



Аналітична довідка

**ПИТАННЯ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ
РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УЯВЛЕННЯХ
ШИРОКИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ**

Київ - жовтень 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. ПРИВАТИЗАЦІЯ – ГОЛОВНИЙ РЕФОРМАТОРСЬКИЙ ПРОЦЕС	5
2. МАЛА І МАСОВА ПРИВАТИЗАЦІЯ: ГЛИБОКІ РОЗЧАРУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ	6
3. ПРИВАТИЗАЦІЯ У 2000-2004 РОКАХ – ПІДСТАВА ДЛЯ ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО НЕЛЕГІТИМНІСТЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	7
4. РЕПРИВАТИЗАЦІЯ – РАДИКАЛЬНИЙ СПОСІБ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	11
5. СПРОБИ ПЕРЕЙТИ ДО "М'ЯКИХ" СПОСОБІВ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	14
6. СВІТОВИЙ ДОСВІД (ОКРЕМІ ПРИКЛАДИ)	16
7. ВИСНОВКИ: ЯК МОЖНА ВИРІШИТИ ПРОБЛЕМУ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	23

ВСТУП

Об'єктивно приватизація відіграла значну позитивну роль у новітній історії України. У ході постсоціалістичної трансформації вона стала одним з головних чинників ринкових перетворень економіки. Приватизація забезпечила створення приватного сектора, який наприкінці 1990-х років зайняв стратегічні позиції в національній економіці. У нове XXI сторіччя країна увійшла, маючи високі темпи економічного зростання і власний приватний капітал, який за потужністю наближався до транснаціонального рівня.

Однак в уявленнях основної маси населення склалося стійке негативне ставлення до її результатів. Весь процес приватизації, особливо в останні роки став однозначно сприйматися як нелегітимний. Недарма в часи помаранчевої революції вона однозначно кваліфікувалась "як грабіж українського народу".

Пересічні українці програли в ході малої та масової приватизації, їх очікування на частку в розподілі державного майна не здійснилися. Влада, особливо в останні два роки перед помаранчевою революцією, в ході приватизації почала відверто обслуговувати інтереси олігархічних бізнес-груп. Серед бізнес-груп, наближених до влади, дешево і адресно розподілялись головні стратегічні об'єкти країни. В країні визначилась глибока поляризація доходів: з одного боку, стрімко концентрувались величезні доходи у групі так званих "нових" українців, з другого – при високих темпах економічного зростання переважна частина населення перебувала на межі бідності.

Окремі політичні сили, особливо лівої спрямованості, спираються на подібні масові уявлення населення і роблять спроби, нерідко успішні, блокувати продовження ринкових реформ у країні. Крім цього, досвід останніх років надає наочні приклади широкого маніпулювання лозунгами "відновлення справедливості" у приватизації для цілей політичної боротьби. Нерідко заклики до захисту "національних інтересів" при приватизації маскують певні корпоративні цілі.

Проблеми приватизації й зараз залишаються точками напруги в українському суспільстві. Заклики до перегляду результатів приватизації знову гостро прозвучали в ході передвиборної боротьби у вересні 2007 р.

Тому легітимізацію результатів приватизації в уявленнях широких верств населення з повним правом можна розглядати як одну з головних цілей економічної політики для тієї політичної сили, яка одержить перемогу в позачергових виборах до парламенту. Без цього, фактично, неможливо продовжити реформу відносин власності в країні. При негативному відношенні до приватизації дії влади, спрямовані на продовження реформи власності, зустрічатимуть помітний опір у суспільстві.

До того ж, реально зберігатимуться значні політичні ризики для великого українського капіталу, що сформувався на приватизації стратегічних державних об'єктів і зараз становить основу національної економіки.

1. ПРИВАТИЗАЦІЯ – ГОЛОВНИЙ РЕФОРМАТОРСЬКИЙ ПРОЦЕС

Протягом всієї новітньої історії України, починаючи з набуття в 1991 р. незалежності, приватизація була у фокусі пильної громадської уваги. Це цілком природно, якщо врахувати, що приватизація стала основним інструментом зміни суспільного устрою, відходу від радянського соціалізму, перетворення майна держави в активний капітал, формування нового багатства і переділу власності.

За 1992-2006 роки змінили форму власності 108,5 тис. об'єктів, у тому числі 27,4 тис. об'єктів державної та 81,1 тис. об'єктів комунальної власності. До 1996 р. була завершена мала (невеликі об'єкти), а в 1998 р. - масова (стандартна) приватизація. З 2000 р. розпочалась індивідуальна приватизація, яка охопила стратегічні галузі економіки.

За ці роки успішно і безконфліктно здійснена приватизація житла. Відбулася приватизація банківської сфери. Приватизоване сільське господарство, хоча переважно формально, оскільки на продаж землі накладено мораторій. Активно приватизуються громадянами земельні ділянки під будинками, підсобним господарством тощо. За загальним визнанням, саме приватизація стимулювала розвиток ринкових інституцій в економіці країни, в першу чергу фондового ринку та ринку нерухомості.

Приватизація сформувала нову соціально-економічну реальність, забезпечивши панування недержавного сектора в економіці України. Приватний сектор почав відігравати головну роль у розвитку української економіки. Це наочно демонструють останні офіційні статистичні дані за 2005 р.

Таблиця 1.1

Частка об'єктів приватної власності в загальних економічних показниках України за 2005 р., %¹

	Показник	Відсоток
1.	Кількість об'єктів, усього	78,3
2.	Кількість промислових об'єктів	95,2
3.	Середньорічна чисельність найманих працівників - суб'єктів підприємницької діяльності	73,8
4.	Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування	90,2
5.	Інвестиції в основний капітал	74,8
6.	Обсяг реалізованої промислової продукції	84,6
7.	Обсяг виробництва в добувній промисловості	76,2
8.	Обсяг виробництва в обробній промисловості	95,7
9.	Обсяг реалізованої продукції будівництва	92,4
10.	Оптовий товарообіг	98,9
11.	Експорт товарів	91,9

Приватизація стала важливим джерелом формування великого українського капіталу. Звичайно, це було далеко не єдине джерело. В основі первісного нагромадження капіталу лежали різноманітні форми нееквівалентного обміну. Однак саме через приватизацію українські бізнес-групи одержали основні виробничі активи.

До 2000 р. сформувалося декілька великих бізнес-груп, які почали відігравати помітну роль у розвитку економіки країни. Серед них значне місце в історії української приватизації посідають бізнес-групи, що виникли під безпосереднім патронатом вищої влади країни:

- Компанія "System Capital Management" (чорна металургія),
- Корпорація "Індустріальний союз Донбасу" (чорна металургія),
- Група "Приват" (банківська діяльність),
- Корпорація "Інтерпайп" (трубне і феросплавне виробництво),
- Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча (чорна металургія).

¹ Статистичний щорічник України за 2005 р.: Київ, 2006. – С.308-314

Приватні компанії демонструють більш високу ефективність господарської діяльності.² Вони стали найважливішим чинником виведення української економіки з глибокої економічної кризи, яка стрімко охопила українську економіку. За період кризи (1991-1998 рр.) фізичний обсяг ВВП швидко скорочувався і склав 40% до рівня 1990 р. Вихід українських бізнес-груп на світові ринки з 1998 р. спочатку загальмував темпи падіння виробництва ВВП, а з 2000 р. забезпечив високі темпи прискорення економічного зростання. Темпи росту ВВП порівняно з попереднім роком становили: у 2000 р. – 105,9%, 2001 р. – 105,3%, 2002 р. – 105,2%, 2003 р. – 109,6%, 2004 р. – 112,1%, 2005 р. – 102,9%³, 2006 р. – 107,1%.

Однак довівши свою значимість як фактора ринкової трансформації та економічного зростання, приватизація прогала як соціальний процес. З розширенням масштабів приватизації та знайомства населення з цим процесом негативні оцінки неухильно посилюються, причому в найбільшому ступені стосовно великих підприємств.

Таблиця 1.2

**Частка населення, що негативно ставиться до приватизації
(у % до загального числа опитаних на початок року)⁴**

Підприємства	Роки											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Малі	18,3	19,0	19,3	22,0	20,9	22,9	18,7	18,7	21,4	22,7	25,2	23,3
Великі	38,4	45,8	45,5	49,0	54,0	52,4	51,4	51,8	55,1	51,8	56,1	60,9

Порівняно з 1994 р. на початок 2005 р. частка населення, що негативно ставиться до приватизації малих підприємств, зросла з 18,3% до 23,3%, великих – з 38,4% до 60,9%.

Сама практика приватизації надає численні приклади, які розчарували населення і створили уявлення про її нелегітимність. Причому ці уявлення формувалися протягом тривалого часу і набули стійкого характеру. Відновлення справедливості у приватизації стало розглядатися населенням країни як невідкладне завдання руйнування базових основ політичного режиму, який сформувався до 2004 р.

2. МАЛА І МАСОВА ПРИВАТИЗАЦІЯ: ГЛИБОКІ РОЗЧАРУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ

В основі невдоволення з боку населення приватизацією лежить разюча невідповідність очікувань і реальності. Позитивні очікування людей, не знайомих з реаліями ринкової економіки, тим паче в її перехідному пострадянському варіанті, в першій половині 1990-х років значною мірою були утопічними.

Приватизація в її реальному прояві, особливо в умовах глибокої економічної кризи та слабкої державності, об'єктивно не могла задовольнити великі очікування населення. Крім цього, радянська партійно-господарська еліта, яка зберегла свої позиції у керівництві держави та адміністрації державних підприємств, зразу почала скеровувати результати приватизації у своїх інтересах.

Мала приватизація

Не виправдали очікувань населення навіть результати малої приватизації, хоча, в основному, вона відбулася в режимі "робочої" приватизації. Переважна частина державного і комунального майна перейшла у власність саме працівникам невеликих підприємств шляхом викупу та інших безоплатних і пільгових способів приватизації (понад 75%).

Однак за цим прийшла реальність. Після викупу, як правило, керівництво підприємств активно акумулювало у себе права власності, скуповуючи за безцінь частки працівників. Під час кризи важко було очікувати швидкого поліпшення діяльності підприємств і збільшення рівня оплати

² Українська приватизація: плюси і мінуси. Київ. 2001.- С.197-203

³ Статистичний щорічник за 2005 рік: Київ, "Техніка", 2006. – С.28.

⁴ Паніна Н. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994-2005. Київ – 2005. – С.21

праці. У випадках, коли власниками підприємства ставали аутсайтери (часто після перекуповування), працівники впритул зіткнулися з капіталістичною реструктуризацією та її негативними наслідками (звільнення, "заморожування" заробітної плати тощо).

Масова приватизація

При приватизації середніх і великих підприємств контраст між очікуваннями населення і реальністю був ще більш різким, оскільки до масової приватизації із застосуванням сертифікатів (приватизаційні цінні папери) було залучено, фактично, все населення країни. За сертифікати в 1992-2001 рр. продано понад 47% майна великих і середніх підприємств.

У населення появилися великі надії від наданої йому можливості за допомогою сертифікатів взяти участь у приватизації державного майна. Сама ідеологія законодавства про масову приватизацію підтримувала уявлення населення про рівні можливості для всіх у цьому історичному процесі поділу власності.

Реальність жорстко розчарувала середнього українця:

- ціна українського сертифікату (або частки громадянина при приватизації державного майна) на чорному ринку (легальний продаж не допускався) ніколи не перевищувала \$10 і досить швидко упала до \$2;
- фінансові посередники, яким більшість громадян країни довірило право розпоряджатися своїми сертифікатами, масово і безконтрольно не виконували своїх зобов'язань;
- більшість населення не змогли ні продати, ні отримати доходи на свої акції.

При викупі великих і середніх підприємств трудовими колективами, працівників очікували ті ж розчарування, що й при викупі малих об'єктів. За формами "робочої" приватизації було розподілено понад 34% (в тому числі безоплатно – 15%) вартості державного майна. Процеси захоплення влади та фактичне відчуження від прав власності рядових працівників були на середніх і великих підприємствах менш очевидними, ніж на малих, але не менш жорсткими.

Продаж пакетів акцій середніх і великих підприємств на конкурсах супроводжувались постійними скандалами місцевого і національного значення. Звучали обвинувачення в корупції, нечесній конкуренції, занижених цінах тощо. Ці в більшості достовірні, але не доведені судом обвинувачення довершили формування стійкого негативного образу приватизації в уявленнях основної маси населення.

3. ПРИВАТИЗАЦІЯ У 2000-2004 РОКАХ – ПІДСТАВА ДЛЯ ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО НЕЛЕГІТИМНІСТЬ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТІВ

2000-2004 рр. – це період, коли сформувався режим президента Л.Кучми, що мав елементи авторитаризму, та панувала тіньова економіка. Відбулося фактичне зрощення влади з великим капіталом. Приватизація почала використовуватися владою як інструмент розподілу стратегічних державних підприємств між наближеними до неї бізнес-групами. Зі свого боку, бізнес-групи перетворилися на фінансових донорів влади та провластних політичних партій.

Особливо негативного характеру приватизація набула у 2003-2004 рр., коли в очікуванні президентських виборів появились побоювання зміни існуючої влади. Ці очікування спровокували в повному сенсі "ажіотажний" розпродаж державних стратегічних, високоліквідних підприємств. При цьому широко використовувалися легітимні формально, але не по суті способи одержання прав власності.

Наявність зговору, маніпулювання процедурами важко довести, проте за зовнішніми ознаками – низька ціна і знижений рівень конкуренції – легко визначити. Тому політична опозиція, яка з 2001 р. об'єдналася під лозунгом боротьби з режимом президента Л.Кучми, почала використовувати приватизацію як приклади корумпованості та антинародного характеру влади. Найбільш резонансні з них були об'єктами нищівної критики і доводилися до широкої громадськості через ЗМІ. Це стало одним з важливих факторів, який остаточно сформував у широких верствах населення сприйняття приватизації як нелегітимного процесу.

Нижче наводимо типові приклади, які можуть слугувати підтвердженням змістовної нелегітимності процесу приватизації в ці роки.

Індивідуальна приватизація

Конвеєр масової приватизації з 2000 року був замінений механізмом індивідуальної приватизації. Він зафіксований у Державній програмі приватизації на 2000-2002 роки. Хоча термін її дії давно закінчився, визначені в ній механізми застосовуються й дотепер. Жоден із множини проектів нової Програми до цього часу не подолав парламентський бар'єр.

Індивідуальні механізми прийшли на заміну способів масової приватизації, оскільки процес роздержавлення почав розповсюджуватися на стратегічні об'єкти, де не могли застосовуватися стандартні підходи. Зафіксовані в Програмі технології індивідуальних продажів містили ряд цілком раціональних ідей, реалізуючи на практиці принцип індивідуального підходу при підготовці об'єкта до приватизації, аналізі ринку, виборі способу і часу продажу, при відборі покупця.

Однак при цьому застосування технології індивідуальної приватизації різко розширило простір дій чиновників. Така свобода для чиновників у корупційній країні, без дієвого громадського контролю, при великому попиті на стратегічні об'єкти з боку українських бізнес-груп, які підтримувалися владою на найвищому рівні, перетворила індивідуальну приватизацію на приватизацію на "замовлення". Саме технологія індивідуальної приватизації дозволяла робити це, як правило, без формального порушення законодавства. Для цього використовувався передбачений законодавством механізм встановлення кваліфікаційних вимог для відбору покупців.

В країні утвердився механізм "замовної" приватизації. Уряд і Фонд державного майна (ФДМУ) мали можливість встановлювати кваліфікаційні вимоги з урахуванням заздалегідь вибраного покупця і відсіювати небажаних конкурентів. Причому в рамках допомаранчевого режиму президент Л.Кучма став головним арбітром, якому належало вище право при продажу стратегічних об'єктів заздалегідь визначати переможця серед наближених до влади бізнес-груп.

За даними ЗМІ, легко простежити результати таких дій ФДМУ – головного приватизаційного відомства країни. За 2003-2004 роки ФПГ, наближені до перших осіб керівництва країни, набули найбільш значимих активів. Йдеться про Компанію "System Capital Management" ("SCM"), яка патрунувалась тодішнім прем'єр-міністром В.Януковичем, і Корпорацію "Інтерпайп", що знаходилася під патронатом самого президента Л.Кучми.

Наведемо три приклади найбільш резонансного продажу стратегічних об'єктів, коли здійснювалось маніпулювання механізмом встановлення кваліфікаційних вимог до інвестора.

*ВАТ "Криворіжсталь"*⁵ (2004 р.) – у конкурсі виявили бажання поряд з українськими претендентами взяти участь консорціум світових металургійних трейдерів і потужні російські металургійні холдинги. Для того, щоб відітнути небажаних претендентів, була встановлена специфічна умова допуску покупців до конкурсу: наявність в Україні прибуткового виробництва коксу обсягом не менше 1 млн. т на рік протягом останніх 3 років. Переможцем конкурсу став "Інвестиційно-металургійний союз", створений компаніями, що контролюються "SCM" та "Інтерпайпом". Ціна покупки комбінату, запропонована консорціумом, склала трохи більше \$800 млн. (російські інвестори готові були запропонувати \$1,2 млрд.).

*ДАК "Укррудпром"*⁶ (2004 г.) – приватизація здійснювалася на основі спеціального Закону "Про особливості приватизації підприємств Державної акціонерної компанії "Укррудпром", прийнятого Верховною Радою у 2003 р. Закон увів критерій, що обмежує вільний доступ інвесторів до приватизації. Відповідно до закону перевага віддавалася інвесторам, які вже мали у власності пакети акцій підприємств Компанії розміром понад 25%. Автоматично це привело до прямого закріплення основної частини підприємств "Укррудпрому" за трьома бізнес-групами – Компанією "SCM", групою "Приват" і ТОВ "Смарт-груп".

⁵ Деловая столица. – К., 2004 – 05.07. – С.14 та 21.06. – С.15

⁶ <http://www.prometal.com.ua>

**Поповнення складу найбільших бізнес-груп країни
в процесі приватизації у 2003-2004 рр.⁷**

Назва об'єктів	Пакет акцій, %	Вартість, млрд. грн.	Покупець
2003			
ВАТ "Краснодонвугілля"	60	770,3	"SCM"
ВАТ "Комсомолець Донбасу"	33,27	25,6	"SCM"
ВАТ "Алчевський металургійний комбінат"	23,86	5,5	"ІСД"
ВАТ "Дніпропетровський металургійний завод ім. Петровського"	42,26	65,8	"ІСД"
ВАТ "Комінмет"	59,49	10,81	"Приват"
ВАТ "Нікопольський завод феросплавів"	50%+1 акція	660,5	"Інтерпайп"
ВАТ "Запорізький алюмінієвий комбінат"	25	38,92	"Інтерпайп" та Саул-холдинг (Росія)
2004			
ВАТ "Криворіжсталь"			"SCM", "Інтерпайп"
ГХК "Павлоградвугілля"			"SCM".
Підприємства ДАК "Укррудпром": ВАТ "Центральний ГЗК" ВАТ "Північний ГЗК" ВАТ "Інгулецький ГЗК" ГЗК "Суша Балка" ВАТ "Південний ГЗК" ВАТ "Криворізький залізрудний комбінат" ВАТ "Докучаївський флюсодоломітний комбінат" ВАТ "Промислово-виробниче підприємство "Кривбасвирбугпром" ВАТ "Новотроїцьке рудоуправління"			"SCM" "SCM" "Смарт-груп" "Приват" "Приват" "Приват" "SCM" "SCM" "SCM"
ВАТ "Дніпровський металургійний комбінат ім. Дзержинського"			"ІСД"*

* Корпорація "Індустріальний Союз Донбасу"

ВАТ "Нікопольський завод феросплавів" (скорочено НЗФ, 2003 р.)⁸ – 26 травня 2003 р. відбувся конкурс із продажу 25% акцій НЗФ. Про бажання взяти в ньому участь заявили великі російські та українські компанії. Як умова допуску до участі в конкурсі інвесторів був висунутий такий критерій – "наявність ефективного досвіду управління потужним феросплавним підприємством". Цьому критерію відповідав єдиний учасник – Консорціум "Придніпров'я", створений компаніями, підконтрольними "Інтерпайпу". При цьому переможцю було надано додаткове право на управління державним пакетом акцій 25% з його наступним викупом. В цьому ж році Консорціум "Придніпров'я" викупив і цей державний пакет, одержавши безспірний контрольний пакет.

Неприватизаційні способи продажів

В ході "ажіотажного" розпродажу надзвичайно велике поширення одержали неприватизаційні способи придбання прав власності на державні об'єкти. Вони мали істотні переваги перед легальною приватизацією, оскільки давали інвесторам можливість організовувати адресний неконкурентний продаж державного майна за низькими цінами. Причому в умовах масової корупції це були досить безпечні для їх виконавців способи. Як правило, за такими угодами стояли важко доказові, з юридичної точки зору, змова, штучно створені колізії, таємна підтримка влади.

Назвемо декілька найбільш розповсюджених способів неприватизаційного відчуження майна. Їх опис супроводжуватиметься прикладами, які одержали свого часу найбільший резонанс у суспільстві.

⁷ http://www.kontrakty.com.ua/show/rus/print_article/30/0320054662.html

⁸ <http://www.nzf-yes.net>

Фіктивне банкрутство та застава

При штучно створеній неплатоспроможності підприємств державне майно, що перебуває в заставі, прямо переходило кредиторів по ліквідній більш низькій вартості. У випадку банкрутства розпродаж державного майна також здійснювався по зниженій ліквідній вартості, найчастіше непрозоре. У 2001 р. був прийнятий спеціальний закон, яким встановлювався мораторій на примусове відчуження майна всіх державних підприємств і господарських товариств, у статутному фонді яких державна частка становить не менше 25%⁹. Але й після встановлення мораторію процес примусового відчуження державного майна тривав.

Дуже виразно про співвідношення цін при продажу державного майна підприємств, що перебувають у процедурі банкрутства, свідчать два приклади, які викликали свого часу найбільший резонанс в українському суспільстві:

БАТ "Донбасенерго". 28 квітня 2001 р. відбувся продаж 5 теплових станцій, які при залишковій вартості 1071 млн. грн. (96% вартості всього майна акціонерного товариства, на яке був накладений арешт) продані лише за 207 млн. грн.¹⁰

*БАТ "Росава"*¹¹. 18 квітня 2001 р. пакет акцій номінальною вартістю 102,75 млн. грн. примусово проданий за 4,29 млн. грн.

Додаткова емісія акцій

Досить поширеним способом неприватизаційного привласнення державного майна стала додаткова емісія акцій. Цей спосіб застосовувався для тих компаній, де держава мала контрольний пакет акцій. За рахунок додаткової емісії приватні інвестори досягали значного зменшення державної частки. Внаслідок цього державний об'єкт без приватизаційної процедури перетворювався на приватний¹².

Так, у 2003 р. внаслідок додаткової емісії акцій, здійсненої з ініціативи Приватбанку, на Інгулецькому ГЗК частка держави в статутному фонді зменшилася з 50%+1 акція до 37,5%.

Останнім з таких резонансних актів при старій владі стало перетворення найбільшої державної страхової компанії "Оранта" (колишнього "Держстраху") на приватну компанію. Приватні інвестори ініціювали за згодою діючого уряду додаткову емісію акцій¹³, яку викупили два недержавних акціонери: БАТ Нижньодніпровський трубний завод" (підконтрольний "Інтерпайпу") – 24,99%, підприємство з іноземними інвестиціями "Сонекс Індастріз" – 20,23%. Держава ж за рахунок такої операції втратила контрольний пакет акцій – він зменшився з 50% до 25%¹⁴. Велика страхова компанія таким чином була виведена зі складу державних об'єктів.

Вкладення в статутні фонди господарських товариств, створених за участю недержавного інвестора (спільні підприємства)

Основним способом захоплення майна стратегічних державних підприємств в останні роки існування режиму президента Л.Кучми стало створення нової компанії-клону, часто у формі закритого акціонерного товариства, до якого й переносилося майно державного підприємства. У складі "старого" підприємства залишалися борги, воно перетворювалося на "пустушку", яка не провадила виробничу діяльність. Недержавні інвестори безоплатно одержували в користування високоліквідний виробничий комплекс. Таким способом із державного сектора були вилучені виробничі комплекси ряду найбільш ліквідних стратегічних підприємств.

Резонанс в Україні одержали три приклади перетворення на "пустушки" найбільших українських виробників:

- БАТ "Росава"¹⁵ – державна частка становить 96%. В 1999 р. весь виробничий комплекс БАТ був внесений як українська частка в статутний фонд спільного українсько-ірландського підприємства ЗАТ "Росава", де іноземний інвестор одержав контрольний пакет акцій.

⁹ Закон України №2864-III від 29.11.2001 г. "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна"

¹⁰ Центр економічного розвитку. Завершальний етап приватизації в Україні. К.: 2003.- С. 44

¹¹ <http://search.liga.kiev.ua/1.../6BB986BAA397FF9142256A5400479707?OpenDocumen>

¹² Державним об'єктом вважається господарське товариство, в якому частка держави становить понад 50%.

¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України №49 від 04.02.2004 р.

¹⁴ <http://obkom.net.ua/new/2005-04-21/1119.shtml>

¹⁵ http://www.korrespondent.net/display_print.php?arid=19284

- ВАТ "Макіївський металургійний комбінат" – державна частка становить 60,8%. При створенні ЗАТ за участю ТОВ "Смарт-груп" (російський капітал) українською стороною в його статутний фонд внесений весь виробничий комплекс комбінату.
- ВАТ "Нікопольський південно-трубний завод" (НПТЗ)¹⁶ – державна частка становить 96,7%. За згодою діючого уряду¹⁷ на НПТЗ була проведена реструктуризація. Внаслідок цього на базі його виробничого комплексу створено 16 закритих акціонерних товариств, де недержавні інвестори набули контрольні пакети акцій. Більшість закритих акціонерних товариств створена за участю недержавних компаній, пов'язаних з Корпорацією "Інтерпайп".

Реагуючи на атмосферу прискореного розпродажу державного майна і громадську реакцію на це Верховна Рада України 13.01.2005 р. ввела тимчасовий мораторій на приватизацію.

Нова команда, яка прийшла до влади разом з президентом В.Ющенком, в ході помаранчевої революції одержала мандат суспільства на корінну зміну політики приватизації, в тому числі на повернення неправедно приватизованого майна у державну власність з наступним його чесним продажем. Це стало її політичним зобов'язанням перед суспільством.

4. РЕПРИВАТИЗАЦІЯ – РАДИКАЛЬНИЙ СПОСІБ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Перегляд результатів приватизації з боку держави – явище природне для будь-якого суспільства, що проводить реформу системи власності. Ця процедура відбиває функцію держави, яка зобов'язана стежити за законністю проведення продажів державного майна і контролювати виконання умов його подальшого використання. Вона цілком вкладається в стандартні механізми судового переслідування осіб, що скоїли доведений кримінальний злочин або порушили приватизаційне законодавство, а також у випадку вирішення спорів, які виникають між державою і покупцями при невиконанні укладених угод купівлі-продажу об'єктів.

Проте в окремих випадках, коли йдеться не про прямі порушення законності, а мають місце претензії суспільства до самого процесу розподілу державного майна (преференції в доступності або заниження ціни та конкуренції при продажу), ця процедура набуває специфічного політичного характеру. Об'єктом обвинувачень стає група покупців, яка має певні політичні ознаки. Цей процес перегляду результатів приватизації не вкладається в рамки стандартного правового поля і для його здійснення, як правило, приймається надзвичайне законодавство або, залежно від конкретних обставин, проходить без правового регулювання як надзвичайна політична акція. Причому, спектр можливих засобів перегляду результатів приватизації за політичними мотивами історично виявився достатньо широким: від цілком лояльних "мирових угод" до проведення повної і нещадної експропріації активів з фізичним знищенням їх власників.

Перегляд результатів приватизації, який розпочався в Україні після перемоги помаранчевої революції, проходив як політичний процес. Він і не міг проходити в іншому варіанті. Це була реакція на той виклик, який породила сама практика української приватизації. Її результати критично порушили баланс інтересів у суспільстві. А резонансне негативний вигляд притягував збуджену під час революції суспільну увагу.

Конкретний формат, в якому почала реалізовуватися ревізія прав власності в Україні, одержав назву "реприватизація". Через неї знайшли прояв:

- З одного боку, очікування населення. В цих післяреволюційних умовах суспільство у своїй більшості ждало покарання тих, хто, використовуючи свою наближеність до влади, накопичив величезні капітали, в той час як основна частина населення виявилася в програті. За соціологічними опитуваннями, у лютому 2005 р. намір повернути у державну власність об'єкти замовної приватизації підтримали 71,4% громадян, а негативно віднеслися до цих планів лише 4,5%¹⁸.

¹⁶ <http://www.ukrudprom.com/const/print.php?/news/nytyg080805.html>

¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів від 22.06.1999 р. № 589-р

¹⁸ Соціологічні дослідження Центру Разумкова, березень 2005, с.8

- З іншого боку, характер виконавців – тієї команди, яка прийшла до влади після перемоги революції. Ініціатором і виконавцем політики реприватизації став перший післяреволюційний уряд Ю.Тимошенко. Члени урядової команди за довгий період звикли до методів жорсткої опозиційної боротьби, частина з них випробувала на собі каральні дії старого режиму. Олігархічні бізнес-групи розглядалися новою командою як фінансова основа старого режиму і провладних політичних партій, яку треба ліквідувати. Сама Ю.Тимошенко, як показали подальші події, виявила прихильність до радикальних, шокових методів.

Українська реприватизація в буквальному перекладі - це повернення приватизованих об'єктів у державну власність з метою подальшого чесного перепродажу. За змістом це – політичний процес, мета якого покарати несправедливо збагачених приватизацією (умовно "олігархів"). В силу цього, каральні дії спрямовувалися проти покупців – великих бізнес-груп, наближених до старої влади, а не проти продавців – державних органів, які здійснювали "замовний" розпродаж державного майна.

Правова база

Політика реприватизації введена в дію не офіційним актом, а публічною заявою прем'єр-міністра Ю.Тимошенко. Публічними ж заявами президента В.Ющенка і наступного прем'єр-міністра Ю.Єханурова після відставки уряду Ю.Тимошенко вона була призупинена.

Для реприватизації як політичної акції не було створено спеціальної законодавчої бази. Жоден із запропонованих законопроектів не був прийнятий парламентом¹⁹. Законопроект, який готувався урядом Ю.Тимошенко, навіть не дійшов до парламенту. При спроможності Ю.Тимошенко створювати тиск на парламент і досягати бажаних результатів, можна зробити висновок, що відсутність законодавчих рамок певною мірою відповідала її цілям. Дійсно, з одного боку, робота над законодавством не дозволила б негайно приступитися до реалізації революційних завдань. З другого – законодавство могло обмежити дії уряду в цьому напрямку.

Реприватизація почала реалізовуватися в рамках стандартного судового розгляду законності продажу державних об'єктів. І зразу виявилася недостатньою обвинувальна база. Остання була проголошена як політичний лозунг. Це – придбання державних об'єктів за заниженими цінами або при обмеженій конкуренції, що важко довести, оскільки не було формального порушення процедури індивідуальної приватизації. Тіньові ж домовленості за часом було проблематично виявити. До того ж, політичним завданням для судів було не визнання винного, а одержання рішення про повернення приватизованого об'єкта у державну власність.

Тому реальна практика реприватизації породила сурогатну обвинувальну базу, яка вперше була застосована у випадку з комбінатом "Криворіжсталь", поверненим у державну власність:

- По-перше, наявність у приватизаційному законодавстві розбіжностей у визначенні терміну конкурсу. В загальному законодавстві термін конкурсу визначався у 30 днів. У Державній програмі приватизації на 2000-2002 роки для стратегічних об'єктів вводився термін у 75 днів. У практиці ФДМУ, як і в випадку з "Криворіжсталлю", об'єкти продавались за вимогами загального законодавства – термін конкурсу встановлювався у 30 днів.
- По-друге, у Державній програмі приватизації на 2000-2002 роки для стратегічних об'єктів вводився обов'язковий продаж промисловим інвесторам – юридичним особам. У судових

¹⁹ Законопроект №7108 "Про перелік майнових комплексів, відчуження яких з державної власності відбулося з порушеннями чинного законодавства", законопроект №7504 "Про внесення змін до Закону України "Про приватизацію державного майна" (щодо доплати за приватизоване майно), законопроект "7238 "Про гарантії власникам приватизованого майна", законопроект Кабінету Міністрів України "Про дооцінку вартості об'єктів права державної власності, приватизованих з порушенням правил відкритої конкуренції".

процесах обвинувальною стороною почали виступати окремі громадяни, які вимагали визнати це порушенням їхніх прав на вільну участь у конкурсі.

Об'єкти

Для політики реприватизації характерним було невизначене коло покупців (завжди може бути збільшене), які заздалегідь оголошувалися винними в тому, що "вкрали" або купили за низьку ціну колишні державні підприємства (а ще й не спроможні управляти ними). На практиці суспільна увага і дії уряду спрямовувалися у досить конкретні адреси. Це – дві бізнес-групи, наближені до вищої влади країни – Корпорація "Інтерпайп" (до тодішнього президента Л.Кучми) і Компанія "System Capital Management" (до тодішнього прем'єр-міністра В.Януковича). Всього уряд ініціював перегляд результатів приватизації близько півтора десятка підприємств²⁰.

Способи

Шоківі та радикальні, починаючи з першої публічної заяви Ю.Тимошенко, коли вона оголосила про намір переглянути права власності на 3 тис. підприємств²¹. Всі дії в цьому напрямку супроводжувалися гострими публічними виступами членів уряду, які демонстрували свою непримиренність. Все це створювало тиск на уявлення громадськості та суду.

Був заявлений лише один спосіб проведення перегляду результатів приватизації – це повернення приватизованого об'єкта у державну власність. Критика всередині країни, а також міжнародної спільноти, наполегливі вимоги з боку президента В.Ющенка про пом'якшення способів перегляду результатів приватизації не змінили позицій Ю.Тимошенко.

Незважаючи на те, що порушення було з боку продавця (органу приватизації), відповідальність у повному обсязі накладалася на покупця. Його позбавляли права власності, йому не надавались переваги перед іншими покупцями при повторному продажу поверненого у державну власність об'єкта. Йому компенсували тільки ціну покупки. Не ставилося питання про можливість повернення внесених покупцем інвестицій.

Наслідки

Незаперечним позитивним ефектом реприватизації є повторний продаж 92,3% акцій "Криворіжсталі", які уряду Ю.Тимошенко вдалося повернути у державну власність. Цей пакет акцій був проданий вже при уряді Ю.Єханурова 24 жовтня 2005 р. Власником став потужний транснаціональний металургійний трейдер Компанія Mittal Steel Company N.B., яка заплатила несподівано високу ціну - 24,2 млрд. грн. (при стартовій ціні 10 млрд. грн.)²². За рахунок цього вдалося вирішити критичні фінансові проблеми, що постали перед новою владою в зв'язку з необхідністю виконати заявлені величезні соціальні програми.

Проте загалом політика реприватизації виявилася неефективним способом перегляду результатів приватизації, мала негативні наслідки, нерозмірні одержаному позитивному ефекту.

При відсутності чітко визначених підстав для обвинувачення судові розгляди затягувались, різні суди приймали взаємно виключні рішення. Уряду Ю.Тимошенко за весь період знаходження при владі вдалося реально повернути у державну власність тільки один стратегічний об'єкт – "Криворіжсталь". І то лише тому, що, нехтуючи судовою процедурою, уряд ще до висновків апеляційного суду прийняв відповідне рішення. А власники не стали продовжувати боротьбу за свої права. Судовий розгляд по другому резонансному об'єкту – Нікопольському феросплавному заводу, де власники виявили затятість, продовжувався понад двох років, а завод так і не був повернений у державну власність.

Ризики реприватизації були загальновідомі й усвідомлювались ініціаторами цього процесу. Очевидно, вони розраховували, що в змозі тримати реприватизацію під контролем, локалізавши її проти певних бізнес-груп. Або припускали, що можуть закінчити реприватизацію доволі швидко

²⁰ "Криворіжсталь", Нікопольський феросплавний завод, Сєверодонецьке об'єднання "Азот", Північний та Центральний гірничо-збагачувальні комбінати, Запорізький алюмінієвий комбінат, Лисичанський нафтопереробний завод, Чорноморський суднобудівний завод, "Ривнеазот", Суднобудівний завод "Океан", Кримський содовий завод, Ривнеобленерго, Іршанський гірничо-збагачувальний комбінат, страхова компанія "Оранта" тощо

²¹ <http://www.newsru.com/arch/finansce/16feb2005/timoshenko.html>

²² День, №195, 25 жовтня 2005. – С.1

в загальному контексті революційних змін, а для майбутніх інвесторів це буде dokonаним фактом революції і не перешкоджатиме подальшому розвитку економіки. Але так не сталося.

Необмежений законодавчими рамками, процес реприватизації досить швидко охопив всю країну. Ініціаторами почали виступати центральні та місцеві органи управління. До реприватизації підключились суди. Цей процес став підживлюватися боротьбою конкурентів, а також тих, хто пробував одержати реванш і переділити приватизоване майно. Акції з переділу власності набували масштабності і вийшли з-під державного контролю. Мали місце силові захоплення об'єктів. Як стверджують експерти, саме з 2005 р. в країні почалось масове рейдерство.

Стосовно країн, де проводиться кампанія перегляду результатів приватизації, неможливо говорити про гарантії прав власності. Якщо такий висновок роблять інвестори, системні несприятливі економічні наслідки для країни неминучі. Це знову підтвердила практика української реприватизації.

За перше півріччя 2005 р. відтік іноземного капіталу з країни склав \$35,6 млн. проти \$2,2 млн. за відповідний період 2004 р.²³ Реприватизація в сукупності з іншими діями уряду (скасування пільг у СЄЗ, ручне регулювання товарних ринків тощо) значно погіршили інвестиційний клімат у країні.

Загальна атмосфера невпевненості серед підприємницьких кіл призвела до падіння інвестиційної активності капіталу всередині країни. Збільшення інвестицій в основний капітал за січень-червень 2005 р. порівняно з аналогічним періодом 2004 р. становило лише 8,5% (за цей же період у 2004 р. порівняно з 2003 р. – 52,1%)²⁴. Появились нові сфери тіньових процесів – фіктивний перепродаж ризикованих об'єктів, нелегальна евакуація фінансових ресурсів.

Знизилась економічна активність тих бізнес-груп, які потрапили під реприватизаційну хвилю. Особливо негативні наслідки політики реприватизації позначилися на діяльності "Інтерпайпа". За повідомленням самої корпорації, за 2005 р. оборот корпорації знизився на 25%, персонал корпоративного центру скоротився з 800 до 160 осіб²⁵. Менш руйнівними наслідки реприватизації були для другого головного об'єкта дій уряду – Компанії "System Capital Management". Однак і вона змушена була частково піти у тінь.

Радикальна політика першого уряду негативно позначилася на темпах економічного зростання. Якщо у 2000-2004 рр. українська економіка зростала збільшеними темпами, то у 2005 р. мав місце відчутний спад. Так, ріст ВВП у 2004 р. становив 112,3% проти 2003 р., а у 2005 р. – лише 102,8% порівняно з 2004 р. Безперечно, що певну роль відіграли й інші фактори, в першу чергу зовнішні (погіршення кон'юнктури на світових ринках). Однак негативний внесок реприватизації не викликає сумніву.

5. СПРОБИ ПЕРЕЙТИ ДО "М'ЯКИХ" СПОСОБІВ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Потужна негативна реакція на реприватизацію з боку інвесторів, західних капіталів, політиків та експертів була несподіваною для нової влади. Президент В.Ющенко спочатку намагається її обмежити, а потім остаточно відмовляється від реприватизації як способу легітимізації результатів приватизації.

Обмеження масштабів реприватизації

Перша пропозиція про "пом'якшення" реприватизаційних дій від президента В.Ющенко прозвучала 27 квітня 2005 р. на розширеному засіданні уряду, присвяченому підведенню підсумків за I квартал 2005 р.²⁶ Як спосіб "пом'якшення" президент рекомендував уряду ухвалити виключний перелік підприємств, право власності на які підлягають ревізії. Кількість таких підприємств, за його пропозицією, не повинна була перевищувати 30.

Такий перелік з 29 підприємств був підготовлений Міжвідомчою робочою групою з проблемних питань приватизації, яку в той час очолював тодішній віце-прем'єр-міністр А.Кінах. Проте

²³ <http://www.ukrstat.gov.ua>

²⁴ <http://www.ukrstat.gov.ua>

²⁵ Коммерсантъ, №19, 9 февраля 2006. – С.9

²⁶ Бизнес, №18-19, 9 мая 2005. – С.118

прем'єр-міністр Ю. Тимошенко відмовилася брати участь у підготовці переліку, що дозволило б визначити межі реприватизації.²⁷ Негативно до цієї ідеї поставилися й експерти. Відбір підприємств до цього переліку без наявності визначених у правовому порядку критеріїв міг призвести до відновлення корупції та політичних торгів.

Від такого способу організації реприватизації швидко відмовився і президент В.Ющенко.

Спроби впровадити спосіб "мирових угод".

Наступною ініціативою президента В.Ющенка була спроба відмовитися від політики реприватизації. Замість неї пропонувалося ввести спосіб легітимізації результатів приватизації через мирові угоди.

Такий варіант легітимізації результатів приватизації позитивно був сприйнятий представниками великого капіталу. Він знижував ризик для прав власності і в той же час міг задовольнити вимоги збудженого революцією населення.

Проте уряд Ю.Тимошенко не підтримав президента і не пішов на переговори з капіталом²⁸. "Пом'якшення" політики реприватизації з боку уряду не відбулося і після підписання 16 червня 2005 р. президентом, головою Верховної Ради і прем'єр-міністром Меморандуму про гарантії прав власності і забезпечення законності їх реалізації.²⁹ Радикалізм Ю.Тимошенко в цій сфері став однією з підстав відставки уряду.

Втім президент В.Ющенко і новий прем'єр-міністр Ю.Єхануров не могли відмовитися від виконання революційних зобов'язань щодо перегляду результатів приватизації. Серед населення все ще були сильні уявлення про їх нелегітимність. Проведені в лютому 2006 р. соціологічні опитування демонструють велику частку населення – 52%, яка продовжувала вимагати повернення великих об'єктів у державну власність³⁰. Хоча цей показник вже помітно нижчий, ніж у лютому 2005 р., коли він становив 74%.

Президент В.Ющенко і прем'єр-міністр Ю.Єхануров публічно проголосили про відмову від політики реприватизації та надання державою гарантій правам власності на приватизовані об'єкти. Ними було об'явлено про впровадження нового формату легітимізації результатів приватизації. Реприватизація була замінена новим способом – укладанням мирової угоди між державою і власником приватизованого об'єкта, яка включала зобов'язання для власника здійснити доплату до державного бюджету. На відміну від реприватизації новий спосіб виключав обов'язкове повернення об'єкта у державну власність. Це стосувалося тільки сфери перегляду прав власності як політичного процесу і не розповсюджувалось на випадки кримінальних порушень або невиконання умов договорів купівлі-продажу.

Першими офіційними сигналами в цьому напрямку були:

- Указ Президента України №1615 від 18 листопада 2005 р. "Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції". В ньому перед урядом ставилося завдання в тримісячний термін підготувати заходи щодо забезпечення стабільності і непорушності прав власності, придбаних у встановленому законом порядку в процесі приватизації державного майна в 1994-2004 роки.
- Указ Президента України від 24 листопада 2005 р. №1648 вводив в дію рішення Ради національної безпеки та оборони України від 28 жовтня 2005 р. "Про заходи щодо утворення гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні".³¹ У ньому встановлено, що всі заходи в цій сфері необхідно здійснювати в контексті Меморандуму про гарантії прав власності та забезпечення законності при їх реалізації від 16 червня 2005 р.

Повна відмова від "шочових" методів політичної реприватизації мала позитивний ефект і відразу забезпечила владі прихильність інвесторів.

²⁷ <http://www.izvestia.ru/economic/1773200.print>

²⁸ <http://http://www.pravda.com.ua/arhive/2005/june/3/news/2.html>

²⁹ <http://www.ufs.kuev.ua/stories/showlaw.php?id=361>

³⁰ Новый понедельник, №9, 13 марта 2006. – С.11

³¹ http://www.president.gov.ua/documents/p_3552.html

Знизилась настійливість судових органів і ФДМУ. 30 жовтня 2005 р. Конституційний суд зробив заяву про те, що він не прийняв до розгляду позов народних депутатів про незаконність приватизації підприємств ГАК "Укррудпром". 21 листопада ФДМУ за результатами перевірки виконання інвестиційних зобов'язань зі своєї сторони привселюдно визнав, що умови договорів купівлі-продажу підприємств покупці виконують "належним чином"³². Верховний суд України 23 листопада 2005 р. скасував попередні рішення судів про незаконність створення ЗАО "Сєверодонецьке об'єднання "Азот"³³. Через безперспективність зменшилися масштаби судових позовів, які ініціювались з метою переділу прав власності.

Проте, як і реприватизація, новий спосіб перегляду результатів приватизації був тільки публічно заявлений як мета політики влади. За весь період діяльності уряду Ю.Сханурова не була створена правова база і навіть офіційно не утверджена технологія. Не було жодного випадку застосування мирових угод на практиці. Акції з укладання мирових угод, які розпочаті ФДМУ в цей період, були пов'язані з виконанням умов договорів купівлі-продажу і проводилися в стандартному правовому форматі.

На виборах у березні 2006 р. перемогла Партія регіонів. Падіння рейтингу "помаранчевих" сил, викликане їх помилками, і прихід до влади партії великого капіталу, підтриманої значною частиною населення, пригасили актуальність проблеми перегляду результатів приватизації.

Проте, як показав наступний перебіг подій, гострота проблеми залишилася. Будь-яка акція влади, яка зовнішньо нагадувала про "несправедливу" приватизацію при президентові Л.Кучмі, зразу викликала гостру реакцію громадськості. Резонанс у суспільстві одержали конкурси з продажу акцій ДХК "Луганстепловоз" і ВАТ "Комсомольське рудоуправління", де для відбору покупців були встановлені кваліфікаційні вимоги. Ці конкурси однозначно визнані як "замовні". Окремі експерти та політики оцінили участь Компанії "System Capital Management" у процедурі банкрутства державної енергогенеруючої компанії "Дніпроенерго" як спробу неприватизаційного одержання прав власності.

У громадських уявленнях знову ожило негативне сприйняття приватизації та її результатів. В ході підготовки до дострокових виборів у вересні 2007 р. окремі політичні сили, в тому числі "Наша Україна – Народна самооборона" і БЮТ, включили у свої передвиборні лозунги заклики до перегляду результатів приватизації. Тому вибір способу легітимізації результатів приватизації в уявленнях широких мас населення не втратив актуальності. Це залишається потребою і для великого українського капіталу, для якого зберігаються політичні ризики.

6. СВІТОВИЙ ДОСВІД (ОКРЕМІ ПРИКЛАДИ)

У практиці розвинених країн арсенал засобів реформи власності, як правило, включає два взаємопов'язані механізми – приватизацію і націоналізацію. Причому, націоналізація, як сучасний метод, нічого спільного з конфіскацією майна в ході соціалістичних революцій не має. У цивілізованому варіанті націоналізація здійснюється за судовими рішеннями шляхом викупу державою приватизованого майна за ринковими цінами (ясна річ, з урахуванням завданого збитку або здійснених невід'ємних поліпшень). За допомогою цих механізмів досягається певний баланс: за рахунок приватизації рухаються ринкові реформи, за допомогою націоналізації виправляються помилки на цьому русі та нейтралізуються ризики для суспільства.

Проте націоналізація – це окремий предмет аналізу. В цьому розділі розглядається досвід країн із застосування надзвичайних заходів щодо перегляду результатів приватизації у випадках, коли вони в уявленнях суспільства сприймаються нелегітимними/ несправедливими (але не у випадках доведених кримінальних порушень). Причому, для української практики буде корисним досвід не лише тих країн, де вдалося задовольнити на раціональному рівні вимоги "справедливості", а й тих держав, де результати поки що не визначені.

Прагматичного позитивного досвіду перегляду результатів приватизації у світі мало. Найуспішнішою у цій сфері визнано політику, проведену у Великій Британії.

³² <http://www.ukrudprom.com/digest/ku1221105.html>

³³ Деловая столица, №48, 28.11.2005. – С.27;

<http://uatoday.net/news?class=1&categ=1&date=1132758780&mat=35528&phtml>

Для України не менше значення має також досвід Росії, хоча він не в усьому раціональний. Росія та Україна мають схожі траєкторії розвитку.

Отже, для нас становитимуть інтерес погляди на події в Україні, так би мовити, збоку. Такі погляди позбавлені упередженості, яка присутня в оцінках безпосередніх учасників подій в нашій країні.

Велика Британія

Велика Британія має чималий досвід приватизації, націоналізації та перегляду результатів приватизації стратегічних галузей.³⁴ Ця країна упродовж своєї історії в пошуках раціональних рішень апробувала найрізноманітніші підходи до вирішення питань власності. Історичний досвід Великої Британії широко використовується в усьому світі, він може допомогти віднайти раціональне вирішення проблем і в Україні.

Приклади численних націоналізацій стратегічних галузей у Великій Британії свідчать, що відповідні дії влади здійснюються за стандартними мотивами: це – національні інтереси, військова та економічна безпека країни, захист інтересів масових споживачів у галузях природних монополій тощо. На різних етапах історичного розвитку, виходячи з цих підстав, окремі галузі британської економіки неодноразово приватизувалися та націоналізувалися. В цих випадках акції з перегляду прав власності були викликані необхідністю вирішення конкретних національних завдань. Вони не мали конкретної політичної адреси.

Наочною демонстрацією застосування різних підходів може слугувати приклад сталеливарної промисловості. В 1948 р. міністр постачання виступив у парламенті з пропозицією про націоналізацію галузі, оскільки вона, на його думку, мала стратегічне значення для країни. Він висловив сумнів у тому, що національні інтереси можуть бути забезпечені, якщо залишити сталеливарне виробництво у приватній власності. В результаті у 1951 р. сталеливарна промисловість була націоналізована. Втім невисокі показники діяльності державних сталеливарних компаній змусили уряд відмовитися від цієї ідеї – в 1953 р. галузь знову була приватизована.

Проте сумніви щодо можливості забезпечення національних інтересів за умови, коли сталеливарні підприємства перебувають у приватній власності, все ще залишалися. Підприємства галузі потребували серйозної технічної та технологічної реструктуризації, в якій не були зацікавлені і яку не були спроможні здійснити приватні власники. Тому лейбористський уряд в 1967 р. знову повернувся до ідеї націоналізації. 14 найбільших сталеливарних компаній були ренаціоналізовані й об'єднані в єдину державну компанію British Steel Corporation. В 1988 р. уряд консерваторів провів чергову приватизацію галузі, й відтоді, як відзначають експерти, британські сталеплавильники стали цілком конкурентними.

Проте у практиці Великої Британії є епізод, коли перегляд результатів приватизації здійснювався за мотивами відновлення справедливості. Це була одноразова акція, яка регулювалась надзвичайним законодавством. Тут були присутні і конкретні об'єкти, на які спрямовувались дії держави.

Така політика була впроваджена з ініціативи партії лейбористів, яка в 1997 р. йшла на вибори з програмою перегляду умов продажу компаній інфраструктурних галузей, що є природними монополіями (електроенергетика, водопостачання, каналізація тощо).

Ці компанії були приватизовані за часів правління Маргарет Тетчер. Уряд Тетчер ставив за мету провести приватизацію неефективного і збиткового державного сектора. При цьому головним для нього було максимальне охоплення відповідних галузей і досягнення 100% глибини приватизації. Уряд Тетчер не ставив за мету одержати за об'єкти найбільшу ціну. Проте компанії після приватизації, користуючись своїм монопольним становищем, різко збільшили свої прибутки за рахунок встановлення високих тарифів за послуги.

Підтримка пропозицій Партії лейбористів щодо перегляду результатів приватизації інфраструктурних галузей серед населення забезпечувалася тим, що, по-перше, партія спиралася на масові невдоволення населення новими високими тарифами на послуги, по-друге, пропонувала зрозуміли та прозорі способи перегляду – внесення доплат за приватизовані об'єкти до

³⁴ http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=43441.

державного бюджету, по-третє, зробила пропозицію соціально привабливою для населення, оскільки запропонувала конкретний напрямок використання одержаних коштів від доплат – на фінансування програм ліквідації безробіття серед молоді.

Унікальним є досвід Великої Британії щодо застосування механізму компенсації (доплат) у державний бюджет за приватизоване майно³⁵. Механізм доплат базувався на звичній для країни практиці. На сферу приватизації переносився механізм стягнення Windfall Tax (Windfall трактується як *unexpected profit or gain* – непередбачений прибуток). В ангlosаксонських країнах існує досвід законодавчого встановлення податку на надприбуток або на високу кон'юнктуру ринку.

За підтримки суспільства уряду вдалося провести через парламент закон про стягнення з ряду компаній, що були природними монополіями, одноразового податку на надприбуток (Windfall Tax). Економічне обґрунтування необхідності стягнення з таких компаній спеціального податку полягало в тому, що прибуток внаслідок збільшення тарифів виявився набагато більшим, і тому вартість компаній стала більшою, ніж оцінка вартість при проведенні їх приватизації. Об'єктами перегляду умов приватизації стали найбільші компанії: BAA, BG, British Telecom, British Energy, Centrica, National Power, PowerGen та ін. Підприємствам було надано рік на розрахунки по одноразовому податку з бюджетом.

Сума податку визначалася за такою формулою: середньоарифметичний чистий прибуток компанії за перші чотири роки після приватизації множився на середній коефіцієнт відношення ціни акції до доходу на 1 акцію (як правило, коефіцієнт становив 9). Від отриманого значення мінусувалася ціна покупки компанії. Різниця й становила величину, що підлягала оподаткуванню. Одноразовий податок встановлювався на рівні 23%, і це становило суму доплати за приватизований об'єкт. В результаті цієї акції британський уряд у вигляді доплат одержав до бюджету 5,2 млрд. фунтів стерлінгів.

Росія

Ідентичність проблем, які постали у сфері перегляду результатів приватизації в Україні та Росії, полягає в тому, що завдання перегляду прав власності виявилися тісно пов'язаними з існуванням так званих "олігархів", тобто з власниками великих бізнес-груп, які використовували патронат влади для формування своїх активів у процесі приватизації. У суспільстві щодо них виникло стійке негативне ставлення.

У Росії проблема перегляду результатів приватизації постала у процесі реформи, ініціатором якої виступив президент В.Путін. Офіційною метою реформи було публічно проголошено проведення глибокої структурної перебудови економічної системи країни та відокремлення бізнесу від влади. Нова владна команда саме з "олігархічним" капіталом пов'язувала негативну траєкторію розвитку російської економіки (реіндустріалізація, зміщення структури економіки у бік сировинних та транзитних галузей, антиінноваційний характер, корупція, тіньова економіка, монополізм). Політичний же ризик пов'язувався з тим, що "олігархи", використовуючи легальні канали (партії, вибори, ЗМІ), почали масово проникати у владні структури³⁶.

Попри те, що в Росії відсутнє законодавство про націоналізацію, вже кілька років у країні в тих чи інших формах відбувається повернення приватизованих підприємств у державну власність. Щоб не бентежити суспільну свідомість, ця процедура визначена як "деприватизація". Ідеологічно повернення приватизованих об'єктів подавалося владою як реалізація політики захисту національних інтересів та забезпечення безпеки країни. Повернення приватизованих об'єктів у державну власність здійснюється різними способами.

Перший, найпоширеніший, спосіб – це викуп об'єктів у власників на пропозицію держави та за ринковими цінами. Найбільш резонансні об'єкти таких угод: "Сибнефть", "АВТОВАЗ", компанія "Северная нефть", пакет акцій компанії "Силловые машины". На думку окремих російських експертів³⁷, цим способом у Росії здійснювалась автоматична легалізація власності олігархів за державний рахунок. Така процедура непрозора і більш схожа на скоординовану операцію

³⁵ Бизнес, №50, 12 декабря 2005. – С.34, <http://www.apn.ru/index.php>

³⁶ <http://www.cprf.ru/projects/economy/admin/12412.shtml>.

³⁷ <http://www.politnauka.org/library/russia/ins.html>.

вирішення "олігархічного" питання в Росії на умовах олігархів ("щаслива розв'язка приватизаційної авантюри").

Другий спосіб – оголошення приватизаційної угоди незаконною та примусове повернення об'єкта у державну власність. Як приклади наводяться спори про деприватизацію ВАТ "Апатит", Саяно-Шушенської ГЕС, ВАТ "Лененерго"³⁸.

Третій спосіб – примусове банкрутство. Прикладом може слугувати подання позову московської влади про визнання банкрутом ВАТ "Москвич".

Четвертий спосіб – висунення власнику об'єкта обвинувачень, за якими провадиться конфіскація майна. У ЗМІ як приклади, що набули найбільшого розголосу, наводяться справи В.Гусинського, Б.Березовського й остання – справа М.Ходорковського.

Як офіційний спосіб легітимізації прав власності на приватизовані об'єкти влада висунула пропозицію про проведення амністії (як його називають російські політики та спеціалісти – "путінський" варіант). Механізмом амністії було запропоновано встановлення строку позовної давності. З липня 2005 р. вступив у дію Федеральний закон, який вносив зміни до ст.181 Цивільного кодексу Російської Федерації³⁹ стосовно встановлення строку позовної давності за угодами, що не відповідають букві та духу закону. Строк позовної давності скорочено з 10 до 3 років для всіх видів угод. У результаті під цю норму підпадають і приватизаційні угоди.

Проте значна частина політиків і спеціалістів дотримуються поглядів, що така міра не вирішує проблему легітимізації прав власності на приватизовані об'єкти, оскільки:

- по-перше, не виключає можливості судових позовів з боку державних органів до власників приватизованих об'єктів на підставі порушень податкового законодавства;
- по-друге, і це найголовніше, не досягається визнання легітимності прав власності на приватизовані об'єкти в уявленнях суспільства.

Фахівці, експерти та політики наполегливо відзначають, що в Росії й дотепер не одержали політичне і суспільне визнання результати попередньої приватизації. На їхню думку, це невідкладна історична необхідність. Процес легітимізації має стати раціональною альтернативою перманентного процесу переділу власності.

Найбільш відомі пропозиції щодо вибору шляхів проведення легітимізації власності в Росії⁴⁰, одержаної в ході приватизації, економістів Г.Явлінського, С.Глазьева, Д.Львова, М.Леонтьєва, а також экс-"олігарха" М.Ходорковського.

Проект М.Ходорковського із звучною назвою "Лівий поворот" свідчить, що необхідність проведення легітимізації великої приватної власності в очах суспільства визнають й самі "олігархи". Він стверджує, що країні "потрібний лівий поворот, щоб примирити свободу і справедливість, деяких тих, що виграли, і багатьох, що відчувають себе такими, що програли від загальної лібералізації".

У 2005 р. опубліковано чергову доповідь Ради з національної стратегії (громадська організація) "Держава та бізнес: союз за національну модернізацію"⁴¹, в якій зроблено однозначний висновок: "закрити книгу приватизації" без легітимації найбільших угод, в першу чергу укладених у 1994-1997 роках, неможливо. Не існуватиме довгострокової міцної основи для стабільних відносин власності й економічного зростання. У доповіді запропонована модель легітимації приватизації, в якій використані елементи досвіду Великої Британії.

Підкреслюється, що ефективний механізм легітимації може бути створений тільки в процесі широкого діалогу із суспільством.

Пропонується "поетапний варіант" здійснення легітимізації результатів приватизації. Головним правовим підґрунтям для цього процесу висунуто положення ст. 301 Цивільного кодексу

³⁸ http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=43441.

³⁹ <http://lenta.ru/news/2005/07/06/duma>

⁴⁰ <http://www.polit.nnov.ru/2007/04/23/legitimout>

⁴¹ <http://www.rodina.ru/point/show/?id=89>.

Російської Федерації – "кожний законний власник вправі вимагати своє майно із чужого незаконного володіння". Виходячи з цього, держава як власник може в судовому порядку порушити питання про дотримання його прав у процесі приватизації. Доведене необґрунтоване заниження ціни або невиконання умов конкуренції з усією очевидністю спричиняє виплату компенсації в бюджет, доведена недійсність аукціону або конкурсу – до скасування угоди й повернення майна у державну власність. У разі перепродажу і наявності нових сумлінних власників застосовується мирова угода про виплату компенсації у бюджет.

Процес легітимації може тривати, як вважають автори доповіді, від 3-4 до 10-12 років. До розробки правової бази легітимації має бути залучений великий бізнес. Процедура легітимації, якщо не доведено судом протилежне, визнає всіх власників добросовісними. Правова база має створювати умови, коли статус добросовісного покупця, який уклав мирову угоду з державою, для інвесторів буде кращий ніж судовий розгляд.

Після визнання власниками необхідності легітимації пропонується застосовувати спеціальний механізм оцінки ринкової вартості компаній, не пов'язаний з поточною капіталізацією бізнесу. Оцінку має провадити велика західна інвестиційна/ аудиторська компанія, відібрана за конкурсом. Загальна формула оцінки приватизованих компаній базується на досвіді Міністерства фінансів Великої Британії 1997-2001 рр. з розрахунку одноразового податку на непередбачені прибутки (см. досвід Великої Британії).

Паралельно з оцінкою вартості Федеральна податкова служба здійснює оцінку рівня ефективного податкового навантаження та комплексну податкову перевірку компаній. За її підсумками компаніям пред'являються податкові претензії, які погоджуються з їх менеджментом. Для визначення суми одноразового податку з непередбаченого прибутку, отриманого в результаті приватизації, у відповідному федеральному законі може бути використана така формула: $S1 = S + N - S2$, де $S1$ – сума одноразового податку, S – ринкова вартість компанії, N – погоджені податкові претензії, $S2$ – ціна останньої угоди, згідно з якою була продана компанія.

Одноразовий податок коригується відповідно до податкової дисципліни та ступеня соціальної відповідальності компанії і може бути знижений на 50% за рішенням уряду. Компаніям для виплати компенсації надається право на випуск боргових облігацій, наприклад, на 10 років з гарантованим купонним доходом. Більша частина доходів від цього надходить у спеціальний фонд, аналогічний Стабілізаційному фонду. Компанія може здійснити додаткову емісію акцій та перерахувати отримані кошти в бюджет. Після завершення розрахунків з бюджетом чи затвердження довгострокових розрахункових схем приймається федеральний закон про підсумки приватизації. Одночасно оголошується амністія тим, хто учинив правопорушення в процесі приватизації, крім злочинів проти особи.

Російський економіст Г.Явлінський останнім часом висунув ідею про те, що проблема легітимізації результатів приватизації є лише однією з аспектів загальної проблеми легітимізації великої приватної власності в Росії⁴². Збереження нелегітимності великої приватної власності, на його думку, є одним з головних факторів, які стають перешкодою до подальшого економічного зростання країни.

При цьому він акцентує увагу на тому, що нелегітимність великої приватної власності в значному ступені підтримується стійкими уявленнями, що панують в суспільстві. Починаючи з населення, вони охоплюють владні структури, суди, підтримуються за допомогою ЗМІ та політичної опозиції.

За його пропозицією, можливою формою обговорення і розробки заходів з легітимізації великої приватної власності може стати соціально-політична угода: між державою в особі законодавчої і виконавчої влади; великим капіталом (його могли б представляти асоціації підприємств, партії та громадські рухи), громадським суспільством. Така угода як важливий елемент має включати затвердження підсумків приватизації та підведення ризику під громадською дискусією про її законність. Основні моменти угоди у сфері приватизації:

- підтвердження поважного відношення до всіх зобов'язань, прийнятих від імені влади: по-перше, прийняття політичного, а не юридичного рішення про визнання легітимними

⁴² Явлинский Г. Необходимость и способы легитимизации крупной частной собственности в России: постановка проблемы. Вопросы экономики, №9, 2007. - С.4-26

результатів приватизації, по-друге, це не повинно привести до автоматичного визнання легітимними будь-яких приватизаційних угод;

- визначення зобов'язань у вигляді грошових виплат або деяких обмежувальних умов, що накладаються на власників великих приватизованих активів (компенсація суспільству частини упущеної вигоди). Приймається повний перелік об'єктів, стосовно яких виникають подібні зобов'язання. Перелік не переглядається;
- конкретний зміст компенсацій має стати предметом професійного розгляду. Це може бути компенсаційний додатковий податок за аналогом англійського досвіду або впровадження права "вето" для збереження впливу держави на управління стратегічно важливими підприємствами і одержання права на розподіл частини доходу на користь бюджету. Рішення про використання того чи іншого способу компенсації приймається експертним шляхом і закріплюється договором;
- держава у свою чергу зобов'язується надати гарантії: від судового переслідування за правопорушення при приватизації (за винятком злочинів проти особистості), від до нарахування податку на прибуток, а також інших податків за попередні періоди; можливості використання для виробничих інвестицій та виплат на користь держави коштів, раніше виведених за кордон з порушенням чинного законодавства;
- вичерпний перелік тих активів, які на різних підставах можуть залишатися в розпорядженні приватних компаній, але без одержання ними повноважень повних і безроздільних власників. Збереження певних повноважень з боку держави пропонується щодо таких активів: природні ресурси, пам'ятники історії або природи, інфраструктурні галузі (електроенергетичні потужності, залізниці, газопроводи тощо), активи, які мають потенційну безпеку (ядерні реактори тощо), виконання державних функцій на комерційній основі. Ці права обмежуються постійно (на відміну від тимчасових умов, встановлених при приватизації).

Судячи з публікацій, ідея компенсаційних доплат стає в Росії досить популярною⁴³. В той же час присутні й критичні вислови⁴⁴. Одне з головних заперечень – це перерахування коштів від компенсацій до загального бюджету, що означає, за висловами окремих авторів, фактичну передачу їх у повне розпорядження "чиновників-казнокрадів". Пропонується для цих цілей створити спеціальний фонд – Фонд соціального добробуту, який має бути під пильним публічним наглядом.

Погляд на ситуацію в Україні з боку

Певний інтерес становить оцінка та рекомендації з боку тих експертів, які тривалий час перебувають в Україні, ознайомилися з її специфікою і виявляють доброзичливу зацікавленість у розвитку подій. До таких експертів, безперечно, належить Андерс Ослунд, який доволі часто виступає в українських ЗМІ з аналітичними статтями про гострі та актуальні проблеми.

Андерс Ослунд⁴⁵ робить висновок, що проблема олігархів стала однією з ключових для посткомуністичних держав, і її вирішення "багато в чому визначить шлях, по якому піде далі економіка цих країн". Для обґрунтування свого ставлення до вирішення проблеми Ослунд підходить до оцінки самого явища олігархії в посткомуністичних країнах з двох позицій.

Пострадянська історія України та Росії показала, що олігархи виявилися дуже корисними для їх розвитку. В умовах структурної кризи альтернативою формуванню олігархічного капіталу в країнах, що мають велике виробництво і слабку правову систему, могла стати тільки розруха. Таким чином, поява олігархів і в Україні, і в Росії була природною і неминучою.

Проте негатив олігархів полягає в тому, що вони з метою максимізації цільової функції, яка включає забезпечення прибутку та безпеки капіталу, змушені були використати неприйнятні для нормального суспільства методи. Внаслідок цього великий олігархічний капітал став для суспільства носієм таких негативних моментів, як непомірне багатство, несправедлива

⁴³ <http://www.profile.ru/items/?item=10751>.

⁴⁴ <http://www.profile.ru/items/?item=10751>

⁴⁵ Андерс Ослунд. Сравнительная олигархия: Россия, Украина и США. 2005 – <http://www.strana-oz.ru/?numid=22&article=1005>

приватизація, корупція, тіньова економіка, тиск на середній та малий бізнес, ренто-орієнтовна поведінка.

Ключовою для капіталу, що народжується в посткомуністичних країнах, стала проблема захисту власності. Для захисту своєї власності та просування своїх інтересів олігархи створюють систему впливу на владу – президента, парламент, уряд. В Україні та Росії великого поширення набули лобізм і корупція. На певний своєрідний товар перетворилася й судова система.

Для Росії та України характерне негативне сприймання олігархів з боку суспільства. В Україні основним мотивом ворожого ставлення до великого капіталу, за висновками Ослунда, є "помста олігархам, які підтримують старий режим". Крім цього головного політичного мотиву, таке ставлення підживлюється мотивами переділу власності (конкуренти та новий капітал), популізмом (заклики боротися з багатством інших людей), ліберальними настроями (відмова від необґрунтованих пільг), потребами в акумулюванні додаткових надходжень у бюджет на соціальні цілі.

За такої ситуації підтвердження прав власності стає вкрай необхідним суспільним актом, який захистить від усіх видів домагань і забезпечить державні гарантії власності для представників великого капіталу. Світовий історичний досвід свідчить, а практика України довела, що підбурювана суспільними настроями влада може обрешуватися на олігархів. І це неминуче негативно позначиться на розвитку економіки.

В Україні цей процес набув форми переділу власності, надзвичайного стану, що сам по собі є ознакою революції. Його необхідно в першу чергу нейтралізувати.

Ослунд не бачить успіху в проведенні точкової реприватизації. На його думку, вона містить цілком передбачувані ризики. У революційній ситуації погіршується інвестиційний клімат в країні. В умовах України перші українські олігархи можуть бути витиснені великим російським капіталом. Судові процеси ризикують бути довготривалими. Одержання додаткових коштів у бюджет не компенсує неминучі негативні наслідки від розхитаної правової системи, падіння інвестицій та уповільнення темпів економічного зростання.

Що потрібно робити для вирішення проблеми олігархів? Критичне ставлення до політики української та російської влади аж ніяк не означає для Ослунда проголошення повної відмови від якихось дій у цій сфері. Пропонуються рішення, які містять три головні складові:

- перший і найважливіший елемент – це чітка прихильність держави до принципів економічної свободи, в тому числі забезпечення прав приватної власності;
- наступний крок – це пропозиція для олігархів раз і назавжди розрахуватися із суспільством, зробивши значний одноразовий внесок у бюджет держави. Таке рішення має великі переваги: олігархи одержують гарантії, держава – надходження в бюджет;
- в результаті можуть виникнути сприятливі політичні передумови для того, щоб уряд зміг вжити останні необхідні заходи – оголосити свого роду економічну амністію для олігархів і гарантувати недоторканність їхньої власності. Зниження ризиків для олігархів зменшить їх прагнення потрапити до влади та звужить базу корупції.

Альтернативний варіант – повна гарантія власності олігархам без вимоги фінансової компенсації. Це сподобається олігархам, але навряд чи буде сприйнято суспільством. Більш прийнятний варіант для посткомуністичних країн – це значні благодійні внески на соціальні програми (але вони не повинні мати форму поборів з боку органів влади).

При цьому серед гірших варіантів Ослунд називає невизначеність з цим питанням, наслідком чого стане багаторазовий переділ власності, що періодично гальмуватиме економічний розвиток країни. Ще один, на його думку, невдалий метод – це введення прогресивної шкали оподаткування, яка передбачає підвищені податки для багатих. Таке рішення не лише припинить приплив у великий бізнес нових людей, а й, скоріше за все, законсервує сформовану ситуацію і загальмує економічне зростання.

7. ВИСНОВКИ: ЯК МОЖНА ВИРІШИТИ ПРОБЛЕМУ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

(1) Проведення перегляду результатів приватизації не є специфічним питанням "кольорових" революцій, у тому числі "помаранчевої" революції в Україні. Хоча зовнішньо події в цих країнах виглядають так. Але саму проблему не можна звужувати, по-перше, до політичного переслідування представників бізнес-груп, пов'язаних зі старими режимами, зміненими під час революцій, по-друге, до відтворення справедливості в розподілі державного майна за рахунок покарання тих, що здобули активи несправедливими способами. Обмеження перегляду результатів приватизації такими радикальними цілями неминує веде до негативних наслідків – політичних і економічних, що й продемонструвала революційна практика України.

(2) При визначенні підходів до політики перегляду результатів приватизації слід чітко розуміти, що для постсоціалістичних країн, у яких стратегічні позиції в економіці зайняв так званий "олігархічний" капітал, це є об'єктивним історичним викликом. У таких країнах без визнання легітимності нового великого приватного капіталу, активи якого формувалися у процесі приватизації, неможливий прискорений розвиток повноцінної ринкової економіки (зберігається застосування тіньових засобів захисту прав власності, обмеження інвестиційної діяльності, нехтування правами приватної власності з боку влади тощо). При цьому виникають і значні ризики політичного характеру, пов'язані, з одного боку, з використанням лозунгів про переділ власності в політичній боротьбі (наприклад, під час дострокових виборів в Україні знову появились лозунги щодо перегляду результатів приватизації), з другого – з опануванням представниками великого капіталу владних структур зі всіма негативними наслідками (спокусою використати владу у корпоративних інтересах). Пасивне очікування поступового визнання суспільством розподілу власності, що склалося в таких країнах, природно-історичним шляхом, містить у собі перманентну небезпеку у вигляді постійно повторюваних акцій з переділу власності.

(3) Політика легітимізації результатів приватизації як реакція на історичний виклик має реалізовуватися в формі соціально-політичної угоди між владою, великим капіталом і громадськістю, яка підкріплюється необхідними правовими нормами. *Легітимація прав власності, набутих у ході приватизації, – це процес, в результаті якого суспільство визнає і приймає результати роздержавлення великих об'єктів на території країни, а сам інститут власності стає шанованим і непорушним.* Такий процес неможливо звужувати лише до правового визнання попередніх приватизаційних угод, оскільки це мало вплине на суспільні уявлення про нелегітимність результатів приватизації. Підсвідомі уявлення неминує знову трансформуватимуться у відповідну поведінку з боку владних структур, судів, населення.

(4) Вибір конкретних способів, за допомогою яких держава може домогтися визнання легітимності прав власності, набутих у ході приватизації, з боку суспільства має здійснюватися саме в контексті соціально-політичної угоди. З цих позицій, в першу чергу, слід відзначити ті моменти, які є небажаними:

- Способи перегляду результатів приватизації, які мають за мету надання гарантій прав власності на приватизовані об'єкти (окрім доведених порушень законності), *не повинні мати обвинувального, карального характеру.* Інакше неможливо побудувати прийнятну для всіх сторін – держави і капіталу – систему перегляду результатів приватизації. Механізм такого перегляду при наявності в країні постійного політичного протиборства може перетворитися на каральний інструмент однієї із сторін. Високі політичні ризики виключають добровільну участь капіталу в цьому процесі.
- Слід уникати цілком очікуваних спроб узаконити додаткові підстави для повернення приватизованих об'єктів у державну власність (наприклад, занижена ціна або обмеження допуску за допомогою умов продажу тощо). Це, безперечно, надасть законні підстави для обвинувачення заднім числом, тобто для розірвання укладених у минулому угод, які відповідно до раніше існуючого законодавства важко визнати незаконними. Але цим будуть порушені фундаментальні основи права.
- Відмовитися від способів, які мають наслідком зміну власника (окрім тих, коли доведені істотні збитки, завдані об'єкту, кримінальне порушення законності, злісне невиконання умов

купівлі-продажу тощо). Як показала українська практика, це спричиняє максимальні негаразди в економіці, оскільки провокує акції з переділу власності.

- *Нераціонально перетворювати перегляд результатів приватизації на масовий процес.* Проведення такої процедури потребує масштабних адміністративних і фінансових витрат держави, значно розтягне процес у часі. Як надзвичайний процес це дестабілізуватиме ситуацію в економіці, а також спровокує тіньові процеси (фіктивний продаж ризикованих об'єктів, евакуацію фінансових активів тощо).

(5) Спробуємо сформулювати загальні вимоги до політики у цій сфері.

Вимоги до формату дій:

- впровадженню нової політики мають передувати публічні політичні заяви влади, які поставлять "точку" у політиці реприватизації та обґрунтують необхідність визнання легітимності великого приватного капіталу (типу "завершення перехідного етапу");
- політика легітимізації результатів приватизації має пройти процес громадського обговорення, щоб досягти масової підтримки дій влади з боку суспільства,
- перед суспільством доцільно ставити прагматичні, зрозумілі та реально досяжні цілі, інакше ця політика не отримає широкої підтримки в суспільстві;
- нову політику слід вводити законодавчо. Правова невизначеність, що зберігається в країні тривалий час, уже завдала значної шкоди українській економіці.

Вимоги до змісту політики:

- Процедура перегляду результатів приватизації має набути *форму підтвердження прав власності* покупців на приватизовані об'єкти. Це зніме відтінок карального характеру.
- Політична гострота, яка зберігається й донині, змушує передбачати в механізмі легалізації прав власності, набутих у процесі приватизації, інструменти компенсації збитку, завданого суспільству в результаті проведення замовної та дешевої приватизації. Світовий досвід пропонує раціональний інструмент, який може бути використаний і в Україні - це *компенсаційні доплати у державний бюджет*.
- Особливої уваги потребує *вибір напрямків використання коштів, одержаних від перегляду результатів приватизації*. В цьому випадку необхідно дотримуватися принципу: суспільство зазнало від приватизації втрат і тому воно має одержати відповідну компенсацію. Досвід інших країн демонструє, що найбільш прийнятним для громадської свідомості є використання одержаних коштів на суспільно значимі соціальні програми або інвестиційні проекти, результати яких мають вихід у соціальну сферу. Велику роль відіграє можливість встановлення суспільного контролю за використанням одержаних коштів (створення цільових фондів).
- Лояльність процесу перегляду результатів приватизації найбільшою мірою досягається через *механізм укладання мирових угод*. Тим паче, що серед населення цей механізм вже сприймається позитивно. Населення зіткнулось з явними негативними наслідками від застосування радикальних способів. Мирові угоди надають публічний характер акціям з підтвердження прав власності. Після повного внесення платежів у рахунок доплати оформляється новий договір купівлі-продажу з власником. Йому видається спеціальне свідоцтво, яке підтверджує право власності та передбачені законодавством державні гарантії.
- Важливим є питання про *визначення глибини та кола угод, які підлягають перегляду*. Глибину перегляду результатів приватизації для України не доцільно встановлювати раніше 2000 р. (початок економічного зростання). Не має сенсу розглядати питання про ринкову ціну приватизаційних продажів у період системної економічної кризи. Коло угод варто обмежити великими підприємствами (наприклад, за обсягом випуску продукції у 2004 р.). Інакше державні витрати на перегляд прав власності перевищать вигоду від доплат. Перелік об'єктів необхідно зробити вичерпним, щоб блокувати втручання суб'єктивного фактора та поширення корупції.
- *Визначити коло об'єктів для укладання мирової угоди краще на основі службового розслідування*, а не судового розгляду, яке априорі припускає винність у порушенні закону. Вибираються ті об'єкти, процедура приватизації яких має зовнішні ознаки обмеження допуску інвесторів або заниження ціни продажу. Вони порівняно легко встановлюються.

- Політика перегляду результатів приватизації має передбачати *механізм легалізації та надання гарантій прав власності всьому масиву приватизаційних угод*, які не підпадають під обов'язкову процедуру укладання мирових угод. Механізм легалізації може будуватися у двох форматах: а) оголошення прямої амністії всіх угод з початку приватизації в Україні до 2004 р.; б) скорочення строку позовної давності по приватизаційних угодах. Ці заходи, поряд із системою мирових угод, послужать сигналом для згорання процесів переділу власності, які набули в Україні масового поширення.
- Процес легалізації прав власності на приватизовані об'єкти має включати *преференції для тих власників, які вступають у процедуру легітимізації добровільно*. В обмін на добровільну згоду про доплату держава пропонує власникам скасувати подальше розслідування законності прав власності і бере на себе зобов'язання не пред'являти подібних претензій у майбутньому. При відмові від процедури мирової угоди розгляд претензій держави переноситься в суд. Введення доплати та видача законодавчо передбаченої гарантії допоможе зняти можливі політичні претензії до прав власності в майбутньому. Рекомендуємо передбачити міжнародну експертизу для будь-якого проекту перегляду результатів приватизації, що здійснюється на основі мирової угоди. Це створить додаткові стимули для участі в процедурі легалізації прав власності на приватизовані об'єкти й інших власників, які не будуть включені в обов'язковий перелік.

(6) Процес перегляду результатів приватизації, *в принципі, не виключає процедуру повернення об'єктів у державну власність, але вона не повинна здійснюватися на політичних підставах* (за ознакою належності до олігархів, які пов'язані зі старою владою). Це може відбуватися тільки на підставі прямих порушень законодавства, встановлених у судовому порядку. Для уникнення суб'єктивізму існуюче законодавство слід доповнити визначенням міри відповідальності власників приватизованих об'єктів, яке тягне за собою повернення приватизованого об'єкта у державну власність (момент настання відповідальності, шкала порушень тощо).

(7) Особливо ретельної підготовки потребує *визначення способів встановлення розміру доплати* як основного інструменту компенсації втрат суспільства в процесі розподілу державного майна. Необхідно, щоб розрахунки здійснювались за однією методикою, яка має бути прозорою і базуватися на чітко визначених показниках. Застосування єдиного принципу встановлення доплат для всіх об'єктів унеможливить корупцію

В Україні й дотепер існує високий рівень тіньової економіки, утруднено використання способу визначення розміру доплати, аналогічного застосованому у Великій Британії механізму одержання податку на непередбачувані прибутки. Українські ФПГ досить активно мінімізують прибутки.

Політично лояльним і відповідним фундаментальним основам права можна вважати визначення розміру доплати як різниці між фактичною ціною купівлі об'єкта і сучасною ринковою ціною, яка корегується на величину вкладених інвестицій/ збитків. *Регламент оцінки об'єкта* за добровільною згодою інвестора на підтвердження прав власності включає такі моменти:

- оцінка об'єкта здійснюється консорціумом оціночних фірм – відомою іноземною та українською;
- узгодження позицій щодо відбору оцінювачів здійснюється на принципах третейського суду;
- можливі два варіанти оцінки об'єкта: а) на момент продажу, б) на момент перегляду за винятком зроблених фактичних поліпшень (інвестицій);
- оцінка об'єкта здійснюється за рахунок інвестора, на користь якого провадиться процедура підтвердження прав власності.

(8) Для організації нормального процесу реформи власності в Україні необхідно законодавчо ввести спеціальний механізм націоналізації за визначеними мотивами (забезпечення економічної та воєнної безпеки, захисту інтересів масових споживачів при приватизації об'єктів природних монополій тощо). Повернення приватизованих об'єктів у державну власність може здійснюватися тільки за судовими рішеннями і передбачати викуп їх у власників за ринковими цінами. Практика інших країн свідчить, що суспільству необхідні інструменти виправлення можливих помилок або забезпечення реакції на зміну ситуації. Відсутність такого законодавчого механізму призводить, як правило, до волюнтаристських рішень у сфері власності на основі популістських дій тієї чи іншої політичної сили.