу здійснювалась виключно в грошовій формі.

Реалізація Програми була підтримана діями уряду, що спрямовувались на збільшення приватизаційного поля. Значно зменшився перелік підприємств, які не підлягали приватизації. В 1994 році до його складу входили 6102 підприємства, на 01.01.2000 року їх залишилось лише 1307. Уряд затвердив три переліки підприємств, пакети акцій яких підлягали розблокуванню й виставленню на продаж за новою Програмою. До першого переліку включено 254 найпривабливіших підприємства, серед яких переважали монополісти на регіональних і загальнодержавних ринках, а також ті, які мали стратегічне значення для економіки та безпеки держави. Серед них акції 34 підприємств заплановані до продажу за участю радників. Решта розподілялась між другим і третім переліками. До другого переліку входили 859 акціонерних товариств, пакети акцій яких мали розмір не менше 25% від статутного фонду, до третього — 1013 акціонерних товариств з пакетом акцій до 25% від статутного фонду. Об'єкти другого і третього переліків підлягали продажу в 2000 році.

Аналізуючи підсумки і значення Державної програми приватизації 2000—2002 років, варто зазначити, що вона мала як певні досягнення, так і прорахунки. З прийняттям цієї Програми розпочався дійсно індивідуальний етап приватизації з ретельною передприватизаційною підготовкою, формуванням ринкового попиту на об'єкт приватизації, поглибленням процесів публічності і прозорості проведення приватизаційних процедур. Позитивну роль відіграла і стабільність приватизаційного законодавства протягом усіх трьох років. Але приватизаційний механізм, закладений у Програму, не зміг забезпечити масштабної приватизації в стратегічних галузях, що проявилось у затуханні темпів приватизації, поширенні неприватизаційної, «тіньової» зміни форми власності, значних обсягах недоприватизованих об'єктів, численних судових процесах, які оскаржували рішення Фонду державного майна щодо відбору переможця. Все ще закритими для приватизації залишались системні галузі й природні монополії.

Державна програма приватизації 2000—2002 років вже завершилась. Її результати прилучились до досягнень приватизації всіх попередніх етапів і визначили реальні масштаби недержавного сектора, який сформувався в Україні на сьогодні. Вона відіграла свою роль у кардинальній зміні приватизаційної політики, і на її досягненнях та прорахунках має тепер будуватись приватизаційна політика на наступний етап економічних реформ.

1.3. Масштаби і результати приватизації

Масштаби приватизації. В Україні за роки, що минули з початку приватизації, відбулась зміна форми власності великого масиву державних підприємств. Станом на 01.10.2002 року приватизовано 82508 об'єктів, серед яких 60178 (72,9%) належали до комунальної власності та 22330 (27,1%) — до державної. Серед об'єктів комунальної власності переважали об'єкти групи А (рис. 1.1).

Роздержавлення майна підприємств Україні в цілому здійснювалось переважно неконкурентними способами — шляхом викупу товариством покупців та викупу майна, зданого в оренду з викупом (разом 63,9%). Продаж акцій відкритих акціонерних товариств (ВАТ) становив найменшу частку — лише 12,6%, а за конкурсом і на аукціонах продано 23,5 % майна. Ця тенденція простежується і протягом останніх шести років приватизації, коли основна увага стала приділятися конкурентним способам продажу (табл. 1.1).

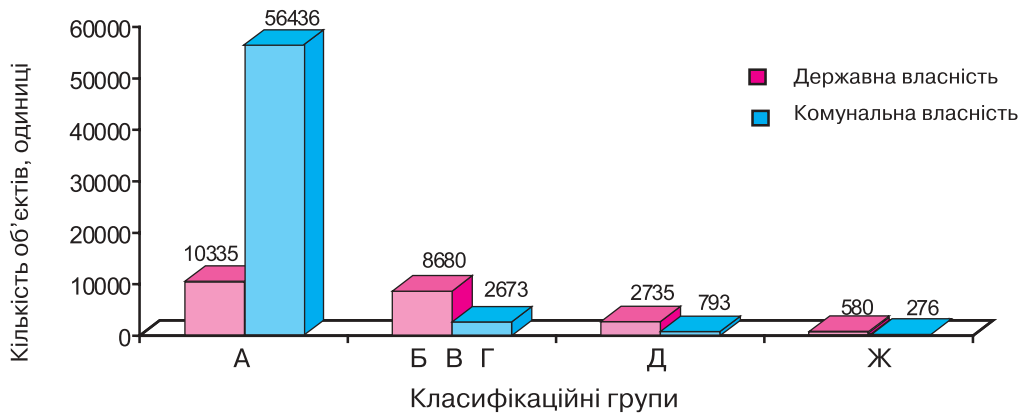


Рис. 1.1. Кількість об'єктів за класифікаційними групами, що змінили форму власності на 01.10.2002 року

У загальній кількості приватизованих за одинадцять років об'єктів переважали підприємства групи А (об'єкти малої приватизації). Їх питома вага дорівнювала 80,9%, середніх і великих підприємств (групи Б, В, Г) — 13,8 %, незавершеного будівництва (група Д) — 4,3 % та об'єктів соціальної сфери — лише 0,1% (група Ж).

Лідерами у приватизації серед регіонів були такі області: Львівська — 7967 об'єктів (9,7% від загальної кількості приватизованих в Україні об'єктів), Донецька — 7809 (9,5%), місто Київ — 5389 (6,5%). На ці регіони припадало більше чверті (25,7%) з 82508 об'єктів, що змінили форму власності. Аутсайдерами залишаються м. Севастополь, Чернівецька та Херсонська області.

Протягом усього періоду процес роздержавлення найактивніше проходив у таких сферах діяльності, як оптова і роздрібна торгівля, включаючи торгівлю транспортними засобами та їх ремонт, — 32911 об'єктів (39,9% від загальної кількості приватизованих підприємств), надання колективних, громадських та особистих послуг — 13910 (16,9%), промисловість — 8044 (9,8%). Найпоширенішим способом приватизації великих і середніх підприємств промисловості (54,3% від загальної кількості підприємств галузі), видобування неенергетичних матеріалів (72,1% об'єктів цієї галузі), машинобудування (70,4%) став продаж акцій ВАТ. Дуже значною була частка цього способу в приватизації об'єктів переробної промисловості (67,6%) та мінеральних виробів (61,0%). В решті галузей продаж акцій ВАТ застосовувався рідко (табл. 1.2).

Починаючи з 1998 року, в Україні приватизовано 856 об'єктів соціально-культурного призначення (група Ж), більшість з яких реформована шляхом продажу на аукціонах (49,4%). За 11 років приватизовано лише 3411 окремих об'єктів незавершеного будівництва, переважно шляхом продажу їх на аукціонах (70,0%).

Результати приватизації. Основним результатом приватизації є формування недержавного сектора, який посідає стратегічні позиції в реальній економіці України. Результати обстеження, яке провели експерти Консультаційного проекту при уряді Німеччини з питань приватизації в Україні, показали, що на початок 2002 року недержавні підприємства, в тому числі ті, що перебувають у стадії приватизації, займають у загальній кількості

Приватизація за способами по регіонах України на 01.10.2002 року

Регіон, область	Кількість приватизованих об'єктів										Приватизовано способом					
	Мала приватизація	Велика, середня приватизація	Незавершене будівництво	Соціально-сфера	Всього	неконкурентним			конкурентним							
						викуп		оренда з викупом	аукціон, конкурс		продаж акцій					
						кількість об'єктів	питома вага по галузі, %		кількість об'єктів	питома вага по галузі, %		кількість об'єктів	питома вага по галузі, %			
Україна — всього	66771	11353	3528	856	82508	37132	45,0	15606	18,9	19386	23,5	10384	12,6			
АР Крим	3236	404	176	61	3877	661	17,0	1144	29,5	1671	43,1	401	10,4			
Вінницька	1605	422	145	45	2217	969	43,7	166	7,5	557	25,1	525	23,7			
Волинська	1590	216	117	54	1977	876	4,34	274	13,9	571	28,8	256	13,0			
Дніпропетровська	4841	777	138	12	5768	2221	38,5	966	16,7	1940	33,6	641	11,2			
Донецька	7809	937	284	45	9075	4889	53,9	965	10,6	2604	28,7	617	6,8			
Житомирська	1180	438	447	28	2093	704	33,6	195	9,3	765	36,6	429	20,5			
Закарпатська	1767	218	50	16	2951	1056	35,8	288	9,8	1417	48,0	190	6,4			
Запорізька	2549	448	85	45	3127	1499	47,9	751	24,0	519	16,6	358	11,5			
Івано-Франківська	2423	236	78	19	2756	1709	62,0	256	9,3	494	17,9	297	10,8			
Київська	1781	570	110	44	2505	1249	49,9	299	11,6	523	20,9	434	17,6			
Кіровоградська	1353	246	103	5	1707	790	46,3	105	6,2	521	30,5	291	17,0			
Луганська	2772	604	217	21	3614	1136	31,4	941	26,0	1132	31,3	405	11,3			
Львівська	7967	504	188	71	7967	5572	69,9	972	12,2	834	10,5	589	7,4			
Миколаївська	1638	457	167	44	2306	1023	44,4	427	18,5	486	21,1	370	16,0			
Одеська	2856	589	197	58	3700	1542	41,7	1006	27,2	566	15,3	586	15,8			
Полтавська	1733	369	70	33	2205	550	24,9	815	36,9	456	20,7	384	17,5			
Рівненська	1288	261	118	31	1698	459	27,0	522	30,7	462	27,2	255	15,1			
Сумська	1753	318	71	28	2170	837	38,6	418	19,3	565	26,0	350	16,1			
Тернопільська	1808	302	94	43	2247	479	21,3	728	32,4	704	31,3	336	15,0			
Харківська	4489	678	183	26	4489	537	11,9	2745	61,1	711	15,8	496	11,2			
Херсонська	1053	444	81	27	1605	730	45,5	269	16,7	247	15,4	359	22,4			
Хмельницька	1499	311	81	12	1903	964	50,7	243	12,8	415	21,8	291	14,7			
Черкаська	1260	393	82	34	1769	649	36,7	253	14,3	485	27,4	382	21,6			
Чернівецька	1562	160	73	12	1807	870	48,1	239	13,2	485	26,8	213	11,9			
Чернігівська	886	306	78	22	1292	619	47,9	35	2,7	291	22,5	347	26,9			
м. Київ	5389	678	78	14	6159	4397	71,4	521	8,5	714	11,6	527	8,5			
м. Севастополь	334	67	17	6	424	242	57,1	63	14,9	64	15,1	55	12,9			

Приватизація за способами та видами економічної діяльності в Україні на 01.10.2002 рік

Галузь	Кількість приватизованих об'єктів		Приватизовано способом											
	Всього	Питома вага у загальній кількості	неконкурентним						конкурентним					
			викуп		оренда з викупом		аукціон, конкурс		продаж акцій					
			кількість об'єктів	питома вага по галузі, %	кількість об'єктів	питома вага по галузі, %	кількість об'єктів	питома вага по галузі, %	кількість об'єктів	питома вага по галузі, %				
Всього по Україні	82508	100,0	37132	100,0	15606	100,0	19386	100,0	10384	100,0				
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство, рибне господарство	3314	4,0	1730	4,7	54	0,4	100	0,5	1409	13,6				
Промисловість	8044	9,8	1409	3,8	1563	10,0	703	3,6	4369	42,1				
Будівництво	3481	4,2	826	2,2	865	5,5	343	1,8	1447	13,9				
Оптова та роздрібна торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	32911	39,9	15706	42,3	7605	48,7	8028	41,4	1572	15,1				
Готелі та ресторани	5982	7,2	2680	7,2	1671	10,7	1590	8,2	41	0,4				
Транспорт і зв'язок	1654	2,0	289	0,8	185	1,2	155	0,8	1025	9,9				
Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги користувачам	7582	9,2	4276	11,5	1067	6,8	1879	9,7	360	3,5				
Колективні, громадські та особисті послуги	13910	16,9	8073	21,8	2351	15,1	3380	17,4	106	1,0				
Інші види діяльності	5630	6,8	2122	5,7	245	1,6	3208	16,6	55	0,5				

підприємств 94%, в основних фондах — 47%. Існують окремі галузі, в яких державний сектор (державні і комунальні підприємства) втратив свої позиції і займає за кількістю підприємств у сільському господарстві, мисливстві та лісовому господарстві 5%, за основними фондами — 9%; у харчовій промисловості та переробці сільськогосподарських продуктів — відповідно 4% та 10%; легкій промисловості та машинобудуванні — по 1%; текстильній промисловості — по 3%.

Недержавний сектор почав відігравати значну роль у розвитку економіки. За даними Державного комітету статистики України, на 01.10.2002 року частка недержавного сектора в загальних економічних показниках становила, %:

<i>виробництво промислової продукції</i>	53,9
в тому числі:	
обробна промисловість	57,7
виробництво і розподіл електроенергії, газу і води	47,8
текстильна промисловість та пошиття одягу	понад 50,0
харчова промисловості	понад 50,0
переробка сільськогосподарських продуктів	понад 50,0
<i>чисельність зайнятих у промисловості</i>	понад 50,0
<i>чисельність зайнятих у будівництві</i>	41,5

За головними показниками діяльності приватизовані підприємства демонструють вищі результати, ніж державні підприємства (за індексами середньомісячного виробництва, показниками продуктивності праці, оплати праці, інвестиційної діяльності). До певних досягнень приватизованих підприємств можна віднести досить високий показник рентабельності продукції, який значно перевищував прибутковість виробництва продукції в економіці України в цілому, в тому числі і по державних підприємствах.

Приватизовані підприємства досягли найкращих показників ліквідності, які характеризують здатність цих підприємств своєчасно виконувати свої короткострокові зобов'язання. Показники ділової активності приватизованих підприємств близькі за своїм значенням до середніх по Україні.

Приватизовані підприємства є більш чутливими щодо інвестиційної діяльності. За даними Державного комітету статистики України, на 01.10.2002 року частка недержавного сектора становила, %:

▪ в освоєнні обсягів капітальних вкладень	60,8%
▪ в інвестиціях на підприємствах, які виробляють кольорові метали	4,9%
▪ в інвестиціях на підприємствах тютюнової промисловості	93,2%
▪ в інвестиціях на підприємствах з виробництва паперу та картону	86,7%

Відродження вітчизняної економіки після кризи значною мірою пов'язується з проведенням приватизації, ліквідацією державної монополії у переважній кількості галузей і створенням конкурентного середовища. Вагомий вклад у ці процеси внесла мала приватизація, яка дала поштовх розвитку малого підприємництва. Аналіз роботи цього сегмента недержавного сектора економіки показує, що переважна їх кількість досягла

значних результатів завдяки постійному зростанню темпів виробництва продукції, орієнтованої на споживчий ринок. З розвитком приватизації почав відроджуватись корпоративний сектор економіки і закладені основи цивілізованого фондового ринку в країні. В цілому можна з упевненістю стверджувати, що в Україні нагромадилась критична маса недержавного сектора, яка стала гарантом незворотності розвитку до минулої економічної системи.

Українська приватизація зіграла і значну фінансову роль. За всі роки приватизації було продано майна (без житлового фонду) на загальну суму 17,74 млрд. грн., у тому числі частка майна, приватизація якого здійснювалась за грошові кошти, становила 36,6%, а за майнові і компенсаційні сертифікати — 63,4%. В цілому за 1992—2002 роки до Державного бюджету було перераховано **понад 6,5 млрд. грн.**, в тому числі: в 1992—1999 роках — **1,7 млрд. грн.** (або 26,2%), за 2000—2002 роки — **4,8 млрд. грн.** (73,8%). Тобто найбільш значущі грошові надходження від приватизації були саме в період дії Державної програми приватизації 2000—2002 років, коли остаточно було завершено паперову сертифікатну приватизацію. На ці показники істотно вплинула нова технологія приватизації середніх і великих підприємств, яка націлена виключно на продаж контрольних пакетів акцій стратегічних підприємств конкурентними способами — на тендерах і торгах (рис. 1.2).

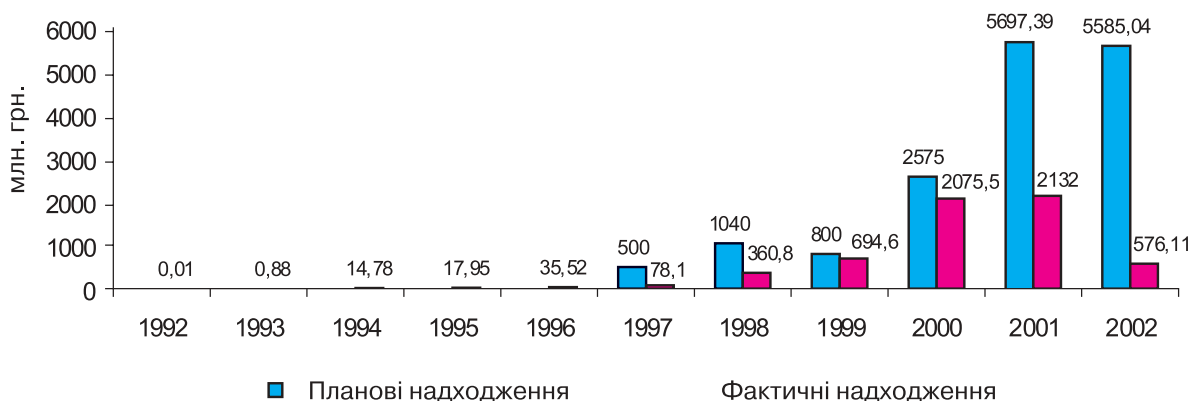



Рис. 1.2. Динаміка надходження до Державного бюджету України коштів від приватизації державного майна за 1992—2002 роки

Приватизація стала досить значним джерелом забезпечення розвитку економіки необхідними інвестиціями. Сумарні надходження інвестицій та інших грошових надходжень на виконання умов договорів купівлі-продажу акцій в період з 1995 до кінця 2002 року становили **понад 3 млрд. грн.**, майже **500 млн. дол. США**, **2,5 млн. ДМ** та близько **5 млн. євро**, що перевищує планові показники на цей період. Загалом близько 15% зовнішніх інвестицій, отриманих Україною, залучені засобами приватизації.

Від початку приватизації в Україні минуло 11 років. Для історії занадто мало, а для долі людей — досить багато. З точки зору історичної, вона є найвидатнішою подією, завдяки якій здійснюється обмін власності між державою і громадянами. З точки зору поточного моменту приватизація повинна сприйматися не як кінцева мета, а як процес, який сприяє утвердженню ринкової економіки.

Як показала історія української приватизації, її роль у трансформаційних процесах явно переоцінювалась. Занадто високими були очікування впливу приватизації на станов-



Як показала історія української приватизації, її роль у трансформаційних процесах явно переоцінювалась. Занадто високими були очікування впливу приватизації на становлення нової ефективної економіки — їй приписувалось автоматичне проведення структурної перебудови економіки, виникнення ефективного власника і навіть великі фінансові можливості. Однак приватизація автоматично не включає всіх цих механізмів, вона лише закладає підвалини для формування ефективності. Досвід країн з трансформаційною економікою свідчить, що безпосередньо після завершення приватизації, як правило, ефективність діяльності приватизованих підприємств дещо зменшується: потрібен певний час для адаптації їх до нових умов господарювання. Цілком очевидно, що чим швидше проведена приватизація, тим ближчі часи позитивних змін. В Україні на проведення і результати приватизації, крім цих загальних моментів, вплинули додаткові обставини. Країна приступила до економічних реформ одночасно з відродженням національної державності, що призвело до відволікання зусиль суспільства на рішення величезних завдань у цій сфері. Крім цього, розвиток реформ збігся з початком глибокої економічної кризи і супроводжувався досить сильним політичним опором. Усе це не могло не позначитися на якості, темпах і глибині ринкових перетворень у цілому і на процесах зміни форми власності зокрема.

2. Державна програма приватизації на 2003—2008 роки

2.1. Заклучний етап приватизації

У 2002 році завершалась дія чергової Державної програми приватизації, і перед Фондом державного майна України постало питання про підготовку Програми на наступний період. Своєрідною базою для визначення ідеології нової Програми стало осмислення результатів усієї попередньої політики і практики проведення реформи зміни форми власності і визначення майбутніх її завдань. Для визначення ідеології подальшого проведення реформи власності найбільшого значення набули такі ознаки, що проявились у цій сфері:

1. Приватизація в Україні втратила темп, за останні два роки вона поступово перетворилась на в'ялий процес.

Експерти стали констатувати істотне зниження темпів економічних реформ в Україні саме тоді, коли вже можна було відчутися їх позитивний ефект. Досить чітко це проявилось у втраті темпів приватизації (рис. 2.1). З наведеної динаміки об'єктів державної власності, які були приватизовані протягом 1992—2002 років, очевидно, що приватизація в 2000—2002 роках різко уповільнилася. Особливо помітним є уповільнення темпів приватизації об'єктів груп Б, В та Г. Якщо в 1995 році кількість таких об'єктів становила 2319, то починаючи з 1997 року кількість вдалих приватизаційних трансакцій по цих групах стрімко скорочувалася і в 2002 році становила лише 117, 2001 — 125, 2000 — 198 об'єктів. За такої ситуації виник ризик того, що приватизація як один з найважливіших елементів економічних реформ зайде у глухий кут. Приватизаційне затишшя стало свідченням потреби якісних змін у проведенні реформи власності.

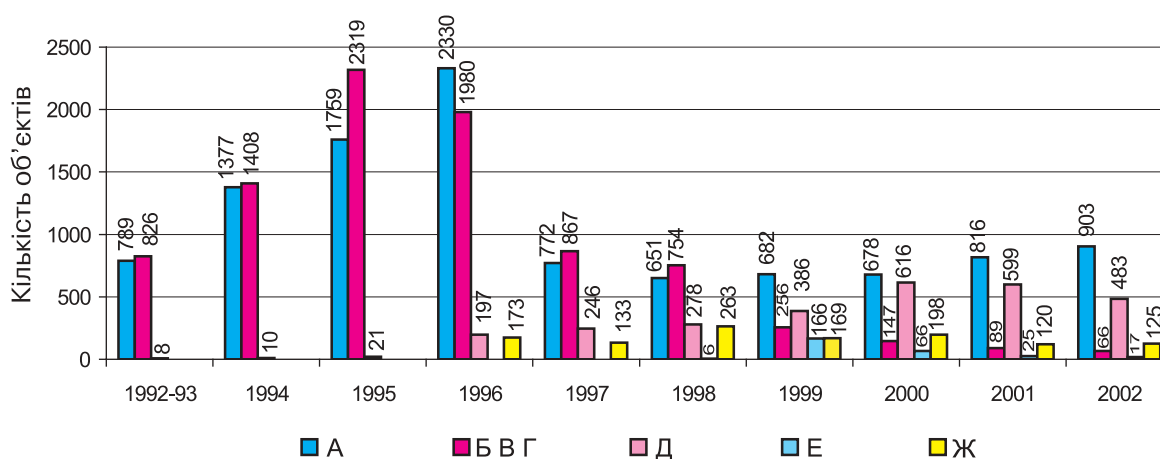


Рис. 2.1. Динаміка кількості об'єктів державної власності, приватизованих у 1992—2002 роках за групами

2. Приватизація почала поступово втрачати реформаторський потенціал. Став наростати процес «тіньового» (неприватизаційного) переходу державної власності в недержавну.

На сьогодні в Україні відсутня офіційно визнана стратегія реформування відносин власності. На цьому фоні політика приватизації почала втрачати свою стратегічну спрямованість і поступово перетворилась на окремі трансакції з продажу конкретних об'єктів. Відсутність стратегічного бачення, у свою чергу, не дає можливості встановити раціональні пропорції між державною та приватною власністю при даному управлінському ресурсі держави. Концептуальна невизначеність меж державного сектора призвела до хаотичності в його формуванні і консервації в державній власності великої кількості підприємств і навіть певних економічних комплексів. На сьогодні, через 11 років приватизації, частка державної власності все ще залишається великою. За обстеженням, здійсненим Консультативним проектом Федерального уряду Німеччини з питань приватизації в Україні, на початок 2002 року частка державного сектора (державні та комунальні підприємства) в загальній величині основних фондів становила 53% (таблиця 2.1). Причому великий сектор економіки, в якому панує державна власність, виявився практично некерованим. Система управління державними підприємствами і корпоративними правами все ще не створена. Далеко не скрізь існують галузеві стратегії розвитку і реалізації ринкових реформ.

Таблиця 2.1

Розподіл кількості підприємств та основних фондів за видами власності у 2001 році

Показник	Одиниця виміру	Державний сектор (державні та комунальні підприємства)	Приватизовані та в процесі приватизації	Колективні, приватні та інші об'єкти недержавної форми власності (крім приватизованих та в процесі приватизації)
Кількість підприємств	Одиниць	14938	16126	232903
	%	6	6	88
Основні фонди	Тис. грн.	205925048,6	101036872,8	84292503,7
	Тис. грн. у розрахунку на одне підприємство	13785,3	6265,5	361,9
	%	53	26	21
Державні	Одиниць (понад 50%)		353	
	Одиниць (менше 50%)		1504	

Збереження великого державного сектора може стати найближчими роками фактором, здатним загальмувати подальше економічне зростання країни. Сьогодні за даної структури виробництва експорт сировини і продукції первинної переробки дає понад половину валютної виручки, а наукомістка продукція, великий потенціал у виробництві якої має Україна, продовжує занепадати. За таких умов намічений на 2003 рік вступ до СОТ, основна вигода від якого — гра за глобальними правилами — може і не дати бажаних результатів. Застосування прозорих і чітких схем міжнародної економіки внаслідок ліквідації торговельних бар'єрів не дадуть змоги Україні скористатися конкурентними перевагами недорогої кваліфікованої робочої сили, оскільки для підвищення конкурентоспроможності потрібні інвестиції в інновації, яких у держави немає. Великі і негнучкі підприємства державної форми власності та господарські товариства, в яких держава має частку, не зможуть у своїй більшості за умови консервації наявного стану інтегруватися в глобальну ринкову економіку.

Зниження реформаторського потенціалу приватизації проявилось і в тому, що її починають тіснити інші процеси трансформації державної власності. За останні роки в державному секторі паралельно з офіційним процесом зміни форми власності стали наростати темпи «тіньової» приватизації. Темпи і сфери офіційної приватизації, а також її умови явно не відповідали економічним потребам розвитку недержавного капіталу. Першим проявом натиску недержавного капіталу стали приклади оволодіння державними об'єктами через процедури банкрутства (застави). Цей механізм давав змогу: 1) здійснювати зміну власності на ліквідні об'єкти в рахунок погашення заборгованості, яка часто створювалась штучно; 2) набувати власність по цінах, значно нижчих за ті, що встановлювались при приватизації.

Після накладення законодавчої заборони щодо примусового відчуження державного майна в реальному економічному секторі почали поширюватися системи фінансового контролю недержавного капіталу за державними об'єктами, які де-факто наближалися за характером до систем контролю власника. Такі системи контролю встановлюються через різного типу фінансові схеми (кредитування, постачання обладнання та сировини тощо). Це породжує реальні ризики для розвитку державного сектора, оскільки без легітимного оформлення прав власності або користування недержавний капітал не несе відповідальності за діяльність об'єкта.

3. Необхідність запобігання ризику негативних наслідків приватизації

Приватизація, як всякий процес структурної перебудови, таїть у собі як позитивні, так і негативні наслідки та ризики. З чим же може зіткнутися політика приватизації на наступному етапі? По-перше, в приватизацію входитимуть в основному великі підприємства. Як видно з даних табл. 2.1, в розрахунку на одне підприємство припадає основних фондів у державному секторі 13785,3 тис. грн., що в 2,2 раза перевищує відповідний показник за приватизованими підприємствами і підприємствами, які перебувають у процесі приватизації. Причому просування приватизації у нові сфери неминуче втягне в приватизаційний процес масив складних об'єктів, а саме:

- об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та оборони країни і є суб'єктами природних монополій;
- особливо небезпечних об'єктів таких галузей, як видобування і переробка нафти, газу, вугілля, гірничодобувної, атомної, хімічної, хіміко-металургійної промисловості тощо;
- містоутворюючих об'єктів, які забезпечують основне місце зайнятості і підтримують соціально-культурне і житлово-комунальне обслуговування населення окремих територій;
- об'єктів сфери науково-дослідницької та проектно-конструкторської діяльності, особливістю яких є висока значущість інтелектуальної власності й унікальність кадрів та інших ресурсів.

По-друге, в орбіту приватизації входитимуть галузі та народногосподарські комплекси, що відіграють системну і стратегічну роль у цілому для економіки країни або належать до природних монополій: оборонний комплекс, авіабудівна і суднобудівна промисловість, паливно-енергетичний комплекс (електроенергетика, нафтогазова і вугільна промисловість), залізничний і трубопровідний транспорт тощо. Саме ці галузі та економічні комплекси тривалий час були закриті для приватизації. Тому кардинальне зменшення частки державного сектора на заключному етапі приватизації може здійснюватися лише за рахунок просування приватизації саме в ці економічні сфери.

Перенесення приватизації до цих сфер зумовлено не тільки тим, що тут дислокується основна частина державного сектора, а, головним чином, тим, що затримка приватизації визначених економічних комплексів може викликати і вже викликала реальні загрози:

- існує велика ймовірність нерегульованої «тіньової» трансформації майнових комплексів стратегічно важливих підприємств, що може призвести до втрати базових їх елементів;
- можливе свідомо організоване зовнішніми зацікавленими структурами банкрутство з подальшою втратою збанкрутілими підприємствами своєї спеціалізації;
- можлива поява дрібних, випадкових інвесторів, які можуть заблокувати в майбутньому вихід підприємства на стратегічного інвестора;
- затримка приватизації в ряді випадків блокує легальний приплив недержавного капіталу. В результаті на фоні економічного зростання в країні в деяких з цих секторів спостерігається складна і навіть кризова фінансова ситуація.

До приватизації перелічених вище об'єктів не можна підходити стандартно, на принципах масовості. Тут потрібен справді ювелірний підхід. Окрім підготовки до приватизації безпосередньо самих підприємств, потребують відповідної підготовки і загальні умови ведення господарської діяльності в галузі (комплексі) в цілому. На відміну від середніх і невеликих підприємств, невдачі приватизації підприємств, які є основою системних галузей і природних монополій, неминуче викличуть резонанс у відповідних економічних секторах, регіонах і навіть в усій економіці країни. Ризики від приватизації в цих галузях можуть порушити сталі технологічні і коопераційні зв'язки. В частині галузей існують потужні (монопольні) вертикально інтегровані структури (державні холдинги, державні і національні акціонерні товариства з системою дочірніх підприємств). У системних галузях і сферах природних монополій великого значення набуває створення потужної системи державного регулювання і наявність лібералізованих умов господарювання.

Таким чином, новий етап приватизації має забезпечити глибинну трансформацію всіх галузей економіки з метою їх адаптації до ринкових механізмів та скорочення числа підприємств, що, перебуваючи у державній власності, втрачають своє економічне та політичне значення, знижуючи конкурентоспроможність національної економіки. Затягування переходу до нового етапу приватизації є дуже небезпечним, оскільки ми ризикуємо отримати таке економічне середовище, яке не зможе генерувати в собі економічне зростання. Приватизація, результатом якої не буде підвищення економічної ефективності, законсервує застій і не дасть змоги реалізуватися потенціалу, яким володіє Україна, в конкретних інвестиційних проектах. Більше того, відкриття в майбутньому України для глобального бізнесу робить вельми реальними ризики для розвитку національного бізнесу, якщо він до того часу не набуде достатньої конкурентоспроможності.

Ситуація, що склалася в практиці реформи власності, а також в цілому в економіці, зумовила особливе політичне значення нової Державної програми приватизації в забезпеченні подальшого розвитку України. На даному етапі такий документ мав стати адекватним потребам і завданням політики економічного зростання та входження країни в глобальний економічний простір. З цією метою нова Державна програма приватизації була проголошена **Програмою завершення приватизації як соціально-економічного проекту широкомасштабної реформи власності**, що розпочалась в Україні в 1992 році. Такий характер Програми, з одного боку, здатний породити досить сильні стимули відродження активної динаміки приватизації. Окреслення меж завершального періоду приватизації змусить усіх його учасників скорегувати та активізувати свої дії. З другого боку, українське суспільство, от-

римавши таку мету, набуває систему зрозумілих орієнтирів у проведенні реформи власності. Стратегія Державної програми приватизації на 2003—2008 роки, передбачає заходи щодо забезпечення прискорених темпів і 100% глибини приватизації в секторах за межами визначеного державного сектора, а також синхронізацію процесів приватизації з трансформацією систем державного регулювання монопольних видів діяльності, вдосконалення системи управління державною власністю у виробничому секторі національної економіки. Механізм приватизації покликаний створити захист проти ризиків та негативних наслідків зміни форми власності, які таїть у собі перехід до приватизації великих підприємств та об'єктів у системних галузях.

На відміну від усіх попередніх Програм, які містили короткострокові (на 1—3 роки) завдання, нова Програма являє собою приклад середньострокової програми дій з реалізації політики реформи власності в Україні. За таких умов саме комплексна шестирічна Державна програма приватизації на 2003—2008 роки тільки і могла задати вектор нового етапу, нового розвитку. Строк дії Програми — не менше шести років — був визначений ще й тому, що значну частину об'єктів, які перебувають у державній та комунальній власності, неможливо ні продати без підготовки, ні підготувати належним чином у коротший термін. Крім цього, середньострокова Програма створює стабільне правове середовище, що сприятиме залученню інвесторів для участі в приватизації стратегічних об'єктів.

Разом з перебігом Програми має завершитися і перехідний період, коли приватизація здійснювалась як соціально-економічний проект широкомасштабної зміни форми власності. Водночас це не означає, що після згортання проекту приватизаційні трансакції будуть відсутні. І в майбутньому зі зміною економічної ситуації у держави виникатиме потреба у зміні форми власності на окремі об'єкти. По закінченні дії Програми буде скасовано надзвичайний стан приватизації і продаж майна здійснюватиметься як окремий акт, який матиме на меті вирішення питання ефективного використання суспільних ресурсів.

Відповідно до нової мети в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки встановлені **пріоритети** завершального етапу проведення приватизації, а саме:

- забезпечення інноваційного оновлення підприємств;
- залучення до приватизації покупців, які мають довгострокові інтереси в розвитку підприємств та відповідають кваліфікаційним вимогам;
- підвищення довіри покупців до процесу приватизації;
- максимальна відкритість та прозорість процедур приватизації для суспільства і покупців.

У Програмі сформульовані майбутні завдання, які мають забезпечити завершення приватизації як соціально-економічного проекту:

- зосередження на індивідуальній приватизації;
- оптимізація структури державної власності у виробничій сфері;
- досягнення максимальної глибини приватизації;
- приватизація підприємств за гроші з урахуванням їх індивідуальних особливостей;
- сприяння розвитку фондового ринку;
- залучення коштів до Державного бюджету України для розвитку та структурної перебудови економіки, інноваційного інвестування.

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки, будучи середньостроковим документом, дає загальну методологію здійснення нового за пріоритетами і завданнями етапу приватизації. Деякі конкретні моменти в ній не уточнені, і це зрозуміло, оскільки інстру-

менти їх реалізації визначатимуться саме конкретними умовами майбутнього періоду — економічними, політичними, соціальними. В зв'язку з цим у Програмі важливе значення надано механізмам забезпечення моніторингу та корегування стратегії і практики реформи власності. З цією метою Фонд державного майна України разом з органами, уповноваженими управляти державним майном, повинні організувати щорічні дослідження ефективності приватизації в секторах економіки з урахуванням економічного, соціального, політичного ризику та дієвості державних систем регулювання господарської діяльності. За результатами дослідження визначатиметься потреба в корегуванні стратегії реформування власності та вноситимуться зміни до законодавчих актів, що регулюють приватизацію.

Виходячи із середньострокового характеру, в Програмі побудований і блок завдань щодо реформування державної власності на 2003—2008 роки. На відміну від попередніх, в новій Програмі не встановлені конкретні показники приватизації за окремими групами об'єктів. У розділі XI наведена своєрідна загальна технологія реалізації політики зміни форми власності протягом її дії. В складі запланованого шестирічного періоду спеціально визначена підготовча стадія. На цій стадії (2003—2004 роки) основна увага зосереджуватиметься на підготовчих заходах, які мають забезпечити умови для широкомасштабної приватизації об'єктів групи Г, а також переміщення сфери приватизації в системні галузі і природні монополії. В цей період відбуватиметься інтенсивна приватизація тільки тих об'єктів, які не потребують індивідуальних підходів: груп А, Б, Д, Ж та Е, а також державні частки, пакети акцій, що становлять за величиною меншу за 50% статутного фонду господарських товариств. До строку виконання підготовчих заходів тимчасово буде призупинено приватизацію об'єктів групи Г.

До основних підготовчих заходів належать:

- Підготовка органами, уповноваженими управляти державним майном, підпрограм ринкової трансформації і приватизації для системних галузей та природних монополій, перелік яких встановлений в Програмі. Підпрограми мають бути підготовлені і внесені на розгляд Кабінету Міністрів протягом 6—12 місяців після набрання чинності цієї Програми.
- Проведення інвентаризації державного сектора і складання переліків об'єктів за різними ознаками. Такі переліки дадуть змогу визначити реальний склад державного сектора й обсяг та види об'єктів, що підлягають приватизації на заключному етапі. Протягом 2003 року Фонд державного майна і Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції на основі переліків складають реєстри об'єктів права державної власності в електронній формі.
- Підготовка Фондом державного майна та органами, уповноваженими управляти державним майном, пропозицій щодо зняття заборони на приватизацію об'єктів права державної власності. Такі пропозиції готуються протягом усього періоду дії Програми.
- Проведення протягом 1,5 року з моменту набуття чинності Програми публічних захистів доцільності існування всіх діючих державних акціонерних, національних акціонерних, державних холдингових компаній.

Така ретельна підготовча робота покликана забезпечити повне уявлення суспільства про реальну величину і структуру сучасного державного сектора та масштаби приватизації на заключному етапі. При оптимальному варіанті до 2004 року стане можливим одержати повний перелік об'єктів права державної власності, які підлягають приватизації до 2008

року. Програма передбачає, що за результатами інвентаризації Фонд формуватиме масив об'єктів приватизації на рік. Завдання на приватизацію державного майна на кожен рік затверджуватимуться до 1 лютого у формі плану-графіку шоквартального продажу об'єктів.

У наступних підрозділах буде презентований безпосередній приватизаційний механізм, використання якого разом з підготовчими заходами покликане збільшити інноваційний вплив приватизації на економічний розвиток та звести до мінімуму ризики і негативні наслідки від проведення приватизації в системних галузях і природних монополіях.

Таким чином, Державна програма приватизації на 2003—2008 роки має важливе політичне та державне значення, оскільки її імплементація багато в чому зумовить майбутнє України на наступні роки. Реалізація поставлених у Програмі цілей дасть змогу істотно прискорити та поглибити ринкові перетворення і вийти на новий рівень розвитку приватизаційних процесів та економіки держави в цілому.

2.2. Межі державного реального сектора економіки

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки поставила за мету в наступні шість років завершити в Україні проведення зміни форми власності державних об'єктів у рамках широкомасштабного соціально-економічного проекту приватизації. У зв'язку з цим поряд з питанням підвищення ефективності приватизаційних механізмів політичної гостроти набула проблема визначення меж державного сектора економіки. На відміну від інших, у новій Програмі вперше проявився новий принциповий підхід — приватизація розглядається як невід'ємний елемент загального процесу реформи власності. Саме тому в статтях Програми значне місце відведено питанням формування державного сектора, починаючи з питання визначення його меж та загальної конфігурації в реальному секторі економіки.

Загальні підходи. На сьогодні в країнах ЄС на державний сектор економіки припадає близько 11% робітників за наймом, 10% новоствореної вартості і понад 13% валових інвестицій. Причому частка державного сектора варіюється по країнах: у Фінляндії він становить 17,6%, Австрії — 15,4%, Нідерландах — 5,7% і Великобританії — 2,7%. В реальній історії країн до складу державного сектора потрапляли в різних комбінаціях виробництво військового озброєння і техніки, природні монополії та системні галузі. В Італії, наприклад, великі державні компанії контролюють в основному чорну металургію, електротехнічну та суднобудівну промисловість, в Іспанії — електроенергетику, у Великобританії — вугільну промисловість і ядерну енергетику, у Франції — електроенергетику, електронну, хімічну промисловість, металургію, автомобілебудування.

Досвід, набутий у ході історії формування державного сектора в економіках різних країн, наочно продемонстрував, що до питання визначення його меж у реальній економіці неможливо підходити за загальними нормативами. Фактично немає таких видів виробництва, які за своєю природою були б іманентно притаманні державній власності. Кожна країна на тому чи іншому етапі свого розвитку приймає рішення щодо меж державного сектора, виходячи з позицій вибраної стратегії розвитку, порівняння варіантів ефективності функціонування державного і недержавного сектора, наявності економічних ресурсів, соціальних завдань і навіть національних традицій.

Таким чином, для України було б помилкою механістичне перенесення досвіду навіть найбільш розвинених країн на свої терени. Стратегічні рішення стосовно меж державного сектора мають базуватися на всебічній оцінці саме української ситуації — соціальних, політичних, економічних факторів і традиційних уявлень суспільства. Безперечно, власна

національна концепція повинна врахувати багатий світовий досвід, оскільки тільки він може дати уявлення про об'єктивні процеси, які характерні для цієї сфери, виявити позитивні і негативні наслідки прийняття конкретних рішень.

З цією метою в новій Програмі серед завдань реформування державної власності для органів, уповноважених управляти державним майном, встановлено завдання проаналізувати структуру власності у відповідних секторах і з урахуванням міжнародного досвіду розробити для них політично, соціально та економічно сприятливі концепції меж державного сектора. Процедурно на виконання цього завдання відведено 3 місяці від дня набрання чинності новою Програмою. За результатами аналізу і розробленого концептуального підходу необхідна інформація має бути передана Фонду державного майна, який на основі цього формуватиме масиви об'єктів приватизації.

Основним постулатом, яким до сьогодні широко користувались прихильники економічних реформ в Україні стосовно перспектив державного сектора, було визнання держави як неефективного власника. В перехідний період в Україні основною метою реформи власності стало проведення політики зміни державної власності на недержавну через механізм приватизації. Пріоритет цієї мети зумовлювався реальними потребами ринкової трансформації постсоціалістичної економіки — створення критичної маси недержавних підприємств як підґрунтя необоротності ринкових реформ. На початковому етапі приватизації при повній монополії державної власності мета кардинального скорочення масштабів державного сектора була політично достатньою і зрозумілою.

У новій Програмі зроблено спробу сформулювати принципові підходи до визначення об'єктів, щодо яких можуть бути збережені права державної власності на завершальному етапі. Вони стосуються визначення критеріїв встановлення заборони на приватизацію і тимчасового закріплення пакетів акцій у державній власності. Інакше кажучи, проблема визначення меж державного сектора надається в суто приватизаційному контексті. Наявна на сьогодні заборона приватизації тисяч підприємств і цілих галузей, широке використання закріплення пакетів акцій у державній власності, в тому числі передача в статутні фонди державних холдингових компаній і державних акціонерних товариств, віддзеркалює системні вади перехідної економіки, і в першу чергу інституційні — віру в ефективність адміністративних методів керування, яка ще зберігається, і страх перед ринковими механізмами саморегулювання.

Встановлення заборони приватизації. Основними законодавчими актами, якими визначаються критерії та конкретні об'єкти, що не підлягають приватизації, є закони України «Про приватизацію державного майна» та «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації». В ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» визначені види діяльності, галузі, підприємства, структурні підрозділи підприємств та навіть окремо визначене майно, які не підлягають приватизації. При цьому основними критеріями заборони встановлена належність до казенних підприємств та об'єктів, що мають загальнодержавне значення. Однак ці критерії не мають точного законодавчого тлумачення. Так, до об'єктів, що мають загальнодержавне значення, належать майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів, основним видом діяльності яких є виробництво товарів (робіт, послуг), що мають загальнодержавне значення. Законом України «Про підприємства в Україні» встановлено, що казенним може бути лише підприємство, заборонене до приватизації. Така законодавча невизначеність критеріїв дає можливість достатньо широко маніпулювати ними.

Невизначеність критеріїв призвела до того, що фактична база заборони, що відображається в переліках об'єктів, які не підлягають приватизації, виявилась значно ширшою, ніж передбачалось законодавством. Згідно із Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», до об'єктів, що не підлягають приватизації і корпоратизації, включено станом на кінець 2002 року 1262 підприємства. Найбільша кількість об'єктів (465) перебуває в управлінні Мінагропрому. Переважна їх більшість — агрофірми, радгоспи-заводи, комбінати хлібопродуктів, елеватори, виноробні заводи та спиртзаводи. 187 підприємств перебувають в управлінні Міністерства транспорту. До них належать дирекції автомобільних шляхів, обласні управління з будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг, а також автотранспортні комбінати, що функціонують в усіх обласних центрах України. До цієї групи також внесені морські торгові порти, державні центри цивільної авіації та інспекції з нагляду за безпекою судноплавства. До переліку окремою групою включені майнові комплекси підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою на території України. Цю групу становлять 60 об'єктів, до їх числа, поряд із залізницями, включені вагоноремонтні заводи, будівельні трести, постачальні підприємства тощо. Значна кількість об'єктів належить до управління Мінпромполітики — 115. В їх складі державні науково-дослідні інститути та конструкторські бюро, хімічні, машинобудівні заводи та інші виробничі об'єднання, які за логікою можуть бути виключені з такого списку та приватизовані в майбутньому.

Поточний перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані, налічує 292 об'єкти за 18 органами управління. Із загальної кількості 121 об'єкт управляється Мінпромполітики. Це державні проектні, науково-дослідні інститути в галузі металургії, приладобудування, хімічної промисловості, будівництва та геології, ряд виробничих об'єднань та комбінатів. До переліку включені 48 майнових комплексів підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою на території України (підприємства промислового залізничного транспорту та 6 дорожніх будівельно-монтажних трестів). В цьому ж переліку 41 об'єкт, якими управляє Мінпаливенерго. Це, насамперед, 17 ТЕЦ, а також гідроенергогенеруючі компанії.

На нинішньому етапі економічних реформ постала потреба у переоцінці старих та вироблених нових критеріїв віднесення об'єктів до таких, що не підлягають приватизації. Інакше кажучи, необхідно було оцінити ефективність збереження заборони на приватизацію, враховуючи заходи щодо підготовки об'єктів і галузей до приватизації, запобігання ризикам за рахунок збереження постприватизаційного впливу держави через державні корпоративні права.

Критерії заборони до приватизації покликані забезпечувати державні інтереси, однак не повинні блокувати просування приватизації. Заблоковані для залучення недержавних інвестицій і менеджменту, з кожним роком втрачають вартість енергетичні об'єкти, об'єкти агропромислового комплексу, приміром, сортовипробувальні станції, дільниці, інші організації з експертизи сортів рослин. Лише приватизація таких об'єктів, поєднана з прямою державною підтримкою, може стати одним з можливих варіантів подолання кризи галузей. Зміни вимагають підходи щодо віднесення до неприватизаційних об'єктів майнових комплексів підприємств авіаційної промисловості. Важливість цієї галузі для держави не викликає жодних сумнівів, однак приватизація при чіткому збереженні домінуючої ролі держави може зміцнити позиції національного літакобудування на глобальному ринку.

Уже тривалий час точаться дискусії про перспективи та нові економічно доцільні принципи розвитку магістральних нафто- і газопроводів та магістрального трубопровідного

транспорту (концесія, приватизація), що створить умови їх подальшої комерціалізації. Якісно нової державної стратегії приватизації вимагають майнові комплекси підприємств, що виготовляють спирт, вина і лікєро-горілчані вироби, оскільки приватний власник у цій галузі добре зарекомендував себе з погляду ведення господарської діяльності. Така політика в кінцевому результаті підвищить конкуренцію та стане умовою обмеження нелегального виготовлення та торгівлі неякісними спиртними виробами.

Для того, щоб поставити заслін спробам заблокувати приватизацію, в новій Програмі спеціально визначені критерії, за якими не підлягають забороні до приватизації:

а) підприємства, які протягом трьох років не виробляли товари (надавали послуги), виробництво (надання) яких є підставою для заборони їх до приватизації;

б) майнові комплекси підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, приватизація яких не створить загрози втрати позицій країни на світовому ринку;

в) майнові комплекси підприємств, які мають монопольне (домінуюче) становище на ринку, де з'явилися альтернативні недержавні виробники продукції (робіт, послуг);

г) підприємства, які втратили ознаки загальнодержавного значення;

д) підприємства, які втрачають економічну вартість і ринки збуту, залишаючись у державній власності.

Тимчасове закріплення пакетів акцій у державній власності. На початковому етапі механізм приватизації не включав процедур закріплення пакетів акцій у державній власності. Але поступово в результаті тиску багатьох зацікавлених груп (галузевих міністерств, директорату, місцевих державних органів влади) органи приватизації почали стихійно «резервувати» пакети акцій акціонерних товариств за державою. Розмір цих пакетів варіював від 10% до 70% статутного фонду акціонерного товариства. В результаті виникла законодавча невизначеність подальшої долі великої кількості пакетів акцій, що опинилися в такому «резерві».

Саме для обмеження подібного неформального впливу на органи приватизації до Закону України «Про Державну програму приватизації в 1997 році» були внесені норми тимчасового (на 5 років) закріплення пакетів акцій у державній власності у розмірі 25% та 50% плюс одна акція для акціонерних товариств, що створені на базі об'єктів групи В і Г. Решта пакетів мала надійти у приватизаційний продаж. Ця норма, з одного боку, зробила процес прозорим, з іншого — запровадила процедуру прийняття рішення про наступний продаж таких акцій. Значний крок до удосконалення механізму закріплення пакетів акцій в державній власності був зроблений в Державній програмі приватизації на 2000—2002 роки. Така можливість була залишена тільки для підприємств групи Г, скорочений був і строк закріплення — до трьох років. Програма впровадила в механізм процедуру публічного захисту пропозицій з боку органів, уповноважених управляти державним майном.

Однак, як показав аналіз, цей механізм усе ще призводить до накопичення державних корпоративних прав у розмірах, що перевищують економічну доцільність. На сьогодні портфель державних корпоративних прав складається з пакетів акцій, які тимчасово закріплені в державній власності, передані до статутних фондів державних холдингових компаній і державних акціонерних товариств та не продані в процедурі приватизації. На 01.01.2003 року в державній власності перебували 1853 пакети акцій. По 1590 ВАТ державні пакети акцій управляються Фондом державного майна. Збереження у своїй власності такого великого сектора корпоративних прав виявилось неефективним для держави. Наочним свідченням цього є низький рівень доходності. Навіть у 2002 році, найбільш вда-

лому з точки зору економічних показників, до Державного бюджету України надійшло дивідендів на суму 162,3 млн. грн., а нараховали ці дивіденди лише 5,4% підприємств, в яких держава має корпоративні права.

Таблиця 2.2

Обсяги надходжень до Державного бюджету дивідендів на державні корпоративні права в 1993—2002 роках

Рік	1993-1997	1998	1999	2000	2001	2002	Всього
Всього	—	100,0	40,0	275,0	200,0	438,9	1053,9
Від державних підприємств	47,9	43,1	46,2	105,3	74,6	162,3	479,4
Від інших підприємств	—	43,1	115,5	38,3	37,3	37,0	45,5

У структурі державних корпоративних прав переважна частина пакетів акцій за розмірами виявилась меншою за контрольний. ВАТ, пакети акцій яких перебувають в управлінні Фонду державного майна, мають державну частку:

- менше 25% — 544 товариства (34,2%);
- з 25% до 50% — 726 товариств (45,7%);
- понад 50% — 320 товариств (20,1%).

У Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки передбачено подальше вдосконалення механізму закріплення пакетів акцій в державній власності, яке ще більше обмежило можливості нарощувати державний сектор за рахунок цього каналу. По-перше, це стосується величини пакета акцій, стосовно якого може бути проведена процедура закріплення в державній власності. Аналіз показав, що на практиці ті функції, які повинна реалізувати держава через корпоративні права (вирішальний вплив), можна реалізувати тільки за допомогою контрольного пакета (50% плюс одна акція). Менші за величиною пакети були лише удаваним контролем держави і блокували досягнення глибини приватизації. Виходячи з реальної практики управління державними корпоративними правами, на наступні шість років встановлено, що в державній власності можуть бути закріплені лише контрольні пакети акцій ВАТ, що створені на базі об'єктів групи Г. Усі інші пакети від моменту набуття чинності новою Програмою, автоматично підлягатимуть приватизації.

У Програмі ще раз підкреслено, що закріплення пакетів акцій в державній власності здійснюється на принципах обмеження сфери застосування. Рішення про це може бути прийнято тільки після публічного захисту і лише для таких конкретно визначених об'єктів:

- а) виробничі комплекси, які забезпечують конкурентні переваги країни у виробництві складної техніки, економічну безпеку країни;
- б) унікальні виробництва, науково-дослідні та проектно-конструкторські підприємства, організації та установи (які використовують рідкісні ресурси або їх комбінацію — нематеріальні активи, корисні копалини, кадри, «ноу-хау»);
- в) державні підприємства, які мають монопольне (домінуюче) становище на ринку;
- г) підприємства, під час приватизації яких може виникнути ризик того, що ринкові механізми не забезпечать сталий доступ всіх споживачів до соціально значущих товарів чи послуг.

Варто зауважити, що факт віднесення підприємства до групи Г не тягне за собою автоматичного закріплення пакетів акцій в державній власності. Навіть якщо підприємство за всіма ознаками належить до такої групи, закріплення може і не відбутись, якщо поставлені цілі можуть бути досягнуті без використання механізмів державного корпоративного контролю.

Програмою встановлено, що, отримавши можливість здійснювати вирішальний вплив на підприємство через корпоративні права, держава набуває відповідальності за наслідки такого контролю як власник. Орган, що здійснює повноваження з управління державними корпоративними правами, постійно в порядку, встановленому Міністерством фінансів України та ФДМУ, аналізує діяльність ВАТ, пакети акцій яких закріплені у державній власності, та щокварталу подає Фонду та Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції звіт про результати їх фінансово-економічної діяльності. Якщо протягом строку закріплення знизилася обсяги, рентабельність виробництва, виникла або збільшилася заборгованість ВАТ із заробітної плати, платежів до бюджету, державних цільових фондів, зменшилась вартість власного капіталу товариства, пакет акцій, закріплений у державній власності, підлягає обов'язковому продажу. Про наявність таких тенденцій орган, з ініціативи якого було здійснено закріплення, повідомляє Кабінет Міністрів та Фонд не пізніше 6 місяців до закінчення строку закріплення з метою прийняття ними рішення відповідно до цієї Програми.

Вкладення державних пакетів акцій у статутні фонди державних холдингових компаній та акціонерних товариств. Прикладом неформального закріплення в державній власності пакетів акцій є практика вкладення їх у статутні фонди державних холдингових компаній та акціонерних товариств (вертикально інтегровані структури). На сьогодні таких пакетів акцій налічується 297, причому деякі вертикально інтегровані корпоративні системи поглинають практично повністю народногосподарські комплекси або їх державний сектор, наприклад НАК «Нафтогаз України», ДАК «Хліб України», НАК «Надра України» тощо.

Значна частина таких вертикально інтегрованих структур створювалася з метою вдосконалення державного управління галуззю або сектором та забезпечення підготовки до приватизації. Дійсно, в перші роки перехідного періоду, коли були слабкі ринкові механізми і держава ще не посилила важелів свого регуляторного впливу, такі корпоративні структури взяли на себе частину державних функцій. Необхідно відзначити їх позитивну роль у той період у стабілізації умов господарювання в секторах. Але з просуванням країни по шляху економічних реформ негативні риси таких корпоративних структур почали посилюватись. Вони блокували подальше просування приватизації, обмежували дію економічної конкуренції, насаджували адміністративні механізми управління господарюючими суб'єктами і — що є особливо негативним — створювали ситуацію для «тіньового» перерозподілу державних доходів, відкритого лобіювання групових інтересів в органах державної влади. Державні холдинги і акціонерні компанії не стали каталізатором функціонування вітчизняного ринку цінних паперів, а їх керівники — провідниками сучасного менеджменту.

Завданням нової Програми є ліквідація або мінімізація кількості державних вертикально інтегрованих структур на основі принципу, що державне корпоративне управління є винятком, а не правилом у ринковій економіці. В Програмі поставлено завдання за 1,5 року провести процедуру публічного захисту доцільності збереження всіх наявних державних холдингових компаній і державних акціонерних товариств. Ця процедура поширюється і на механізм прийняття рішення щодо державних вертикально інтегрованих структур, які створюються заново.

Склад державного сектора. Відсутність загальної стратегії реформи власності, яка включала б концепцію створення життєздатного державного сектора, призвела до того, що останній формувався досить хаотично. До поодиноких спроб удосконалення його складу можна віднести впровадження нового для української господарської практики типу державного підприємства — «казенного» (ст. 37—39 Закону України «Про підприємства України»). На сьогодні в економіці країни функціонує 62 казенних підприємства. Але завдання впорядкувати склад державного сектора поки що не ставилось.

Тому в новій Програмі запропоновано кілька заходів. Першим базовим заходом має стати повна інвентаризація об'єктів державній власності. Протягом 4 місяців органи, які уповноважені управляти державним майном, повинні здійснити аналіз наявного масиву підпорядкованих державних об'єктів. На основі результатів аналізу складатимуться переліки за такою класифікацією:

1) державні підприємства: а) казенні, створені на базі державних підприємств, заборонених до приватизації; б) державні підприємства, заборонені до приватизації, які планується перетворити на казенні; в) казенні підприємства, які планується виключити із складу казенних та заборонених до приватизації. З їх числа виділяються підприємства, які планується перетворити на ВАТ із закріпленням у державній власності контрольного пакета або із 100% акцій у державній власності;

2) державні підприємства та ВАТ, де держава закріпила контрольний пакет або в державній власності перебуває 100% акцій: а) державні підприємства не заборонені до приватизації, які планується перетворити на казенні; б) державні підприємства, які планується перетворити на ВАТ із 100% акцій у державній власності та закріпленням у державній власності контрольного пакета; в) ВАТ, де у державній власності перебуває 100% або закріплено контрольний пакет акцій. Із числа таких ВАТ виділяються ті, стосовно яких доцільно розкріплення державного пакета акцій у зв'язку з невідповідністю критеріям, встановленим Програмою.

Така ретельна інвентаризація покликана дати фактичну картину наявного державного сектора. Держава повинна знати, яким майном вона володіє. Тільки на основі цього можливо реально визначити масив об'єктів приватизації і перелік об'єктів, на які поширюється заборона приватизації.

У новій Програмі запропонована стандартна структура класифікації об'єктів державній власності. Вона побудована таким чином, щоб досягти максимальної ідентифікації місця кожного об'єкта в державному секторі і його перспектив у реалізації загальної реформи державної власності. Програма поставила завдання за перші два роки її дії впорядкувати державний сектор, у результаті чого державні підприємства мають бути трансформовані:

- на казенні підприємства, якщо держава є єдиним споживачем продукції (послуг);
- на акціонерні товариства зі 100% або контрольним пакетом акцій;
- на інші господарські товариства, створені на базі майна державних підприємств, не заборонених до приватизації.

Таким чином, завдання, які встановлює Державна програма приватизації на 2003—2008 роки у сфері реформи державної власності, закладають основи для ефективного регулювання трансформаційних процесів у державному секторі реальної економіки. Повна інвентаризація державних об'єктів, встановлення чітких і методологічно обґрунтованих критеріїв дадуть змогу до кінця визначеного періоду завершити реалізацію приватизації як соціально-економічного проекту широкомасштабної зміни форми власності та сформува-

ти державний сектор, здатний забезпечити економічну й оборонну безпеку країни, політичну і соціальну стабільність суспільства.

2.3. Групи об'єктів та способи приватизації

2.3.1. Групи об'єктів як інструмент визначення способів приватизації

На світанку ринкових реформ, коли тільки-но формувалось приватизаційне законодавство, була застосована спрощена система групування об'єктів приватизації. З усього масиву державного майна виділялися невеликі (малі) підприємства, для яких передбачався особливий режим зміни форми власності. Але практика приватизації зразу ж показала, що такого групування об'єктів для визначення способів приватизації недостатньо. Відсутність відповідного досвіду у фахівців органів приватизації, а найголовніше — нерозвиненість ринкового середовища і загального господарського законодавства призвели до необґрунтовано великого впливу суб'єктивного фактора на прийняття рішень з продажу об'єктів. Для запобігання цьому до першої Державної програми приватизації на 1992 рік було внесено своєрідний матричний принцип, за допомогою якого стало можливим вибирати регламент приватизації конкретного об'єкта. Матрична система мала два параметри — групи об'єктів і способи приватизації. Отже, для вибору способу і загального регламенту приватизації конкретного об'єкта достатньо було ідентифікувати його з тією чи іншою групою. Тому в українській моделі приватизації значну увагу завжди приділяли групуванню об'єктів приватизації.

У першій Програмі приватизації були визначено 6 груп об'єктів приватизації, які для зручності позначили буквами алфавіту: А, Б, В, Г, Д та Е. Об'єкти груп А, Б та В розподілялись залежно від вартості основних фондів; групи Г — за вартістю основних фондів та якісними ознаками — підприємства-монополісти, підприємства військово-промислового комплексу та такі, приватизація яких здійснюється із залученням іноземних інвесторів згідно з міжнародними угодами. При цьому градація за величиною основних фондів не мала прямої прив'язки до якихось певних економічних параметрів. Решта об'єктів належала до груп тільки за якісними ознаками: Д — законсервовані об'єкти та об'єкти незавершеного будівництва; Е — частки, паї, акції, що належать державі у майні підприємств зі змішаною формою власності.

Такий перелік груп зберігався до 1998 року, коли черговою Програмою приватизації була запроваджена нова група Ж, яка також була сформована за якісними ознаками — об'єкти соціально-культурного і соціально-побутового призначення. Потреба в новій групі виникла у зв'язку зі зняттям заборони на приватизацію цих об'єктів. Подальша раціоналізація складу груп була здійснена в Державній програмі приватизації на 2000—2002 роки — ліквідована група Б. Це було викликано тим, що розподіл об'єктів на групи Б і В, по суті, мало впливав на вибір способу приватизації. Це спростило алгоритм вибору способів приватизації.

При підготовці Державної програми приватизації на 2003—2008 роки перелік груп був збережений, хоча окремі фахівці Фонду державного майна пропонували ліквідувати групу Ж, оскільки особливих способів приватизації для цих об'єктів не було передбачено. І в цьому був певний сенс. Але в кінцевому варіанті проекту Програми група Ж була залишена, оскільки її ліквідація не надавала того вигаду, який компенсував би необхідність внесення змін до всіх нормативних документів. Крім того, приватизація об'єктів цієї групи потре-

бувала збереження особливого регламенту, який необхідно було зумовлювати при описі кожного способу приватизації.

За роки приватизації (1992—2002 роки) порівняно з переліком груп найбільші зміни торкнулися ознак, за якими відбувалась ідентифікація об'єктів за групами. Основними кількісними критеріями віднесення до груп А, Б, В стали чисельність працівників і достатність або недостатність розміру основних фондів для створення акціонерного товариства. Перестали використовуватись кількісні критерії для об'єктів групи Г. У варіанті Державної програми приватизації на 2000—2002 роки до цієї групи належали підприємства-монополісти й об'єкти, які мають стратегічне значення для економіки та оборони країни.

При підготовці Державної програми приватизації на 2003—2008 роки були також внесені деякі зміни до ознак, за якими здійснювалась ідентифікація об'єктів. Це було викликано новими пріоритетами та завданнями приватизації на завершальному етапі: зосередження на індивідуальній приватизації, досягнення максимальної глибини та прозорості приватизації. Практично це торкнулось усіх груп, окрім груп Д та Е. Нижче наводимо відмінності у визначенні груп об'єктів, зафіксованих у новій Програмі.

Група А. До цієї групи додані об'єкти, які втратили або не мають специфічних ознак і не потребують застосування до них особливих умов приватизації. На них тепер пропонується поширити загальні умови приватизації невеликих (малих) об'єктів. Це стосується:

- 1) цілісних комплексів державних підприємств харчової промисловості, які переробляють сільськогосподарську сировину, борошномельно-круп'яної та комбікормової промисловості, фірмових торговельних, інших несільськогосподарських підприємств та організацій агропромислового комплексу, які виконують роботи і надають послуги сільськогосподарським товаровиробникам, вартість майна яких недостатня для формування статутних фондів ВАТ. Раніше вони приватизувались відповідно до Закону України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі»;
- 2) майна підприємств охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту, відпочинку і туризму, видавництва, преси, телебачення і радіомовлення, яке не використовувалось за прямим призначенням протягом трьох років або виключене із реєстру відповідної групи.

Група В. До цієї групи додатково включаються об'єкти, приватизацію яких необхідно прискорити, а саме:

- 1) науково-дослідні та проектно-конструкторські підприємства, організації та установи незалежно від вартості основних фондів (крім об'єктів групи Г);
- 2) ВАТ, продаж акцій яких здійснювався до 2002 року включно (крім об'єктів групи Г) у разі, коли їх акції неодноразово пропонувалися до продажу і не отримали жодної заяви від покупців.

Група Г. Надана більш розширена характеристика об'єктів, які можуть бути віднесені до цієї важливої для нового етапу приватизації групи. Розпливчате визначення об'єктів «що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави» замінено більш точним процедурним моментом. До групи Г належать об'єкти, «які визначені підпрограмами ринкової трансформації та приватизації особливо важливих народногосподарських комплексів: а) виробничими комплексами, підприємствами, які забезпечують конкурентні переваги країни у виробництві складної техніки та економічну незалежність країни; б) унікальними виробництвами (які використовують рідкісні ресурси або їх комбінацію — нематеріальні активи, корисні копалини, кадри, «ноу-хау»), включаючи науково-дослідні та проектно-конструкторські підприємства, організації та установи».

Група Ж. Оскільки частина об'єктів перенесена в групу А, то це зумовлюється при визначенні цієї групи.

Така регламентація об'єктів приватизації належить до специфічних інструментів механізму приватизації в Україні. Інші країни в основному обходяться без такого жорсткого регламенту ідентифікації об'єктів приватизації для визначення способів приватизації. Врешті-решт будь-яка жорстка регламентація обмежує індивідуальний підхід, і це може знизити ефективність механізму зміни форми власності. Але в умовах України такий підхід зіграв свою позитивну роль на етапі масової приватизації, а саме:

- сприяв визначенню загального поля й окремих сегментів реформи власності;
- забезпечував базу прозорості і надавав можливість контролю над процедурами продажу державного майна;
- надавав можливість організації «конвеєра» продажів.

Незважаючи на перехід до індивідуальної приватизації, цей інструмент не втратив свого значення. Насамперед це пов'язано з тим, що залишився значний масив об'єктів, які приватизуватимуться за стандартними процедурами. Для вибору способу їх приватизації все ще буде необхідно визначати належність об'єкта до тієї чи іншої групи. Крім цього, на новому етапі приватизації великого значення набуває ідентифікація об'єктів групи Г, які потребують особливого підходу до визначення процедур підготовки і проведення зміни форми власності.

2.3.2. Способи та порядок приватизації на завершальному етапі

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки визначає нові підходи та напрями подальшого вдосконалення способів приватизації з урахуванням стратегії та ідеології курсу реформування власності на сучасному етапі, враховуючи завдання, які окреслив Президент України у своєму Посланні до Верховної Ради «Європейський вибір» щодо зменшення в наступному десятиріччі питомої ваги державного сектора до оптимального розміру 8—10 % та набутого досвіду приватизації, зокрема підприємств, що займають монопольне становище на загальнонаціональному ринку відповідних товарів та послуг або мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.

Удосконалення способів індивідуальної приватизації

Вперше принципи індивідуальної приватизації були впроваджені Державною програмою приватизації на 2000—2002 роки, яка була орієнтована на розширення приватизації стратегічних об'єктів і природних монополій. Новацією цієї Програми стало запровадження поняття «промисловий» інвестор.

В Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки набули подальшого розвитку принципи приватизації, які були закладені на попередньому етапі, а саме:

- урахування індивідуальних особливостей виробничо-технічного та фінансово-майнового стану підприємства, його позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках, місця в ланцюгу створення вартості, кон'юнктури ринків його продажу на всіх етапах та в усіх процедурах приватизації для досягнення максимального економічного ефекту від продажу об'єкта приватизації;
- вибір способу приватизації чи їх комбінації, які максимально сприятимуть ефективному функціонуванню підприємства у післяприватизаційний період;
- залучення до приватизації покупців із встановленням для них відповідних кваліфікаційних вимог;
- визначення умов продажу за результатами переговорів з покупцями;

- виявлення перешкод приватизації та їх усунення, вжиття (розроблення пропозицій) регуляторних заходів, які необхідно здійснити.

На відміну від попередньої практики, на новому етапі визначена недоцільність обмеження складу інвесторів, які залучаються до приватизації об'єктів групи Г тільки «промисловими інвесторами». Це значно розширює коло потенційних покупців. Причому на користь такого рішення свідчить і досвід самої України, який дає позитивні приклади організації ефективного виробництва на підприємствах, що перебувають під контролем фінансових структур.

З метою розширення індивідуальних можливостей приватизації, до Програми була запроваджена новація для об'єктів групи Г — проведення торгів з обмеженою участю. Суть цього способу приватизації полягає в тому, що конкурентний продаж здійснюється за участю лише запрошених Фондом державного майна покупців. Впровадження нового способу викликане, насамперед, потребами запобігання участі в приватизації неспроможних покупців. Загальна процедура, що використовувалася раніше, зумовлювала пасивну позицію державних органів при допуску учасників до торгів або конкурсів. При відповідності покупця формальним вимогам Фонд державного майна не мав права відмовити йому брати участь у торгах. Навіть у тому разі, коли заздалегідь було зрозуміло, що цей покупець не може стати в перспективі ефективним власником. Це стає досить ризикованим при продажу об'єктів, що мають стратегічне значення, або приватизація яких могла дати негативні наслідки в постприватизаційний період. З іншого боку, новий спосіб надасть можливість запобігти зловживанням недобросовісних конкурентів чи учасників, які використовували формальності процедури і блокували процес приватизації за допомогою судових позовів. А тому, беручи до уваги досвід розвинених країн, передбачено, що Фонд вестиме переговори стосовно приватизації певних об'єктів лише з тими претендентами, яким він довіряє.

Свого часу в дискусіях про проект Програми окремі учасники висловлювали думки з приводу можливості посилення корупції завдяки впровадженню нового способу продажу. Щоб запобігти таким зловживанням, Програма пропонує досить ефективні засоби:

- перелік об'єктів, вибраних для продажу цим способом, і перелік потенційних покупців узгоджуються Фондом з Кабінетом Міністрів. Інакше кажучи, поряд з Фондом всю повноту відповідальності несе й уряд;
- для добору потенційних покупців встановлюються чіткі та зрозумілі кваліфікаційні вимоги, які можуть бути проконтрольовані;
- торги можуть відбуватися лише за наявності не менше двох учасників (раніше було можливо і при одному учасникові), що забезпечує конкурентність продажів;
- встановлюється заборона на участь в одній приватизаційній трансакції афілійованих осіб.

Забезпечення глибини приватизації (доприватизація)

Розробники законодавства з питань приватизації в далекому 1991 році передбачали, що весь масив державної власності, який підлягає приватизації, буде стовідсотково проданий недержавному власникові. Законом «Про приватизацію державних підприємств» 1992 року встановлені часові межі знаходження об'єктів у процедурі приватизації, і ніхто не передбачав, що перехідний стан підприємств — від державних до недержавних — затягуватиметься на роки. Однак поступово механізм приватизації був трансформований, у результаті чого він став тиражувати «залишки» державної власності у вигляді державних корпо-

ративних прав: закріплення в державній власності пакетів акцій (часток); передача державних пакетів акцій у статутні фонди державних холдингових компаній.

Значну роль у затягуванні перехідного стану підприємств відіграв також механізм ціноутворення на об'єкти приватизації. Тотальне побоювання продати «занадто дешево» і бути звинуваченими в розбазарюванні національного багатства (навіть якщо мова йшла про підприємство, яке не мало ринків збуту, було лише набором будівель, споруд, металобрухту і купи екологічних проблем) призвело до того, що велика кількість об'єктів приватизації так і не знайшла свого нового хазяїна. А в промисловості — в металургії, машинобудуванні, у великих фондомістких підприємствах — основним власником все ще залишається держава. Аналіз складу державних корпоративних прав показав, що мають місце випадки, коли пакети акцій підприємства, перетвореного на відкрите акціонерне товариство у 1995 році, все ще пропонуються до продажу у 2002 році. Рекордом Фонду є проведення 10 безуспішних конкурсів з продажу одного і того ж пакета акцій. Іде час, падає ринкова вартість об'єкта, нерационально витрачаються ресурси Фонду і, головне, втрачаються покупці.

Неадекватні ціни і заборона Фонду діяти як повноважному продавцеві, який враховує кон'юнктуру ринку і гнучко маніпулює ціною для досягнення результату, бажання міністерств, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад зберегти свій адміністративний вплив на підприємство — все це призвело до того, що Україна має величезний масив недоприватизованих підприємств.

У попередній Програмі вже робилася спроба запропонувати механізм для вирішення проблеми із залишками акцій, які багато разів пропонувались до продажу і не користувались попитом. Передбачалось, що зазначені залишки акцій підлягають пропозиції на організаційно оформлених ринках цінних паперів. У разі, якщо ці пакети не будуть продані, державний орган приватизації повинен був запропонувати їх для викупу акціонерам, які придбали акції відповідних ВАТ на пільгових умовах, за ціною на рівні половини від номінальної вартості акцій. При відмові від придбання цих акцій державний орган приватизації повинен був виносити на загальні збори акціонерів питання про зменшення статутного фонду та анулювання таких акцій відповідно до ст. 32, 39 Закону України «Про господарські товариства». Безумовно, такий механізм був громіздким, викликав багато заперечень і практично не застосовувався.

Саме тому в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки особливу увагу було спрямовано на вирішення цієї проблеми. Програма встановлює практичне завдання протягом 1—1,5 роки здійснити допродаж і досягти 100-відсоткової глибини приватизації об'єктів груп А, В, Д, Е, Ж. Це означає, що буде ще один етап масованої пропозиції об'єктів приватизації, при цьому Програма пропонує способи, які забезпечать прискорений темп їх продажу.

Для забезпечення 100-відсоткової приватизації ВАТ, державні органи приватизації здійснюють допродаж через організаторів торгівлі цінними паперами непроданих до 2002 року акцій об'єктів груп Б та В (віднесених до такої групи відповідно до Державної програми приватизації на 1998 рік) та акцій ВАТ, віднесених до групи Г Державною програмою приватизації на 2000—2002 роки (у випадку, коли ці акції неодноразово, навіть кілька років поспіль, пропонувались до продажу, але від покупців не було отримано жодної заяви).

Пакети акцій ВАТ групи В, які неодноразово пропонувалися до продажу за конкурсом до набрання чинності цією Програмою і не були продані, також підлягають продажу протягом 1,5 року через організаторів торгівлі цінними паперами без обмеження розміру пакета акцій.

Пакети акцій об'єктів групи В, які будуть створені після набрання чинності цією Програмою, підлягають продажу через організаторів торгівлі цінними паперами без обмеження розміру пакета як одним, так і кількома лотами залежно від кон'юнктури ринку, в тому числі за гроші громадянам та юридичним особам на спеціалізованих аукціонах та відкритих грошових регіональних аукціонах.

Після набрання чинності цією Програмою проведення конкурсів з продажу пакетів акцій об'єктів групи В є можливим, якщо розмір пакета акцій становить понад 50 % плюс одна акція статутного фонду відповідного ВАТ.

Програмою вперше запропонований механізм, який дасть змогу забезпечити прискорений продаж об'єктів груп А, В, Д, Е, Ж — це продаж об'єктів на аукціонах без оголошення стартової ціни. При цьому способом приватизації учасники аукціону самі визначають ціну об'єкта. Переможцем аукціону стає той учасник, який запропонував найвищу ціну за об'єкт приватизації. Такі аукціони проводяться до остаточного продажу об'єкта.

Той факт, що аукціони без оголошення ціни як спосіб доприватизації не викликали опору з боку міністерств, депутатів і громадськості (концепція Програми і сама Програма були доступними для всіх бажаючих — Фонд розмістив обидва документи на своїй веб-сторінці), є цікавим свідченням зміни громадської свідомості.

Запобігання «тіньовим» способам приватизації

Найпоширенішим способом відчуження державного майна поза процедурами приватизації стало його придбання через процедури податкової застави. Наприклад, у податкову заставу вноситься, а потім реалізується (нерідко за заниженими цінами) найбільш ліквідне майно підприємств: будівлі, обладнання, що здатне виробляти конкурентоспроможну продукцію, запаси ліквідної сировини тощо. «Тіньова» приватизація з її винахідливістю схем доведення досить привабливих державних об'єктів до банкрутства з наступною їх передачею кредиторам за ліквідаційною вартістю також стала однією з широко застосовуваних альтернатив законній, прозорій, відкритій приватизації. Відчуження державних підприємств у приватну власність поза рамками приватизаційного законодавства дає змогу недобросовісним покупцям придбати ці об'єкти без конкуренції і за ціною, яка є значно нижчою, ніж їх реальна вартість. Такі схеми відчуження раніше були апробовані на дрібних і середніх підприємствах і почали активно застосовуватись на стратегічних.

За останні роки таким чином було «приватизоване» майно енергетичних генеруючих компаній (що було дуже відчутним для суспільства) та сотень інших, не настільки помітних підприємств, окремих структурних підрозділів і видів майна. Яскравим прикладом «тіньових» продажів є випадок з «Донбасенерго», коли Донецька філія «Укрспецосту» (м. Горлівка) на виконання наказу Арбітражного суду Донецької області наклала арешт на майно всіх структурних підрозділів ВАТ «Донбасенерго». Загальна сума арештованого майна (5 теплових електростанцій та 20 структурних підрозділів) за залишковою балансовою вартістю на 01.01.2001 року становила 1119 млн. грн. 28 квітня 2001 року відбувся продаж 5 теплових електростанцій, які при залишковій балансовій вартості 1071 млн. грн., були продані за 207 млн. грн.

18.05.2001 року був примусово відчужений пакет акцій спільного підприємства, що належить ВАТ «Росава». При номінальній вартості цього пакета 102750 тис. грн. він був проданий двома лотами на загальну суму 4290 тис. грн., тобто за 4,2% від його номінальної вартості. При стартовій ціні двох лотів 3900 тис. грн. ціна піднялась на один крок (на 10%) при 4 учасниках аукціону. Проведення здійснила державна виконавча служба Ра-

дяньського району м. Києва. Позивачем виступила Державна податкова інспекція м. Біла Церква, продавцем — ЗАТ "Інвестиційна компанія «ТЕКТ».

Непоодинокі випадки продажу керівниками державних холдингових та акціонерних компаній переданих до їх статутних фондів пакетів акцій державних підприємств, у результаті чого держава не лише втрачає важелі прямого впливу щодо ситуації на стратегічних підприємствах, а й не отримує жодної копійки до державного бюджету від продажу цих акцій. Так, державна холдингова компанія «Українські поліметали» продала на вторинному ринку пакети акцій (25%+1 акція) трьох гірничозбагачувальних комбінатів: Орджонікідзівського, Полтавського та Марганецького.

За останні роки на законодавчому рівні стали здійснюватися спроби перекрити канали примусового відчуження державного майна, яке за своїм характером є «тіньовим» способом зміни форми державної власності. В 2001 році був прийнятий Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». Аналогічні закони були прийняті і стосовно ряду окремих галузей, Наприклад, у 1999 році прийнятий Закон України «Про зупинення дії Закону України «Про банкрутство» щодо банкрутства вуглевидобувних, вуглепереробних та шахтобудівних підприємств вугільної промисловості». В результаті була накладена заборона на примусове відчуження майна державних підприємств і господарських товариств, у статутних фондах яких частка, пакет акцій становить не менше 25%. Ці законодавчі акти дійсно перекрили канали зміни форми власності за рахунок таких процедур. Але це порушило конкурентне середовище, створивши додаткові захисні механізми для державного сектора. В новій Програмі пропонується принципово інший підхід до запобігання «тіньовій» приватизації, побудований на простому методологічному прийомі: відшкодування боргів може здійснюватися лише в грошовій формі, а продаж заставленого майна — тільки через процедуру приватизації з відповідною оцінкою майна. Це дасть змогу реально блокувати «тіньову» приватизацію за умови збереження ефективності дії ринкових механізмів.

Встановлення такої законодавчої норми в новій Програмі потребує внесення відповідних змін до законів, що регулюють взаємовідносини у цій сфері: «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», «Про виконавче провадження»; «Про заставу».

Безсумнівно, було б наївним вважати, що внесення законодавчого обмеження перекриє всі канали неприватизаційного продажу державного майна. Але Державна програма на 2003—2008 роки дає ясний сигнал суспільству: усі ці спроби зустрічатимуть опір на законодавчому рівні.

Особливості приватизації окремих об'єктів

Реалізація завдань Державної програми приватизації на 2000—2002 роки показала, що втягування до приватизації масиву нових об'єктів потребує вдосконалення інструментів урахування їх особливостей при проведенні зміни форми власності. На попередньому етапі до галузевих та регіональних особливостей, що враховувались при приватизації, належали об'єкти агропромислового комплексу; об'єкти, розташовані в зоні безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської аварії; ВАТ, пакети акцій яких пропонуються до продажу за гроші з метою відшкодування витрат на ліквідацію наслідків аварії на очисних спорудах м. Харкова; об'єкти санаторно-курортної зони, до статутних фондів яких вноситься право оренди прибережної зони. З перелічених об'єктів у Програмі завершального етапу залишилися

особливості, пов'язані з діяльністю в аграрно-промисловому комплексі та зонах безумовного відселення. Водночас перелік видів об'єктів, що потребують особливого підходу при приватизації, значно розширився за рахунок нових.

Особливо небезпечні підприємства. Такими визнаються підприємства вугільної, гірничодобувної, атомної, хіміко-металургійної, нафтопереробної, інших галузей, визначених відповідними рішеннями Кабінету Міністрів, функціонування і припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів з метою запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю людей, майну, спорудам та довкіллю. Механізм приватизації передбачає: а) включення до складу комісії з приватизації представників державних органів з надзвичайних ситуацій, з питань охорони довкілля та ядерної безпеки, з питань геології та використання надр; б) розробку і включення в План приватизації заходів щодо підтримання безпеки виробничої діяльності та охорони праці, а також заходів щодо запобігання негативним наслідкам після припинення діяльності об'єкта; в) виключення небезпечних підприємств з продажу на аукціоні.

Підприємства, діяльність яких пов'язана з використанням надр. Вони приватизуються з урахуванням вимог Закону України «Про надра». Договір купівлі-продажу цілісного майнового комплексу або контрольного пакета акцій повинний містити зобов'язання покупця, пов'язані з використанням надр. Держава зі свого боку надає покупцеві всі необхідні права на використання надр. Такі підприємства також не підлягають продажу з аукціону.

Містоутворюючі підприємства. Для цілей приватизації до містоутворюючих підприємств належать підприємства, які, по-перше, є основним місцем працевлаштування не менше половини чисельності працівників з урахуванням членів їх сімей; по-друге, мають на своєму балансі об'єкти соціально-комунальної сфери та інженерної інфраструктури, що обслуговує не менше половини населення міста (поселення). Для того, щоб уникнути невизначеності, перелік таких підприємств затверджується Кабінетом Міністрів. Для містоутворюючих підприємств передбачається обов'язковість встановлення умов приватизації: в плани приватизації включаються заходи щодо соціальної адаптації працівників або запобігання негативним наслідкам порушення сфери обслуговування населення. Гарантією виконання цих заходів встановлюється вимога про їх включення у плани (програми) соціально-економічного розвитку відповідного регіону (міста).

Науково-дослідні і проектно-конструкторські підприємства, організації та установи. Для постсоціалістичної економіки України характерною була висока частка науково-дослідних, проектно-конструкторських підприємств, організацій та установ у складі галузевих комплексів. На сьогодні значна їх частина заборонена до приватизації. Близько 15% об'єктів, заборонених до приватизації (перелік 1-2), становлять саме науково-дослідні та проектно-конструкторські підприємства, організації, установи. А по підприємствах системи Мінпромполітики їх частка досягає навіть 43%, Міненерго — 30%, Держкомбуду — 70%. Труднощі з включенням цих об'єктів до процесу приватизації пов'язані як з їх особливостями (інтелектуальна власність, унікальні ресурси тощо), так і з тим, що частина їх активів є надлишковими порівняно з потребами національної економіки. У зв'язку з цим у новій Програмі пропонується спеціальний механізм селекції об'єктів. З цією метою в процесі передприватизаційної підготовки проводиться аналіз, в результаті чого встановлюється: а) споживачі їхньої продукції за спеціально визначеною кваліфікацією (обмежене коло споживачів; необмежене коло споживачів або відкритий ринок; немає споживачів або ринок відсутній); б) тенденції ринку (зменшення, зростання, відсутній); в) ступінь

відповідності ресурсів, якими наділений об'єкт, масштабам його основної діяльності (визначення надлишкового майна, яке приватизується окремо).

В межах державної власності залишаються об'єкти, домінуючим споживачем продукції яких виступає держава або конкретне державне підприємство. Причому в окремих випадках в державній власності може залишатися не весь об'єкт, а лише документація, майно ж підлягатиме стандартній приватизації. Способи приватизації науково-дослідних та проектно-конструкторських підприємств, організацій та установ визначаються залежно від їх ролі в обслуговуванні сектора та відповідних підприємств. При цьому способи приватизації цих об'єктів кардинально відрізняються від способів приватизації, передбачених для всіх інших об'єктів. Так, за наявності одного споживача — недержавного підприємства — він набуває права на придбання об'єкта як цілісного майнового комплексу. В разі відмови від такого права об'єкт ліквідується і продається як окремо визначене майно. Якщо коло споживачів є обмеженим, Фонд державного майна веде переговори із зацікавленими споживачами про продаж їм пакетів акцій. При необмеженому колі споживачів і зростанні ринку продукції продаж пакетів акцій здійснюється на загальних підставах. За умови відсутності ринку об'єкт підлягає ліквідації і продажу як окремо визначене майно.

2.4. Підвищення інвестиційної привабливості підприємств.

Приватизаційний маркетинг

На завершальному етапі в приватизацію входитимуть масиви великих підприємств системних галузей і природних монополій. Це саме ті об'єкти, що визначатимуть інноваційний розвиток національної економіки в цілому. Однак більшість з них не може забезпечити власний інноваційний розвиток і потребує притоку інвестицій ззовні. Вони досі погано адаптовані до ринкових умов, переобтяжені фінансовими зобов'язаннями, надлишковим, неефективним майном, мають застарілу виробничу структуру, зношені основні фонди. Але зважаючи на їх значення для економічної та оборонної безпеки країни та вплив на соціальний розвиток, суспільство зацікавлене в їх ефективній і безпечній діяльності в постприватизаційний період. Приватизація таких підприємств без попередньої підготовки є недоцільною та й ризикованою для суспільства. У зв'язку з цим в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки особливе значення надається вдосконаленню наявної системи передприватизаційної підготовки підприємств і приватизаційного маркетингу. Завдання цих заходів — збільшити інвестиційну привабливість підприємств і забезпечити пошук ефективних інвесторів, зацікавлених у подальшому розвитку виробництва і здатних мінімізувати можливі ризики при переході підприємства в недержавну власність.

2.4.1. Передприватизаційна підготовка

Процедура підготовки підприємств до приватизації застосовується в українській практиці вже кілька років. Проте, як показав аналіз попередньої практики, цій процедурі до недавнього часу не приділялось належної уваги. Так, в 2001 році до переліків об'єктів, що підлягають підготовці до приватизації, Фонд державного майна спочатку включив 180 підприємств груп В та Г. Проте згодом з цих переліків було виключено 29 об'єктів, підпорядкованих Мінпаливенерго, та 16 об'єктів різної підпорядкованості на підставі звернень керівників міністерств, відомств та народних депутатів України. Отже, перелік об'єктів скоротився до 135, фактично ж процедуру підготовки було здійснено лише для 96 підприємств. У 2002 році до продажу було підготовлено лише 74 підприємства. Невико-

нання завдань з підготовки об'єктів до продажу пояснюється значною мірою пасивністю й опором органів, уповноважених управляти державним майном, і зволіканням з боку керівництва підприємств.

Враховуючи сумний попередній досвід, в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки було зроблено кардинальний крок — проголошена обов'язкова передприватизаційна підготовка для підприємств групи Г, яку повинні проводити відповідні галузеві міністерства та відомства. Для запобігання затягуванню або блокуванню приватизації підприємств в Програмі визначено граничний термін здійснення підготовчих заходів — не більше одного року. Запроваджено і досить жорстку норму про персональну відповідальність керівника органу, уповноваженого управляти відповідним державним майном, за невиконання завдання по суті та по строках для прийняття рішень.

Для проведення передприватизаційної підготовки підприємства створюється спеціальна комісія. На основі аналізу його фінансового та економічного стану розробляється план передприватизаційної підготовки, який після узгодження з Фондом державного майна передається на затвердження Кабінету Міністрів.

Програма пропонує досить широку палітру передприватизаційних заходів. Об'єкт готується до продажу з урахуванням особливостей його виробничо-технічного та фінансово-майнового стану, наявних коопераційних, технологічних та міжгалузевих зв'язків. При цьому, на відміну від попередньої приватизаційної практики, коли такі заходи мали сприяти, насамперед, можливості одержання більш високої продажної ціни, домінуючим стає завдання збереження цілісності і надійності виробничих комплексів під час виконання ними суспільно важливих функцій, забезпечення ефективної постприватизаційної діяльності підприємства і недопущення зловживань майбутніми власниками монопольним становищем.

Впорядкування та визначення умов функціонування та використання всіх видів майнових активів. Болючою проблемою тисяч акціонерних товариств, створених у процесі приватизації, є проблема з майном, яке входить до складу майнового комплексу підприємства, перебуває у нього на балансі, але не підлягає приватизації згідно із законодавством. Тепер питання про те, хто буде управляти таким майном, вирішуватимуться до приватизації підприємства. Також передбачається виявити державне майно, яке тимчасово не використовується підприємством. Орган, що проводить підготовку, визначатиме можливі напрямки його використання, в тому числі у разі необхідності, — проведення його консервування.

Галузеві органи разом з Міністерством оборони та Державним комітетом з матеріальних резервів здійснюють ревізію складу виробничих потужностей мобілізаційного призначення і запасів мобілізаційного резерву і визначають доцільність їх подальшого збереження. Програмою встановлено, що майно, яке втратило статус мобілізаційного резерву, підлягає приватизації.

На підготовчій стадії проводиться списання об'єктів, які фізично та морально застаріли, не підлягають відновленню і вже не можуть бути об'єктами приватизації. Це можуть бути об'єкти соціальної інфраструктури, обладнання та об'єкти інженерної інфраструктури, повністю амортизовані активи. Поряд з цим виявляється високоліквідне майно, яке не використовується підприємством у технологічних процесах. Передбачається можливість його подальшого продажу з метою поповнення обігових коштів підприємства та ліквідації заборгованості перед державним бюджетом і Пенсійним фондом.

Об'єкти соціально-культурної та побутової сфери, культові споруди готуються для передачі в комунальну власність, власність релігійних організацій або державним органам приватизації для подальшого продажу відповідно до законодавства.

Виявляються та складаються переліки об'єктів незавершеного будівництва з визначенням умов їх подальшого використання.

Здійснюється підготовка необоротних активів (оформлення технічних паспортів у бюро технічної інвентаризації, постановка необоротних активів на баланс підприємства).

Впорядкування прав на нематеріальні активи. Особливу увагу приділяє Програма оформленню усіх видів нематеріальних активів, оскільки в приватизацію входять підприємства, в яких вони складають основну цінність, — науково-дослідні інститути, проектно-конструкторські бюро, унікальні виробництва, підприємства стратегічних галузей (авіабудівна, суднобудівна галузі, військово-промисловий комплекс). У період передприватизаційної підготовки необхідно буде провести своєрідну ревізію майна підприємства на наявність у його складі нематеріальних активів, зокрема:

- права інтелектуальної власності (патенти, право власності на промисловий зразок, на знаки для товарів і послуг, на фірмове найменування, на програми для ЕОМ, бази даних тощо);
- ліцензії, дозволи, сертифікати відповідності;
- права користування ресурсами природного середовища (земельною ділянкою, надрами, геологічною та іншою інформацією про природне середовище тощо),
- права на державну таємницю.

У результаті повинен бути запропонований спосіб їх подальшого використання. Визначаються види нематеріальних активів, які залишаються у державній власності, а також розробляються умови їх подальшого використання з обов'язковим внесенням пропозицій Кабінетові Міністрів стосовно органу, який управлятиме таким майном та правами.

Організаційна реструктуризація. Як правило, великі підприємства досі зберігають традиційну постсоціалістичну структуру. До їх складу входять допоміжні та непрофільні виробництва, більшість з яких нерентабельні або не діють кілька років. Під час підготовки підприємства до приватизації здійснюється оцінка його структурних підрозділів, що являють собою цілісні майнові комплекси. При визначенні доцільності такі структурні підрозділи відокремлюються від державного підприємства і передаються Фонду для окремої приватизації. Фонд виставлятиме їх на продаж без створення юридичної особи, а в разі неможливості продати як цілісний комплекс — як індивідуально визначене майно.

Важливим є те, що міністерства не мають права автоматично створювати нові державні підприємства в процесі передприватизаційної підготовки. У разі, коли планується залишити новостворені об'єкти у державній власності, таке рішення підлягає процедурі публічного захисту в порядку, встановленому Програмою. Тобто, має діяти принцип: не нарощувати державну власність.

До заходів організаційної реструктуризації належить виділення найбільш перспективних виробництв та видів діяльності на окремі баланси на правах філії; юридичної особи — дочірнього підприємства або з організацією господарського товариства з інвестором тощо.

Визнання прав на земельну ділянку. Для потенційного інвестора важливим є чіткість у визначенні прав підприємства на земельну ділянку. Однак, як показала практика, у більшості українських підприємств права на земельну ділянку не оформлені належним

чином. Тому в постприватизаційний період починались затяжні процедури з їх визначення, які часто супроводжувались корегуванням за вимогами місцевої влади, у власності якої перебуває земля. Оскільки земельна складова відіграє значну роль у визначенні інвестиційної привабливості і ціни підприємства, то в новій Програмі встановлюється норма щодо проведення процедур уточнення меж земельної ділянки до початку приватизації. В разі відсутності таких прав у підприємств для них проводиться оформлення землевідведення, впорядковуються відносини землекористування. Новацією, що запроваджена цією Програмою, є вимога визначення та оформлення прав земельного сервітуту відповідно до ст. 98—102 Земельного кодексу України.

Фінансова реструктуризація. Серйозною проблемою для приватизації є борги підприємства. Зрозуміло, що держава, в ситуації, що існує в Україні, не зможе перевести їх на себе і «очистити» підприємство, хоча така схема застосовувалась під час приватизації великих компаній в країнах Заходу. Але позитивні зрушення в цьому напрямку є — Програмою передбачено, що органи, які уповноважені управляти державним майном, у разі необхідності повинні розробляти пропозиції щодо фінансової реструктуризації підприємств. До них включаються заходи щодо погашення простроченої заборгованості перед бюджетом, зміни структури власного капіталу та зобов'язань підприємства з метою його фінансового оздоровлення за рахунок відстрочки та/або розстрочки платежів, переоформлення короткотермінових кредитів у довготермінові, розробка спеціальної процедури для реструктуризації боргу.

Екологічна експертиза. Серед масиву підприємств, які приватизуватимуться на завершальному етапі, є такі, що належать до особливо небезпечних. Це підприємства, наприклад, таких галузей, як нафтогазова, вугільна, енергетична тощо. Їх діяльність і припинення діяльності таїть у собі ризик для навколишнього середовища, життя і здоров'я людини. Вперше в практиці української приватизації здійснюватиметься екологічна експертиза підприємств саме в передприватизаційний період. На її основі повинні бути розроблені умови, які необхідно включити до договору купівлі-продажу для майбутнього інвестору.

2.4.2. Приватизаційний маркетинг

Вивчення попиту на об'єкти приватизації дає змогу сформуванню обґрунтованих у часі, за обсягами та способами приватизації пропозицій об'єктів до продажу. Інформаційне забезпечення та маркетингова робота Фонду державного майна в процесі приватизації є одним з ключових моментів, покликаних сприяти публічності приватизаційного процесу, підвищенню позитивного іміджу приватизації в Україні, а також формуванню позитивного іміджу країни на міжнародній арені.

Безперечно, великим досягненням Фонду є регулярно обновлювана інтернет-сторінка <http://www.spfu.gov.ua> українською і англійською мовами, на якій діють інтернет-конференції, є передплата на список розсилання новин. ФДМУ вміщує на своїй офіційній інтернет-сторінці газету «Відомості приватизації», журнал «Державний інформаційний бюлетень про приватизацію», звіти про виконання програм приватизації тощо.

Варто зазначити, що ФДМУ у своєму офіційному виданні «Відомості приватизації» систематично публікує оголошення про проведення конкурсів з продажу пакетів акцій ВАТ, інформацію про підсумки конкурсів, конкурси з відбору експертів для незалежної оцінки об'єктів, вміщує інформацію про приватизацію на українських телевізійних каналах, у пресі, проводить роботу з журналістами.

ФДМУ видав брошуру і компакт-диск «Україна 2001. Приватизація. Інвестиційні можливості», де особливий акцент було зроблено на питаннях законодавчого забезпечення, інвестування в Україну та гарантії іноземних інвестицій, зазначено способи здійснення приватизації, розкрито роль Фонду в роздержавленні державного майна та управлінні ним, а також розміщено інформацію про найпривабливіші підприємства. Підготовлено публіцистичний фільм «10 років незалежності. Шлях до заможності», де була висвітлена історія приватизації, її здобутки та перспективи.

З метою залучення інвестицій в Україну та надходження інформації іміджевого характеру до інвестиційних кіл європейських країн та про хід приватизації в Україні Фонд бере участь у конференціях, форумах, виставках, які відбуваються в Україні та за її межами, видає матеріали рекламного характеру, проводить галузеві маркетингові дослідження та інші інформаційні заходи.

На черзі стоять питання поглиблення та вдосконалення інформаційно-реklamної складової приватизації, що передбачає якісно новий розвиток інвестиційного процесу, впровадження прозорих механізмів приватизації, відкритість її для покупців. Це стане запорукою підвищення інвестиційної привабливості підприємств, залучення стратегічних інвесторів, що будуть зацікавлені у проведенні технологічних, організаційно-технічних заходів, виведенні на сучасний рівень корпоративного менеджменту на підприємствах.

З метою виконання завдань, поставлених Програмою перед Фондом, під час продажу об'єктів Фонд має враховувати кон'юнктуру ринку, вивчати попит потенційних покупців та забезпечувати виконання Закону України про Державний бюджет України та Програми в частині надходження коштів від приватизації. Фонд самостійно встановлює для кожного підприємства окремі строки проведення приватизації з урахуванням вимог законодавства про приватизацію.

Нова Програма забезпечує заходи публічності та інформування в процесі підготовки підприємств до приватизації. Так, Фонд оприлюднює фінансову звітність, яка включає баланс підприємства, звіти про фінансові результати, рух коштів власного капіталу, а також іншу економічну інформацію, яка характеризує фінансово-майновий стан державних підприємств, що підлягають приватизації. Зазначена інформація разом з анкетною вивчення попиту на об'єкт приватизації оприлюднюється у друкованих та електронних засобах масової інформації.

Програма визначає для кожного об'єкта або кількох об'єктів групи Г, що підлягають приватизації, проведення інформаційної підтримки у засобах масової інформації, визначених Фондом. Програма передбачає публікацію інформаційних матеріалів для іноземних покупців у зарубіжних загальнодоступних виданнях за рахунок коштів, передбачених на її виконання, або коштів зазначених об'єктів.

Згідно з новою Програмою, інвестиційно-маркетингова програма Фонду спрямована на розв'язання таких завдань:

- забезпечення надходження повної інформації до потенційних покупців про об'єкти, що пропонуються на продаж, шляхом її розміщення у засобах масової інформації;
- оприлюднення інформації про умови інвестування та ведення бізнесу, законодавче забезпечення інвестування та гарантії захисту інвестицій, способи здійснення приватизації;
- забезпечення прозорості приватизації шляхом опублікування в засобах масової інформації та розміщення на телеканалах інформації про оголошення конкурсів, торгів на біржах, умов продажу підприємств та іншої додаткової інформації;

- формування позитивного іміджу приватизації в Україні.

На жаль, відсутність достатнього фінансового забезпечення ФДМУ не дає змогу розміщувати рекламу стратегічних українських підприємств у провідних міжнародних періодичних виданнях. Реклама підприємств на українському телебаченні має скоріше психологічно-освітній вплив на громадян, ніж є дієвим способом залучення інвесторів-аутсайдерів. Однак з прийняттям Державної програми приватизації на 2003—2008 роки можна сподіватися на позитивне виконання передбачених рекламно-маркетингових заходів, і як результат — підвищення зацікавленості представників іноземних та вітчизняних ділових кіл в успішному перебігу приватизації в Україні.

Залучення радників. Задум розпочати продаж великих підприємств із залученням інвестиційних компаній чи банків, які мають знане ім'я і досвід роботи на міжнародних ринках, виник в українському уряді ще в 1995 році. Тоді ж Україна звернулась до ЄС з проханням надати технічну допомогу в організації такої діяльності. У 1997 році розпочався фінансований програмою Тасіс проект «Приватизація і реструктуризація», в рамках якого восени 1997 року проводився конкурс на радника для України. Перемогу тоді отримав консорціум на чолі з німецьким банком Комерцбанк АГ, який обрав для продажу з пропонуваного ФДМУ переліку 3 підприємства — ВАТ «Луцький картонно-руберойдовий комбінат», ВАТ «Кримський содовий завод» та ВАТ «Харцизький трубний завод».

У 1998 році ФДМУ розробив Положення про порядок здійснення конкурсного відбору радників для підготовки та проведення конкурентних способів продажу пакетів акцій ВАТ, яке в новій редакції діє до сьогодні. Практика залучення радників була законодавчо запроваджена в Україні Державною програмою приватизації на 1999 рік. Це нововведення було пролонговано з деякими уточненнями (позиції щодо уповноважених осіб перенесені на позиції щодо радників) і в Державній програмі приватизації на 2000—2002 роки (ст. 65—68).

На цей період вже були сформовані основні принципи та порядок залучення радників. Радником визнається юридична особа (об'єднання юридичних осіб), яка за договором з ФДМУ бере на себе зобов'язання надавати послуги з підготовки об'єкта до приватизації, пошуку потенційних покупців та організації продажу пакета акцій. Залучення радників здійснюється на конкурсних засадах для продажу акцій на відкритих торгах.

Попередня приватизаційна практика продемонструвала позитивний досвід участі радників у підготовці і проведенні продажу пакетів акцій. Як відмічають міжнародні спостерігачі, процедура залучення радників, що застосовується в Україні, достатньо прозора. Невдачі їхньої роботи значною мірою пов'язані з політичним втручанням місцевої влади, парламенту, суду. За оцінками, вдосконалення потребували лише окремі моменти, зокрема, посилення позицій радників у визначенні умов приватизації об'єктів та запровадження відкритого діалогу між потенційними радниками і Фондом щодо формування переліку підприємств для залучення радників.

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки передбачає продовження практики залучення радників для підготовки продажу пакетів акцій об'єктів групи Г. На відміну від попередніх, в новій Програмі серед критеріїв визначення доцільності залучення радників визнається досить реальна обставина — наявність відповідних коштів у Фонді державного майна на зазначені цілі. Принципово новим у Програмі є положення, згідно з яким радник розробляє і подає пропозиції про конкурси, торги, які держава повинна виконати. Пропозиції затверджуються Кабінетом Міністрів України. Зміна затверджених умов конкурсу та торгів не припускається. У зв'язку з підвищенням значення пропозицій радників запроваджується додаткова їх відповідальність за результати. В разі, коли держа-

ва виконала взяти на себе зобов'язання, а радник не зміг забезпечити належне виконання своїх, унаслідок чого продаж об'єкта не відбувся, винагорода радникові не виплачується.

2.5. Підпрограми ринкової трансформації та приватизації народногосподарських комплексів

Однією з новацій Державної програми приватизації на 2003—2008 роки є запровадження механізму передприватизаційної підготовки окремих народногосподарських комплексів. Ідея ця народилась після досліджень експертами Консультаційного проекту при Федеральному уряді Німеччини з питань приватизації в Україні, Центру економічного розвитку та Київської консалтингової групи складу державного сектора, який на сьогодні існує в Україні. Інформація, яка була надана Державним комітетом статистики України на початок 2002 року, показала, що суспільство в наступні шість років зіткнеться з необхідністю проведення масштабної за розмірами приватизації в системних галузях і природних монополіях, в яких великий вплив на трансформаційні процеси у сфері відносин власності матимуть загальні умови господарювання.

Просування приватизації у ці господарські комплекси без попередньої підготовки таїть значні ризики як для окремих підприємств і галузей, так і в цілому для економіки та суспільства:

- відсутність потужних систем державного економічного регулювання (відповідного законодавства і регуляторного органу в природних монополіях) при скасуванні адміністративних важелів впливу на підприємства може призвести до порушення прав споживачів;
- при недостатній лібералізації ринків і ціноутворення, обмеженій економічній конкуренції в економіці зберігатимуться неефективні компанії, які вимагатимуть, зважаючи на їх стратегічну роль, підтримки з боку держави;
- слабкий контроль з боку держави за умовами виробництва в особливо небезпечних галузях може викликати погіршення стану з технікою безпеки праці, збільшення негативного екологічного навантаження на довкілля;
- безсистемна приватизація може призвести до розриву коопераційних зв'язків, порушення ефективних технологічних комплексів, послаблення позицій підприємств на внутрішньому та зовнішньому ринках і нехтування інноваційним розвитком.

Таким чином, у системних галузях і природних монополіях великого значення набуває синхронізація темпів перебудови загальних умов господарювання і проведення реформи власності. У зв'язку з цим в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки запропоновано механізм такої синхронізації — обов'язкова підготовка Підпрограм ринкової трансформації і приватизації, які визначатимуть особливості режиму приватизації в окремих народногосподарських комплексах.

Процедура підготовки народногосподарських комплексів до приватизації включає кілька етапів і займе досить тривалий період, тому важливо, щоб вона не призвела до припинення в комплексах процесу приватизації. Для цього передбачається, що розробка і реалізація Підпрограм торкається лише об'єктів групи Г, решта об'єктів комплексу продовжує приватизуватися на загальних засадах, причому в прискореному режимі.

Базою для підготовки Підпрограми є проведення аналізу стану визначених народногосподарських комплексів. При цьому головна увага має зосередитися на оцінках параметрів, з якими пов'язані найбільші ризики післяприватизаційного періоду: характеру си-

стем державного регулювання, підтримки і контролю за діяльністю підприємств, ступеня лібералізації ринків, наявності стратегій розвитку галузей (комплексів) та окремих підприємств, наявних технологічних і коопераційних зв'язків. За результатами аналізу розробляються заходи ринкової трансформації та підготовки комплексу до приватизації із зазначенням строків їх виконання за такими напрямками:

- законодавчі, нормативні та інституційні зміни з метою створення (удосконалення) системи державного регулювання (для природних монополій);
- забезпечення рівних умов для господарювання підприємств різних форм власності;
- перегляд умов інноваційного інвестування в підприємства та науково-технічні комплекси, що забезпечують прогрес розвитку сектора;
- перегляд переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації.

Підпрограми ринкової трансформації і приватизації народногосподарських комплексів за своїм змістом повинні бути конкретними, щоб включені до них параметри і показники могли контролюватися. З цією ж метою до Підпрограм додаються плани-графіки передприватизаційної підготовки підприємств групи Г та плани-графіки їх приватизації. Оскільки такі підприємства мають велике значення для економічного і соціального розвитку країни, в планах-графіках для їх продажу передбачається інтервал у 1,5 року для врахування ринкової кон'юнктури. Головне — продаж об'єктів групи Г в межах Підпрограм має відбуватися тільки після реалізації запланованих заходів з підготовки комплексів до приватизації. Передприватизаційна підготовка окремих підприємств може відбуватися одночасно із виконанням загальних для комплексу заходів, що дозволить зекономити час.

Для розробки та впровадження Підпрограм Фонд державного майна створює робочі групи, керівниками яких призначаються його представники. До складу робочих груп входять також представники відповідних органів, уповноважених управляти державним майном, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Державного комітету статистики та Антимонопольного комітету. За наявності в складі галузі (комплексу) містоутворюючих підприємств до робочої групи включаються представники відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування. До робочої групи, що розробляє Підпрограму для галузей, які мають у своєму складі суб'єкти природних монополій, залучаються представники відповідного регуляторного органу. Підпрограми з планами-графіками за поданням Фонду вносяться на розгляд та затвердження Кабінету Міністрів протягом 6–12 місяців після того, як нова Програма приватизації набере чинності. Термін підготовки об'єктів групи Г відповідного комплексу до приватизації не повинен перевищувати два роки від дня впровадження відповідної Підпрограми.

В Програмі приватизації визначені основні вимоги до Підпрограм ринкової трансформації і приватизації восьми народногосподарських комплексів: 1) оборонний; 2) авіабудівний; 3) вугледобувний; 4) залізничний; 5) суднобудівний; 6) електроенергетичний; 7) нафтогазовий (НАК «Нафтогаз України»); 8) державна акціонерна компанія «Хліб України». В обов'язковому порядку за окремою Підпрограмою пропонується здійснювати також підготовку та приватизацію житлово-комунального комплексу. Програма передбачає, що такий механізм підготовки до приватизації може бути використаний і для інших галузей (комплексів), основу яких становлять об'єкти групи Г і в яких частка державної власності в основних фондах дорівнює або перевищує 50%. Рішення про підготовку Підпрограм з інших економічних комплексів приймає Кабінет Міністрів за поданням Фонду державного майна.

У процесі підготовки проекту Державної програми приватизації на 2003—2008 роки автори публікації із залученням спеціалістів відповідних міністерств зробили експрес-аналіз вибраних восьми комплексів. Нижче наводимо результати аналізу і сформульовані вимоги до проведення ринкової трансформації і приватизації в комплексах, які визначають мінімальний рівень потреби у ринковій регуляторній політиці та інституційних передумовах, що мають з'явитися разом з комерціалізацією та корпоратизацією в рамках підготовки до приватизації.

Оборонно-промисловий комплекс

У спадщину від СРСР Україна одержала потужний оборонно-промисловий комплекс (ОПК), в якому було зосереджено до третини основних фондів колишнього союзного комплексу. На момент розпаду Союзу на території України функціонувало близько 700 підприємств і 344 виробничих та науково-виробничих об'єднань, що належать до ОПК. Підприємства комплексу випускали 28% від валового союзного виробництва озброєння і військової техніки. З 21 «критичної» технології в Україні розроблялися 17. Серед них — увесь блок проблем з електроніки і кібернетики, радіолокаційні станції для виявлення малопомітних цілей, технології СТЕЛС, композити, лазерна техніка, нові виробничі технології. Україна успадкувала майже третину від космічного потенціалу. В ракетно- і супутникобудуванні було задіяно понад 140 українських підприємств та інститутів. З 20 типів міжконтинентальних балістичних ракет 12 розроблялись і виготовлялись в Україні.

Разом з цим український ОПК, який створився шляхом роз'єднання єдиного союзного комплексу, успадкував всі недоліки такого способу формування. Українські підприємства виробляли лише 3% від необхідних для збройних сил кінцевих зразків озброєння та військової техніки. Крім цього, обсяг випуску озброєння та військової техніки на 80% залежав від зовнішніх поставок комплектуючих елементів з інших країн колишнього Союзу. Підприємства виявились переважаними соціальними та житлово-комунальними об'єктами.

Для налагодження використання надлишкових потужностей для виготовлення проміжної продукції, неосновних та непрофільних виробництв за роки незалежності зроблені спроби здійснити програми відновлення національного ОПК, конверсії і реструктуризації підприємств. Однак економічна криза заблокувала реалізацію державних програм у цьому напрямку. Відсутність необхідних обсягів державного замовлення на розробку і виготовлення продукції спеціального призначення призвела до того, що підприємства почали стихійно реорганізовуватись: частина основних фондів передавалась в оренду стороннім фірмам і компаніям, почали організовуватись нові виробництва, не пов'язані з основною діяльністю. Нині використання потужностей на підприємствах не досягає 30%, спостерігається майже критичне зношення основних фондів (вище 60%), зниження обсягів наукових досліджень в галузі оборони та виробництва наукомісткої продукції, руйнування традиційної науково-технічної і виробничої кооперації. Виникає ризик поступової втрати потенціалу для переходу до виробництва нових поколінь сучасних видів озброєння і техніки. Галузь потребує кардинальної перебудови і значного припливу інвестицій.

Основні вимоги до ринкової трансформації та приватизації:

- метою приватизації підприємств ОПК є залучення недержавних інвестицій для підтримки конверсійних процесів та створення замкнутих циклів виробництва продукції спеціального призначення;

- проведенню приватизації ОПК має передувати реструктуризація галузі та окремих підприємств, у результаті чого будуть визначені межі державної власності, відокремлені непрофільні, неосновні та незавантажені виробництва, здійснена передача соціальних та житлово-комунальних об'єктів у комунальну власність, визначені заходи щодо працевлаштування працівників при проведенні конверсії;
- для підтримки обороноздатності країни в передприватизаційний період передбачаються заходи щодо створення ефективної системи державного впливу на розвиток підприємств комплексу, впорядкуванню конверсійних процесів відповідно до умов структурної перебудови і загального реформування економіки, збереження наявного науково-технічного і кадрового потенціалу;
- передбачаються заходи щодо залучення недержавних інвесторів для створення на базі оборонноорієнтованих підприємств життєздатних і конкурентоспроможних цивільних або змішаних військово-цивільних структур, пристосованих до умов ринку;
- з метою формування ефективних технологічних комплексів з виробництва кінцевої продукції (продажу кінцевому покупцеві) передбачається продаж консолідованих пакетів акцій зв'язаної групи підприємств.

Авіабудівний комплекс

На сьогодні в авіабудівній промисловості України налічується майже 40 підприємств різного профілю та призначення, де працює близько 90 тис. осіб. Авіабудівна промисловість належить до стратегічних галузей, спеціалізовані підприємства якої заборонені до приватизації.

Україна — одна з дев'яти країн світу, яка має основні складові інфраструктури з проектування, виробництва та експлуатації літаків. Літакобудування — це обличчя країни на світовому економічному просторі й чітко орієнтоване на експорт. Цілісний із сталими технологічними зв'язками комплекс являє собою головну конкурентну перевагу українського літакобудування на світовому ринку. Комплекс спеціалізується на транспортних і військово-транспортних літаках (регіональні, близькомагістральні та вантажні). Україна утримує конкурентні переваги на світовому ринку з проектування і виготовлення літаків нового покоління: близько-середній літак на 100—130 місць; швидкісний регіонально-магістральний літак на 50—70 місць; дальній літак помірної місткості.

Для галузі характерний високий рівень державного впливу через реалізацію різних державних програм і систему державної підтримки. Це сприяє консолідації і порівняно ефективній координації взаємовідносин між всіма підприємствами авіабудівного комплексу. Але розширення зони приватизації всередині комплексу створює реальні ризики руйнування технологічних і коопераційних зв'язків. Для закріплення цих зв'язків згідно з Державною комплексною програмою розвитку авіаційної промисловості України до 2010 року Мінпромполітики розпочало підготовку до об'єднання в корпоративну групу АНТК ім. О.К. Антонова, Київського державного авіаційного заводу «Авіант», Харківського державного виробничого підприємства та ВАТ «Український НДІ авіаційної технології». Це відповідає загальним світовим тенденціям. Літакобудування характеризується високим рівнем концентрації капіталу. Наприклад, річний обсяг продажів відомих світових компаній становить: Boeing — 53,5; Lockheed Martin — 25; EADS — 19,8 млрд. євро (до 11.09.2001 року). Малопотужні компанії не спроможні втримати свої позиції на світовому ринку.

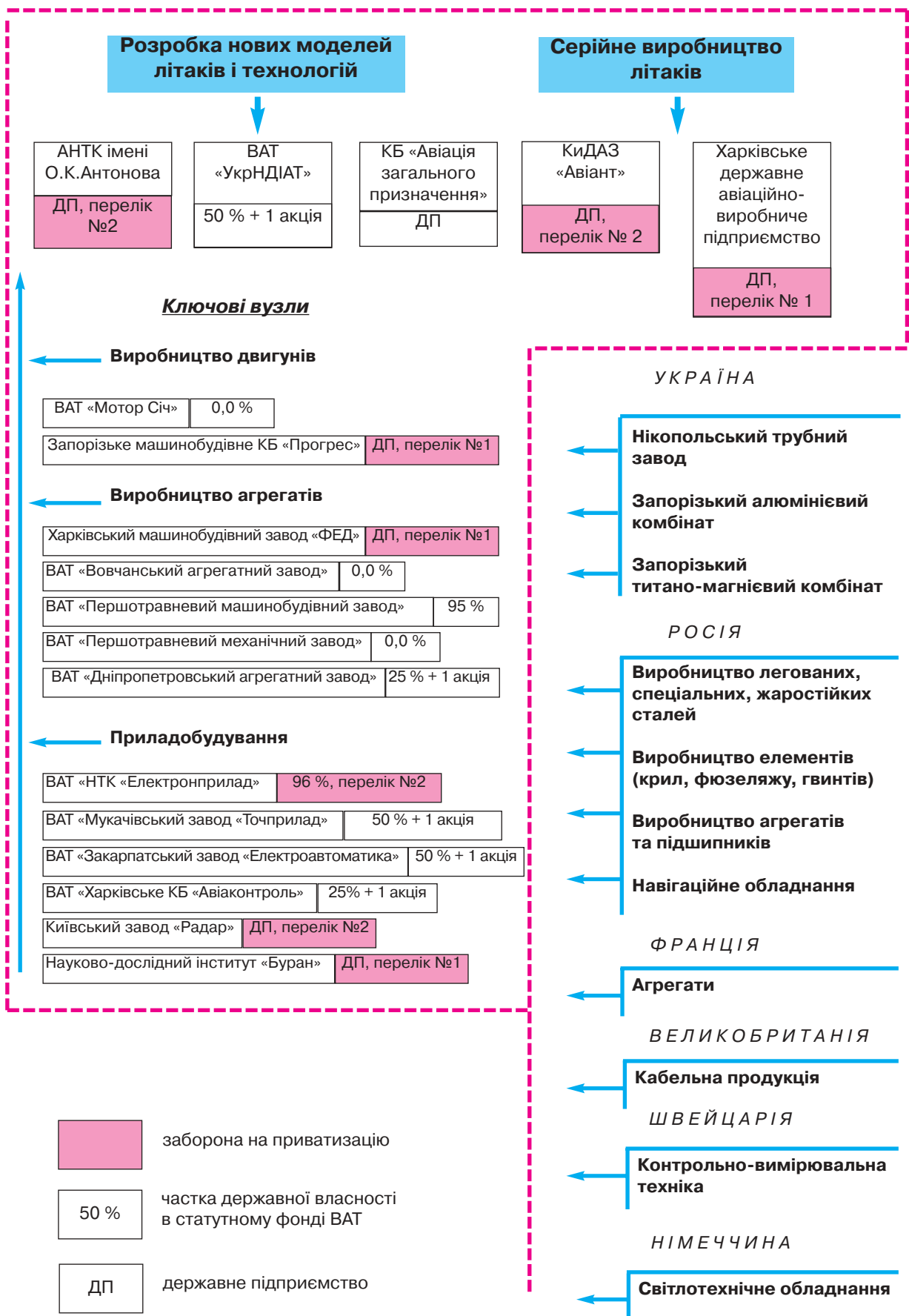


Рис. 2.2. Авіабудівний комплекс

Поряд з цим в авіаційній промисловості набувають сили глобальні тенденції. На сучасному етапі активно використовується новий шлях інтенсифікації — глибока міжнародна промислова інтеграція і кооперація авіабудівників (застосування розробок спеціалізованих виробників авіаційної техніки). Враховуючи нові тенденції в розвитку світового авіабудування, українські компанії також розпочинають вишукувати резерви глобалізації, встановлювати тісні контакти з лідерами світового авіабудування. Прикладом можуть слугувати спроби створення транснаціонального консорціуму з виробництва літака АН-70. Характерно, що у процес глобалізації починають втягуватися, як і в усьому світі, компанії «другого ешелону» (виробництво агрегатів, вузлів і комплектуючих виробів). Це допомагає вирішувати й іншу стратегічну проблему — акумулювання великих інвестицій, необхідних для розробки та виготовлення літаків.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою приватизації авіабудівного комплексу є збереження та зміцнення конкурентних позицій України як країни, яка має замкнений виробничий цикл літакобудування, шляхом формування конкурентоспроможних технологічних комплексів з розробки та виготовлення літаків;
- для збереження цілісності комплексу та зниження ризиків, пов'язаних з приватизацією, передбачається тимчасове закріплення у державній власності контрольних пакетів акцій тільки тих підприємств, які відіграють системоутворюючу роль у комплексі. Решта підприємств приватизується відповідно до загальної програми приватизації;
- до участі в приватизації залучатимуться інвестори, які можуть зробити істотний внесок у забезпечення національних інтересів у збереженні та розвитку конкурентних позицій країни в літакобудуванні. Для приватизації системоутворюючих підприємств встановлюються обмеження розміру пакетів акцій, які продаються іноземним інвесторам та портфельним інвесторам;
- особливий підхід застосовується при приватизації високоінтелектуальних та унікальних виробництв; здійснюється захист прав держави на об'єкти інтелектуальної власності, а в разі їх приватизації в складі цілісного майнового комплексу підприємств передбачаються спеціальні підходи до оцінки їх вартості;
- створення приватного сектора в авіабудівному комплексі повинно доповнюватися розробкою та впровадженням раціональної політики державної підтримки, яка базується на дотриманні засад економічної конкуренції і відмови від надання переваг окремим суб'єктам комплексу. Державна допомога та заходи політики повинні сприяти створенню промислового кластера, який здатен генерувати інновації, розвивати і реалізовувати конкурентні переваги;
- передбачається створення ефективної системи управління державними корпоративними правами, яка не гальмувала б зростання підприємств, а гнучко забезпечувала залучення інвестицій і розвиток інноваційної діяльності.

Суднобудівний комплекс

Суднобудівний комплекс України являє собою складний багатопрофільний науково-виробничий комплекс з тривалим циклом виробництва. Заборона приватизації накладена на окремі підприємства. В складі комплексу перебувають 57 підприємств, у тому числі 11 суднобудівних заводів і 20 проектно-конструкторських, технологічних та наукових організацій, а також підприємства «другого ешелону» — суднобудівного машинобудування, приладобудування, електромонтажні. Комплекс має потенціал для забезпечення потреб

практично всіх вітчизняних замовників і реалізації повного циклу виробництва судна: розробку технології, проектування, виготовлення і збут. Потенційні можливості українського суднобудування становлять 570 тис. т дедвейту на рік, забезпечують йому 7 місце в рейтингу світових суднобудівних країн. Водночас за фактичним випуском суднобудівної продукції Україна посідає 18 місце у світі. За останні роки значно зменшилась інвестиційна активність у галузі. Суднобудівна галузь функціонує з низьким рівнем рентабельності — 5—7%.

Вузький попит на продукцію суднобудування на внутрішньому ринку стимулювали спроби підприємств здійснити вихід на світовий ринок, який потенційно може відкрити великі можливості. У світі є кілька територіальних зон з підвищеним попитом на продукцію суднобудування — країни колишнього Союзу, Близького Сходу, африканські та латиноамериканські. Однак експортний потенціал національного суднобудування поки що слабо використовується. Галузь потребує великих інвестицій для свого технічного оновлення і подальшого розвитку.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою приватизації суднобудівного комплексу є сприяння його збереженню та розвитку і забезпечення відновлення позицій країни на світовому ринку суднобудування;
- процес приватизації має стимулювати ринкову трансформацію галузі, держава зберігає контрольні пакети акцій лише тих підприємств, які забезпечують обороноздатність країни;
- приватизації підприємств має передувати їх передприватизаційна фінансова та організаційна реструктуризація, в результаті чого мають бути створені ефективні компанії, вивільнені від соціальних, житлово-комунальних об'єктів, збиткових та надлишкових непрофільних та неосновних виробництв.

Вуглевидобувний комплекс

На 01.01.2003 року в Україні налічувалось 180 шахт. В основному вони зосереджені в Донецькій і Луганській областях. Шахти, що видобувають коксівне вугілля, є постачальниками сировини для металургії, енергетичних підприємств — ТЕС, ТЕЦ та для побутових потреб населення. На сьогодні основна частина шахт об'єднана в 33 державні холдингові компанії та 11 державних виробничих об'єднань, до яких входять разом з шахтами збагачувальні фабрики, науково-дослідні і проектні інститути, будівельні, транспортні підприємства, соціальні і житлово-комунальні об'єкти. Тільки 9 шахт діють самостійно. До інших об'єктів галузі належать загальногалузеві структури — гірничорятувальна служба, будівельні, транспортні та інші підприємства.

Галузь практично не охоплена приватизацією, хоча законодавство не перешкоджає тому. На 01.01.2003 року приватизовано лише 2 шахти, 1 шахта передана в оренду (це — найкращі шахти країни). В цілому по галузі заборонені до приватизації лише 1 виробниче об'єднання та 8 науково-дослідних і проектних інститутів. Пасивність держави в реалізації ринкових перетворень у галузі призвела до поширення «тіньових» процесів в одержанні прав на розпорядження власністю: 70—75% вугільного ринку контролюють потужні фінансово-промислові групи, які з цією метою широко використовують процедуру банкрутства. В 2002 році справи про банкрутство були розпочаті проти 85 шахт. На території Донбасу, за неофіційними даними, функціонує вже понад 50 нелегальних шахт.

Вугільна промисловість належить до особливо небезпечних галузей. 90% діючих шахт є небезпечними за вмістом газу метану, 60% — за вибухами вугільного пилу, 45% — за раптовими викидами та гірничими ударами. Тільки в 2001 році травмовано 16 тис. осіб, з них 295 смертельно. Діяльність шахт приводить до значного екологічного навантаження на довкілля. За оцінками, видобування та збагачування 1 млн. т вугілля потребує під відвали до 414 га землі. Спостерігаються порушення гідрологічного режиму територій, провали і просідання поверхні, мінералізація вод, забруднення атмосфери.

Незважаючи на деяке поліпшення ситуації в останні два роки, в цілому галузь перебуває в кризовому стані. Ступінь зношення основних фондів перевищує 60%. У зв'язку з цим практично всі шахти потребують або реконструкції, або технічного оновлення. Близько третини шахт є неперспективними через вичерпання або наближення до межі вугільних пластів і підлягають закриттю. Вугільна промисловість є хронічно збитковою і не має власних інвестиційних ресурсів для свого подальшого розвитку (рівень цін на вугілля в 2002 році покрити лише 88% від витрат). Галузь функціонує за рахунок масштабної державної підтримки. Державним бюджетом на 2003 рік заплановано фінансування галузі на рівні 2,7 млрд. грн.

Більшість шахт є містоутворюючими підприємствами, тому при їх закритті необхідно проводити комплекс заходів щодо пом'якшення соціальних наслідків — працевлаштування шахтарів і членів їх сімей, організацію передачі у комунальну власність соціальних та житлово-комунальних об'єктів. На початок 2003 року на балансі шахт усе ще перебуває 6217,8 тис. кв. м житлового фонду, 209 дитячих дошкільних закладів, 163 об'єкти культури і т. ін.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою підпрограми є довгострокова трансформація комплексу шляхом відокремлення і приватизації ефективних виробництв та ліквідації неефективних, максимальна нейтралізація соціальних та екологічних наслідків такої трансформації;
- трансформація комплексу здійснюється з урахуванням наявності конкурентних ринків палива;
- приватизація повинна сприяти оптимізації співвідношення державних капіталовкладень та недержавних інвестицій на підтримку та розвиток діючого шахтного фонду шляхом реконструкції перспективних, будівництва нових та закриття неперспективних шахт, на організацію випуску супутніх природних ресурсів — газу метану, шахтної породи та води;
- у період передприватизаційної підготовки передбачається вжиття заходів щодо раціоналізації системи державної підтримки, яка повинна бути спрямована на цільову підтримку надлишкових працівників, які поетапно вивільнятимуться в результаті заходів щодо трансформації комплексу (в тому числі працівників науково-дослідних і навчальних установ та організацій, які обслуговують комплекс), створення соціальної інфраструктури;
- з метою формування умов для ефективної діяльності суб'єктів господарювання передбачається вжиття заходів щодо лібералізації вугільного ринку (системи ціноутворення і розподілу вугільної продукції);
- при приватизації шахт, які належать до особливо небезпечних об'єктів, вживаються заходи щодо безпеки праці та запобігання шкідливого впливу на довкілля.

Залізничний комплекс

Залізничний транспорт є системною галуззю економіки країни. Протяжність залізничної мережі України становить 22,5 тис. км. Це технічно оснащені магістралі, що мають високу пропускну спроможність. Залізничні дороги України є стратегічним центром для декількох пан-європейських транспортних коридорів, визначених Європейським Союзом:

Берлін — Катовіце — Львів — Жмеринка — Київ;

Трієст — Любляна — Загреб — Будапешт — Чоп — Львів;

Александрополіс — Пловдив — Бухарест — Кишинів — Київ — Вітебськ — Санкт-Петербург.

Інтенсивність руху може бути порівняна з американськими залізницями і набагато перевищує інтенсивність руху в Європі. Вартість основних фондів залізничного транспорту становить 7% від вартості основних фондів усього господарського комплексу країни.

Мережа українських залізниць функціонує як єдиний виробничо-технологічний комплекс, що управляється Державною адміністрацією залізничного транспорту України («Укрзалізниця»). Згідно із Законом України «Про залізничний транспорт» «Укрзалізниця» здійснює функції органу державного управління, регуляторного органу і суб'єкта господарювання, що суперечить стандартам і економічній, й адміністративній реформ. Останніми роками в комплексі спостерігається посилення централізації (підприємства реорганізуються в структурні підрозділи).

Основні господарюючі суб'єкти комплексу діють на ринках природних монополій (користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування) і суміжних ринках (внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом). Залізничний транспорт, за визначенням Антимонопольного комітету України, є сферою найбільших порушень законодавства щодо захисту економічної конкуренції. Основна причина — відсутність ефективної системи державного регулювання.

У комплексі слабо проводиться приватизація, хоча із 334 державних підприємств заборонені до приватизації лише 25. До складу «Укрзалізниці» входять 6 залізниць, кожна з яких є великим державним підприємством (в їх складі виробничі, медичні й освітні заклади), 5 комерційно-технологічних підприємств (наприклад, «Укрспецвагон», Центр транспортного сервісу «Лиски» тощо), об'єднання заводів з ремонту рухомого складу та промислового залізничного господарства, підприємства будіндустрії і шляхового господарства, проектні та будівельні організації, торговельні підприємства, підприємства громадського харчування, побутових послуг, підприємства матеріально-технічного і робочого постачання, освітні та медичні заклади.

Роки кризи призвели до практично повного припинення притоку інвестицій у залізничний комплекс. У результаті відмічається високий ступінь зношення рухомого складу, потребують оновлення і нового будівництва залізничні колії та їх інфраструктура. Комплекс потребує притоку значних інвестицій у виробництво і ремонт залізничної техніки та рухомого складу.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою ринкової трансформації залізничного комплексу є забезпечення недержавних інвестицій для оновлення рухомого складу, реконструкції і модернізації

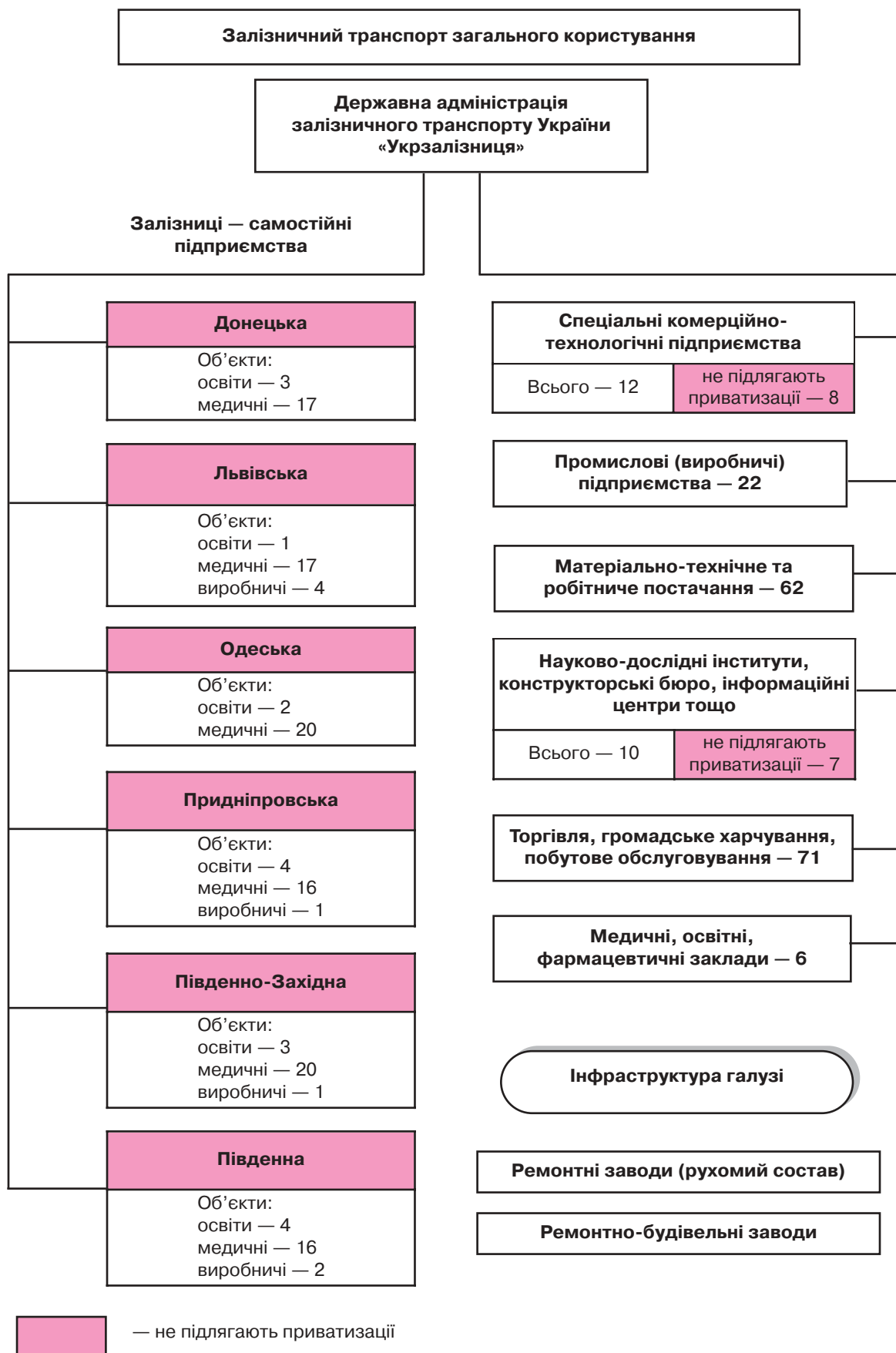


Рис. 2.5. Залізничний комплекс

залізниць та їх інфраструктури як найважливіших частин єдиної транспортної системи країни;

- приватизація повинна сприяти створенню конкурентоспроможного національного сектора недержавних виробників основної залізничної техніки і рухомого складу, ремонтної бази для них;
- ринкова трансформація передбачає реструктуризацію та комерціалізацію діяльності «Укрзалізниці»;
- приватизації підлягають непрофільні та неосновні виробництва продукції (робіт, послуг), що дасть змогу зосередитися на розвитку транспортної системи і залучить нові інвестиційні ресурси в галузь;
- у межах дії цієї Програми будуть приватизовані залізниці незагального призначення (під'їзні колії, які з'єднують окремі виробництва одного підприємства або кількох підприємств), а також підприємства залізничного машинобудування, ремонтні підприємства, будівельно-монтажні трести тощо;
- перехід до приватизації суб'єктів природних монополій і суміжного ринку на залізничному транспорті можливий тільки за умови створення ефективної системи державного регулювання діяльності природних монополій; у межах дії цієї Програми можливе проведення пілотної приватизації окремих підприємств (структурних підрозділів) з перевезення вантажів і пасажирів або окремих об'єктів єдиної транспортної системи;
- кошти від приватизації перелічених вище об'єктів будуть використані на інвестиційні потреби розвитку залізниць.

Електроенергетичний комплекс

Електроенергетика належить до системних галузей економіки, яка прямо впливає на її розвиток, визначаючи її сучасне та майбутнє. Національна економіка досить чутлива до змін стану в цій галузі. До складу Об'єднаної енергетичної системи входять:

- енергогенеруючі компанії — чотири компанії ТЕС, одна компанія АЕС, дві компанії ГЕС, 28 ТЕЦ. Енергогенеруючі компанії, окрім ТЕС, заборонені до приватизації;
- енергопостачальні компанії — 27 обласних постачальних компаній. Належать до суб'єктів природних монополій. Приватизовано: 14 — з державною часткою понад 50%, 7 — понад 25%, 6 — не мають державної частки;
- об'єкти інфраструктури оптового ринку електроенергії — ДП «НЕК «Укренерго», ДП «Енергоринок». Заборонені до приватизації.

Інфраструктуру галузі становлять енергобудівні, енергоремонтні та експлуатаційні підприємства, галузеві науково-дослідні і проектно-дослідницькі інститути та конструкторські бюро. Більшість з цих об'єктів заборонена до приватизації.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суміжних ринків у галузі здійснюється на основі Закону України «Про електроенергетику» державним регулюючим органом — Національною комісією регулювання електроенергетики (НКРЕ). Практика регулювання визнається досить ефективною, однак потребує вдосконалення, оскільки частково обмежує економічну конкуренцію в галузі. Потребує реформи тарифна політика. Збереження із соціальних та політичних мотивів пільгових тарифів для населення та бюджетних соціально-культурних та житлово-комунальних об'єктів значно погіршує стан підприємств галузі. Висока частка збиткових підприємств формується також внаслідок не-

Незалежний регулюючий орган

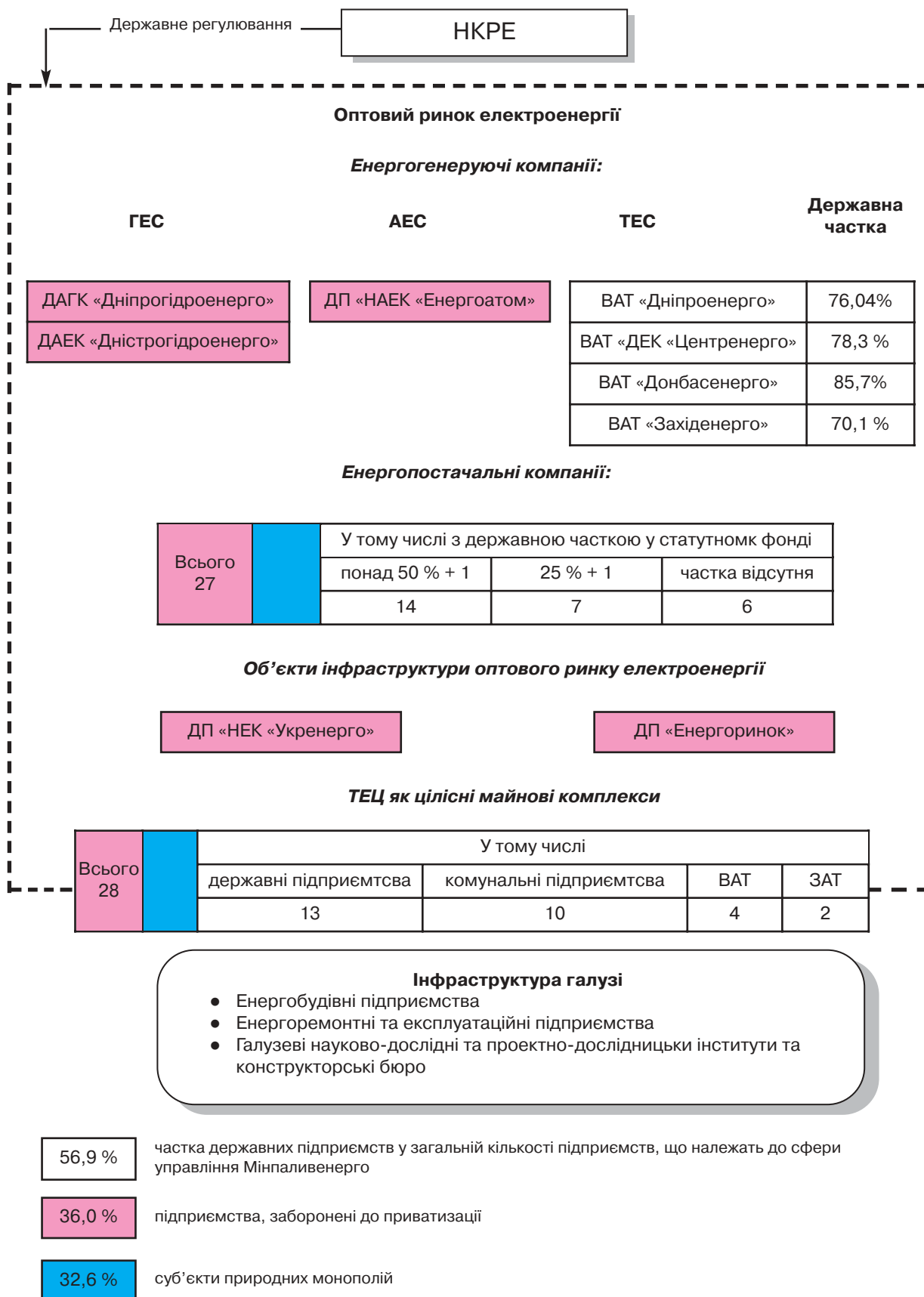


Рис. 2.6 Електроенергетичний комплекс

платежів з боку споживачів. Велика кредиторська заборгованість підприємств і збереження пільгових тарифів робить галузь малопривабливою для інвесторів.

Заборона на приватизацію скорочує можливості надходження недержавних інвестицій у галузь. А тим часом електроенергетичний комплекс країни перебуває в критичному стані: понад 95% блоків ТЕС відпрацювали свій розрахунковий ресурс; обладнання і споруди ГЕС потребують глибокої реконструкції; всі ТЕЦ фізично і морально застаріли і потребують повної заміни; необхідно відновлювати блоки АЕС.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- приватизація об'єктів основного виробництва енергетичної галузі повинна мати інноваційну спрямованість та сприяти забезпеченню сталого функціонування Об'єднаної енергетичної системи України, зокрема через оновлення основних фондів галузі та фінансове оздоровлення енергетичних компаній;
- з урахуванням наявної системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у процесі приватизації енергогенеруючих компаній ТЕС та енергопостачальних компаній, а також цілісних майнових комплексів ТЕЦ на конкурсний продаж передбачається виставляти контрольні пакети акцій (частки майна);
- у процесі приватизації залучатимуться промислові інвестори, які мають досвід управління об'єктами електроенергетичної галузі та будуть здатні провести широко-масштабну реконструкцію і модернізацію електроенергетичних підприємств;
- з метою створення сприятливого інвестиційного клімату в галузі вживаються заходи щодо удосконалення системи державного регулювання — тарифної системи і системи оплати спожитої електроенергії;
- у галузі проводиться обов'язкова передприватизаційна підготовка підприємств; здійснюється реструктуризація довгострокових зобов'язань, вирішуються питання з передачі соціальних і житлово-комунальних об'єктів у комунальну власність;
- зважаючи на наявність суб'єктів природних монополій серед суб'єктів електроенергетичної галузі, що приватизуються, широко вживати заходи щодо захисту економічної конкуренції і запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції у процесі постприватизаційного функціонування підприємств.

Нафтогазовий комплекс (НАК «Нафтогаз України»)

Провідне місце в українському нафтогазовому комплексі посідає НАК «Нафтогаз України» (у видобуванні нафти і газу — 95%). Компанія створена в 1998 році з метою вдосконалення державного управління в галузі. Вона має статус національної компанії і функціонує у формі відкритого акціонерного товариства (100% акцій належать державі і не підлягають приватизації). До її складу входять близько 250 суб'єктів господарювання: дочірні компанії — «Укртранснафта», «Азмол», «Чорномортранснафта», «Укрспецтрансгаз» (100% акцій у статутному фонді належить НАК «Нафтогаз України»); 58 акціонерних товариств (з різними за величиною пакетами акцій), філії. Більшість структур компанії перебуває на різних стадіях приватизації.

У складі нафтогазового комплексу діють суб'єкти природних монополій, що транспортують газ і нафту трубопроводами, та суміжних ринків, що здійснюють їх підземне зберігання. Ці об'єкти заборонені до приватизації. Одним з основних законів, що регулює діяльність у цій сфері, є Закон України «Про нафту і газ» (геологічне вивчення нафтогазоносності надр, розробка родовищ, зберігання, транспортування та реалізація нафти, газу і

продуктів їх переробки незалежно від форм власності господарюючих суб'єктів). Регуляторним органом виступає НКРЕ. В цілому в нафтогазовому комплексі, як і в електроенергетиці, система державного регулювання в основному виконує свої функції, але потребує вдосконалення перед проведенням приватизації в комплексі.

НАК «Нафтогаз України» — вертикально інтегрована структура, що має кілька окремих виробничо-технологічних комплексів (видобування, зберігання, переробка, транспортування і продаж нафти і газу, неосновні і допоміжні виробництва). Компанія є величезним комплексом, який має складну конфігурацію, яка не завжди відповідає технологічним вимогам. У зв'язку з цим її організаційна структура і система управління потребують удосконалення. При цьому варто враховувати такі моменти:

- наявність на паливно-енергетичному ринку жорсткої конкуренції між національними та іноземними компаніями. Потужність компанії стає одним із факторів конкурентоспроможності на ринку;
- досягнення енергетичної безпеки країни. В Україну для власних потреб ввозиться 76,7% природного газу, нафти і нафтопродуктів — 73,9%, причому 60% ресурсів імпортується з Росії або через її територію. Враховуючи роль Росії в імпорті енергоресурсів в Україну, енергетична безпека може бути досягнута за рахунок: 1) розширення видобування власних енергоресурсів або 2) диференціації джерел постачання;
- наявність потужних магістральних нафтогазопроводів і систем транзиту газу територією України.
- Основні фонди галузі зношені і потребують залучення великих недержавних інвестицій (національних і навіть міжнаціональних).

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою приватизації нафтогазового комплексу є створення умов для збільшення видобування власних і стабільного притоку в країну імпортних енергетичних ресурсів з диференціацією джерел постачання, забезпечення вільного транзиту природного газу територією України незалежно від місця його видобування;
- способи приватизації сприятимуть залученню недержавних інвестицій ув розвиток національного нафтогазового комплексу;
- переходу до приватизації нафтогазового комплексу повинна передувати глибока реструктуризація галузі та окремих підприємств, у результаті чого буде створено конкурентне середовище, створені спеціалізовані виробничо технологічні комплекси; в межах дії цієї програми приватизацію комплексів доцільно здійснювати при збереженні в державній власності контрольного пакета акцій;
- приватизація в галузі може бути продовжена тільки після вдосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суміжних ринків;
- з метою запобігання ризикам при приватизації необхідні заходи щодо впровадження ефективної системи управління магістральними газонафтопроводами та спорудами на них, розподільними газопроводами та спорудами на них, газонафтоосховищами, транспортними засобами спеціального призначення.

Державна національна компанія «Хліб України»

ДАК «Хліб України» створена в 1996 році з метою реформування системи державних закупівель і використання зерна, стабілізації ринкових цін, демонополізації галузі хлібопро-

дуктів, а також створення сприятливих умов для залучення в галузь інвестицій. На компанію були покладені функції державного агента із закупівлі зерна. Її підприємства не підлягають приватизації.

Починаючи з кінця 1998 року, ДАК «Хліб України» відчуває серйозні фінансові проблеми, які виникли переважно у попередні роки. Компанія в той час виступала посередником з постачання палива і добрив аграрним підприємствам і заборгувала значні суми нафтогазовим компаніям. Крім того, нагромадилися борги з товарних кредитів, які видавалися під гарантії уряду. Близько 70% дебіторської заборгованості компанії становлять борги сільгоспвиробників за отримані у 1996—1998 роках матеріально-технічні ресурси. Загальна величина боргу, за різними джерелами інформації, становить від 1 до 3 млрд. грн.

Нині компанія має потужний виробничий потенціал. До її складу входять 119 підприємств, у тому числі 81 найкраще підприємство системи хлібопродуктів (понад 15% від загальної кількості в Україні), портові елеватори (Миколаївський і Одеський), комбінати з переробки хлібопродуктів тощо. Статутний фонд компанії дорівнює 1,4 млрд. грн. Потужності ДАК «Хліб України» розраховані на приймання і зберігання близько 7 млн. т зерна і вироблення більше 4 млн. готової продукції на рік. Дочірні підприємства компанії розміщені майже в усіх областях України, налічують близько 17 тис. працюючих і контролюють 25—30% вітчизняного ринку з переробки і зберігання зерна. Консолідований дохід компанії 2002 року досяг 900 млн. грн., водночас, за підрахунками експертів, він може досягати 3 млрд. грн. У 2002 році ДАК «Хліб України» почала проводити активну експортну політику, чому сприяє володіння портовими елеваторами. В результаті відвантажено за кордон близько 250 тис. т зерна. Планові поставки становитимуть більше 500 тис. т зерна на рік.

Для ефективного використання наявного потенціалу компанії, її фінансового оздоровлення і вирішення проблеми боргів у серпні 2002 року. Кабінет Міністрів затвердив план досудової санації компанії. Санатором виступить держава як найкрупніший її кредитор. Ці заходи сприятимуть поліпшенню фінансово-економічного стану компанії, придбанню нею статусу провідного оператора на внутрішньому ринку зерна, що забезпечить підтримку вітчизняних товаровиробників. Підвищення ліквідності, а значить, і ціни компанії нададуть можливість подальшої її приватизації за участю інвесторів, що забезпечить зміцнення її позицій на вітчизняному і зарубіжному зернових ринках.

Основні вимоги до підпрограми ринкової трансформації та приватизації:

- метою підпрограми є створення на базі компанії потужного зернового трейдера, який виступатиме головним посередником (агентом) сільськогосподарських товаровиробників зерна на зовнішніх ринках;
- під час розробки підпрограми здійснюється аналіз формування майна, переданого компанії державою під час створення компанії (в тому числі зобов'язань) та приведення її статутних документів у відповідність до чинного законодавства в частині формування статутного фонду, статуту та повноважень органів управління;
- здійснюється відокремлення непрофільних та неосновних виробництв, неефективних і збиткових цілісних майнових комплексів компанії, передача в установленому порядку соціальних та житлово-комунальних об'єктів у комунальну власність;
- не передбачається подовження компанією договорів оренди землі сільськогосподарського призначення після завершення строків дії таких договорів;
- приватизація компанії здійснюється поетапно, може виходити за межі дії цієї Програми і має на меті делегування функцій контролю за діяльністю компанії сільськогоспо-

дарським товаровиробникам (їх представникам), виробникам та постачальникам зерна та продаж акцій;

- заходи щодо приватизації компанії підпорядковуються головній меті — формуванню ефективного ланцюга створення вартості: товаровиробник — зберігач — трейдер, що максимально сприятиме посиленню конкурентних переваг України як зернової держави.

2.6. Методи забезпечення довіри суспільства до приватизації. Досягнення прозорості та гласності

Будь-яка економічна реформа може мати успіх тільки в тому разі, коли вона викликає довіру суспільства і підтримується ним. Особливо це стосується приватизації, яка є одним з найвідчутніших для суспільства процесів. Однак останніми роками Україна зіткнулася зі зменшенням довіри до процесу зміни форми власності як з боку громадськості в цілому, так і з боку безпосередніх її учасників — інвесторів. Ослаблення довіри склалося на тлі гучних скандалів і судових позовів з приводу продажів резонансних державних об'єктів. Зробили свій внесок і ЗМІ, які були переповнені негативними прикладами порушення процедур продажів і низької ефективності постприватизаційної діяльності колишніх державних підприємств.

Накопичення негативного сприйняття приватизації значною мірою стало результатом слабкої інформованості громадськості про реальний стан у цій сфері. Процес приватизації виявився недостатньо прозорим і гласним для того, щоб формувати позитивну громадську думку. В свою чергу «непрозорість» давала можливість зацікавленим особам маніпулювати ситуаціями і якщо цього потребували їх інтереси, — спрямовувати громадські ініціативи в потрібне русло. При переході до приватизації інвестиційно привабливих об'єктів продажі усе частіше почали просто блокуватися різними силами. Фонд державного майна при виконанні своїх функцій виявився незахищеним проти таких дій. Це позначилось безпосередньо на темпах приватизації. Саме тому на завершальному етапі Державна програма приватизації на 2003—2008 роки серед найважливіших пріоритетів Фонду визначила такі завдання: підвищення довіри покупців до процесу приватизації; забезпечення максимальної відкритості та прозорості для суспільства і покупців усіх процедур приватизації.

Останніми роками цьому аспекту діяльності Фонду посилену увагу почали приділяти і міжнародні фінансові та донорські організації. Так, у рамках Дорадчої групи з питань приватизації на бажання Світового банку, МВФ та Фонду державного майна проводиться постійний моніторинг прозорості приватизації. Останній аналіз ситуації, здійснений Міжнародним інститутом приватизації, управління власності та інвестицій, охопив період січня—жовтня 2002 року. Мета проведення таких досліджень — оцінка приватизаційного процесу в Україні в контексті прозорості і поліпшення процедур проведення комерційних конкурсів і відкритих торгів, а також більш прийнятних і зрозумілих умов для участі у приватизації іноземних стратегічних інвесторів. Такі обстежень все ще дають підґрунтя для висновків про недостатній рівень прозорості і публічності в діяльності Фонду і як результат — про необхідність вжиття кардинальних заходів з метою відтворення довіри до процесу приватизації.

Відтворення довіри до приватизації — багатосторонній процес, але в ньому можна визначити три головні аспекти. Перший аспект — це питання довіри до приватизації з боку інвесторів. Гострота питання зумовлена тим, що перехід до масштабної приватизації стратегічних комплексів, які займають провідні позиції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, потребує залучення великих інвесторів, які здатні забезпечити ефек-

тивну постприватизаційну діяльність підприємств. В останні ж роки Україна зіткнулася з відсутністю таких інвесторів. Однією з причин слабкої зацікавленості національних та іноземних великих інвесторів у приватизації є нестача інформації та непрозорість процедури проведення торгів і добору переможців. Прозорість процесів реформування відносин власності є надзвичайно важливою у створенні передумов для чесної конкуренції, приході найбільш зацікавленого власника та в забезпеченні інтересів держави у виведенні економіки України на траєкторію сталого економічного зростання.

Другий аспект лежить у площині визначення можливостей організації ефективного контролю з боку суспільства над реалізацією приватизаційної політики в цілому та окремими процедурами зміни форми власності. Перехід від масової до індивідуальної приватизації призводить до того, що виникає необхідність створити специфічні механізми контролю з боку суспільства. Масова приватизація, як відомо, базувалась на чітких регламентах, які закріплювалися законодавчими або нормативними актами. То ж процес контролю зводився, фактично, до контролю над дотриманням процедурних вимог. Недостатність такого контролю вже визначилась при підготовці Державної програми приватизації на 2000—2002 роки, яка впровадила в приватизаційну практику індивідуальні способи продажу об'єктів. Якщо існує варіантність у прийнятті рішень, то виникає досить реальна можливість зловживання такою варіантністю на користь чийось інтересів. Тому для запобігання таким зловживанням необхідно ввести в дію надійний громадський контроль.

Третій аспект — це публічність діяльності самих органів приватизації. Це завдання, крім потреб відтворення довіри до приватизації, пов'язане із загальними вимогами адміністративної реформи, що проводиться в Україні. Час закритості в діяльності органів державної влади минув. У своїй діяльності Фонд повинен спиратися на ефективні, безупинні та надійні комунікаційні канали, які забезпечать доступність інформації для громадськості.

Нова Державна програма приватизації характеризується значним просуванням уперед за всіма трьома аспектами. Для ілюстрації продемонструємо нові позиції з таких напрямків: використання публічних процедур, удосконалення постійних комунікаційних каналів, формування і вдосконалення систем моніторингу та контролю приватизації. Безперечно, мета відтворення довіри до приватизації є дуже важливою для майбутнього приватизації, однак такий специфічний документ як Програма приватизації не може вмістити всього обсягу завдань, які потрібно вирішити. Тому в більшості випадків вона лише намічає загальні контури шляхів, якими треба просуватися, щоб досягти цієї мети.

Відкриті (публічні) процедури. До самого прийняття Державної програми приватизації на 2000—2002 роки арсенал засобів забезпечення відкритості процедур був досить вузьким. До таких засобів можна віднести, по-перше, вимогу про обов'язкову публікацію інформації про продажі та, по-друге, принцип формування складу комісій, який передбачав залучення різних представників, а саме: зацікавлених державних органів та органів місцевого самоврядування, трудового колективу (профспілок). У повному розумінні це ще не були публічні процедури, проте ступінь інформованості суспільства був достатнім для об'єктів локального значення. Цих двох засобів вистачало для того, щоб довести своєчасно і в повному обсязі інформацію до інвесторів, зацікавлених в участі у приватизації середніх та невеликих підприємств, і гарантувати захист територіальних інтересів, включаючи інтереси трудового колективу та населення. На початку історії економічних реформ у постсоціалістичній Україні навіть такий ступінь відкритості процедури приватизації був уже значним досягненням.

Однак при переході до приватизації великих підприємств, які належали до стратегічних або монопольних структур і приватизація яких набувала в суспільстві резонансу, наявний ступінь відкритості приватизаційних процедур виявився недостатнім. Особливо у вирішенні такої стратегічної проблеми, як визначення контролю з боку держави над пост-приватизаційною діяльністю підприємств. Іноді приймалися рішення, в результаті яких держава втрачала контроль над підприємствами, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки країни. Іноді, навпаки, фіксація в державній власності корпоративних прав була необґрунтованою і значно обмежувала діяльність компаній на ринку. Об'єкти, що входять сьогодні в приватизацію, потребують всебічної і об'єктивної оцінки наслідків приватизації, причому ризики, які можуть виникнути, іноді не мають явного характеру, але згодом можуть привести до порушення важливих технологічних зв'язків, обмежити конкуренцію або безпосередньо збільшити негативний вплив на довкілля.

Спроба вирішити цю проблему розширенням учасників приватизаційних комісій або збільшенням переліку органів, з якими узгоджувались приватизаційні рішення, призводила тільки до переобтяження процедури і не гарантувала запобігання майбутніх ризиків. З іншого боку, кулуарність прийняття рішень додавала негативу в сприйняття громадськістю результатів приватизації. Крім цього, все це створювало підґрунтя для перманентних спроб перегляду прийнятих рішень з боку потенційних покупців. На цьому тлі стало ясно, що така ситуація вимагає налагодження публічного контролю і можливості впливу на прийняття рішення з боку широкої громадськості. У зв'язку з цим вже до Державної програми приватизації на 2000—2002 роки були введені додаткові відкриті (публічні) процедури — це торкається механізму прийняття рішень щодо закріплення у державної власності пакета акцій ВАТ. Вперше в практиці приватизації була запроваджена процедура публічного захисту рішень органу, уповноваженого управляти державним майном. Для забезпечення прозорості і публічності прийняття відповідного рішення під час захисту передбачалася присутність на ньому потенційних покупців, народних депутатів, представників Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів державного контролю, прокуратури, Міністерства фінансів України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, громадськості, засобів масової інформації. Це була в повному розумінні революційна зміна практики прийняття рішень, яка досі недооцінюється. Однак насправді досить часто така процедура публічного захисту набувала формального характеру.

У зв'язку з цим в Державній програмі приватизації на 2003—2008 роки цей механізм був регламентований більш докладно. Це дає додаткові гарантії публічності при процедурі захисту рішень стосовно важливих для країни об'єктів. Регламент передбачає:

- обов'язкову публікацію інформації про дату і місце проведення захисту в офіційних виданнях, газеті «Урядовий кур'єр», та веб-сторінці ФДМУ тощо);
- організацію офіційних запрошень для представників згідно з переліком, установленим попередньою Програмою;
- ведення протоколу з фіксацією усіх позицій, який підлягає обов'язковому розміщенню на веб-сторінці Фонду державного майна;
- оформлення та надання висновку до Кабінету Міністрів, який також оприлюднюється на веб-сторінці Фонду.

У новій Програмі регламент публічного захисту застосовується вже для двох процедур: 1) закріплення в державній власності контрольного пакета акцій та 2) обґрунтування доцільності існування або створення нових державних холдингових компаній, національних і державних акціонерних товариств.

На жаль, в Програмі не виділено спеціального регламенту публічної процедури захисту підпрограм ринкової трансформації та приватизації народногосподарських комплексів та планів передприватизаційної підготовки підприємств групи Г. Передбачається, що ці офіційні акти мають прийматися в рамках публічної процедури, встановленої для таких документів. Проте мало б сенс на практиці використати і для них публічну процедуру оприлюднення проектів документів на веб-сторінці Фонду державного майна, яка була використана при підготовці Концепції та самої Державної програми приватизації на 2003—2008 роки. На кшталт процедури «зелений документ» — «білий документ» — нормативний документ.

Досягнення прозорості процедур. Державна програма приватизації на 2003—2008 роки враховує здобутки та недоліки попередньої програми приватизації в частині забезпечення прозорості приватизації та запобігання «тіньовим» способам приватизації, а також містить низку нових положень. У Програмі послідовно реалізується принцип забезпечення об'єктивності у виборі переможців торгів за рахунок конкурентних форм продажу і заборони встановлення інвестиційних зобов'язань. Забезпечується вільний доступ потенційних покупців до підприємств, що приватизуються. Ціна залишається переважним критерієм добору переможця.

Серед негативних моментів, виявлених аналізом приватизаційної практики за попередній період, — можливість участі в приватизації неспроможних інвесторів, лобіювання і створення штучної конкуренції між покупцями (попередня змова) на користь конкретного покупця. Для захисту державних інтересів у попередній Програмі вперше була запроваджена вимога щодо визначення реального власника. При індивідуальній приватизації об'єктів заборонялось виступати промисловими інвесторами компаніям, зареєстрованим в офшорних зонах. У новій Програмі ця вимога збережена й уточнена: «покупцями об'єктів групи Г не можуть бути юридичні особи або їх об'єднання, якщо вони або особи, що їх контролюють, зареєстровані в офшорній зоні». Крім цього, умовами конкурсів, відкритих торгів та торгів з обмеженою участю має встановлюватись вимога стосовно недопущення учасників, якщо на підставі наданої ними інформації про відносини контролю неможливо встановити суб'єкти господарювання, які контролюватимуть подальшу діяльність ВАТ.

З цією ж метою до Програми була запроваджена новація — проведення торгів з обмеженою участю для об'єктів групи Г. При цьому способі досягається відкрита і легітимна позиція Фонду державного майна щодо добору конкурентів. Він може тепер протистояти приводам до судових позовів у разі недопущення до участі в продажу недобросовісних або неспроможних претендентів.

У дискусіях, які проходили ще на стадії обговорення проекту Програми, висловлювались думки про можливість посилення корупції завдяки впровадженню такого способу продажу. Для запобігання зловживанням Програма пропонує досить ефективні засоби:

- перелік об'єктів, вибраних для продажу цим способом, і перелік потенційних покупців узгоджують Фонд з Кабінетом Міністрів. Цим встановлюється відповідальність уряду за проведення приватизаційної трансакції об'єктів групи Г;
- для добору потенційних покупців публічно встановлюються кваліфікаційні вимоги;
- торги можуть відбуватися лише за наявності не менше двох учасників, що забезпечує конкурентність продажів. До нової Програми такі торги могли проводитися з одним учасником;

- встановлюється заборона на участь в одній приватизаційній трансакції афілійованим особам.

Інакше кажучи, замість процедури, яка давала можливість «тіньового» лобіювання або попередньої змови покупців, встановлюється прозорий і легітимний порядок добору потенційних учасників торгів і конкретна відповідальність Фонду та уряду за визначення переможця.

Створення постійних комунікаційних каналів. У рамках попередньої Програми Фонд почав активізувати діяльність у сфері інформаційного забезпечення процесу приватизації. Основна увага приділялась створенню постійних каналів, через які громадськість зможе набувати інформацію про хід приватизації. З цією метою наказом Фонду від 13.07.2001 року № 1253 була затверджена перша Інвестиційно-маркетингова програма на 2001—2002 роки. Публічну діяльність Фонду також підтримує прес-служба, яка постійно інформує громадськість через засоби масової інформації, прес-релізи брифінгів за участю керівництва Фонду, надає ілюстративні матеріали до круглих столів та семінарів. Для громадськості стали доступними дані про хід приватизації, результати виконання приватними власниками умов договорів купівлі-продажу, поліпшення фінансово-економічного стану приватизованих підприємств. Активним інструментом публічної діяльності Фонду стає його веб-сторінка.

Державна програма приватизації на 2003—2008 роки приділяє також значну увагу забезпеченню доступності інформації для суспільства. В розділі XV наводяться заходи щодо інформаційного забезпечення процесу приватизації, і в першу чергу реалізації Інвестиційно-маркетингової програми, яка включає:

- забезпечення потенційних покупців повною інформацією про запропоновані до продажу об'єкти, шляхом її розміщення у засобах масової інформації;
- оприлюднення інформації про умови інвестування та ведення бізнесу, законодавче забезпечення інвестування та гарантії захисту інвестицій, способи здійснення приватизації;
- забезпечення прозорості приватизації шляхом опублікування у засобах масової інформації та розміщення на телеканалах інформації про оголошення конкурсів, торгів на біржах, умов продажу підприємства та іншої додаткової інформації;
- формування позитивного іміджу приватизації в Україні.

Інформування громадськості про державну приватизаційну політику і конкретні умови приватизації Фонд забезпечує разом з Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення, Державним інформаційним агентством, Державним комітетом зв'язку України.

Згідно з Програмою Фонд повинен підтримувати постійну інформаційну базу — різні обов'язкові переліки і реєстри об'єктів. Перелічимо основні з них:

- 1) на основі вивчення попиту на об'єкти щорічно у десятиденний строк після затвердження переліку підприємств, державні пакети акцій яких у розмірі не менше як 25% від статутного фонду, і пропонуються для продажу в поточному році, Фонд забезпечує його публікацію у вітчизняних та зарубіжних друкованих і електронних засобах масової інформації. У ці переліки забороняється вносити необґрунтовані зміни. Таким чином досягається можливість забезпечити своєчасну і стабільну інформацію для інвесторів. Інвестори одержують додатковий час для вибору об'єктів і підготовки до участі в приватизації;

- 2) протягом 2003 року разом з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції забезпечує створення і ведення реєстру об'єктів державної власності в електронному вигляді, який розміщується на веб-сторінці Фонду і є доступним для громадськості.

Єдина уніфікована база даних про підприємства державної власності і господарські товариства з державними частками стане постійним каналом інформації для суспільства. Суспільство матиме уявлення про критерії для прийняття рішень: чи віднести підприємства до об'єктів приватизації, чи залишити їх у державній власності. Чітке публічне визначення підприємства як такого, що перебуватиме в державній власності після закінчення дії Програми, зніме невизначеність і підвищить відповідальність держави через громадський і парламентський контроль. Створення реєстру державного майна дасть можливість визначити модель поведінки держави як продавця, що може суттєво вплинути на конкуренцію. Це, у свою чергу, дасть змогу розпланувати приватизацію таким чином, щоб було достатньо часу для комерціалізації і підготовки до приватизації великих фондомістких підприємств, а також реструктуризації підприємств, які нині баланшують на межі банкрутства.

Своєрідному контролю з боку суспільства за процесом приватизації сприяє вимога щодо обов'язкової публікації результатів продажу. Фонд, його регіональні відділення та представництва публікують інформацію про приватизацію в строки та в порядку, визначені законодавством. Інформація про результати всіх видів продажу підлягає публікації у виданнях державних органів приватизації не пізніше як протягом 30 днів після затвердження результатів продажу.

Наявність постійної вірогідної інформації про діяльність державних підприємств зможе стати основою для забезпечення контролю над використанням державного майна, а також над діяльністю осіб, які управляють державними активами.

Створення постійно діючого моніторингу. Державна програма приватизації на 2003—2008 роки поставила нові завдання щодо збільшення ефективності процесу приватизації за рахунок організації постійного моніторингу. Така система моніторингу повинна бути створена протягом 2003 року. Вона включає збирання інформації, її аналіз, прийняття управлінських рішень, націлених на усунення виявлених системних перешкод, ініціювання внесення змін до нормативних документів, Програми приватизації та інших законодавчих актів. Перед Фондом поставлено завдання організувати постійний збір та аналіз інформації щодо:

- включення об'єктів до приватизаційного процесу та чинників, які впливають на статус об'єктів приватизації;
- строків передприватизаційної підготовки, повноти виконання процедур такої підготовки;
- відповідності процедур та строків продажу об'єктів;
- прозорості продажів, оприлюднення інформації про підготовку та продаж об'єктів;
- конфліктів, пов'язаних із приватизацією;
- економічних та соціальних наслідків приватизації об'єктів;
- виконання завдань Програми з реформування власності.

Система моніторингу передбачає звітність та обов'язкове оприлюднення результатів моніторингу. Суспільство набуває можливості постійно відстежувати реалізацію завдань нової Програми і робити висновки про заходи, які вживає Фонд для корегування приватизаційної політики.

Система контролю. У спеціальному розділі зафіксована система контролю над виконанням Програми, яка вже склалася на сьогодні. Контроль над виконанням цієї Програми здійснюють Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, безпосередньо сам Фонд, Антимонопольний комітет, Комісія з цінних паперів та фондового ринку, інші органи виконавчої влади та правоохоронні органи в межах їх компетенції. Система контролю передбачає обов'язкову періодичність надання інформації з боку Фонду головним органам, які контролюють його діяльність. Фонд щокварталу подає Верховній Раді, Президентові та Кабінету Міністрів аналітичну довідку про хід виконання Програми. На додаток до цього Фонд повинен щомісяця надавати Кабінету Міністрів загальну інформацію про хід приватизації. Внутрішній контроль Фонду базується на щоквартальній звітності керівників його структурних підрозділів та регіональних відділень про виконання завдань Програми. Для планових перевірок діяльності регіональних відділень та представництв Фонду може залучати представників правоохоронних органів.

У новій Програмі запроваджена особлива система контролю над проведенням приватизації на конкретному об'єкті, що належить до групи Г. Такий контроль виконує спеціальний представник Фонду, який призначається його Головою і наділяється повноваженнями, що дозволяють йому:

- брати участь у роботі комісії з приватизації та конкурсних комісіях з продажу акцій відповідного ВАТ з правом дорадчого голосу;
- здійснювати супроводження та контроль усіх процедур приватизації об'єкта;
- отримувати всю необхідну інформацію стосовно приватизації об'єкта.

Спеціальний представник письмово інформує голову Фонду про порушення законодавства і дії, які перешкоджають приватизації, та подає відповідні пропозиції. Порядок його дій затверджує Кабінет Міністрів. Запровадження інституту спеціального представника Фонду, який відповідатиме за весь процес приватизації конкретних об'єктів, сприятиме появі дієвого контролю і дасть змогу запобігти тривалим затримкам при проведенні приватизації окремих об'єктів. До цього часу за кожний окремий етап приватизації, зокрема приватизаційну підготовку, створення конкурсної комісії, залучення радника, власне продаж тощо відповідали різні посадові особи. Процес у цілому був безсистемний, незгоджений, вкрай складно було визначити причину неуспішного продажу об'єкта. Закріплення ж процесу приватизації певного об'єкта в цілому за конкретною особою дасть можливість створити прозору цілісну систему приватизації, оперативно визначати та виправляти помилки окремих етапів приватизації, запобігати або вчасно реагувати на порушення.

Усі перелічені вище механізми спрямовані на забезпечення відкритої приватизаційної політики з боку Фонду. В свою чергу відкрита інформаційна політика Фонду сприятиме активізації приватизаційного процесу, зняттю соціальної напруженості, пов'язаної з проведенням реформ у країні, зміцненню позитивного іміджу Фонду та самого процесу приватизації. В новій Програмі запропоновано досить ефективну інформаційну програму, набір способів забезпечення прозорості і публічності приватизаційних трансакцій, що дасть змогу досягти широкого інформування населення України, органів законодавчої та виконавчої влади, посольств, іноземних представництв, а також зацікавлених представників ділових кіл в Україні та за кордоном.

Наукове видання

Завершальний етап приватизації в Україні

Підп. до друку 04.07.2003. Формат 60 x 84/8.
Ум. друк. арк. 9,06. Обл.-вид. арк. 6,7.
Тираж 1 000 прим. Папір офс. Гарнітура NewtonС.

Видавництво «Міленіум»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 535 від 19. 07. 2001р.

м. Київ, вул. Політехнічна, 5-а, оф. 79.
Тел./факс 236-37-21
E-mail: millennium@mbox.com.ua