



Аналітична довідка

УЧАСТЬ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИТОРІВ У ПРИВАТИЗАЦІЇ

Київ 2007

Думки, викладені у цьому звіті, не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Республіки Польща та CASE – Центру соціально-економічних досліджень

Цей звіт підготовлено за результатами проекту „Розробка аналітичної основи для удосконалення Державної програми приватизації”. Проект було співфінансовано Програмою підтримки (Polish Aid) 2007 Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

Автори публікації вдячні за фінансову підтримку Міністерству закордонних справ Республіки Польща



© Центр соціально-економічних досліджень CASE, Варшава-Київ, 2007

CASE - Центр соціально-економічних досліджень
вул. Сенкевича, 12, 00-010 Варшава, Польща
тел.: (4822) – 622-66-27, 828-61-33,
факс: (4822) – 828-60-69
E-mail: case@case-research.eu
<http://www.case.com.pl>

Центр соціально-економічних досліджень – CASE
Україна
вул. Старокиївська, 10, оф 107,
Київ, 04116, Україна.
тел/факс: (38044) – 227-53-17
E-mail: info@case-ukraine.kiev.ua
<http://www.case-ukraine.com.ua>

Зміст

ВСТУП	4
1. СВІТОВИЙ ДОСВІД – ОРІЄНТИР У ПОШУКАХ ВЛАСНОЇ ПОЛІТИКИ	5
1.1. Міжнародні стандарти	5
1.2. Практика країн з розвинутою економікою	7
1.2.1. Регулювання доступу іноземних інвесторів у національну економіку (розвинені країни)	8
1.2.2. Регулювання допуску іноземних інвесторів до приватизації	12
1.2.3. Постсоціалістичні країни Східної Європи та країни Прибалтики	15
1.2.4. Досвід Росії	17
2. ПРАКТИКА УКРАЇНИ	19
2.1. Офіційна система регулювання (законодавство)	19
2.2. Неформальна система	25
2.3. Фактор іноземного капіталу в українській економіці	28
3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	30

Вступ

На відміну від постсоціалістичних країн Східної Європи та пострадянських країн Прибалтики Україна, як і Росія, свого часу не скористалася шансом через приватизацію масово залучити в свою економіку іноземний капітал. В силу особливих стартових умов Україна виявилася непривабливою для іноземних інвесторів. Крім цього, приватизація досить швидко перетворилася на механізм розподілу державного майна між наближеними до влади приватними компаніями. Дешева та адресна приватизація поряд з іншими факторами забезпечила за короткий в історичному плані час створення українського великого капіталу, який зараз визначає обличчя національної економіки.

В результаті такого специфічного історичного трансформу в Україні не було потреби у формуванні ефективної державної системи регулювання допуску іноземного капіталу. Влада часів президента Л.Кучми, обслуговуючи інтереси олігархічних бізнес-груп, здійснювала це "вручну", використовуючи неформальні способи відсіювання конкурентів.

Помаранчева революція порушила сформовану попереднім режимом систему зрощення влади і великого капіталу, а з нею й протекціоністську систему стосовно національного капіталу. Команда президента В.Ющенка, яка прийшла до влади, проголосила своєю метою перехід до політики відкритої економіки, що передбачає вільний доступ до неї іноземного капіталу. Однак за час знаходження при владі вона не змогла закласти основи нової інвестиційної політики, в тому числі й у сфері приватизації.

Може, в цьому відіграла роль і відсутність наполегливого виклику. З 2005 р. в Україні за політичними обставинами приватизація фактично була "заморожена", особливо в секторі стратегічних підприємств. За цих умов, якщо не враховувати одиничний приклад продажу ВАТ "Криворіжсталь" при уряді Ю.Єханурова, приватизація перестала бути значимим каналом проникнення іноземного капіталу в українську економіку.

Крім цього, Партія регіонів, яка прийшла до влади на зміну "помаранчевої" команди, повернулася до використання старих "ручних" способів, які дозволяють при потребі з успіхом закривати від іноземних інвесторів сфери інтересів вітчизняного капіталу.

В результаті сьогодні країна не має повноцінної стратегічної політики у цій сфері та реального правового механізму, який міг би бути ефективно використаний на практиці. Це створює дуже ризиковану ситуацію. З одного боку, не має заслону від поновлення у повному обсязі протекціоністської політики стосовно національного капіталу та "ручного" обмеження допуску іноземних інвесторів у країну. І це може мати для української економіки негативні наслідки, оскільки обмежує приплив зовнішніх інвестицій. З іншого боку, безконтрольне проникнення іноземного капіталу в українську економіку цілком спроможне і вже завдало в окремих економічних секторах помітної шкоди національним інтересам, а також створює реальний ризик для порівняно слабкого українського капіталу.

Згортання політики роздержавлення – це тимчасове явище. Найближчим часом приватизація неминуче почне просуватися у такі важливі для національних інтересів і національної безпеки сфери, як військово-промисловий комплекс та інфраструктурні галузі. А з цим гостроти знову набуває питання участі в приватизації іноземних інвесторів. І Україна неминуче постане перед вибором нової лінії поведінки. При такому виборі, в першу чергу, необхідно спиратися на позитивний світовий досвід. Саме тому в аналітичну довідку включений спеціальний розділ, присвячений досвіду розвинених країн щодо розбудови регуляторної політики та використання конкретних механізмів у сфері іноземних інвестицій, в тому числі у приватизації.

1. СВІТОВИЙ ДОСВІД – ОРІЄНТИР У ПОШУКАХ ВЛАСНОЇ ПОЛІТИКИ

Україна, як і інші постсоціалістичні країни, проходить історичну трансформацію в прискореному темпі. На ті процеси, які в країнах з розвинутою економікою зайняли століття, Україна витратила лише шістнадцять років. Цей темп значною мірою вдається підтримувати за рахунок імпортування позитивного світового досвіду, адаптуючи його до своєї специфіки.

Історія світу до цього часу накопичила різноманітний за своїм характером досвід у сфері приватизації. І тому одна з перших проблем, з якою зустрічаються аналітики – це відбір об'єктів спостереження. Наведемо з цього приводу декілька міркувань:

- До цих пір в українській приватизаційній практиці майже не застосовувались спеціальні правові регулятори, які б регламентували допуск іноземних інвесторів до участі у приватизації стратегічних об'єктів. В основному, це здійснювалось неформальним способом і регламентувалось інтересами великого національного капіталу, пов'язаного з владою. Для побудови нової, формальної (основаної на законі) системи, необхідно вивчити досвід країн, які впровадили подібні системи у свою приватизаційну практику.
- Сьогоднішня Україна знаходиться на іншому етапі розвитку і тому має дещо інші завдання щодо захисту національних інтересів при приватизації, ніж розвинені країни та постсоціалістичні країни Східної Європи і країни Прибалтики, що проводили роздержавлення економіки, в основному, у 1980-1990-х роках. Це вже історичний досвід. Більш адекватним новим завданням України є досвід загальної інвестиційної політики, який сформувався на сьогодні в розвинених країнах і механізм регулювання допуску іноземного капіталу яких базується на сучасних ліберальних стандартах.
- В силу історичного транзиту Україна набула певної специфіки в політичному та економічному розвитку, населення країни має сформований менталітет. В силу цього порівняння досвіду різних країн, де інвестиційні системи формувалися в контексті власної історії та під впливом власного розуміння ризиків для національних інтересів, може допомогти у виборі конкретних регуляторних інструментів для України, які б відображали найважливіші моменти цієї специфіки.

1.1. Міжнародні стандарти

Практика регулювання сфери іноземних інвестицій, яка на сьогодні сформувалась у світі, відображає три головних моменти:

По-перше, це тенденції глобалізації економіки

Поява транснаціональних компаній поклала початок формуванню в світі політики відкритої економіки, що передбачає створення умов для вільного перетікання капіталу між країнами. Розвинені країни перетворилися на масштабні продуценти капіталу, який шукає сфери застосування у глобальному світі.

Саме розвинені країни стали об'єктивно зацікавленими і виявляють наполегливість у поширенні у світі принципів відкритої економіки. Для регулювання взаємовідносин країн в інвестиційній сфері з їх ініціативи виникла система міжнародних угод, які спочатку укладалися між окремими країнами-партнерами, потім - на рівні окремих світових регіонів. Мета таких угод – створити простір, в середині якого капітал, поряд з товаром та робочою силою, має можливість вільно пересуватися між країнами. Таким прикладом відкритої економіки на регіональному рівні може слугувати система взаємовідносин між країнами, яка сформувалась всередині ЄС-простору.

По-друге, це різний рівень розвитку національних економік

Процес глобалізації світової економіки має різну швидкість у різних регіонах світу і, як наслідок, різний рівень лібералізації економік окремих країн. У світі виникли величезні регіони, де активно проходять трансформаційні процеси. Це так звані країни з перехідною (що розвивається) економікою. Через дефіцит власного капіталу вони змушені масово залучати іноземні інвестиції з розвинених

країн. І хоча ці країни підключились до глобального процесу міграції капіталу, їх регуляторні системи для сфери іноземних інвестицій кардинально відрізняються від аналогічних систем розвинених країн. Для країн з перехідною (що розвивається) економікою характерна політика, що диференціює режими регулювання для національних та іноземних інвесторів. Для іноземних інвесторів стимули у вигляді пільг і преференцій поєднуються з більш-менш жорстким контролем над умовами інвестування та господарювання (кількісні обмеження експорту-імпорту товарів, устаткування і сировини, валютних операцій, а також наявність зобов'язань щодо використання місцевого компонента та ін.). Для національного капіталу створений протекціоністський режим, що гарантує для нього захист від конкуренції з боку більш потужного іноземного капіталу.

По-третє, це необхідність захисту національних інтересів

Кожна країна, будучи невід'ємною ланкою у складі глобальної економіки, підтримує стратегічну політику на поширення принципів відкритої економіки. Однак з іншого боку, окрема країна у світовій системі є окремою групою національних інтересів, які потребують надійного захисту. Причому, громадськість будь-якої країни досить чутливо реагує на всі питання, пов'язані з ризиками для національних інтересів від присутності іноземного капіталу.

В силу цього органічним елементом регулюючих систем у сфері іноземних інвестицій, що сформувались в різних країнах, є механізм регулювання доступу іноземних інвесторів в національну економіку за допомогою різноманітних способів обмеження і навіть прямої заборони, які використовуються для захисту національних інтересів.

Основний вододіл між характером побудови механізмів регулювання доступу іноземних інвесторів у національну економіку проходить по межі "розвинені країни - країни з перехідною (що розвивається) економікою".

При наявності масштабної міграції капіталу існування глибокого вододілу в характері інвестиційної політики країн затримує процес прийняття міжнародних стандартів. Спроби розвинених країн розповсюдити у світі ліберальні стандарти зустрічає сильний опір з боку країн з перехідною (що розвивається) економікою. Проте в світовій практиці вже сформувались загальновизнані регіональні стандарти, які можуть слугувати орієнтирами при формуванні ліберальної за характером інвестиційної практики. Вони закладені в документах Організації економічного співробітництва та розвитку, Світової організації торгівлі та Міжнародного банку реконструкції та розвитку. В них відображаються основні вимоги до побудови регуляторної системи в сфері іноземних інвестицій, які враховують перелічені вище три моменти.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Декларація про міжнародне інвестування і багатонаціональні підприємства¹ та Кодекс з лібералізації руху капіталу містять звід добровільних принципів і стандартів, адресованих урядам та окремим компаніям. У Декларації є зобов'язання країн, що приєдналися до ОЕСР, надавати національний режим іноземним інвесторам і співробітничати з питань застосування заходів стимулювання і дестимулювання інвестицій. Декларація закріплює право кожної окремої країни на запровадження власної системи регулювання "входження" іноземних інвесторів у національну економіку. Ці заходи можуть бути вжиті у контексті забезпечення інтересів національної та міжнародної безпеки. Головна вимога – вони мають бути гранично прозорими й інформаційно доступними для інвесторів.

Світова організація торгівлі (СОТ).

Угода стосовно пов'язаних з торгівлею інвестиційних заходів (УТІЗ)² обмежується тільки сферою торгівлі й присвячена зобов'язанням надання іноземним інвесторам національного режиму. Нею заборонено застосування будь-яких УТІЗ, що не узгоджуються з положенням ст. III або ст. XI Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) 1994 р. Це має сприяти унеможливленню практики надання іноземним інвесторам додаткових умов, виходячи з національних пріоритетів. До

¹ <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines>.

² <http://www.wto.org/content/documents/docs/torginvmer.doc>.

заходів, що порушують національний режим, належать такі вимоги до підприємств з іноземними інвестиціями:

- про придбання або використання певної частки товарів місцевого виробництва або отриманих з якихось місцевих джерел (місцева складова); про закупівлю або використання імпортованих товарів у визначеній пропорції до обсягу або до вартості експортованих місцевих товарів (місцевий баланс);
- про обмеження обсягу імпорту кількістю або вартістю експортованих товарів;
- про обмеження доступу до іноземної валюти сумами, що є в розпорядженні підприємства;
- про фіксований обсяг обов'язкового експорту (вимога продажу товарів на місцевому ринку, що призводить до обмеження експорту).

Угодою передбачається для різних типів країн різна тривалість перехідного періоду: розвинені країни - 2 роки, країни, що розвиваються, – 5 років, найменш розвинені країни – 7 років.

Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР).

У посібнику з регулювання прямих іноземних інвестицій³ зазначається, що "кожна держава зберігає за собою право регулювати допуск іноземних інвестицій" у національну економіку. Вільним визнається допуск іноземних інвестицій "у рамках списку галузей, відкритих для іноземних приватних інвестицій (при існуванні списку обмеженої кількості галузей, закритих для іноземних інвестицій, або таких, що потребують оцінки умов допуску, ліцензування)". При цьому країни у своїй інвестиційній політиці мають керуватися основним положенням, а саме: "рівний режим для інвесторів, що діють у рівних обставинах, а також вільна конкуренція між ними є умовами для створення сприятливого інвестиційного клімату". Такий спосіб регулювання іноземних інвестицій визнано "найефективнішим вирішенням проблеми правового регулювання іноземних інвестицій". Керівництво рекомендує уникати невиправдано складної процедури регулювання допуску іноземних інвесторів, законодавство не повинне містити умов, виконання яких необхідне для допуску іноземних інвесторів у країну, що приймає інвестиції.

Вставка 1. Вимоги до побудови регулюючих систем у сфері іноземних інвестицій

- Впровадження національного режиму регулювання для іноземних інвесторів,
- Відмова від політики протекціонізму для національного капіталу,
- Регулювання допуску іноземного капіталу виключно за критерієм національної безпеки.
- Обмеження і заборони, які застосовує країна, мають бути прозорими та інформаційно доступними для іноземних інвесторів.
- Допускається перехідний період, проте він має бути чітко обмеженим в часі.

1.2. Практика країн з розвинутою економікою

У виборі оптимального варіанта системи регулювання доступу іноземних інвесторів для України особливого значення набуває аналіз відмінностей у практиці окремих країн з розвинутою економікою.

³ <http://www.cis-legal-reform.org/publication/articles-reports/investment-climat-transformation-states.ru.html>.

Сучасну інвестиційну практику розвинених країн досить чітко об'єднує застосування базових ліберальних принципів. Відмінності стосуються вибору конкретних механізмів та інструментів, за допомогою яких здійснюється процес регулювання іноземних інвестицій на території окремої країни. Такі відмінності напряду відображають специфіку, яка відрізняє одну країну від іншої. Саме ця площина аналізу й повертає нашу увагу.

1.2.1. Регулювання доступу іноземних інвесторів у національну економіку (розвинені країни)

Процес формування національних систем регулювання доступу іноземних інвестицій в розвинених країнах зайняв порівняно тривалий історичний період. Їх конкретні параметри і механізми склалися під впливом тих економічних, політичних і соціальних завдань, які вирішувала та чи інша країна. При цьому на формування таких систем нерідко впливали навіть такі позаекономічні чинники, як національні традиції, політичні пріоритети тощо.

Відповідаючи на виклики, пов'язані з посиленням у світі процесів глобалізації, розвинені країни активно приступили до лібералізації принципів, на яких будувалась їх інвестиційна політика. Однак ці зміни здійснювалися в тих конкретних форматах, що історично склалися в інвестиційній сфері тієї чи іншої країни.

У своєму аналізі ми зупинимося на характеристиках трьох видів інструментів, які є ключовими/ базовими для механізму регулювання доступу іноземних інвестицій в національній економіці.

Критерії визначення зони регулювання

Згідно з міжнародними стандартами, як вже зазначалося вище, державне регулювання доступу іноземних інвестицій може бути застосоване з мотивів "національної безпеки". Зона регулювання встановлюється за двома групами критеріїв.

- Сфери (галузі, види діяльності) економіки, які визначаються *стратегічними*⁴ з позицій національних інтересів. В більшості країн поряд з об'єктами оборонного значення до зони стратегічних національних інтересів включаються об'єкти з інших сфер економіки. Причому, цей вибір досить індивідуальний. Кожна країна робить свій вибір з огляду на структуру власної економіки, а також узвичаєні уявлення суспільства про ризики, що їх може спричинити присутність іноземних інвесторів (соціальні, економічні, військові).
- Кожна країна визначає поріг розміру корпоративних прав, з якого іноземний капітал підпадає під обов'язкове регулювання.

Засоби регулювання.

З метою регулювання доступу іноземного капіталу в галузі, що становлять сферу стратегічних національних інтересів, у розвинених країнах використовується досить широкий набір засобів, причому в найрізноманітніших комбінаціях (за усталеними для країни перевагами). До них відносяться:

- обмеження розміру корпоративних прав,
- застосування "золотої акції" (у формі договору, що визначає предмет регулювання),
- секторальні заборони на присутність іноземного капіталу,
- форми спеціального контролю з боку держави,
- дозвільні процедури.

⁴ В законодавствах країн застосовуються різні терміни для ідентифікації об'єктів як стратегічних.

Процедури прийняття рішень

У країнах під впливом конкретних умов сформувалися істотні відмінності і в адміністративних процедурах прийняття рішень. В одних країнах встановлені обов'язкові параметри, які точно визначають сферу та засоби регулювання іноземних інвестицій (перелік об'єктів або секторів, розміри корпоративних прав тощо); в інших – рішення ухвалюються щодо кожного об'єкта окремо на основі "розумності та економічної доцільності". При виборі процедури визначальну роль відіграє адміністративна традиція, що склалася в країнах, а також ступінь довіри суспільства до влади.

Наводимо кілька прикладів існуючих систем регулювання доступу іноземного капіталу в національні економіки.

Німеччина

У Німеччині тривалий час не існувало законів, які б обмежували участь іноземних інвесторів у німецьких компаніях. Такий спеціальний закон прийнятий порівняно недавно. В ньому відсутнє поняття "стратегічне підприємство"⁵.

Регулювання обмежене поняттям "сфера національних інтересів", під цим мається на увазі виробництво зброї або участь у її виробництві. Об'єктом регулювання є іноземний капітал незалежно від країни походження (окрім країн - не членів ЄС).

Регулюванню підлягає придбання пакетів акцій понад 25%.

Механізм регулювання передбачає обов'язковість одержання спеціального дозволу уряду. Щодо кожного об'єкта рішення ухвалюються окремо. Списки об'єктів, що потребують одержання дозволу, не складаються.

Іспанія

В Іспанії⁶ межі "стратегічних галузей" доволі широкі. До категорії так званих підприємств, що перебувають на "особливому режимі", належать державні та приватні компанії, які провадять діяльність у сфері виробництва електроенергії, нафтопереробки та телекомунікацій. До категорії цих підприємств також належать компанії телебачення, ігорного бізнесу, а також пов'язані з виробництвом і продажем зброї, боєприпасів, вибухових речовин, авіаційним транспортом, видобутком деяких корисних копалин.

У цих стратегічних галузях визначені такі обмеження на участь іноземного капіталу:

- по-перше, залучення до них капіталів з країн – не членів ЄС допускається тільки за спеціальним рішенням Ради Міністрів. Ще жорсткіші вимоги до військових виробництв, телекомунікацій, радіо і телебачення. Тут на обговорення уряду виносяться питання про залучення капіталу з будь-якої країни;
- по-друге, існують обмеження щодо пайової участі капіталу з країн – не членів ЄС. Розмір капіталу, що належить одному інвестору, не може перевищувати 5%. І за будь-яких обставин вкладений капітал не дає права іноземцю брати участь в управлінні стратегічним підприємством. Ці ж правила поширюються на зарубіжні компанії, що діють на територіях будь-якої держави ЄС, але належать особам третіх країн.

США

У США⁷ держава має право надавати дозвіл закордонним інвесторам на придбання скільки-небудь значимого пакета акцій американської компанії у певних секторах економіки.

⁵ <http://216.239.59.104/search?q=cache:OeBTzP7yEuMJ:www.svoboda.org/programs/tw>.

⁶ <http://216.239.59.104/search?q=cache:OeBTzP7yEuMJ:www.svoboda.org/programs/tw>.

⁷ <http://216.239.59.104/search?q=cache:OeBTzP7yEuMJ:www.svoboda.org/programs/tw>.

У правовому сенсі в США не існує поняття "стратегічне підприємство". Проте передбачається застосування особливого підходу в двох сферах економіки: а) ключовій інфраструктурі, до якої входять атомні електростанції, водні ресурси, деякі види транспорту тощо, б) бізнесі, який можна віднести до специфічної категорії "національної безпеки".

Уряд у кожному конкретному випадку приймає певне рішення. Зазвичай питання розглядається на рівні Міністерства торгівлі, а також у ряді державних агентств, що мають спеціальну процедуру визначення можливості придбання іноземними інвесторами пакетів акцій американських компаній.

Японія

Оскільки Японія порівняно з іншими розвиненими країнами має невисокий рівень присутності іноземного капіталу, уряд проводить спеціальну політику щодо його залучення в національну економіку. Вживані заходи – встановлення преференцій і пільг, створення інфраструктури для просування іноземних інвестицій, утвердження доброзичливого ставлення в суспільстві до іноземних інвестицій.

Водночас в Японії у сфері іноземного інвестування зберігається велика регуляторна система, що певною мірою створює труднощі для інвесторів.

Визначено загальні вимоги для іноземних інвесторів – надсилання повідомлення про інвестиції постфактум. Якщо впродовж двох тижнів після надісланого повідомлення не отримано відмови, інвестор може вважати, що ухвалено позитивне рішення.

Вимогу про попереднє повідомлення встановлено для кількох галузей – сільського господарства, рибальства і лісництва, нафтопереробки, шкіряного виробництва, повітряного і морського транспорту. У цих випадках уряд має право обмежувати інвестиції, якщо буде визнано, що вони можуть "мати серйозний несприятливий вплив на загальний розвиток національної економіки".

Обмеження для іноземних інвесторів з міркувань національної безпеки введено у таких галузях: виробництво зброї і вибухових речовин, авіаційна промисловість, виробництво біохімічних препаратів, атомна енергетика, освоєння космосу, постачання електроенергії, газу, води, теплопостачання, залізниці, пасажирські перевезення, зв'язок, мовлення, засоби охорони та сигналізації.

В окремих галузях існують спеціальні обмеження щодо розмірів власності та участі в управлінні іноземних осіб. Наприклад, в авіаційній промисловості та повітряних перевезеннях іноземні підприємці не можуть мати більше третини відповідних японських компаній, число іноземців в органах управління компаніями не може перевищувати також 1/3.

Уряд наділений правом заборони чи обмеження інвестиційної діяльності представників тих країн, які відповідно до принципів взаємності не створюють у себе аналогічних умов для діяльності японських інвесторів.

Реанімація політики протекціонізму

В останні роки досить послідовна траєкторія процесів лібералізації інвестиційної політики у світі раптово була порушена. В обох групах країн (розвинених і тих, що розвиваються) спостерігається рецидив протекціонізму, викликаний неекономічними, точніше, політичними мотивами.

Це стало результатом гострої реакції урядів країн на посилення процесів злиття/ поглинання транснаціональними компаніями національних стратегічних підприємств. Активізація цих процесів відбулася під впливом загальних тенденцій глобалізації світової економіки⁸. Так, за оцінками експертів, у 2005 р. загальна вартість злиття/ поглинання перевищила 1 трлн. дол., у складі яких третину становили міжнародні акції (вдвічі більше, ніж у 2004 р.).

⁸ Мысль, №3, апрель 2006. – С.72-73, 80-81.

Громадськість країн сприйняла факти поглинання стратегічних підприємств транснаціональними компаніями іншої країни походження як реальну загрозу національним інтересам. Навіть в середині ЄС почав проявляти себе, як його називають експерти, "економічний патріотизм (націоналізм)"⁹. Під тиском профспілок і різних політичних сил окремі європейські країни починають впроваджувати додаткові обмеження і заборони для проникнення іноземного капіталу.

У 2005- 2006 рр. були відмічені перші акції урядів країн – членів ЄС, які насторожили Європейську Комісію.

25 лютого 2006 р. Франція зірвала угоду щодо придбання французької гідроелектростанції Suez італійською компанією Enel. З цією метою уряд оголосив про поглинання компанії Suez державною компанією Gas de France.

Приблизно в цей же період уряд Іспанії відмовив великій німецькій компанії E.ON у придбанні іспанської електростанції Endesa.

Польща звернулася до суду з тим, аби блокувати поглинання німецької компанії HVB італійською компанією Unicredit, оскільки це призвело б до злиття двох польських дочірніх структур.

Уряди Франції і Люксембургу виступили проти злиття Mitall Steel і Arselor (хоча уряд Франції не має акцій Arselor, але вважає її своєю національною компанією).

Від окремих акцій європейські країни починають формувати системну політику, спрямовану на захист стратегічних об'єктів від поглинання транснаціональними компаніями іншої країни походження.

Франція оприлюднила плани використання державного інвестиційного фонду з метою блокування можливих спроб злиття своїх компаній з іноземними компаніями. У 2005 р. у Франції визначено перелік 11 секторів економіки, в яких планується зберегти право вето на реалізацію угод щодо злиття компаній в інтересах національної безпеки.

Уряди деяких європейських країн приступили до розробки спеціального законодавства про захист вітчизняних компаній (наприклад, Італія).

Ці резонансні акції Європейська комісія спочатку кваліфікувала як окремі випадки порушень принципів вільної конкуренції, які мали бути негайно ліквідовані. Однак зараз, врахувавши нові світові тенденції в процесах глобалізації, Європейська комісія має намір обговорити ряд перших ініціатив. Вони торкаються питань обмеження доступу на ринки ЄС, в основному, в енергетичний сектор, компаній з третіх країн, а також "суверенних фондів" – державних структур. В основному йдеться про такі країни, як Росія, Саудівська Аравія, ОАЕ, які ЄС підозрює в намірах одержати доступ до європейської інфраструктури з неекономічних міркувань¹⁰.

Після терактів 11 вересня 2001 р. почала посилюватися політика протекціонізму у США. Зараз в країні обговорюються законопроекти, в яких пропонується продовжити термін розгляду угод іноземних інвесторів за участю державних компаній з 30 до 45 днів, перенести ухвалення дозволу на більш високий рівень. Конгрес вимагає обов'язкового оповіщення про всі значні угоди за участю іноземних інвесторів і публічних повідомлень про результати розгляду. У деяких пропозиціях містяться навіть вимоги впровадження селекції іноземних інвестицій залежно від країни походження і закриття доступу іноземним інвесторам до найважливіших об'єктів інфраструктури (шосе, мости, порти).

Сучасна світова практика наочно продемонструвала, що політична компонента стає невід'ємною частиною систем регулювання інвестиційної сфери все більшого числа країн, особливо для зони ринків, що розвиваються. Саме ця нова проблема вийшла на перший план у дискусіях щорічної конференції Світового економічного форуму (WEF) для 19 найбільших ринків, що розвиваються, яка

⁹ Мысль, №3, апрель 2006. – С.72-73, 80-81.

¹⁰ Коммерсантъ, 7 сентября 2007 г. – С.8

проходила 6-7 вересня 2007 р. в китайському місті Даляні (літній Давос)¹¹. Його учасники визнали, що слід очікувати в світовій практиці *сплеску протекціонізму за політичними мотивами*. Особливе занепокоєння окремих учасників викликає проблема інвестицій державних компаній третіх країн, з якими пов'язуються можливості здійснення неекономічного впливу на політику країни, яка приймає інвестиції.

1.2.2. Регулювання допуску іноземних інвесторів до приватизації

Приватизація – це, як і в Україні, тільки епізод в історичному розвитку окремих розвинених країн. Для її проведення кожна країна створювала спеціальні механізми та інструменти, в тому числі й для регулювання доступу до приватизації іноземних інвесторів. Ці механізми та інструменти, як правило, не використовувались у загальній регуляторній практиці. Після завершення процесів приватизації вони, зазвичай, відмінялися.

Процеси приватизації охопили європейські розвинені країни упродовж 1980-1990-х років. Уряди цих країн спрямували свої зусилля на те, щоб нейтралізувати негативні наслідки попередньої політики націоналізації, яка активно проводилася в ході та після Другої світової війни. Спочатку за рахунок націоналізації вирішувалися питання воєнної мобілізації економік, потім – відбудови зруйнованих підприємств. У руках держави опинилися основні стратегічні об'єкти країн – військово-промисловий комплекс, металургія, енергетична сфера і головні інфраструктурні галузі. Масштабний державний сектор почав значно обмежувати рівень ефективності національних економік, він став непосильним тягарем для державних бюджетів.

Єдиним виходом з цього було визнано проведення роздержавлення економіки. Тому уряди більшості європейських країн змушені були розпочати масову приватизацію стратегічних та інфраструктурних об'єктів, при організації якої й постала проблема відбору інвесторів.

В історичних умовах, в яких європейські країни проводили приватизацію стратегічних об'єктів, вибір механізмів та інструментів регулювання доступу іноземних інвесторів здійснювався з урахуванням таких обставин:

- по-перше, держави ще не мали ефективних систем регулювання підприємницької діяльності з метою захисту національних інтересів та інтересів масових споживачів,
- по-друге, у своїх уявленнях влада і населення зберігали недовіру в цілому до приватного капіталу, тим паче до іноземних інвесторів,
- по-третє, національний капітал ще не міг протистояти потужним транснаціональним компаніям.

Вставка 2. Основні напрямки регулювання іноземних інвестицій у процесі приватизації розвинених країн

- Зменшення сили впливу на управління об'єктом з боку приватного та іноземного капіталу
- Збереження відчутного впливу держави на управління об'єктом після приватизації
- Заборона на участь у приватизації іноземних інвесторів у визначених секторах та за країнами походження

В окремих країнах з метою зменшення сили приватного капіталу як такого вживались досить жорсткі заходи (наприклад, у Франції та Італії). У цьому випадку уряди не застосовували додаткові обмеження для іноземних інвесторів. В інших країнах, де умови участі у приватизації національного капіталу були більш лояльними, уряди вдавалися до встановлення додаткових обмежень для

¹¹ Коммерсантъ, 7 вересня 2007 г. – С.8

іноземного капіталу (наприклад, Великобританія). Всі країни – члени ЄС блокували проникнення у свої економіки капіталу з країн, що не входили до складу ЄС. Вплив держави на постприватизаційну діяльність підприємств забезпечувався за рахунок збереження у державній власності контрольного пакета акцій, або встановлення спеціальної "золотої акції".

Нижче наводимо кілька найтипівіших прикладів регулювання доступу приватного капіталу, в тому числі іноземного, в розвинених європейських країнах у процесі приватизації.

Велика Британія

Досвід Великої Британії є визнаним у світі еталоном проведення приватизації стратегічних та інфраструктурних секторів економіки ¹².

Ініціатором проведення масштабної приватизації в країні виступила консервативна партія, очолювана М.Тетчер. Уряд М.Тетчер поставив перед собою досить радикальне завдання – забезпечити повне зі 100-відсотковою глибиною переведення найбільших компаній у приватну власність. Для цього проводилася передприватизаційна реструктуризація компаній, під час якої за рахунок бюджету здійснювалося їх оздоровлення і окремі заходи щодо збільшення привабливості для інвесторів. Спеціальні стимули для залучення стратегічних інвесторів не застосовувалися. Уряд при продажу об'єктів не ставив перед собою мету – одержання найбільшої ціни.

Акції підприємств продавалися переважно на Лондонській фондовій біржі. Широко використовувалися такі способи приватизації, як пільговий викуп акцій менеджерами компаній та працівниками. Для працівників підприємств передбачався пільговий продаж до 10% акцій. Здійснювалися і прямі договірні продажі за фіксованими цінами зацікавленим національним інвесторам. Механізм приватизації містив спеціальні важелі для масового залучення до приватизації дрібних інвесторів (у деяких компаніях їх частка сягала 50%). Спеціальні пакети акцій виділялися для поширення серед населення, їх продавали за бонуси, ваучери і вроздріб.

Орієнтуючись на 100-відсоткову глибину приватизації, уряд особливу увагу приділив створенню спеціальної системи державних регуляторних органів, покликаних забезпечити ефективний контроль держави над діяльністю компаній після приватизації. У механізм приватизації з цією ж метою введено інститут "золотої акції" (винахід англійської приватизаційної практики), який виконував роль важеля для збереження керованості компаній у перехідний період.

"Золота акція" діяла впродовж певного періоду і давала можливість встановлювати такі загальні обмеження: заборона одній особі володіти понад 15% голосуючих акцій, заборона на заміщення призначеного урядом директора, обмеження на відчуженість значної частини активів компанії (понад 25%), заборона на добровільне закриття або розпуск компанії. У частині регулювання допуску іноземних інвесторів "золота акція" передбачала введення обмежень на розмір пакета акцій, що міг бути придбаний у власність іноземними інвесторами (не більше 15%). Обмеження стосувалися також участі іноземців у керівництві приватизованих компаній. Головою компанії міг бути призначений тільки громадянин Великої Британії.

Італія

Під час масової приватизації, що розпочалася в Італії в 1992 р., законодавством передбачалися загальні заходи для обмеження приватного капіталу без поділу на вітчизняний та іноземний ¹³.

За Декретом № 75 від 31 січня 1994 р. стосовно окремих підприємств у сфері оборони, телекомунікацій, транспортному та енергетичному секторах держава одержала право накладати трирічне вето на передачу 10% і більше акцій одному акціонерові. Державі надавалися повноваження забороняти ліквідацію підприємств і продаж їх за кордон.

¹² Центр економічного розвитку. Доповідь "Методичні основи секторної приватизації". – К., 2004.

¹³ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/8/34383839.pdf>.

Законом № 474 від 30 червня 1994 р. введено обмеження максимальної кількості акцій, яку може придбати один акціонер або група акціонерів у сфері оборонної промисловості, виробництві засобів зв'язку, енергетиці, банківській справі, страхуванні. Розмір пакета обумовлювався в кожному конкретному випадку окремо. За державою було закріплено право приймати остаточне рішення щодо стратегічних питань діяльності компаній (через механізм "золотої акції"). Не підлягали приватизації монополії, державні концесії та держпідприємства, що перебували у скрутному становищі, де необхідні були різноманітні форми втручання держави для виведення їх з кризи.

Схема приватизації припускала закріплення принципу "стабільного ключового ядра акціонерів", об'єднаних спільними стратегічними інтересами і які володіють найбільшим пакетом акцій. На відміну від італійських акціонерів, решта могла перепродувати акції, отримані в процесі приватизації.

Далі умови інвестування для італійських та ЄС-інвесторів були пом'якшені. Проте обмеження для інвесторів з держав – не членів ЄС й дотепер залишаються жорсткими. Є чимало секторальних обмежень для сфер, пов'язаних з національною безпекою, особливими секторами, визначеними Положеннями ЄС (повітряна і морська навігація), а також для інших галузей - туризм, розробка надр тощо.

Франція

У Франції при проведенні приватизації основна увага також приділялася обмеженню сили приватного капіталу без поділу на національних та іноземних інвесторів. Регулювання доступу було введено тільки для іноземного капіталу з країн - не членів ЄС.

Законом № 923 від 19 червня 1993 р. визначена межа в 20% на придбання акцій інвесторами з країн – не членів ЄС, причому це стосувалося і початкової пропозиції під час приватизації, і наступних продажів. Передбачалися такі винятки: а) обмеження могли бути усунені в разі існування фінансової, комерційної або промислової угоди між інвестором і компанією, контрольованою державою, б) межа розміру корпоративних прав могла бути знижена до 5% з міркувань національної безпеки.

Для того щоб приватизовані підприємства управлялися ефективно і було збережено контроль держави, Закон вимагав продажу на відкритому ринку обмеженого пакета акцій виключно для групи стабільних акціонерів (GSS – group of stable shareholders). GSS відбиралися за допомогою тендера. Інвестори, які бажали увійти до GSS, зверталися в Комісію з приватизації, яка формувала переліки стабільних акціонерів. GSS купували акції за номіналом, акції заборонялося перепродувати впродовж 18-36 місяців, а протягом наступних трьох років - тільки офіційно затвердженим покупцям. Зазвичай члени GSS володіли від 0,5 до 5% акцій кожний, загальний пакет акцій становив від 15% до 30%. Участь іноземних інвесторів у складі GSS не обмежувалася.

Цей Закон запроваджував "золоту акцію", що надавала державі право: а) підтверджувати склад інвесторів, б) обмежувати продаж активів, в) призначати одного або двох членів правління компанії як спостерігачів (без права голосу). На практиці "золота акція" була застосована при приватизації лише 4 компаній.

Досить лояльне законодавство у сфері інвестування і приватизації призвело до того, що у Франції сформувався високий рівень присутності іноземного капіталу. На його частку приходиться близько 40% акцій французьких підприємств. На цей час таке становище почало сприйматися суспільством як ризик для національних інтересів¹⁴.

Після завершення приватизації державних секторів активізувався процес "вирівнювання" інвестиційного поля в рамках ЄС. Уряди європейських країн послідовно почали усувати перепони, що утворилися в інвестиційній сфері в процесі роздержавлення. З боку ЄС були висунуті вимоги про цілковиту ліквідацію інституту "золотої акції" та усунення існуючих обмежень для доступу іноземних інвестицій. Характер систем регулювання іноземних інвестицій у європейських країнах почав наближатися до проголошених міжнародними угодами ліберальних стандартів.

¹⁴ http://www.nasledie.ru/oboz/N09_01/9_17.HTM.

1.2.3. Постсоціалістичні країни Східної Європи та країни Прибалтики

Після розпаду колишньої світової соціалістичної системи країни, що входили до неї або створилися після розпаду колишнього СРСР, почали свій історичний шлях до ринкової економіки, яка базувалась на приватній власності. Ця історична трансформація здійснювалась в усіх країнах за допомогою політики приватизації. Через механізм приватизації проникала у національну економіку й основна маса іноземного капіталу.

Система регулювання процесів приватизації, в тому числі участі в ній іноземних інвесторів виникла у країнах під прямим впливом характеру постсоціалістичної трансформації, яка випала на їх долю. Досвідом, що корінним чином відрізняється від практики України, можна вважати проведення приватизації в країнах Східної Європи та країнах Балтики.

Спільним для постсоціалістичного трансформу країн Східної Європи та країн Балтики є таке:

- ці країни почали реалізовувати стратегію прискореного відродження національних економік за рахунок масового залучення іноземного капіталу;
- в країні був відсутній власний великий капітал;
- інтереси національного капіталу в приватизації підтримувалися через механізм реституції – повернення державного майна колишнім власникам;
- ці країни з самого початку взяли курс на повернення в європейський цивілізаційний простір, від якого вони на певний час були відхилені. Тому їх політика стосовно допуску іноземних інвесторів до приватизації формувалася під безпосереднім впливом європейських стандартів, що регулюють в цілому інвестиційну політику в регіоні.

Історично в першій половині 1990-х років країни Східної Європи та країни Балтики здійснювали масову приватизацію, переважно із застосуванням приватизаційних цінних паперів (ваучери, сертифікати, купонні книжки тощо). Виникнення подібного специфічного механізму було викликано необхідністю, по-перше, переведення величезного масиву державних активів у приватну власність за короткий термін, по-друге, забезпечення соціальної привабливості приватизації, що знижувало протидію їй з боку населення. В цей період стратегічно важливі галузі та підприємства були виведені за рамки приватизації¹⁵.

На цій стадії іноземні інвестори мали ліберальний режим допуску до участі в приватизації. Загальновизнаним позитивним досвідом організації масової приватизації з застосуванням приватизаційних цінних паперів і механізмів залучення іноземних інвесторів є практика Чехії.

Чехія¹⁶

Період купонної приватизації в Чехії продовжувався у 1992-1994 роках. Загальна схема приватизації включала продаж населенню за \$40 купонної книжки (не підлягала перепродажу). Кожний громадянин країни міг за своїм вибором обміняти купони на акції підприємств або на акції спеціально створених для цієї мети приватизаційних інвестиційних фондів. Своє право на участь у купонній приватизації використали 96% громадян країни. За цю першу хвилю було приватизовано 1491 державне підприємство (1/5 вартості державного майна).

Згідно із законодавством кожне призначене до продажу підприємство мало підготувати приватизаційний план, в якому визначалися метод приватизації, частка акцій, що продаються за купони, частка іноземного капіталу, соціальні програми тощо. Об'єктивність досягалась конкурсом планів, які могли підготувати аутсайтери, в тому числі й іноземні спеціалісти. В ході масової приватизації в середньому на одне підприємство прийшлося 3 варіанти приватизаційних планів (на окремих – до 15). Вибір планів здійснювала спеціальна державна комісія.

Частка іноземних інвесторів обмежувалась лише параметрами, які становили основу приватизаційного механізму, що використовувався в країні. Акції кожного підприємства, в першу

¹⁵ <http://www.imepi-eurasia.php?id=108>

¹⁶ http://ecsoman.edu.ru/images/pubs/2004/12/11/0000198223/004_Frolov.pdf

чергу, мали розподілятися на такі цілі: а) пільговий продаж трудовому колективу, б) продаж за купони.

Обслуговували купонну приватизацію в Чехії 434 інвестиційних приватизаційних фонди. Зразу ж уряд країни прийняв рішення про дозвіл створювати приватизаційні інвестиційні фонди іноземним юридичним особам під гарантії держави. Виникла здорова конкуренція. За період масової приватизації 40% населення передало 56% своїх купонів 10 найбільшим фондам. Серед них – Гарвардський інвестиційний фонд і філіал австрійського фонду "Кредит Аншальт", які створені за участю іноземних юридичних осіб.

Ці фонди не були ліквідовані після завершення масової приватизації. Вони й дотепер функціонують і є великими власниками акцій підприємств.

Країни Східної Європи та країни Балтики приступили до приватизації стратегічних підприємств і підприємств-монополістів з середини 1990-х років. Визначальний вплив на вибір методів приватизації таких об'єктів та формування системи допуску іноземного капіталу мали два глобальних моменти:

- перший – це глибока фінансова криза 1996-1998 років. В країнах виник значний бюджетний дефіцит. Уряди змушені були невідкладно шукати джерела додаткових надходжень. Таким джерелом визнавалася приватизація привабливих стратегічних підприємств з широким залученням іноземних інвесторів, оскільки власний великий капітал був відсутній;
- другий – це рішення країн про інтеграцію до ЄС (вступили у 2004 р.). В цей перехідний період приватизаційна практика здійснювалась під прямим впливом стандартів ЄС, які у сфері допуску іноземних інвесторів були жорсткими – забезпечення вільного доступу без обмежень, відмова від протекціонізму стосовно національного капіталу.

Формат регулювання участі іноземних інвесторів до приватизації стратегічних галузей в цих країнах неухильно наближався до ліберальних міжнародних стандартів, які застосовуються для регулювання у загальній інвестиційній практиці в країнах-членах ЄС.

Угорщина¹⁷

Першою серед колишніх соціалістичних країн відмовилася від державного контролю над стратегічними галузями та підприємствами Угорщина. Початок включення стратегічних галузей та підприємств у приватизацію в Угорщині відноситься до 1995 р. В цьому році на продаж були виставлені:

- 6 регіональних газорозподільчих підприємств. Вони розподілилися між компаніями Німеччини ("Рургаз", Байєрнверк), Франції ("Газ де Франс") та Італії ("Італгаз"). До приватизації були передані пакети акцій розміром 50%+1 акція;
- 2 електростанції та 6 електророзподільчих мереж найвеликої національної компанії-монополіста у цій галузі МВМ. 46% активів компанії перейшли у власність німецьких, французьких і бельгійських власників;
- продано 38,09% акцій найбільшої монополії у сфері телефонного зв'язку компанії "МАТАВ";
- почалася приватизація банківської сфери. У 1997 р. під контроль іноземних інвесторів потрапили понад 60% банків країни.

Відповідно до закону "Про реалізацію підприємницького майна, що знаходиться у державній власності" при приватизації стратегічних підприємств передбачалось обов'язкове залучення міжнародного капіталу з особливим упором на стратегічних (професійних) інвесторів. В результаті у 1990-1999 рр. від 2/3 до 3/4 іноземного капіталу залучено в Угорщину саме через приватизацію. У 2000 р. в сумарному капіталі підприємств з часткою іноземного капіталу на його частку приходилося вже 85% (1989 р. – 24,1%). Це, в основному, транснаціональний капітал. Із 100 найбільших ТНК світу 76 прийшли в Угорщину. Їх частка у 2000 р. становила близько 75-80% іноземних інвестицій.

¹⁷ <http://www.imepi-eurasia.php?id=108>

Така політика досить швидко забезпечила масове проникнення іноземного капіталу у економіку країни. У 2000 р. іноземні інвестори вже контролювали: обробну промисловість – близько 70%; автомобілебудування і хімічну промисловість – близько 90%, приладобудування та електротехнічну промисловість – близько 80%, харчову промисловість – 2/3; систему телекомунікації – близько 90%, фінансовий сектор – близько 70%, оптову торгівлю та електроенергетичний комплекс – близько 50%, майже повністю – нафтопереробку, виробництво коксу, цементу, паперова, поліграфічну, цукрова, кондитерську, тютюнову, масложирову промисловість, виробництво безалкогольних напоїв, мінеральних вод, пивоварну промисловість, будівництво шляхів, виробництво побутових холодильників тощо.

1.2.4. Досвід Росії

Велику схожість приватизаційних процесів Україна має з Росією. В обох країнах постсоціалістична трансформація пішла за однією траєкторією. Тільки в останні три роки ці траєкторії почали розходитися.

Стартові умови постсоціалістичної трансформації обумовили деформовану траєкторію історичного розвитку Росії. Наприкінці 1990-х років у країні сформувалися політичний режим з елементами авторитаризму та олігархічна економіка, для якої характерне зрощення влади та великого національного капіталу. Через великі інвестиційні ризики в Росію в перші роки після розпаду СРСР не пішов масово іноземний капітал. В подальшому власний капітал набув потужності. Він разом з владою почав обмежувати приток у країну більш конкурентного іноземного капіталу. В Росії, як і в Україні, сформувалась потужна неформальна система регулювання допуску приватного капіталу, в тому числі іноземного капіталу до участі в приватизації стратегічних підприємств.

У період масової приватизації регулювання процесу роздержавлення у стратегічних галузях здійснювалось на основі окремих правових актів – федеральних законів або указів президента. Прикладами можуть слугувати:

- Федеральний Закон, в якому визначені вимоги до розподілу акцій ПАТ "Єдині енергетичні системи Росії"¹⁸. Ст.1 встановлювала, що у власності держави залишається 51% акцій, у власності іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб, а також їх афілійованих російських юридичних осіб може знаходитися до 25% акцій.
- Указ президента про розподіл акцій у нафтовій та нафтопереробних галузях¹⁹. У федеральній власності на 3 роки закріплюється залежно від виду діяльності 38-49% акцій. Частка іноземних інвесторів не повинна перевищувати 15%.

Нові підходи до приватизації з урахуванням розповсюдження процесів роздержавлення на стратегічні сфери, зафіксовані у Федеральному Законі про приватизацію державного та муніципального майна, прийнятому у 2001 р.²⁰

Для стратегічних підприємств і природних монополій передбачені три схеми процесу приватизації.

Перша схема – це прийняття рішень про розподіл акцій для стратегічних підприємств, які включені у спеціальний перелік²¹. До останнього включаються підприємства оборонного комплексу. Він готується урядом і затверджується президентом ("президентський перелік"). Кількість підприємств,

¹⁸ Федеральный Закон "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации "Единая энергетическая система России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, которые находятся в федеральной собственности" (принят в 1998 г., отменен в 2005 р.).

¹⁹ Указ президента Российской Федерации от 17.11.1992 г. "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения".

²⁰ Ст.6 Закону Российской Федерации "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21.12.2001 г. №178-ФЗ

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2001 г. №1514 "О взаимодействии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества"

включених у нього, коливається між 500-600 од. Президент приймає рішення про передачу їх до приватизації (внесення до щорічного прогнозного плану приватизації). Йому належить право визначення способу участі держави в їх управлінні після приватизації. У приватизаційному законодавстві цей порядок встановлений з метою забезпечення єдиної державної політики у сфері приватизації. Проте й дотепер в Росії статус стратегічного підприємства у правовому порядку не визначений (рішення приймаються "вручну")²².

Друга схема – це здійснення приватизації підприємств на основі спеціальних федеральних законів. Під цю регуляторну норму підпадають ВАТ "Газпром", РАО "Єдина енергетична система Росії", відкриті акціонерні товариства, передбачені ст.1 Закону "Про особливості управління та розпорядження майном і акціями організацій, що здійснюють діяльність в галузі використання атомної енергії, і про внесення змін в окреме законодавство Російської Федерації", а також ті унітарні підприємства, що є суб'єктами природних монополій у сфері залізничного транспорту.

Третя схема – для решти підприємств. Вони приватизуються відповідно до загальних процедур за рішенням уряду. Російське законодавство надає великий перелік способів приватизації, в тому числі створення спільного підприємства і перехід власності в процедурі банкрутства. Значно менший перелік способів приватизації передбачений для великих підприємств – відкритих акціонерних товариств з розміром статутного капіталу понад 5 млн. крб. Їх продаж може здійснюватися через аукціон, спецаукціон і розміщення акцій на міжнародних ринках.

Загальне приватизаційне законодавство не містить положень, які регулюють участь у приватизації іноземних інвесторів.

Федеральний Закон про іноземні інвестиції²³ гарантує права іноземних інвесторів на участь у приватизації державного і муніципального майна. Обмеження і заборони встановлюються приватизаційними законами та законами про іноземні інвестиції.

Всі іноземні інвестори, незалежно від походження, мають рівні права інвестувати та визначати обсяги, цілі та форми своїх інвестицій. Нема потреби попереднього урядового затвердження (ліцензування) інвестиційних проектів, за винятком:

- великих підприємств із значною часткою іноземної участі,
- інвестування у банківську і страхову сфери,
- розширення діяльності або будівництво нових підприємств у секторах, небезпечних з точки зору забруднення навколишнього середовища, використання природних ресурсів.

Прямі іноземні інвестиції не допускаються у виробництво:

- зброї,
- медикаментів,
- виробів фармацевтики,
- спиртних напоїв,
- дорогоцінних каменів і металів.

Міністерство державного майна²⁴ з 2002 р. намагається максимально звузити коло підприємств, де держава зберігає свій вплив. З цією метою міністерство вважає за доцільне ввести інститут "золотої акції". В кінцевому підсумку присутність держави рекомендується зберегти лише в 500-700 підприємствах.

²² <http://rusref.nm.ru/priv14.htm>

²³ Федеральный Закон от 09.06.1999 №160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"

²⁴ http://www.ruseconomy.ru/nomer6_200203/ec02.html

2. ПРАКТИКА УКРАЇНИ

Система регулювання сфери іноземного інвестування сформувалась в Україні під безпосереднім впливом тих конкретних історичних умов, в яких проходив пострадянський транзит країни. Як результат цього історичного транзиту в країні виник досить специфічний механізм допуску іноземних інвесторів в економіку.

Легальну частину його становить формальна інституційна система – правове поле, яке зовнішньо відповідає розхожим ліберальним світовим стандартам. Однак, як демонструє вся українська практика, ця легальна частина мало використовується для потреб реального управління економікою. Зокрема, приватизаційне законодавство містить тільки один процедурний момент, пов'язаний з одержанням дозволу на участь іноземних інвесторів.

Пріоритетну роль відіграє друга, неформальна, інституційна система. Повністю ця теза може бути поширена й на сферу приватизації. Неформальна інституційна система допускає існування корупції і персональних домовленостей між окремими представниками влади та бізнес-групами. Найбільш розвиненого формату тіньова система регулювання набула при режимі, який асоціюється з особою президента Л.Кучми.

2.1. Офіційна система регулювання (законодавство)

Загальна характеристика системи регулювання

Діюча система правового регулювання доступу іноземних інвестицій в Україну, в основному, сформувалась до 2000 р. і, незважаючи на бурхливі політичні події наступних років, фактично, з цього періоду не зазнала змін.

Базовим законом, що визначає основні параметри правового поля стосовно іноземних інвестицій, є Закон України "Про режим іноземного інвестування"²⁵, прийнятий у березні 1996 р.

В рамках заходів захисту вільної конкуренції в Україні спеціальним законодавчим актом²⁶ у лютому 2000 р. для іноземних інвесторів запроваджено національний режим валютного, митного і податкового регулювання. Відповідно, скасовані всі раніше прийняті законодавчі акти, що передбачали пільги та преференції для іноземного капіталу.

Крім цих законодавчих актів, які встановлюють загальний правовий режим іноземного інвестування, в українському законодавстві існують регулятори, що визначають незначні додаткові умови для окремих сфер – приватизації, прав власності на землю, заснування телерадіоорганізацій (таблиця 1).

Якщо в цілому характеризувати існуючу на сьогодні систему законодавчого регулювання допуску іноземних інвестицій в українську економіку, то вона формально за своїми принципами не суперечить прийнятим у світі стандартам для країн з ринковою економікою. Законодавство проголошує гарантії та вільний доступ іноземних інвестицій в країну. У повній відповідності до прийнятих стандартів українське законодавство допускає встановлення обмежень і заборон для іноземного інвестування тільки за одним параметром – "потреби національної безпеки". Зовнішньо відповідає світовим ліберальним стандартам і набір інструментів, передбачений Законом для здійснення регуляторної функції держави.

Однак чинне законодавство визначило лише загальні параметри та принципи побудови регуляторної системи. Воно не було підкріплене необхідним конкретним правовим механізмом і організаційно. На наш погляд, є дві основні причини, з яких в Україні не розвивається законодавство у цій сфері.

²⁵ Закону України від 19.03.1996 №93/96-ВР "Про режим іноземного інвестування".

²⁶ Закон України від 17.02.2000 р. №1457-ІІІ "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження".

Перша – легальна. Існуючий в країні жорсткий режим регулювання, що обмежує просування приватного капіталу до стратегічних підприємств української економіки, у більшості випадків не потребує окремого додаткового регулювання для іноземного капіталу. В українському суспільстві й дотепер існують побоювання щодо ризиків проникнення у стратегічні галузі приватного капіталу.

В Україні для приватного капіталу залишається закритою величезний сектор економіки. Його межі визначаються переліком видів діяльності, які можуть здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями²⁷, і переліком об'єктів, що не підлягають приватизації. На цей час, наприклад, до останнього переліку включено 1969 підприємств²⁸. Законодавчо встановлений інструмент, за допомогою якого зберігається великий вплив держави на післяприватизаційну діяльність стратегічних підприємств. За рішенням уряду у державній власності можуть закріплюватися контрольні пакети акцій розміром 50%+1 акція терміном на 3 роки з можливістю пролонгації²⁹. Навряд чи необхідно додатково збільшувати частку держави, коли у приватизації стратегічних підприємств бере участь іноземний інвестор.

Друга – тіньова. В корумпованих країнах, до яких належить Україна, адміністративні послуги досить часто перетворюються в товар, і для цього специфічного ринку не потрібне ефективне законодавство. Учасників такого ринку цілком задовольняє законодавство декларативного характеру, яке за своєю зовнішньою формою не завдає шкоди іміджу країни. Але в той же час дозволяє "вручну", неформальним способом здійснювати клієнтське обслуговування покупців адміністративних послуг.

Спробуємо продемонструвати рівень дієздатності інструментарію, запропонованого офіційною (правовою) регуляторною системою.

Критерії визначення зони регулювання

Критерії визначають, як було вказане вище, категорії іноземних інвесторів, що підпадають під регулювання, та сфери економіки, доступ до яких іноземних інвесторів підлягає регулюванню з боку держави.

Під регулювання підпадають такі категорії інвесторів:

- іноземні підприємства (100% іноземного капіталу),
- підприємства з іноземними інвестиціями (починаючи з 10% іноземного капіталу),
- іноземні інвестиції.

Як бачимо, в українському законодавстві встановлений досить низький поріг (розмір корпоративних прав), який надає державі право застосувати до підприємства з іноземними інвестиціями регуляторні заходи. За цим параметром нераціонально розширена зона регулювання.

Закон про режим іноземного інвестування лише називає ключовий критерій "потреби національної безпеки", за яким можуть визначатися межі зони регулювання. Конкретизація критерію передбачається іншим законодавством.

Загальне тлумачення самого поняття "національна безпека" ми можемо знайти у відповідному Законі України "Про основи національної безпеки України"³⁰. Згідно зі ст.1 Закону "національна безпека" – це "захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якою забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам...".

Закон включає досить великий перелік моментів, які можуть розглядатися як загрози національним інтересам у різних напрямках. Зокрема, ст.7 визначає загрози національним інтересам в економічній

²⁷ Ст.5 Закону України "Про підприємництво"

²⁸ Постанова Верховної Ради України від 03.03.1995 г. №88/95-ВР "Про перелік об'єктів, які не підлягають приватизації у зв'язку з їх загальнодержавним значенням".

²⁹ Ст.7 Державної програми приватизації на 2000-2002 роки

³⁰ Закон України від 19.06.2003 №964-IV "Про основи національної безпеки України"

сфері від присутності іноземного капіталу:

- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків,
- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки.

Однак, незважаючи на величезне значення цих загроз для України, механізм регулювання доступу іноземних інвесторів в українську економіку не має конкретної технології та конкретних параметрів, на основі яких можуть бути визначені перелічені ризики. Це неодноразово і наполегливо в останні роки відмічають спеціалісти та експерти як головну причину неефективності державної регуляторної політики.

Таблиця 1

Спеціальні обмеження і заборони, встановлені в Україні для іноземних інвесторів

Найменування закону	Перелік обмежень і заборон
Господарський кодекс України	Ст.116 п. 5 – Законом можуть бути визначені галузі господарювання та/ або території, для яких встановлюються загальний розмір участі іноземного інвестора, а також території, на яких діяльність підприємств з іноземними інвестиціями (частка іноземного інвестора перевищує 10%) обмежується або забороняється, виходячи з вимог національної безпеки. Ст.117. – іноземні підприємства (частка іноземного капіталу становить 100%) не можуть бути створені в галузях, що мають стратегічне значення для країни.
Земельний кодекс України	Ст.82 – для іноземних інвесторів встановлюється особливий порядок одержання права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення.
Про режим іноземного інвестування	Ст.7 – Законами України можуть визначатися території, на яких діяльність іноземних інвесторів і підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог національної безпеки.
Про основи національної безпеки України	Ст.7 – до загроз національним інтересам і національній безпеці в економічній сфері віднесені: • критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків • небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки
Про приватизацію державного майна	Ст.5 п. 4 – переліки об'єктів групи Г (стратегічні підприємства), у приватизації яких беруть участь іноземні інвестори, затверджуються Верховною Радою за поданням Кабінету Міністрів.
Державна програма приватизації на 2000-2002 роки	п. 71 – при приватизації земельні ділянки під об'єктами можуть передаватися іноземним інвесторам тільки в довгострокову оренду.
Про телебачення і радіомовлення	Ст. 12 п. 2 - забороняється заснування телерадіоорганізацій іноземними юридичними та фізичними особами.

В українському законодавстві поряд із загальним критерієм "потреби національної безпеки" є кілька конкретніших вказівок на межі зони регулювання доступу іноземних інвестицій в українську економіку (таблиця 1).

Галузі, що мають стратегічне значення для країни. Наш аналіз показав, що в регуляторній практиці України подібний статус галузі, фактично, не використовується. В чинному законодавстві відсутня специфікація, за якою галузь може одержати подібний статус. Нема і конкретних переліків стратегічних галузей, затверджених відповідними органами законодавчої або виконавчої влади.

Стратегічні підприємства (організації). Цей статус широко використовується в регуляторній практиці України³¹. Проте статус стратегічного підприємства щодо регулювання доступу іноземних

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2003 №695 "Про визнання критеріїв віднесення підприємств (організацій) до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави".

інвесторів в українську економіку використовується лише в приватизації³². Такі підприємства об'єднані у групу Г. Для цієї групи об'єктів застосовується спеціальна система одержання дозволу на участь іноземних інвесторів в їх приватизації.

Існуючий механізм застосування цього статусу досить раціональний і технологічно відпрацьований.

Чіткі критерії, за якими встановлюється статус стратегічного підприємства (організації):

- 1) суб'єкти природних монополій, які здійснюють свою діяльність на загальнонаціональному ринку, а також які посідають монопольне (домінуюче) становище на загальнонаціональному ринку за умови, що товари мають важливе соціально-економічне значення;
- 2) їхня діяльність пов'язана із забезпеченням оборони і безпеки держави;
- 3) це підприємства паливно-енергетичного комплексу, які входять в єдину енергетичну систему;
- 4) забезпечують функціонування інфраструктури загальнодержавного значення (електрозв'язок, транспорт, магістральні газо- і нафтопроводи);
- 5) здійснюють видобуток і переробку корисних копалин загальнодержавного значення;
- 6) становлять науково-технічний потенціал країни;
- 7) мають значну питому вагу (понад 0,5%) в обсязі національного експорту;
- 8) чисельність працівників – понад 5000 осіб;
- 9) які є платниками великого податку (сукупний дохід – понад 100 млн. грн., загальна сума нарахованих платежів у бюджет – 5 млн. грн., загальна сума ПДВ, що декларується для повернення з бюджету, – 50 млн. грн.).

Реально діє спеціальна технологія одержання статусу стратегічного підприємства. Він надається за рішенням Кабінету Міністрів, існує спеціальний перелік стратегічних підприємств, встановлені процедури включення до нього і виключення з нього підприємств³³. На сьогодні до цього переліку входять 443 об'єкти державної та недержавної власності.

Права власності на земельні ділянки. Законодавство встановлює особливий режим надання прав власності на землю для іноземних інвесторів. Передбачені чітко визначені обмеження і заборони. В чому проявляється стійке масове уявлення населення про ризики для країни, якщо земля надаватиметься у власність іноземним інвесторам.

При заснуванні телерадіоорганізацій. Також відображає масові уявлення суспільства про необхідність запобігання проникненню іноземних інвесторів як представників інших країн до інформаційної сфери, яка має дієвий вплив на населення. Причому законодавство надає чітко визначений та цілком однозначний підхід.

Огляд понять та критеріїв, що пропонує українське законодавство для ідентифікації зони регулювання присутності іноземного капіталу в економіку країни, показує, що, за винятком одиничних випадків, які мають обмежену зону використання, вони через свою невизначеність не можуть застосовуватися на практиці.

Таким чином, існуюча правова база, що регулює режим іноземного інвестування, залишає широкі прогалини, де виникає можливість для "ручного" визначення зони регулювання. Це створює реальні ризики для національних інтересів, оскільки, з одного боку, може призвести до штучного обмеження притоку іноземних інвестицій в українську економіку за мотивами корпоративних інтересів, з другого – відкрити важливі для національної безпеки сфери для безконтрольного доступу іноземних інвесторів.

³² Ст.5 п.4 Закону України "Про приватизацію державного майна"

³³ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. №1734 "Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави"

Способи регулювання

В українському законодавстві досить безсистемно наведені способи регулювання та умови їх застосування в практиці іноземного інвестування (таблиця 1). Вибір способів регулювання обмежений.

Заборона

Пряма заборона присутності іноземних інвесторів встановлена для:

- 1) створення іноземних підприємств у галузях, які мають стратегічне значення для країни, що досить невизначено;
- 2) заснування іноземними фізичними та юридичними особами телерадіоорганізацій,
- 3) придбання іноземними юридичними та фізичними особами земельних ділянок у власність.

На сьогодні чітко не визначений склад сфер, де заборонена присутність іноземного капіталу за мотивами ризиків для національних інтересів. Відсутність системи прямих заборон для іноземних інвесторів частково компенсується тим, що в країні існує завищений бар'єр для входження в стратегічні сфери економіки в цілому для приватного капіталу.

Однак продовження реформи власності в країні вимагає відкриття стратегічних сфер для входження приватного капіталу. Так, в проекті Програми соціального та економічного розвитку на 2008 рік, який передав парламенту уряд В.Януковича, тільки за один рік передбачено скорочення переліку об'єктів, які заборонені для приватизації, на 400 найменувань. Важливі для національних інтересів об'єкти будуть автоматично відкриті й для доступу іноземних інвесторів. Можна очікувати, що тоді виникне невідкладна потреба в конкретизуванні системи заборони/ обмежень саме для іноземних інвесторів.

Дозвіл

Відповідно до закону "Про режим іноземного інвестування" іноземні інвестиції не потребують процедури ухвалення, а лише підлягають державній реєстрації. У ст. 14 підкреслюється, що відмова від реєстрації з позицій недоцільності здійснення іноземної інвестиції не допускається. Декларативно закон передбачає, що іноземні інвестори не повинні одержувати індивідуальний дозвіл на доступ у ті сфери, для яких законодавчо не встановлені обмеження для іноземного капіталу.

Однак у правових регламентах, які діють у державному секторі економіки, прямо чи посередньо присутні дозвільні процедури, причому саме у варіанті "доцільність–недоцільність", що відкриває простір для застосування "ручного" регулювання.

Зокрема, у приватизації. Згідно зі ст. 5 п. 4 Закону "Про приватизацію державного майна" переліки об'єктів групи Г, у приватизації яких беруть участь іноземні інвестори, мають затверджуватися Верховною Радою за поданням Кабінету Міністрів. Існує явно подвійний рівень дозволу.

Непряма дозвільна процедура у формі узгодження рішення діє також при створенні підприємств з іноземними інвестиціями, коли партнером виступає держава.

Регулювання розміру корпоративних прав

Законодавство, що регулює іноземне інвестування, не передбачає обмежень з приводу розміру корпоративних прав іноземних інвесторів в окремих компаніях і галузях економіки з метою захисту національних інтересів. На сьогодні для приватного капіталу непряме регулювання за цим параметром має місце лише у державному секторі. Воно застосовується для забезпечення сили впливу держави як акціонера на управління стратегічними компаніями:

- у приватизації для стратегічних об'єктів передбачена можливість збереження у державній власності контрольного пакета акцій 50%+1 акція. Ця норма діє для всіх недержавних інвесторів і автоматично поширюється на іноземних інвесторів;
- у практиці створення підприємств з іноземними інвестиціями за участю держави. За державою, як правило, закріплюється контрольний пакет акцій 50%+1 акція.

Ця норма передбачається, але застосовується за рішенням чиновників. Наприклад, з цього powodu йдуть постійні дебати стосовно визначення умов приватизації "Укртелекому", Одеського припортового заводу та інших стратегічних підприємств. У свій час при повторному продажу акцій найбільшого металургійного комбінату країни ВАТ "Криворіжсталь" не передбачалося збереження контрольного пакета акцій у державній власності.

Інші форми контролю

В Україні неодноразово робилися спроби ввести у практику приватизації інститут "золотої акції", за допомогою якої в розвинених країнах держава здійснювала контроль над постприватизаційною діяльністю стратегічних підприємств. Однак ці ідеї завжди зустрічали великий опір. Експерти та інвестори, і для цього були підстави, побоювались, що за допомогою золотої акції державні органи безконтрольно втручатимуться в управління компаніями.

Роль золотої акції в українській приватизації виконує договір купівлі-продажу, в якому закріплюються умови подальшої діяльності приватизованого об'єкта.

Спочатку практика укладання договорів набула стихійного характеру. Але подальше удосконалення процесу приватизації пішло в ліберальному напрямку – було впроваджено законодавче обмеження переліку умов і термінів (до трьох років), на які вони можуть встановлюватися для інвесторів.

Однак в останні роки в діяльності органів приватизації появилися нові тенденції, в яких віддзеркалюються певні ідеологічні підходи. Керівництво ФДМУ, яке дотримується соціалістичних поглядів, з недовірою сприймає просування приватних, у тому числі іноземних інвесторів у стратегічні сфери економіки. В нових договорах купівлі-продажу ФДМУ намагається максимально розширити перелік умов для інвесторів, особливо в частині соціальних зобов'язань, і продовжити термін їх дії до 10 років.

ФДМУ настійливо виступає ініціатором судового провадження справ про повернення у державну власність стратегічних об'єктів на підставі невиконання умов раніше укладених договорів купівлі-продажу. Зокрема, декілька публічних виступів з цього приводу стосувалися компанії Mittal Steel Germany GmbH, яка купила пакет акцій комбінату "Криворіжсталь"³⁴. Загроза судового розгляду виникла через затримку на кілька місяців виконання умови щодо виплати винагороди працівникам за підсумками попереднього року.

Українське приватизаційне законодавство не має чіткого регламенту, який визначав би підстави для повернення приватизованого об'єкта у державну власність, а також умови повернення витрат інвесторів на придбання та вкладені інвестиції. Іноземні інвестори відчують невпевненість своїх прав власності, особливо за умов, коли публічні претензії виставляються від державного органу.

Політичні лозунги щодо перегляду результатів приватизації відродилися в процесі передвиборної боротьби у вересні 2007 р.

Процедура прийняття рішень

Через відсутність конкретних регламентів існуюче законодавство фактично віддає на розсуд чиновників прийняття рішення щодо доступу іноземних інвестицій в українську економіку. Досить розпливчасті критерії – "національна безпека" і "галузі, що мають стратегічне значення" – дають надзвичайно велику свободу чиновникам, які одержали можливість безконтрольно вдаватися до способів "ручного" регулювання.

Українська практика не виробила ефективної технології прийняття рішень. Навіть добросовісний чиновник не в змозі прийняти рішення за таким складним критерієм як потреби національної безпеки на базі тільки свого особистого досвіду.

В країні відсутня прозора і публічна офіційна інформація, яка дозволяла б іноземним інвесторам орієнтуватися в українській регуляторній системі.

³⁴ <http://gazeta.delo.ua/?date=2006-05-10&id=6291>

2.2. Неформальна система

Основну роль у регулюванні доступу іноземних інвестицій в українську економіку відіграє неформальна система. Оскільки українські бізнес-групи мають великий вплив на владу, то рішення досить часто приймаються через призму їх корпоративних інтересів.

Нижче наведені головні чинники діючої в Україні неформальної системи регулювання допуску іноземних інвесторів в економіку.

Дозвільна система. В Україні, незважаючи на декілька спроб дерегуляції підприємницької діяльності, зберігається дозвільна система для всіх господарюючих суб'єктів, у тому числі для іноземних інвесторів. А там, де чиновник має право надавати дозвіл, досить легко здійснювати селекцію. Окрім офіційної, в країні діє неформальна дозвільна система. Іноземні інвестори у випадку стратегічних об'єктів мають пройти по довгому адміністративному ланцюгу: адміністрація підприємства – міністерство – місцеві органи – Кабінет Міністрів – Верховна Рада.

Непрозорий та кулуарний відбір іноземних інвесторів. В Україні, фактично, до останнього часу застосовувався неконкурентний відбір іноземних партнерів при створенні підприємств з іноземними інвестиціями за участю держави. Відбір інвесторів здійснювався кулуарно, критерії відбору були непрозорими. При такому механізмі іноземні інвестори потрапляли в повну залежність від рішення конкретних чиновників – на рівні окремих міністерств та уряду. Непрозорість і кулуарність зберігається й зараз, коли робляться спроби перейти до конкурсного відбору інвесторів. Останній за часом наочний приклад – це конкурсний відбір інвесторів для добудови Криворізького гірничо-збагачувального комбінату окислених руд (КГОКОР)³⁵. Рішення конкурсної комісії про переможця викликало велику критику, оскільки, як і раніше, воно приймалося кулуарне і непрозоре³⁶.

Штучне розширення сфери заборони на приватизацію. Рішення щодо заборони на приватизацію приймаються за критерієм загальнонаціонального значення підприємства, під який, за бажанням, можна підвести надзвичайно широке коло об'єктів. Так, у 2005 р., коли команда нового президента В.Ющенка проголосила вільний доступ до приватизації стратегічних підприємств для іноземних інвесторів, у парламенті через лобістів почався інтенсивний процес включення підприємств до переліку об'єктів, які не підлягають приватизації. З 37 законопроектів, пов'язаних з приватизацією, 23 були присвячені цьому питанню. За п'ятирічний період (2002-2007 рр.) кількість підприємств, включених до переліку об'єктів, які заборонені до приватизації, збільшилася в 1,5 рази (з 1262 до 1969).

Застосування неприватизаційних способів набуття прав власності і контролю. Ці способи досить широко використовуються вітчизняними інвесторами. За їх допомогою вони мають можливість опанувати позиції в тих або інших економічних секторах і при цьому уникнути небажаної конкуренції, в тому числі з боку іноземних інвесторів. До таких способів відносяться: а) фіктивне банкрутство, б) викуп додаткової емісії акцій, в) внесення державного майна у статутний фонд приватної компанії без зобов'язання повернення його у державну власність. Особливе місце в цьому процесі посідає існуюча в країні система надання приватним компаніям права на управління державними корпоративними правами та проникнення до складу органів управління державних компаній. Ці сфери втрачають привабливість для іноземних інвесторів.

Спостерігачі відмічають в останній час активне просування представників найпотужнішої української бізнес-групи "System Capital Management" (SCM) в керівництво державних підприємств "Укрзалізниця"³⁷, "Енергоринок", НАК "Нафтогаз України", НАК "Енергетична компанія України" та інші³⁸. SCM зараз робить спроби встановити контроль над найбільшою в країні енергогенеруючою

³⁵ <http://www.korrespondent.net/main/print/198283>

³⁶ <http://www.korrespondent.net/main/print/198283>

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2006 р. №1228

³⁸ Делова столица, №48, 29 листопада 2006. – С.1

компанією "Дніпроенерго" за допомогою процедури банкрутства і додаткової емісії акцій. Компанія приваблює іноземних інвесторів.

Маніпулювання умовами приватизації. Державна програма приватизації на 2000-2002 роки впровадила раціональний спосіб приватизації – продаж стратегічного об'єкта промисловому інвестору. Спеціальна категорія покупців впроваджувалася з метою поставити бар'єр для участі у приватизації недобросовісних фінансових посередників. Цей спосіб приватизації передбачав попередню селекцію покупців за спеціальними кваліфікаційними вимогами. Однак при використанні нового способу у чиновників появилась свобода прийняття рішень, що призвело до появи механізму "замовної" приватизації. Кваліфікаційні вимоги іноді встановлювались під заздалегідь вибраного українського інвестора, наближеного до влади.

В останні роки існування режиму президента Л.Кучми механізм "замовної" приватизації став масово використовуватися з метою відсіювання при приватизації стратегічних підприємств більш конкурентноспроможних іноземних інвесторів. До найрезонансніших прикладів тих років відносяться продажі трьох великих стратегічних підприємств країни: ВАТ "Нікопольський завод феросплавів" (2003 р.)³⁹ та ВАТ "Криворіжсталь" (2004 р.)⁴⁰, коли до приватизації не були допущені потужні іноземні інвестори.

Практика продажу стратегічних об'єктів, так званому, промисловому інвестору продовжується до сих пір. Найбільший резонанс у 2006 р. отримали конкурси з продажу пакетів акцій двох підприємств – ХК "Луганськтепловоз"⁴¹ і ВАТ "Комсомольське рудоуправління"⁴². Для них встановлені додаткові конкурсні умови у вигляді кваліфікаційних вимог до покупця, які однозначно оцінені експертами, президентом В.Ющенком і Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України як такі, що розраховані на заздалегідь вибраного інвестора.

Недосконалість корпоративного права, що досить широко використовується для боротьби за домінування в управлінні компаніями. У ряді випадків гарантію безпеки для іноземних інвесторів не надає навіть партнерство держави. В Україні масово порушуються права акціонерів, зокрема у виплаті дивідендів, є випадки прямого "викидання" іноземних інвесторів зі спільних підприємств без належної компенсації.

Таку неформальну практику регулювання доступу в українську економіку іноземних інвесторів спробували поламати новий президент В.Ющенко і його команда, яка прийшла до влади у 2005 р. У повній відповідності до революційних настроїв нова команда різко качнула "маятник" інвестиційної політики в протилежний бік – проголосила перехід до політики відкритої економіки.

Президент та урядова команда сприймали національний великий капітал як головного носія негативних ознак старої олігархічної економіки. Великий капітал розглядався ними і як політичний супротивник, оскільки становив фінансову основу попереднього режиму. В силу цього, перспективи розвитку країни нова команда президента В.Ющенка бачила в залученні транснаціонального капіталу, що сприймався ними як носій масштабних інвестиційних ресурсів, передових технологій, соціально відповідальних принципів ведення бізнесу. Іноземному капіталу відводилася визначальна роль у позитивній трансформації української економіки.

Проте спроби лібералізації доступу іноземних інвесторів в українську економіку, як і продемонструвала подальша практика, далеко неоднозначно були сприйняті суспільством, у першу чергу українським капіталом. Для розуміння підстав виникнення розбіжностей у сприйнятті ідеї відкритої економіки слід розрізняти участь іноземних інвесторів у приватизації, де здійснюється

³⁹ <http://www.nzf-yes.net>.

⁴⁰ Деловая столица. –21 июня 2004. –С.15, 5 июля 2004. – С.14

⁴¹ http://www.spfu.gov.ua/ukr/news_big.php?id=2253&noanons=noanons&all_news=&page=1, кваліфікаційні вимоги до покупця при продажу ДХК "Луганськтепловоз" були розраховані на російського інвестора, але через нього реалізовувалися інтереси певних українських компаній.

⁴² Інвестгазета, №41, 16-22 октября 2006. – С.39, кваліфікаційні вимоги до покупця при продажу ВАТ "Комсомольське рудоуправління" були розраховані на Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча

розподіл державних активів, від купівлі ними активів, що вже належать українському приватному сектору.

Продаж українських приватних активів – є добровільні акції, що здійснюються при повному узгодженні інтересів обох сторін. Власник активів отримує за них ціну, що перевищує його оцінку корисності об'єкта – адже в іншому разі він не дав би добровільної згоди на його продаж. Отже в цьому випадку очікуваним з боку українського капіталу є лобіювання на користь політики лібералізації допуску іноземних інвесторів у національну економіку. Отримані кошти за сприятливих умов знову вкладатимуться в економіку країни. Таким чином, за відсутності інших факторів (таких, як національна безпека) відкриття економіки суспільством сприймається як таке, що заслуговує на сприяння.

Інша за характером ситуація складається у сфері приватизації. Держава має право вибирати спосіб та умови продажу на користь того чи іншого інвестора. При вільному допуску іноземних інвесторів до приватизації умови участі в ній українських інвесторів ускладнюються: виникають додаткові ризики (посилення конкуренції) та втрати (за рахунок конкуренції збільшується ціна). Одержання бюджетом більших коштів тільки опосередковано "компенсує" інтереси українського інвестора (можливе зниження податкового тиску). Однак ця "компенсація" розпорошена, неявна, а тому, фактично, не стимулює його інтерес. Через це, безвідносно до дійсної користі для країни, така приватизація викликати значний політичний опір.

Крім того, протекціонізм на користь вітчизняного інвестора дає українському приватному сектору (в цілому чи окремим групам) можливість отримувати надприбуток за рахунок купівлі активів за ціною, меншою від їх вартості на вільному ринку. Це ще одна важлива підстава, яка змушує українських інвесторів активно протидіяти встановленню вільного доступу до приватизації для іноземних інвесторів. Суспільство не сприймає ситуації, коли завуальовані переваги від приватизації одержуватимуть іноземні ("чужі") інвестори.

Звісно, при виборі підходів до організації приватизації – протекціонізм або вільна конкуренція – слід мати на увазі, що, як і за будь-якого протекціонізму, це де-факто означає допомогу покупцям цих активів за рахунок недотриманих доходів державного бюджету.

Обидва післяреволюційних уряди Ю.Тимошенко і Ю.Єханурова не забезпечили перехід до системної політики відкритої економіки. Не була прийнята необхідна правова база.

Першим і, як виявилось, єдиним об'єктом, на якому на практиці були застосовані нові підходи в приватизації, став повторний продаж 92,3% акцій ВАТ "Криворіжсталь", який в ході реприватизаційних дій уряду Ю.Тимошенко був повернений у державну власність. Вперше в Україні при приватизації стратегічного державного підприємства запроваджено новий спосіб продажу, який передбачав вільний доступ для іноземних інвесторів⁴³. Основним критерієм, за яким визначався переможець, в кінцевому підсумку, стала ціна, яку запропонував покупець.

Претендентами на найпотужніший металургійний комбінат країни виступили: від України – консорціум, до складу якого входила одна з великих українських металургійних ФПГ "Індустріальний союз Донбасу", ТОВ "Смарт-груп" з російським капіталом і найбільший світовий металургійний трейдер – компанія Mittal Steel Germany GmbH. Переможцем стала компанія Mittal Steel Germany GmbH. Український великий капітал поки що не зміг успішно конкурувати з транснаціональними компаніями світового значення.

Після перемоги на парламентських виборах у березні 2006 р. Партії регіонів великий український капітал посилив свої позиції у владі. Спостерігачі відмічали певні тенденції до реставрації протекціоністської політики стосовно національного капіталу.

⁴³ Конкурс з використанням відкритості пропонування ціни за принципом аукціону, затверджений Наказом ФДМУ від 11.07.2005 р. №2029 "Про затвердження змін та доповнень до Положення про порядок проведення конкурсів з продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств"

Проте процес реставрації протекціоністської політики набув специфічного характеру:

- по-перше, національний капітал не був зацікавлений у відновленні протекціоністської політики в її старій олігархічній моделі. Великі українські бізнес-групи перетворилися на визнаних операторів світових ринків, для яких явний патронат влади міг обернутися втратою доходів. Вони могли стати об'єктами антидемпінгових розслідувань;
- по-друге, всередині країни між великими українськими бізнес-групами виникла жорстка конкуренція. Вони об'єктивно виявилися зацікавленими у встановленні рівних умов інвестування та господарювання. Використовуючи суди, адміністративний ресурс, бізнес-групи починають активно боротися з випадками встановлення переваг на ринку і в приватизації;
- по-третє, бізнес-групи відчувають дефіцит інвестиційних ресурсів у своїй діяльності й розуміють негайні потреби припливу іноземних інвестиційних ресурсів для розвитку української економіки в цілому. Вони не зацікавлені у встановленні жорстких бар'єрів для проникнення іноземного капіталу в країну. Тим паче, що частина іноземного капіталу є їх власним офшорним капіталом, який входить в українську економіку найбільш дешевим (мінімізація податків) та безпечним (більш захищеним від політичних ризиків) способом.

Образно кажучи, українські бізнес-групи прагнуть встановити за допомогою влади специфічну політику "керованої глобалізації". Вони схильні підтримати державну політику, що сприяє притоку іноземного капіталу в країну, але при цьому зацікавлені у важелях, за допомогою яких можна корегувати цей потік. Політика "керованої глобалізації", яку пробує проводити великий український капітал, співзвучна досить широкому колу "захисників національних інтересів", що виступають проти масового проникнення іноземного капіталу в країну. І ці дві компоненти неможливо не враховувати при виборі політики регулювання доступу іноземних інвесторів до української економіки.

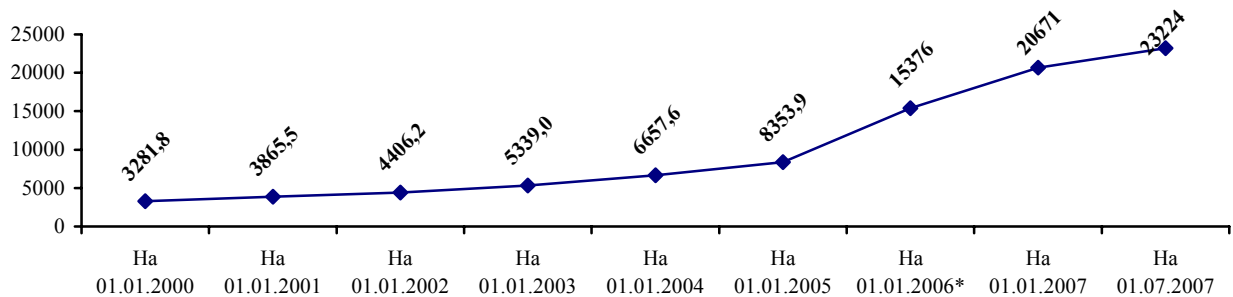
При виборі політики регулювання доступу іноземного капіталу в країну слід реалістично оцінювати співвідношення між окремими потужними групами інтересів. Доцільно, щоб ця політика за стратегічним змістом і правовим оформленням оптимально відображала складну комбінацію інтересів. Інакше протекціоністська компонента, в реалізації якої зацікавлені досить потужні групи українського суспільства, знову відійде у сферу неформальних взаємовідносин влади та бізнес-груп. Це демонструє практика останнього часу, що надає численні приклади активного будівництва неформальної системи керування глобальними процесами, до яких інтегрується Україна. Офіційно визнані форми протекціонізму несуть менші ризики для національної економіки, оскільки підлягають громадському контролю, ніж тіньове "ручне" регулювання, яке повністю виходить з-під її контролю.

2.3. Фактор іноземного капіталу в українській економіці

Іноземний капітал в економіці України поки що не відіграє визначальну роль. Протекціоністська політика, знижуючи конкуренцію з боку іноземного капіталу, дозволила українському капіталу опановувати доходні галузі та види діяльності. Обсяги прямих іноземних інвестицій станом на 01.07.2007 р. становили \$23224,2 млн. або лише \$491 в розрахунку на 1 особу. Для порівняння: на 1 особу в українській економіці приходиться основних засобів на суму \$4427.

Однак обсяги іноземних інвестицій, особливо в останні роки, постійно зростають. Порівняно з 2000 р. вони зросли більше ніж у 6 разів. Причому піковий сплеск прийшовся на 2005 р., коли команда президента В.Ющенка на практиці застосувала принцип вільного доступу до приватизації для іноземних інвесторів.

Рисунок 1. Динаміка прямих іноземних інвестицій в економіку України (\$ млн.)



*Разом з оплатою продажу акцій "Криворіжсталі" (без оплати – 12175,2).

На відміну від постсоціалістичних країн Східної Європи та Балтії локомотивом відродження української економіки став вітчизняний великий капітал. Він і дотепер залишається головним чинником, що забезпечує високі темпи економічного зростання. Іноземний капітал відіграв позитивну роль у розвитку лише окремих сфер української економіки.

Відсутність стратегії інвестиційної політики та ефективних механізмів регулювання допуску іноземного капіталу призвела до його стихійного розподілу в різних сферах української економіки. В окремих сферах присутність іноземного капіталу створила помітні ризики для національних інтересів. Досить чітко проглядається монополізація окремих сфер іноземним капіталом, причому переважно однієї країни:

- російські інвестори монополізували сектор переробки нафти та роздрібного продажу нафтопродуктів (5 із 6 великих нафтопереробних заводів), чим збільшили енергетичну залежність України від зовнішніх факторів,
- російським інвесторам належать 50% статутного фонду Компанії "РосУкрЕнерго", якій надане монополієне право на імпорт стратегічного продукту для країни – природного газу,
- російські інвестори монополізували ринок мобільного зв'язку - 81,3%⁴⁴,
- за останні роки різко збільшилась частка іноземного капіталу в статутному капіталі українських банків. Станом на 01.01.2007 р. вона досягла 32,8% (на 01.01.2005 р. – 9,6%)⁴⁵.

Реальну загрозу являє горизонтальне поглинання, коли капітал однієї країни походження одержує монополієний контроль над тією чи іншою економічною сферою. До реальних ризиків такої монополії можна віднести функціонування внутрішніх товарних ринків під сильним впливом зовнішніх чинників, недобросовісна конкуренція (закриття виробництва тощо), завдання шкоди навколишньому середовищу тощо. Особливо, якщо це дає синергетичний ефект, як у випадку з Росією, яка для України є головним енергетичним донором.

Як потенційну загрозу національним інтересам можна розглядати численні спроби потужних російських державних структур – "Газпрому" і РАО "ЄЕС" – домогтися підтримки української влади та взяти участь у приватизації українських стратегічних об'єктів⁴⁶. Досить активний політичний тиск на Україну з боку "Газпрому" і РАО "ЄЕС" відчувався у 2002-2003 роках. Питання участі двох головних енергетичних структур Росії у приватизації українських стратегічних активів неодноразово були предметом переговорів тодішнього українського і російського президентів. Останні за часом спроби відмічалися з боку Росії у переговорах з урядом В.Януковича. Росія як держава зацікавлена в проникненні в українську економіку з метою впливу на політику головної для неї країни-транзистора (транспортування енергетичних ресурсів у Європу).

⁴⁴ <http://www.ukranews.com/ukr/article/61234.html>

⁴⁵ http://www.bank.gov.ua/Bank_supervision/Dynamics/2001-last.html

⁴⁶

Таким чином, специфічний формат історичного розвитку України призвів до того, що, *незважаючи на невелику частку іноземного капіталу, українська економіка виявилася досить чутливою до його присутності*. Ця чутливість пов'язана з такими моментами:

- залежність від зовнішніх факторів, яка проявляється в залежності від імпорту енергетичних ресурсів і масштабів експорту української продукції, в першу чергу продукції чорної металургії;
- монополізація виробництва, яка забезпечує контроль іноземних інвесторів над окремими внутрішніми товарними ринками,
- слабкість держави як регулятора (неефективна державна регуляторна система і масштабна корупція), що породжує ризики для національних інтересів від дій потужних іноземних інвесторів (ріст безробіття, поширення екологічно "брудних" виробництв, руйнування значимих для країни технологічних комплексів тощо),
- наявність сильної політичної складової у визначенні економічної політики. По-перше, ризики для України можуть виникнути від проникнення іноземного капіталу з неекономічними цілями (наприклад, контроль над транзитом енергетичних ресурсів у Європу), особливо у випадку, коли інвестори – потужні державні структури. По-друге, ризики від політичної дестабілізації, яку можуть викликати протидії прибічників "захисту національних інвесторів/товаровиробників".

3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Для України набуває актуальності проблема регулювання процесу масового проникнення іноземного капіталу в національну економіку. Це новий історичний виклик, який виник на сучасному етапі розвитку країни.

Приватизація у найближчі роки залишиться одним із головних каналів проникнення іноземного капіталу у стратегічні сфери економіки. Однак, як показав наш аналіз, *механізм регулювання інвестиційної сфери, в тому числі приватизації не розрахований на виконання зростаючих функцій щодо захисту національних інтересів*. Регулювання доступу іноземних інвестицій до приватизації, як і в цілому до української економіки, здійснюється переважно в неформальному режимі.

У зв'язку з цим для України надзвичайно зростає потреба у новій конструктивній політиці приватизації, яка враховувала б геополітичні чинники, європейський вектор розвитку країни та досить складний баланс інтересів, що сформувався у суспільстві на сьогоднішній день. Реально це означатиме застосування способів продажів державних активів, що забезпечують вільний доступ для іноземного капіталу. Разом з цим, у механізм приватизації необхідно вбудувати інструменти, які дозволяють надійно захистити національні інтереси країни.

Нижче назвемо кілька загальних чинників, які, на нашу думку, необхідно враховувати при формуванні механізмів регулювання участі в приватизації іноземних інвесторів.

1) Формуючи власну інвестиційну політику, Україна, насамперед, має враховувати *великий позитивний ефект від припливу іноземного капіталу*. Країна може отримати значні переваги в економічному зростанні, оскільки:

- українська економіка відразу одержить потужний інвестиційний ресурс, який не в змозі поки що забезпечити молодий вітчизняний капітал;
- іноземний капітал зможе задовольнити потреби тих видів діяльності, які зараз відчувають інвестиційний дефіцит у зв'язку з великим терміном окупності вкладень, що не приваблює український капітал;

- завдяки іноземним інвесторам буде здійснений швидкий імпорт в українську економіку сучасних технологій і менеджменту, прискориться її структурна перебудова (розвиток постіндустріального сектора);
- прихід іноземного капіталу стимулює процес утвердження стандартів ринкової економіки та соціально відповідальної поведінки бізнесу, особливо якщо це капітал з розвинених країн.

Приєднання України до світових глобальних процесів означає, що країна при формуванні власної інвестиційної політики орієнтуватиметься на міжнародні стандарти побудови економіки відкритого типу.

2) Водночас *прихід іноземного капіталу, передусім потужного транснаціонального капіталу, завжди супроводжується проблемами*, до яких стають небайдужими влада, національний капітал і громадськість країни. До них можна віднести:

- небезпечне посилення дії зовнішніх чинників на розвиток національної економіки (кон'юнктура світового ринку та корпоративні інтереси іноземних компаній). Не виключено, що через поведінку іноземних інвесторів можуть реалізовуватися й політичні настанови іншої держави;
- появу негативних тенденцій у структуруванні економіки: концентрація виробництва нижчого рівня (екологічно "брудного" циклу, як у металургії, складальному, сировинному виробництві, з використанням дешевої некваліфікованої праці тощо), посилення диференціації у рівні розвитку окремих галузей або регіонів, формування товарної структури, що порушує структуру внутрішнього споживання (виробничого та особистого);
- формування такого напрямку фінансових потоків іноземних інвесторів, що забезпечить їм одержання надприбутків і водночас обмежить відповідний приріст надходжень у державний бюджет країни, яка залучає інвестиції;
- іноземний капітал як більш потужний і конкурентноспроможний здатний витіснити чи блокувати розвиток національного капіталу;
- відчуженість іноземного капіталу від суспільства, він може не сприймати соціальні проблеми країни, у якій розміщається (звільнення працівників, що призведе до зростання безробіття, ліквідація традиційних систем соціального обслуговування працівників і населення, відмова від використання продукції місцевого виробництва, завдання шкоди інтересам масових споживачів тощо).

Це особливо небезпечно для України, яка поки що не має міцної та ефективної системи державного регулювання підприємницької діяльності, яка могла б гарантувати захист національних інтересів та інтересів масових споживачів. В силу цього, недостатня ефективність державної регуляторної системи має компенсуватися додатковими регуляторами, що діють в межах інвестиційної сфери.

3) Аналіз показав, що протекціонізм стосовно вітчизняного капіталу і корупція в інвестиційній практиці України в значному ступені тримається на існуванні потужної неформальної системи регулювання доступу іноземного капіталу. Тому основним напрямком руху до економіки відкритого типу є *послідовне обмеження сфери застосування неформального регулювання*, що досягається за рахунок розробки та прийняття чіткої державної стратегії, дієздатного правового поля, прозорої та публічної технології. В приватизації це, насамперед, прийняття Державної програми на середньострокову перспективу. В Програмі необхідно передбачити спеціальний розділ, в якому визначалися б стратегічні підходи, технологія прийняття рішень і здійснення продажів стратегічних об'єктів за участю іноземних інвесторів. Законодавчі та нормативні акти мають жорстко регламентувати процедури, максимально обмежувати поле для прийняття рішень на неформальних підставах. Ефективними засобами контролю дій чиновників у всьому світі є: а) встановлення відповідальності за порушення при виконанні регламенту (склад процедур, їх термін тощо), б) забезпечення максимального громадського контролю за рахунок упровадження публічних та прозорих технологій прийняття рішень.

4) Сучасна українська економіка потребує широкого притоку іноземного капіталу. Однак Україна історично вже пройшла той етап, коли залучення іноземного капіталу було життєво важливим для загального відродження економіки. У країні на цей час накопичено власний національний капітал, що

починає активно експортуватися. Приток іноземного капіталу – це важливий, але додатковий фактор для підтримки високих темпів економічного зростання. Тому *впровадження спеціальних пільг і преференцій для залучення іноземного капіталу не актуально для України*. Більш актуальним є створення загальних привабливих умов для іноземних інвесторів, зняття необґрунтованих бар'єрів, поліпшення в цілому інвестиційного клімату в країні. У приватизації – це своєчасне доведення до потенційних інвесторів інформації про склад стратегічних об'єктів, які плануються до продажу, забезпечення доступності та повноти інформації щодо можливих обмежень на участь у приватизації конкретних об'єктів, створення раціональної системи супроводження інвесторів (правові та консультаційні послуги) тощо.

5) Для України при визначенні сфери регулювання процесу проникнення іноземного капіталу в економіку *великого значення набуває політична компонента*:

- Україна має невелику історію постсоціалістичного розвитку. Більшість населення все ще зберігає залишки соціалістичного менталітету. Саме це є тією соціальною базою, яка забезпечує успіх лівим політичним силам, що протидіють процесам роздержавлення і негативно сприймають проникнення іноземного капіталу в країну, особливо в стратегічні галузі.
- Великий український капітал, який функціонує, в основному, на світових ринках, вже не зацікавлений у реставрації патронату влади в старому форматі. Однак, володіючи міцними політичними позиціями, він не відмовиться від збереження контролю над процесом проникнення іноземного капіталу в українську економіку, особливо у сфері його інтересів.
- Україна як країна-транзистор і країна з великим внутрішнім ринком викликає політичний інтерес з боку ряду інших країн. Тому через проникнення іноземного капіталу, особливо потужних державних компаній, можуть реалізовуватися неекономічні цілі.

Врахування політичної складової дозволить здійснити адаптацію до нових ліберальних стандартів без болісного для суспільства ривка. Навіть з позицій світових стандартів це цілком допустимо на перехідному етапі.

6) Політична компонента як регулятор набуває досить розпливчастого характеру і спроможна при відсутності чіткої регламентації "наглухо" закрити українську економіку від проникнення іноземного капіталу. Звучить далеко не безспірно, але цьому можна запобігти *за допомогою механізму складання спеціальних переліків*. Тим паче, що це звичний інструмент для української практики державного регулювання. З органів приватизації необхідно зняти складну оперативну функцію визначення об'єктів і вибору способів регулювання участі іноземних інвесторів у приватизації стратегічних об'єктів. Ця рекомендація потребує ретельної підготовки. Але вже на цій стадії аналізу ми пропонуємо такий склад переліків об'єктів:

- перелік об'єктів, до яких заборонено допуск іноземних інвестицій,
- перелік об'єктів, у яких зберігається контроль держави над післяприватизаційною діяльністю об'єкта у формі збереження у державній власності контрольного пакета акцій.

Для решти стратегічних об'єктів застосовується національний режим участі іноземних інвесторів у приватизації.

7) Особливої уваги потребує *створення ефективної технології прийняття рішень* про допуск іноземного капіталу за параметрами, які визначають ризики для національних інтересів в економіці за такими параметрами:

- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків;
- небезпечне для економічної та військової незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки.

Перелічені параметри для конкретних сфер економіки мають встановлюватися з певною періодичністю на рівні Кабінету Міністрів України з урахуванням пропозицій державних органів, відповідних за розробку і реалізацію галузевої політики. Такі пропозиції готуються на основі результатів постійного економічного моніторингу та експертних висновків, які здійснюються

спеціалістами відповідного державного органу із залученням незалежних експертів. Порядок визначення сфер ризиків і способів обмежень доступу іноземного капіталу затверджується Кабінетом Міністрів.

8) Світова практика наочно демонструє зростання останнім часом ризиків для національних інтересів, які виникають при поглинанні стратегічних об'єктів потужними державними структурами іншої країни. Ця проблема має актуальність і для України. Для запобігання ризикам від неекономічного впливу з боку іноземних інвесторів доцільно розповсюдити на них *обмеження щодо участі в приватизації покуців, у статутних фондах яких присутня державна власність* (понад 25%), яке зараз застосовується в Україні тільки для українських інвесторів.

9) Світова практика демонструє різноманітні підходи до вибору механізму прийняття рішень про допуск іноземних інвесторів в національній економіці. В окремих країнах існує практика чіткого визначення переліків галузей/ видів діяльності або компаній, присутність у яких іноземного капіталу регулюється (обмежується чи забороняється), а в деяких – рішення приймається на розсуд уряду щодо кожного окремого випадку. За низького рівня адміністративної культури та довіри суспільства до влади, традиційної корумпованості чиновництва для України слід надати перевагу першому варіанту, в якому чиновнику відводиться роль, скоріше, ідентифікатора типу інвестора та сфери інвестування, а також встановлення способу регулювання. А в тій сфері, де зберігатиметься варіантність (вибір) рішень, слід максимально убезпечити ситуацію від можливості прийняття волюнтаристських рішень. З цією метою необхідно впроваджувати конкурентні способи добору інвестора, максимально публічні та прозорі процедури, визначати чіткі, зрозумілі і доступні для формального порівняння критерії для вибору інвестиційних пропозицій, передбачити дієву систему оскарження рішень.

10) В українській приватизаційній практиці використовуються конкурентні способи відбору переможців, однак частина з них, за нашу думку, дозволяє відсіювати іноземних інвесторів за рахунок "адресного" продажу об'єктів (заздалегідь вибраному покупцеві). З огляду на це необхідно відмовитися:

- по-перше, від застосування способу продажу стратегічних підприємств "промисловим інвесторам". При цьому способі органи виконавчої влади мають можливість на свій розсуд встановлювати спеціальні кваліфікаційні вимоги до покупця, що дозволяє маніпулювати відбором інвесторів. Для забезпечення контролю над постприватизаційною діяльністю підприємства досить використання одного механізму встановлення зобов'язань для покупця у виробничій, інвестиційній, екологічній та соціальній сферах, які фіксуються в договорі купівлі-продажу;
- по-друге, від дозвільної практики, яка застосовується для підприємств групи Г у випадку участі в приватизації іноземних інвесторів. Якщо до цих підприємств не застосовуються заборони та обмеження в загальній інвестиційній практиці, відбір інвесторів, в тому числі іноземних, має здійснюватися у порядку конкурсу.

11) Україна на сьогодні не має ефективної системи державного регулювання підприємницької діяльності з метою захисту національних інтересів та інтересів масового споживача. Це необхідно враховувати при регулюванні допуску іноземних інвесторів у стратегічні сфери. У тих сферах, де відсутній або діє неефективно регуляторний орган, контроль держави має компенсуватися через корпоративний механізм (збереження у державній власності контрольного пакета акцій) або через договір купівлі-продажу (встановлення зобов'язань). Потребують окремого законодавчого регламенту функції з управління державними корпоративними правами, процедура встановлення зобов'язань, що фіксуються у договорі купівлі-продажу, та контроль над їх виконанням. В українському приватизаційному законодавстві необхідно чітко визначити критерії, при наявності яких наслідком невиконання зобов'язань буде встановлення штрафних санкцій і навіть повернення об'єкта у державну власність.

12) У практиці регулювання допуску іноземних інвестицій в національну економіку широко використовується такий інструмент як обмеження розміру корпоративних прав. Найвірогідніше, що для України неприйнятні варіанти з досвіду розвинених країн, де передбачається подрібнення

корпоративних прав для обмеження сили впливу іноземних інвесторів. Високий ступінь ризиків, нерозвинене корпоративне право та низька корпоративна культура, малоефективна судова система - всьому цьому іноземний інвестор в Україні реально може протипоставити лише силу свого голосуючого пакета акцій. Тому нижню межу розміру пакета акцій для іноземного інвестора доцільно встановлювати не менше ніж 25%+1 акція (право «вето»). Але за мету в приватизаційній практиці України слід ставити передачу іноземним інвесторам корпоративних прав у повному обсязі. Це зменшить ризики від втручання, що досить часто блокує господарську діяльність компаній. В умовах недосконалої судової системи цього можуть досягти навіть міноритарні акціонери.

13) Економічна і політична ситуація в Україні дає підстави вважати, що реальна інвестиційна політика і практика неминуче включатимуть механізми захисту/ підтримки національного капіталу. Реалізуючи власні інтереси, він забезпечує суб'єктність і паритетність України, запобігаючи досить реальному ризику перетворення України на пасивне поле розміщення транснаціонального капіталу. Ця об'єктивна реальність має відображатися в офіційній системі регулювання інвестиційної діяльності через законодавство, інакше це реалізовуватиметься через неформальний/ тіньовий механізм. Сферу підтримки національних інвесторів необхідно визначати на високому рівні державного управління і на основі системних підходів, само собою, при обов'язковій вимозі прозорості та публічності прийняття рішень. Виходячи із світової практики, можна рекомендувати систему секторальних програм. Секторні програми ринкової трансформації та приватизації ухвалюються парламентом за поданням уряду. В них і будуть у правовому порядку зафіксовані зони підтримки національних інвесторів.

14) Впровадження у приватизаційне законодавство механізмів регулювання допуску іноземних інвесторів неминуче порушує питання про законодавчу ідентифікацію суб'єктів, які можуть бути віднесені до цієї категорії. Чинне українське законодавство відносить до підприємств з іноземними інвестиціями компанії, у яких частка іноземного капіталу дорівнює чи перевищує 10%. Це дуже низький поріг, і він призведе до того, що частина українських суб'єктів господарювання може потрапити під режим регулювання допуску до приватизації іноземних інвесторів.

15) Сама по собі непрозорість бізнес-середовища в Україні, а також процесу приватизації, зокрема, є досить високим бар'єром для іноземних інвестицій і створює реальні ризики для України. Додатковим та, ймовірно, найголовнішим утрудненням є навіть не стільки сама корупція, скільки її непрозорість та замкненість, яка гальмує входження іноземного інвестора у безпосередній контакт з відповідними чиновниками, що приймають рішення. Навіть якщо іноземний інвестор не заперечує проти дачі хабара, йому доводиться робити це через низку посередників. В результаті він або змушений взагалі відмовлятися від своїх намірів, або платити набагато більше за вітчизняного конкурента.

16) Отже, непрозорість процесу регулювання іноземних інвестицій і ведення бізнесу взагалі та домінування капіталу, відібраного цією непрозорою системою (а тим більше, надання пільг), створює ще два види небезпеки, які зазвичай залишаються поза увагою:

- відбір саме тих інвесторів, які застосовують корупційні методи, та вразливість до проникнення таких інвесторів (в тому числі, політично вмотивованих) до секторів, що потенційно загрожують національній безпеці;
- створення та підтримання лобі неконкурентоспроможних (як вітчизняних, так і закордонних) інвесторів-власників, яке надалі захищатиме непрозорість.

Обидва ці фактори становлять неабияку загрозу конкурентоспроможності країни у довгостроковому періоді, а отже прямо загрожують національним інтересам

17) За таких умов, прихід іноземних інвесторів, що придбали власність на прозорих та конкурентних умовах, може створити політико-економічну противагу описаним вище інтересам, пов'язаним з корупцією та непрозорістю. Диверсифікація груп впливу також розширить українському уряду простір для політичного маневру. Таким чином, помірне збільшення частки іноземного капіталу, а особливо його диверсифікація на користь інвесторів з різних країн, підуть, скоріше, на користь національній безпеці.