



Аналітична довідка

Продаж земельних ділянок, на яких розташовані приватизовані об'єкти та об'єкти, що підлягають 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>

З М І С Т

ВСТУП	4
1. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗМІНИ ПІДХОДІВ	5
1.1. Традиційний підхід	5
1.2. Уряд Ю.Тимошенко: перші ініціативи.....	6
1.3. Уряд Ю.Єханурова: продовження спроб	8
1.4. Уряд В.Януковича: продовження дій за інерцією.....	8
1.5. Роль ФДМУ.....	11
2. ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	15
2.1. Спосіб прийняття рішення	15
2.2. Значне збільшення часу на здійснення підготовки до приватизації	16
2.3. Обмеження сфери застосування	16
2.4. Обмеження, які містить Земельний кодекс України.....	18
2.5. Подвійне рахування при експертній оцінці вартості	18
2.6. Ризик втрати виробництва, що має стратегічне значення	19

ВСТУП

У приватизаційній політиці України в останні два роки значного резонансу набула проблема переходу до масової приватизації земельних ділянок, на яких розміщені вже приватизовані об'єкти або державні об'єкти, що підлягають приватизації. Причому, проблема організації процесу роздержавлення за новою схемою перетворилася на резонансну проблему бюджетної політики держави.

В історії української приватизації можна виділити два періоди (або дві політики), які відрізняються між собою підходами до регулювання прав на використання земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти приватизації.

До 2005 р.	В традиційній практиці роздержавлення процесу приватизації об'єктів та земельних ділянок, на яких вони розміщувалися, були в правовому відношенні та технологічно (організаційно і процедурно) роз'єднані
Починаючи з 2005 р.	Наполегливі спроби урядів включити процедуру продажу земельних ділянок, на яких розміщені державні та приватизовані об'єкти, в загальний приватизаційний процес.

Об'єктивно зміна підходів у приватизаційній політиці відповідала вимогам розвитку ринкових відносин у країні. Питання включення процедури продажу земельних ділянок, на яких розміщені державні об'єкти, в загальну приватизаційну процедуру вже декілька років дискутувалися серед українських експертів та інвесторів. Відсутність власності на землю, по-перше, значно зменшувала гарантії прав власності приватних інвесторів на об'єкти, по-друге, провокувала накопичення критичних проблем, як для самих інвесторів, що викупили об'єкти, так і для влади. Наприклад, на гостру політичну проблему зараз перетворилася організація продажу земельних ділянок під великими об'єктами, які були частково приватизовані в попередні роки.

Однак, як доволі часто відбувається в Україні, ці стратегічні за характером зміни стали побічним продуктом рішень останніх трьох урядів, спрямованих на досягнення цілей, прямо не пов'язаних з реформуванням відносин власності. Уряди змушені були негайно шукати нові джерела доходів до бюджету. І таким потенційним джерелом була визнана організація масового продажу земельних ділянок, на яких розміщаються об'єкти приватизації. Всі уряди, починаючи з уряду Ю.Тимошенко, почали розуміти велику інвестиційну привабливість землі в сучасних умовах. Досить часто земля, а не промислові об'єкти, виробничі фонди яких застаріли фізично та морально, а продукція не має ринку збуту, приваблює інвесторів.

Застосування системи координат, притаманних фіскальній політиці, на нашу думку, стало однією з головних причин невдач, які спіткали всіх трьох останніх урядів у їх спробах реально організувати процес масового продажу земельних ділянок під об'єктами приватизації. Звісно, що при цьому неможливо скидати з рахунку й наявність перманентного політичного протистояння, що відволікає владу від системних ринкових реформ.

Саме з цих причин за два роки, що пройшли з моменту першої ініціативи з боку уряду Ю.Тимошенко до сьогодні, не продано ні одного об'єкта разом із земельною ділянкою. Тільки під сильним тиском з боку уряду, який вимагав виконання плану надходжень до бюджету, ФДМУ почав підготовку приватизації за новою схемою кількох невеликих об'єктів і об'єктів незавершеного будівництва. Не був організований пілотний проект по приватизації за новою схемою Київського мотоциклетного заводу, на прикладі якого мала шліфуватися ця новація.

1. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗМІНИ ПІДХОДІВ

1.1. Традиційний підхід

До 2005 р. в Україні процеси приватизації державних об'єктів і земельних ділянок, на яких вони розміщувались, у правовому відношенні та технологічно були відокремлені один від одного. Початок проведення приватизації об'єктів окремо від земельних ділянок – це був вимушений підхід до реформування відносин власності в тих історичних умовах, які мала Україна в перші роки постсоціалістичної трансформації.

Для того, щоб прискорити проведення ринкових перетворень в країні, яка значно відстала в цьому від більшості інших постсоціалістичних країн, українська реформаторська еліта відійшла від існуючої в світі технології організації процесу реформування. При пануванні соціалістичного менталітету у населення і збереженні головних позицій у влади колишньої партійно-господарської номенклатури головною метою для еліти була не довготривала підготовча робота, а запуск реформ. Частина питань оперативно вирішувалася вже в ході перетворень, частина відкладалась "на потім". Це дозволяло створити нову систему координат (правових та організаційних), під яку змушені були пристосовуватися всі економічні та політичні агенти.

Серед питань, відкладених "на потім", опинилася й проблема приватизації земельних ділянок, на яких розташовані державні об'єкти. Україна одержала у спадщину від СРСР невизначені відносини в земельній сфері, на реформування яких необхідний був значний час. До того ж, питання приватизації землі зустріли опір лівих сил у парламенті. Тому й було прийнято досить сміливе рішення – для забезпечення динаміки приватизаційного процесу тимчасово розділити процеси приватизації об'єктів і земельних ділянок, на яких вони розміщувались.

Вставка 1. Традиційна схема приватизації:

- Процедури приватизації об'єктів і рішення щодо подальшого використання земельних ділянок, на яких вони розміщувались, розділені в часі. Новий власник мав право приступитися до вирішення питання про подальше використання земельної ділянки тільки після набуття прав власності на об'єкт.
- Процедури мали різну правову регламентацію: приватизація об'єктів – приватизаційне законодавство, продаж землі – Земельний кодекс.
- Процедури розділені організаційно. Вони здійснювалися різними державними органами. Приватизація об'єктів – органами приватизації, рішення про подальше використання землі – територіальними земельними органами та місцевими радами.
- Приватизація земельних ділянок здійснювалася добровільно, на розсуд інвесторів. Інвестори мали право на довгострокову оренду, після закінчення якої їм надавалась можливість викупити земельні ділянки, якщо на це не було прямої заборони уряду або місцевої ради.

Проте таке розділення процесів призвело до різної швидкості реформування відносин власності. До 1998 р. в країні була завершена мала і масова приватизація. Приватний сектор зайняв стратегічні позиції в економіці. Але при домінуванні в парламенті лівих сил питання приватизації землі виявилися заблокованими. Законодавство і нормативна база, необхідні для організації приватизації таких земельних ділянок, не створювалися. Земельні ділянки, на яких розміщувалися вже приватизовані об'єкти, за рідким виключенням залишалися в державній власності.

Відомий український економіст В.Пинзеник, характеризуючи ситуацію в приватизаційній практиці країни, підкреслював, що "в світі нема таких прецедентів, як в Україні, коли б продавались об'єкти, що знаходяться у повітрі"¹.

¹ <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=674295>

Відособлена процедура приватизації об'єктів та земельних ділянок, на яких вони розміщені, створювала протиріччя у системі відносин власності. Головними недоліками історично сформованого підходу до організації приватизації в країні можна назвати:

- неповні гарантії нових приватних власників на приватизовані об'єкти, оскільки це могло надати підставі для влади вирішувати питання власності на земельні ділянки окремо від власності на об'єкти, що і спробував зробити перший післяреволюційний уряд Ю.Тимошенко;
- звужена база державних доходів від приватизації, особливо це стало помітно в останні роки, коли зросла інвестиційна привабливість саме земельних ділянок;
- наявність численних колізій. Досить часто нові власники стикалися з тим, що місцева влада затягувала прийняття рішення про надання прав на використання земельних ділянок або зменшувала їх розмір,
- накопичення критичних проблем – виник великий масив корпоративних прав, сформованих без прав власності на земельні ділянки.

1.2. Уряд Ю.Тимошенко: перші ініціативи

Ідея здійснення приватизації державних об'єктів разом із земельними ділянками вперше була озвучена урядом Ю.Тимошенко у липні 2005 р.

Ця ідея виникла як результат пошуку додаткових джерел надходжень до бюджету, необхідних для реалізації масштабних соціальних ініціатив, заявлених новим президентом В.Ющенком. Уряду не вдалося поповнити бюджет за рахунок реприватизації, тому він почав шукати можливість одержання додаткових доходів за рахунок розширення бази приватизації. Одним із джерел додаткових доходів уряд визначив продаж державних об'єктів разом із земельними ділянками, на яких вони розміщені. Цей підхід був широко підтриманий експертами, оскільки в експертному середовищі вже склалось усвідомлення про значення приватизації землі як важливого напрямку подальшого проведення реформи власності в країні.

Ю.Тимошенко, незважаючи на всю складність проблеми організації приватизації землі, поставила перед урядом і ФДМУ завдання розпочати продаж державних об'єктів разом із земельними ділянками вже у 2005 р. Цей процес мав набути масового характеру. Причому передбачалось, що це завдання вдасться вирішити при мінімальній зміні законодавчого і нормативного поля переважно за рахунок політичного та адміністративного тиску на відповідні органи державного і місцевого управління, інвесторів і власників приватизованих об'єктів.

13.06.2005 р. у Верховній Раді зареєстрований за №7643 проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відчуження земельних ділянок)", підготовлений Кабінетом Міністрів України. Проект передбачав внесення змін до трьох основних законів: "Про приватизацію державного майна", "Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва" і "Про розмежування земель державної та комунальної власності". В проекті запропоновані тільки ті зміни до чинного законодавства, без яких неможливо було дати старт приватизації за новою схемою:

- впроваджувалась сама нова схема приватизації, яка охоплювала земельні ділянки під державними об'єктами, що підлягали приватизації, а також ті, на яких розміщувалися вже приватизовані об'єкти,
- визначався спосіб продажу земельних ділянок – аукціон,
- передбачалися додаткові процедури до нової схеми (визначення меж, оформлення технічної документації та проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки),
- надавались органам приватизації нові повноваження – продаж земельних ділянок і внесення їх до статутних фондів господарських товариств,
- вводились обмеження – продаж земельних ділянок іноземним державам та юридичним особам здійснювався за рішенням Кабінету Міністрів за погодженням з Верховною Радою України,

- визначався напрямок використання одержаних коштів – виключно державний бюджет.

Верховна Рада спочатку відклала розгляд проекту на вересень, мотивуючи це тим, що частина питань виявилася неврегульованою. При повторному розгляді проекту 7 вересня він не був прийнятий, оскільки не набрав достатньої кількості голосів.

В численних виступах самого прем'єр-міністра Ю.Тимошенко й інших членів уряду економічного блоку проголошувалось, що продаж земельних ділянок буде введений як обов'язкова процедура для всіх приватизованих об'єктів та об'єктів, що підлягають приватизації. Передбачалося, що продаж земельних ділянок здійснюватиметься на окремих аукціонах. Причому власникам приватизованих об'єктів надавалась лише одна перевага – можливість сплачувати кошти за викуплені земельні ділянки в розстрочку.

Це викликало шок серед інвесторів і власників приватизованих об'єктів. Разом із експертами вони характеризували подібний підхід як "державний рекет"². Експерти побоювалися також, що впровадження обов'язкового продажу земельних ділянок під приватизованими об'єктами може стати приводом для реприватизації³.

Паралельно уряд Ю.Тимошенко приступився до формування переліку об'єктів, призначених для приватизації у 2005 р. У липні 2005 р. розпорядженням уряду цей перелік об'єктів був затверджений, і в його складі визначені 9 промислових підприємств, які пропонувалися до продажу разом із земельними ділянками (таблиця 1)⁴. Основний критерій відбору – фінансовий. Це були підприємства, які розміщувались на земельних ділянках, що мають велику інвестиційну привабливість і, тим самим, могли забезпечити при їх продажу максимально високу ціну.

Таблиця 1

**Перелік об'єктів, вперше запропонованих для продажу
разом із земельними ділянками**

Назва підприємства	Державна частка статутного фонду для продажу
ВАТ "Одеський припортовий завод"	50%+1 акція
ВАТ "Нікопольський південнотрубний завод"	96,67
ВАТ "Завод напівпровідників"	99,99
ВАТ "Фотон"	100
ВАТ "Київський мотоциклетний завод"	100
ВАТ "Іллічівський судноремонтний завод"	48,96
ВАТ "Червоний металіст"	37,37
ВАТ "Харківський релейний завод "Радіореле"	100
ВАТ "Холдингова компанія "Краян"	100

Уряд Ю.Тимошенко у своїх діях, фактично, зразу зіткнувся із сильним протистоянням державних земельних органів, а також місцевих органів самоврядування і державних адміністрацій, із відання яких пропонувалось вилучити функції розпорядження і продажу земельних ділянок. Місцева влада опинилася під загрозою втрати одного зі значних джерел своїх бюджетних доходів⁵.

В результаті уряду Ю.Тимошенко і ФДМУ до вересня 2005 р. (до відставки уряду) не вдалося внести зміни до чинного законодавства і розпочати на практиці приватизацію за новою схемою.

² <http://gazeta.delo.ua/?date=2006-05-18&id=6576>,

http://www.dsnews.com.ua/print_ver.php?r_id=22&article_id=26380

³ <http://www.zn.ua/2000/2060/53678>

⁴ Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 №256-р

⁵ <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=674295>

1.3. Уряд Ю.Єханурова: продовження спроб

У діяльності уряду Ю.Єханурова фінансові проблеми продовжували посідати значне місце. Другий післяреволюційний уряд, як і перший уряд Ю.Тимошенко, змушений був шукати додаткові надходження коштів до державного бюджету для підтримки нових масштабних соціальних програм. Тому уряд Ю.Єханурова підтримав запропоновану нову схему приватизації в якості потенційного джерела додаткових бюджетних доходів.

Оскільки необхідне законодавче, нормативне й організаційне забезпечення неможливо було забезпечити в короткий час, нова схема приватизації урядом Ю.Єханурова була прийнята як тимчасова. Її регламент діяв тільки в межах поточного бюджетного 2006 р.

Основні параметри нової схеми приватизації законодавчо були введені через Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік", прийнятий Верховною Радою 20.12.2005 р. І тому схема носила, скоріше, фінансовий окрас.

Приватизація земельних ділянок під державними об'єктами була визначена як окреме джерело надходжень коштів у державний бюджет. До останнього спрямовувалось 95% коштів, одержаних від продажу цих об'єктів, решта 5% розподілялась між відповідними місцевими бюджетами. Планувалося, що у 2006 р. бюджетні доходи з цього джерела складуть 898,1 млн. грн. або третину всіх доходів від приватизації державного майна (бюджетні доходи від продажу об'єктів – 2,1 млрд. грн.).

Фактично текст Закону про Державний бюджет у цій частині, за невеликими винятками, був ідентичним тексту проекту закону, запропонованого урядом Ю.Тимошенко. Винятки стосувалися:

- по-перше, сфери регулювання – регламентувався тільки процес приватизації земельних ділянок, розміщених під державними об'єктами, що підлягають приватизації. Регламент продажу земельних ділянок під вже приватизованими об'єктами не став предметом регулювання,
- по-друге, нових повноважень органів приватизації – зафіксована тільки процедура продажу земельних ділянок, не згадувалась процедура внесення земельних ділянок до статутних фондів господарських товариств,
- по-третє, спрямування коштів від продажу земельних ділянок – визнано їх розподіл між державним і місцевими бюджетами.

Постановою Кабінету Міністрів від 11.05.2006 р. №633 затверджений Порядок використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо проведенням продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації. В ньому встановлювався перелік витрат, які здійснювались за рахунок бюджету. Це рішення знімало з державних підприємств тягар додаткових витрат, який міг би загальмувати процес переходу до приватизації за новою схемою.

Однак при уряді Ю.Єханурова нова схема приватизації також не була застосована на практиці, але тепер вже за фінансовими проблемами. ФДМУ не зміг організувати підготовчі роботи, оскільки не одержав відповідного фінансування із бюджету. Для самого ж уряду ця проблема відійшла на другий план, оскільки, по-перше, фінансові питання втратили гостроту після вдалого продажу "Криворіжсталі", по-друге, головну його увагу привернула до себе підготовка до парламентських виборів у березні 2006 р. Ця проблема перейшла у спадщину новому урядові В.Януковича, який прийшов до влади у серпні 2006 р.

1.4. Уряд В.Януковича: продовження дій за інерцією

Уряд В.Януковича, скоріше, по інерції продовжив розпочату попередніми урядами роботу з підготовки приватизації за новою схемою. Проблема вирішувалась як й раніше у контексті реалізації фінансової політики в поточному бюджетному році у формі тимчасових схем.

Постановою Кабінету Міністрів від 26.09.2006 р. № 1360 був затверджений Порядок продажу у 2006 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації. Цей документ повною мірою відповідав тезам Закону про Державний бюджет на 2006 рік і вперше ввів конкретний опис практичної процедури проведення приватизації земельних ділянок разом із державними об'єктами способом продажу на аукціоні.

У 2007 р. Кабінет Міністрів вдався до формального оновлення правового поля. Фактично з невеликими змінами були повторені положення законодавчих та нормативних актів, прийнятих у 2006 р.: Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" і дві вищезазначені постанови Кабінету Міністрів України - про порядок розподілу грошів на покриття витрат на підготовчі роботи і про порядок продажу земельних ділянок (в таблиці 2 наведені всі законодавчі та нормативні акти, прийняті за 2006-2007 роки). В принципі вони зберігали тимчасовий характер застосування нових схем приватизації – термін їх дії обмежувався 2007 роком. Деякі доповнення текстів – це, в основному, уточнення і деталізація процедур (таблиця 3). Причому на 2007 р. було передбачено помітне збільшення обсягу надходжень до державного бюджету від продажу земельних ділянок – до 1,1 млрд. грн. або на 22,5% більше порівняно з 2006 р.

Оскільки новація була досить складною для виконання, то виникла ідея спочатку апробувати нову технологію приватизації на пілотному проєкті. Ця ідея була підтримана Спеціальною контрольною комісією з приватизації Верховної Ради України. Таким пілотним об'єктом був запропонований "Київський мотоциклетний завод", який мав мало перспективне основне виробництво і велику земельну ділянку в одному з центральних районів м. Києва, що приваблювала численних інвесторів (вставка 2). За оцінками окремих експертів, у ціні продажу об'єкта на частку земельної ділянки прийдеться 90%, а на частку самого заводу – лише 10%⁶.

Вставка 2. ВАТ "Київський мотоциклетний завод"

Спеціалізація:

Виробництво мотоциклів.

Виробничі потужності розраховані на виробництво 120 тис. мотоциклів на рік. На теперішній час виробляється близько 600-800 мотоциклів на рік.

Основна частина виробничих будівель не використовується, частина будівель має високий рівень зносу. Підприємство не має інвестиційної привабливості.

Територіальне розміщення:

Територія заводу розміщена в районі, прилеглому до центра м. Києва за адресою: вул. Сім'ї Хохлових, 8.

Земельна ділянка – 29,5 га. Ступінь забудови – 56,3%.

Має високу привабливість для інвесторів.

За дорученням Кабінету Міністрів України від 09.10.2006 р. № 26916/23/1-06 ФДМУ розробив проєкт заходів щодо підготовки та проведення продажу на аукціоні пакета акцій ВАТ "Київський мотоциклетний завод" (за вирахуванням пакета акцій для пільгового продажу працівникам) разом із земельною ділянкою, на якій розміщено підприємство. Проєкт заходів передбачав:

- по-перше, підготовку загальних основ для впровадження нової схеми приватизації із залученням Міністерств фінансів, економіки, промислової політики, Держкомзему, Антимонопольного комітету і Київської міської державної адміністрації,
- по-друге, практичне проведення процедури на вибраному конкретному підприємстві.

Однак пілотний проєкт так і не був розпочатий.

⁶ http://www.dsnews.com.ua/index.php?action=article&r_id=22&article_id=26024

Таблиця 2

Законодавчі та нормативні документи, прийняті для регулювання продажів об'єктів приватизації разом із земельними ділянками, на яких вони розміщені

Тип документа	Дата прийняття, номер	Назва
Закон України	04.03.1992 р. №2163-ХІІ	Про приватизацію державного майна
Закон України	20.12.2005 р. №3235-IV	Про Державний бюджет України на 2006 рік
Закон України	19.12.2006 р. №489-V	Про Державний бюджет України на 2007 рік
Проект Закону України	13.06.2005 р. 7643	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відчуження земельних ділянок)
Постанова Кабінету Міністрів	26.09.2006 р. №1360	Про затвердження Порядку продажу у 2006 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації
Постанова Кабінету Міністрів	12.05.2007 р. №710	Про затвердження Порядку продажу у 2007 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації
Постанова Кабінету Міністрів	11.05.2006 р. №633	Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, пов'язаних з проведенням продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації
Постанова Кабінету Міністрів	21.03.2007 р. №532	Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, пов'язаних з проведенням продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації
Наказ ФДМУ	31.05.2007 р. №855	Про затвердження Положення про конкурсний відбір розробників документації із землеустрою для підготовки до продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, у 2007 році
Наказ ФДМУ	22.06.2007 р. №1022	Про затвердження Примірного договору купівлі-продажу земельної ділянки разом із пакетом акцій відкритого акціонерного товариства за аукціоном (конкурсом з використанням відкритості пропонування ціни за принципом аукціону)
Наказ ФДМУ	06.07.2007 р. №1095	Про затвердження Положення про аукціонну комісію

Таблиця 3

Найбільш суттєві зміни в законодавчих і нормативних документах 2007 р.

2006 рік	2007 рік
Закон України про державний бюджет	
Спрямовується до Державного бюджету 95% одержаних коштів	90% одержаних коштів.
Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, пов'язаних з проведенням продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації	
здійснення витрат, пов'язаних з наданням послуг поштового зв'язку та телекомунікацій, організацією відряджень тощо.	Вилучено
Порядок продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації	
- Гарантійний внесок у розмірі 10%. - Розстрочка платежу за об'єкт.	- Розмір гарантійного внеску не визначений. - Вилучено. - Нове положення: окремий регламент для групи Ж (соціальні об'єкти),

1.5. Роль ФДМУ

Протягом останніх п'яти років ФДМУ фактично перестав грати роль головного центру формування стратегічної приватизаційної політики та ініціатора впровадження нових способів продаж державних об'єктів. У сфері приватизації роль ФДМУ поступово була звужена до простого продавця державного майна.

При відсутності спеціального виконавчого органу, який би визначав політику і здійснював контроль у сфері реформи власності, це призвело до втрати стратегічної спрямованості та системності в діях ФДМУ. Після помаранчевої революції внаслідок загострення політичного протистояння посилилась криза процесу приватизації. ФДМУ в цих умовах виявився неспроможним вирішити таку складну проблему, як перехід до приватизації за новою схемою – об'єкти разом з земельними ділянками, на яких вони розташовані.

За завданням уряду ФДМУ приступився до розробці нормативної бази та підготовки пілотного проекту з продажу Київського мотоциклетного заводу разом із земельною ділянкою, на якому планувалося апробувати новацію. В результаті були підготовлені проекти наказу і плану заходів, почалися переговори з Київською міською державною адміністрацією щодо передачі земельної ділянки в розпорядження ФДМУ. Але втрата інтересу до пілотного процесу з боку уряду, а також відсутність відповідного фінансування із бюджету привели до того, що ФДМУ примушений був припинити дії з приводу пілотного проекту.

Збільшення активності ФДМУ в цьому напрямку відмічено в 2007 р. Критична ситуація з виконанням плану надходжень коштів до державного бюджету спонукала керівництво Фонду розпочати пошук нових об'єктів приватизації. Таким додатковим джерелом ФДМУ визнав організацію приватизації за новою схемою об'єктів групи А (невеликі об'єкти), групи Д (об'єкти незавершеного будівництва) і продажу окремих пакетів акцій разом із земельними ділянками.

Для забезпечення нормативної бази нових процедур ФДМУ своїми наказами у 2007 р. ухвалив:

- Положення про конкурсний відбір розробників документації із землеустрою для підготовки до продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації у 2007 році (наказ від 31.05.2007 р. №855),
- Примірний договір купівлі-продажу земельної ділянки разом із пакетом акцій відкритого акціонерного товариства за аукціоном (конкурсом з використанням відкритості пропонування ціни за принципом аукціону (наказ від 22.06.2007 р. №1022),
- Положення про аукціонну комісію (наказ від 06.07.2007 р. №1095).

В період з 15 серпня по 5 вересня ФДМУ оголосив перші конкурси з відбору розробників документації із землеустрою для об'єктів групи А, Д і Ж.

Земельні ділянки під об'єктами приватизації, щодо яких були оголошені конкурси з відбору розробників документації із землеустрою (у період з 15 серпня по 5 вересня 2007 р.)

Площа земельної ділянки	Характеристика об'єкта, який розташований на земельній ділянці	Тип об'єкта приватизації
Три ділянки загальною площею 23,2 тис. м ²	Худобозабійний пункт, маслозавод, швейна фабрика (Житомирська обл.)	Об'єкти незавершеного будівництва
4,8 тис. м ²	Житлові будинки з господарськими приміщеннями (Вінницька обл.)	Об'єкти незавершеного будівництва
0,5 тис. м ² .	Магазин (Львівська обл.)	Об'єкт малої приватизації
Дві ділянки загальною площею 12,5 тис. м ²	Комплекс будівель та споруд (м. Одеса)	Об'єкти незавершеного будівництва
1,1 тис. м ²	Господарський корпус (Тернопільська обл.)	Об'єкт незавершеного будівництва
14,4 тис. м ²	"Прирельсова база" (Хмельницька обл.)	Об'єкт незавершеного будівництва
Три ділянки загальною площею 109,4 тис. м ²	Котельня, група об'єктів колишнього військового містечка (Волинська обл.)	Об'єкти малої приватизації
7,2 тис. м ²	Стоянка для автотранспорту на балансі ДП "Маріупольський морський торговельний порт"	Об'єкт незавершеного будівництва
11,7 тис. м ²	Група об'єктів колишнього військового містечка (Івано-Франківська область)	Об'єкти малої приватизації

Висновки

Таким чином, протягом 2006-2007 років в Україні здійснені лише окремі заходи щодо законодавчого і нормативного забезпечення приватизації за новою схемою. Її практичне впровадження тільки розпочинається й то лише для обмеженої групи об'єктів – для невеликих об'єктів (група А) та об'єктів незавершеного будівництва (група Д). Підсумовуючи аналіз, можна зробити такі висновки:

- Гостра політична боротьба в країні призвела до того, що три останні уряди не приступали до системних економічних реформ, у тому числі реформи відносин власності. Крім цього, організація приватизації земельних ділянок разом із державними об'єктами через свою складність мало приваблювала уряд В.Януковича і як додаткове джерело бюджетних доходів.
- Продаж земельних ділянок разом із державними об'єктами, які підлягали приватизації, стали цікавити керівництво ФДМУ тільки останнім часом, оскільки виникли проблеми з виконанням плану надходження коштів від приватизації до державного бюджету.
- Відсутність бюджетного фінансування коштів для покриття витрат на підготовчі роботи стала одним із важливих факторів пасивності ФДМУ, державних органів із землеустрою і самого об'єкта пілотного проекту – Київського мотоциклетного заводу.
- Сучасна політична ситуація (формування нового складу уряду та інших органів державного управління) дають підстави вважати, що до кінця 2007 р. нова схема приватизації так і не буде випробувана, окрім невеликих об'єктів, що будуть за ініціативою ФДМУ продаватися з аукціону.

Рисунок 1. ІНІЦІАТИВИ ТА ДІЇ УРЯДІВ (2005-2007 РОКИ)

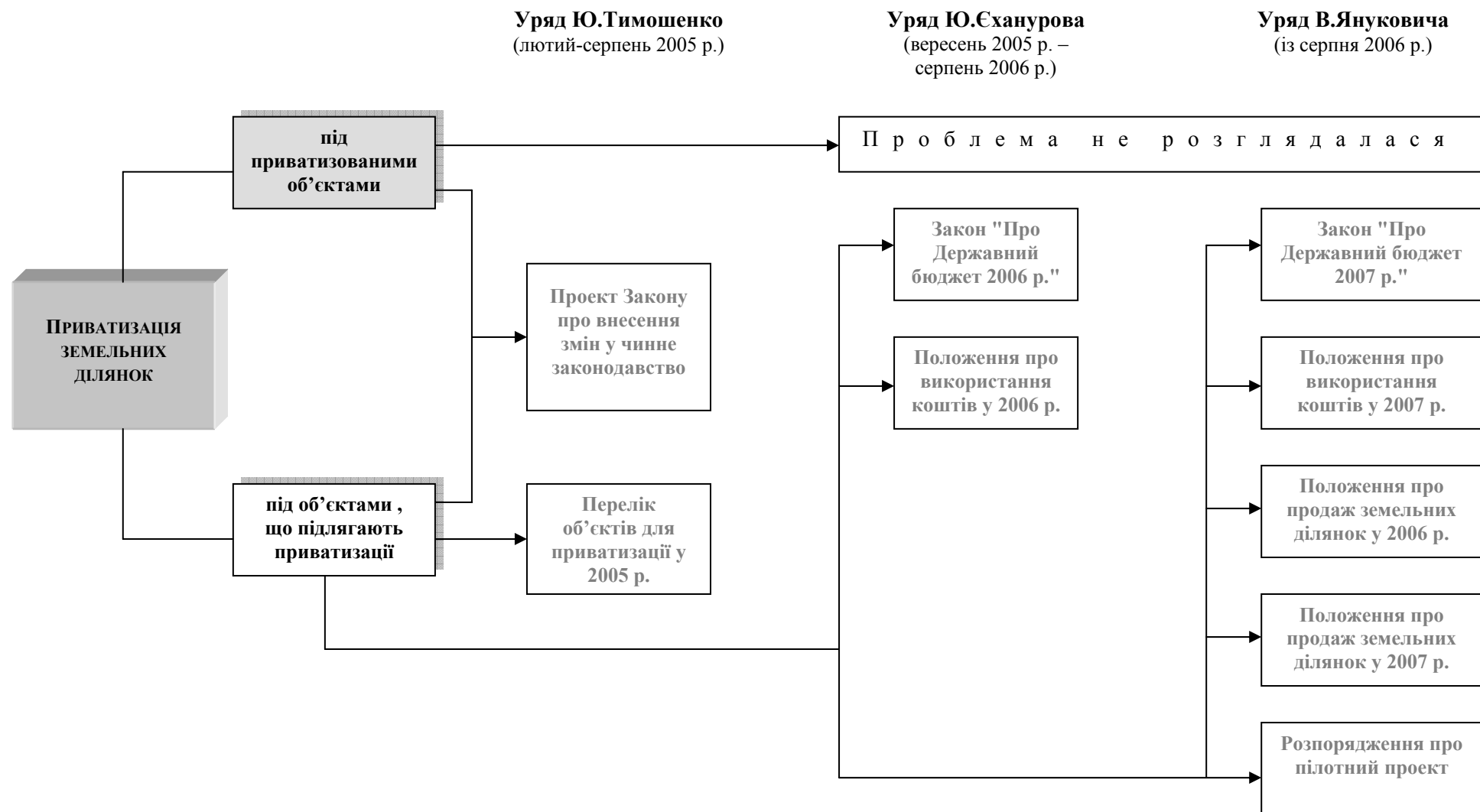
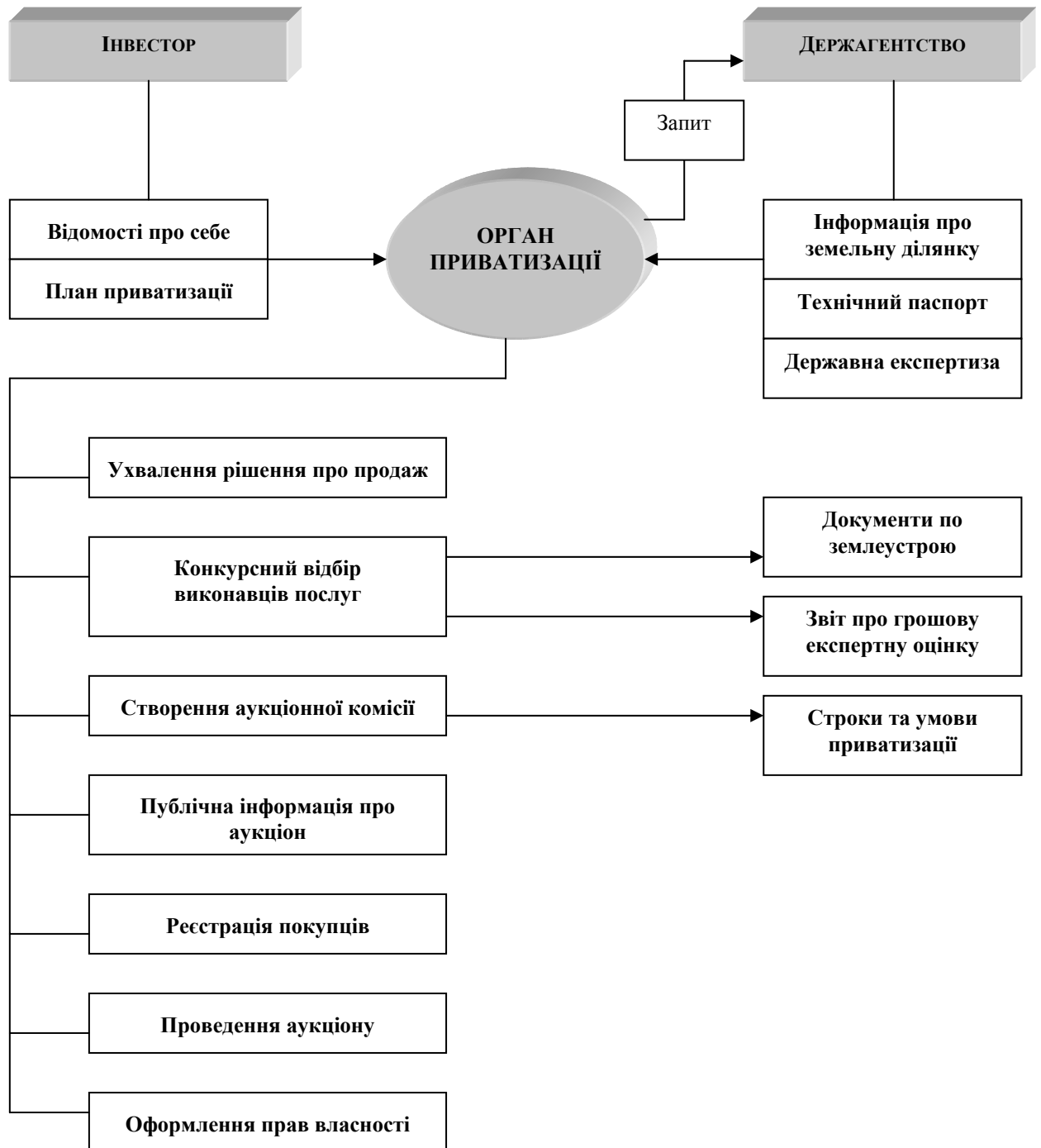


Рисунок 2. СХЕМА ПІДГОТОВКИ ТА ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК НА АУКЦІОНІ⁷



⁷ Згідно з "Порядком продажу у 2007 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації"

2. ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

З завершенням 2007 р. закінчиться термін дії існуючих законодавчих і нормативних актів, що регламентують процес приватизації державних об'єктів разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані. Тому 2008 рік у цій сфері почнеться фактично з нуля.

Ситуація, що склалася, має значні негативні наслідки:

- По-перше, затягується перехід до нового етапу реформування відносин власності, втрачений час для підготовки умов, необхідних для переходу до приватизації земельних ділянок, на яких розташовані державні об'єкти, що підлягають приватизації, і вже приватизовані об'єкти. Тимчасовий регламент законодавчого і нормативного регулювання кожен рік відкидає країну на стартовий, нульовий рівень.
- По-друге, продовжує накопичуватися маса негативних наслідків, нейтралізація яких з кожним роком ускладнюється. Це завдає шкоди як державі (блокування ринкових реформ, втрати бюджету), так і безпосередньо самим інвесторам (не забезпечені гарантії прав приватної власності в необхідному обсязі). Для демонстрації відсутності надійних гарантій є показовими спроби уряду Ю.Тимошенка лишити власників приватизованих об'єктів гарантій прав на розпорядження земельними ділянками, які вони мають відповідно чинного приватизаційного законодавства. Уряд спробував замінити вільний вибір інвесторів (або дострокова оренда, або викуп земельної ділянки) на примусову приватизацію земельних ділянок через аукціон.

Нижче наведені найбільш критичні проблеми, вирішення яких необхідно для впровадження нової схеми приватизації, що має велике значення для продовження реформи відносин власності в країні.

2.1. Спосіб прийняття рішення

Прийняття урядових рішень і спроби впровадження продажу державних об'єктів разом із земельними ділянками на практиці зразу викликали сильний резонанс і навіть активну протидію. При цьому всіма урядами, які займалися проблемами нової схеми приватизації, допущені явні похибки, не припустимі при вирішенні питання такої складності та політичної гостроти.

По-перше, нова схема сприймалася як інструмент вирішення окремої фінансової проблеми. Звідси:

- єдиним критерієм вибрана можливість одержання більш високої ціни за об'єкт та додаткових надходжень до бюджету. Інші цілі не розглядалися,
- планування охоплювало тільки поточний бюджетний рік. Стратегічний підхід був відсутній.

Рациональне вирішення проблеми організації продажу державних об'єктів разом із земельними ділянками можливе лише в контексті проведення системної реформи відносин власності, що в окремих випадках може навіть суперечити фінансовим цілям.

По-друге, дії урядів, особливо першого післяреволюційного уряду Ю.Тимошенка, не враховували існуючої системи інтересів. В результаті у суспільстві виникло декілька ліній протистояння з боку:

- державних земельних органів, з відома яких були вилучені функції на користь органам приватизації,
- місцевої влади, оскільки вони позбувалися важливого джерела бюджетних доходів у вигляді орендних платежів, земельного податку та оплати при продажу земельних ділянок,
- інвесторів і власників приватизованих об'єктів, які бачили в діях уряду ризики для своїх прав власності.

Наявність протистояння й стала одним із важливих факторів, які на практиці заблокували перехід до приватизації за новою схемою.

- По-третє, рішення приймалися без експертної підтримки та громадського обговорення, що й обумовило несприйняття суспільством і нежиттєздатність планів урядів у цьому напрямку. Ці етапи – необхідні складові підготовки до впровадження приватизації земельних ділянок, на яких розміщені державні об'єкти, що підлягають приватизації, і вже приватизовані об'єкти, як важливої частини реформи системи власності в країні.

2.2. Значне збільшення часу на здійснення підготовки до приватизації

Оскільки реально продаж державних об'єктів разом із земельними ділянками, на яких вони розміщені, не було здійснено, то досить важко визначити, наскільки при цьому збільшується час на проведення приватизаційних процедур. Спробуємо це продемонструвати на проекті плану заходів, підготовленого ФДМУ для проведення пілотного проекту продажу Київського мотоциклетного заводу, і фактичних прикладах тривалості робіт із землеустрою, підготовки та оформлення технічної документації при встановленні прав на використання земельних ділянок при оренді.

За дорученням Кабінету Міністрів України від 09.10.2006 р. № 26916/23/1-06 ФДМУ розробив проект заходів щодо підготовки та проведення продажу на аукціоні ВАТ "Київський мотоциклетний завод" разом із земельною ділянкою, на якій розміщене підприємство. Термін здійснення підготовчих процедур – від створення в листопаді 2007 р. аукціонної комісії до серпня 2008 р., коли планувалось проведення аукціону, – орієнтовно займає 10 місяців. Процедура приватизації Заводу без земельної ділянки зайняла б менше півроку.

Однак це в ідеальному варіанті. Як свідчить практика, при нульовому рівні процес оформлення землеустрою, якій в масовому порядку провадиться при оренді земельних ділянок, в часі розтягується на два роки.

Приватизація для будь-якої країни є надзвичайним економічним процесом, який допускає застосування специфічних регламентів. Є специфічні регламенти, що слугують скороченню і спрощенню процедур і в практиці української приватизації. Виходячи з цього, експерти пропонують:

- по-перше, відокремити в спеціальний регламент підготовчі роботи з продажу земельних ділянок у процесі приватизації (скорочення та спрощення процедур),
- по-друге, перейти до випереджаючих кроків (фронтальні роботи з землеустрою). Тим паче, що це відповідає загальній меті – впорядкуванню земельних відносин у країні.

2.3. Обмеження сфери застосування

Оскільки нова схема всіма урядами впроваджувалась у контексті вирішення фіскальних завдань, то регламент був створений тільки для одного способу приватизації – через аукціон. Правове поле виявилось спрямованим на одержання максимально високої ціни за продаж державного об'єкта разом із земельною ділянкою, на якій він розміщений.

Обмеження сфери застосування пов'язані також із положеннями Земельного кодексу України, який передбачає відчуження земельних ділянок державної власності лише двома способами (ст.127):

- по-перше, способом земельних торгів у всіх випадках,
- по-друге, способом викупу у випадках, коли недержавному власникові повністю належить нерухоме майно, що розміщене на ній.

Якщо підходити до нової схеми приватизації як способу поглиблення реформи власності, то можна визначити декілька ситуацій, які потребують впровадження додаткових механізмів, пов'язаних з процесами здійснення приватизації земельних ділянок під об'єктами приватизації:

- 1) Внесення земельної ділянки до статутного фонду господарського товариства, що створюється в процесі корпоратизації і приватизації.

Перетворенню на господарські товариства підлягають державні підприємства з чисельністю працюючих понад 100 осіб, вартість основних фондів яких достатня для формування статутного фонду відкритого акціонерного товариства. Це досить великий масив підприємств, які підлягають корпоратизації та приватизації в майбутньому.

Внесення земельних ділянок до статутного фонду значно збільшує початкову ціну об'єкта приватизації, що може знизити його привабливість для інвесторів. Тому необхідно передбачити процедуру прийняття рішення про це. Прийняття рішення може здійснюватися двома методами:

- перший – це нормативне визначення груп об'єктів, для яких застосовуються різні способи вирішення питання щодо внесення земельної ділянки до статутного фонду господарського товариства, що створюється на базі державного підприємства. Однак такий формальний підхід не виключає втрати ефективності продажів або ефективності подальшої господарської діяльності підприємства;
- другий – це прийняття рішення на основі експертного висновку. Воно є більш обґрунтованим і враховує умови конкретного об'єкта. Але в цьому випадку виникає свобода вибору рішень з боку чиновника, що в практиці України у більшості випадків створює корупційне середовище.

Незважаючи на існуючі ризики, з нашої точки зору, найбільш прийнятним є метод експертних висновків. Тим паче, що ризик корупції можна знизити, якщо ввести нормативне регулювання підготовки подібних висновків, які включатимуть зрозумілу і прозору методику, їх незалежну експертизу та публічність прийняття рішень органом приватизації на їх основі.

- 2) Врахування наявності приватних корпоративних прав, одержаних при частковій приватизації державних об'єктів без земельних ділянок, на яких вони розміщені.

Масовий характер така ситуація має у сфері приватизації стратегічних підприємств, в яких у державній власності тимчасово зберігається контрольний пакет акцій, і великих підприємств, які мають недоприватизовані пакети акцій.

При виборі методу вирішення проблеми, в першу чергу, необхідно виключити саму можливість виникнення нерівності прав власності окремих груп акціонерів. Така спроба мала місце при уряді Ю.Тимошенка, коли планувалось продати окремі пакети акцій (розміром навіть нижче контрольного) разом із земельною ділянкою, на яких розміщене підприємство (таблиця 4).

Найбільш раціональним є регламент внесення земельної ділянки до статутного фонду господарського товариства з наступним продажем акцій додаткової емісії, що належать державі. Його переваги:

- не порушуються права власності акціонерів господарського товариства,
- не виникає потреби змінювати законодавчий регламент функціонування господарського товариства заднім числом.

Основні процедури:

- Прийняття рішення про внесення земельної ділянки до статутного фонду.

Одноосібне рішення держави – тільки в тих господарських товариствах, де держава має понад 75% акцій. В решті випадків – це рішення загальних зборів акціонерів. Держава має право на ініціативу внесення питання в порядок денний загальних зборів акціонерів при наявності 10% акцій. Примусове прийняття рішення, наприклад, законодавчим шляхом може порушити чутливу тканину економічної діяльності господарюючих суб'єктів.

- Продаж акцій додаткової емісії, що припадає на частку земельної ділянки.

Зберегти пріоритети, що мають акціонери при розподілі акцій додаткової емісії. Це має бути, по-перше, добровільний викуп акцій, по-друге, з правом на викуп акцій в розмірі частки конкретного акціонера в акціонерному капіталі (до зміни статутного фонду). Решта акцій надходить до приватизації.

- Вартість акцій, що розподіляються між акціонерами – за експертною оцінкою (ідентичне оцінці при викупі).

2.4. Обмеження, які містить Земельний кодекс України

Земельний кодекс України має ряд положень, які можуть загальмувати використання нової схеми приватизації на практиці. Це в першу чергу, питання регламенту процедури продажу.

Регламент Кодексу містить окремі моменти, які можуть бути визнані як такі, що суперечать процедурі продажу об'єктів разом із земельними ділянками в процесі приватизації:

- по-перше, ст.134 та інші визначають місцем продажу земельних ділянок земельні торги,
- по-друге, ст. 137 передбачає, що земельні торги можуть здійснювати виключно юридичні особи, що мають спеціальну ліцензію на проведення продажу землі.

Серед експертів дискутується питання про неможливість здійснення продажу земельних ділянок поза процедурою земельних торгів у законодавчих координатах, які встановлює Земельний кодекс.

2.5. Подвійне рахування при експертній оцінці вартості

В Україні в силу політичної протидії лівих сил у парламенті та відсутності реформаторської енергії у представників виконавчої влади штучно затримувалось подальше поглиблення реформи відносин власності, особливо в частині переходу до приватизації земельних ділянок під державними об'єктами, що підлягають приватизації.

Однак розвиток ринкового середовища однозначно демонстрував значимий вплив на вартість об'єктів приватизації земельної компоненти. Існуючі методологічні підходи до експертної оцінки вартості державного майна не дозволяли відобразити різну інвестиційну значимість підприємств, що мали в своєму розпорядженні різні за величиною і територіальним розміщенням земельні ділянки.

Це протиріччя розішили таким чином. Для того, щоб більш вірогідно відобразити вартість об'єктів, у методиці оцінки майна передбачили врахування нематеріальних активів, що знаходяться в розпорядженні того чи іншого підприємства⁸. Інструктивним листом ФДМУ від 23.01.2004 р. роз'яснено, що при оцінці державного майна як обов'язковий нематеріальний актив підприємства розглядається право користування земельними ділянками. В п.12 цього листа викладений і методологічний підхід до оцінки нематеріального активу у вигляді права користування земельною ділянкою. Оцінка здійснюється за формулою відповідно до п. 44 Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 р. №1531.

При переході до приватизації земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти, що підлягають приватизації, при визначенні початкової ціни об'єкта аукціону за підходом, передбаченим Порядком продажу об'єктів разом із земельними ділянками, може виникнути парадоксальна ситуація.

Згідно з п.15 Порядку початкова ціна об'єкта аукціону визначається відповідно до Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок і Методики оцінки майна. Таким чином, вартість об'єкта аукціону – це сума окремо визначених вартості державного майна та експертної грошової оцінки земельної ділянки, на якій воно розміщено. При такому підході в окремих випадках може виникнути подвійне рахування. В ціну вартості об'єкта аукціону разом з вартістю земельної ділянки може бути врахована вартість права користування земельною ділянкою.

Наявність подвійного рахування вже неодноразово відмічали експерти з оцінки майна і земельних ділянок. Існуючі підходи можуть штучно збільшити початкову ціну об'єкта аукціону.

⁸ Пункт 41 Методики оцінки майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 р. №1891

2.6. Ризик втрати виробництва, що має стратегічне значення

Окремою проблемою є організація продажу великих і стратегічних об'єктів разом із земельними ділянками, більшість з яких відноситься до військово-промислового комплексу. Це сфера майбутньої приватизації, оскільки більшість з цих підприємств були зразу заборонені до приватизації.

Значна частина великих та стратегічних підприємств, що зберігаються у державній власності, є мало- або зовсім непривабливі для приватних інвесторів. Втрата великого ринку СРСР і розрив коопераційних зв'язків колишнього єдиного народногосподарського комплексу призвели на таких підприємствах до значного скорочення виробництва і відсутності інвестицій для модернізації активів. Фактично на цих підприємствах оновлення продукції та виробничих потужностей не здійснювалось з 1980-х років.

Ті з них, що мають привабливе територіальне розміщення, зацікавлюють інвесторів, в першу чергу, своїми земельними ділянками. В Києві, наприклад, вже декілька років інвестори досить наполегливо домагаються перепрофілювання виробничих площадок заводів, розміщених у центральних і прилеглих до центральних районах. Найбільш резонансні справи – це боротьба Київської міської державної адміністрації за передачу у комунальну власність земельних ділянок таких найбільших промислових підприємств міста, як завод "Радар" (основна земельна ділянка – понад 10 га), завод "Більшовик" (основні земельні ділянки – понад 38 га), Завод автоматики ім. Г.І. Петровського (основна земельна ділянка – понад 15 га), Київський мотоциклетний завод (понад 29 га). Три перших – заборонені до приватизації. Місцева влада сподівалася залучити приватних інвесторів для будівництва на цих земельних ділянках високоприбуткових об'єктів – житлових будинків, торгово-розважальних об'єктів. Для таких підприємств досить великий ризик втрати основного виробництва.

Зараз на більшості великих підприємств має місце стихійний, неконтрольований процес вилучення виробничих потужностей разом із земельними ділянками, або надання їх у довгострокову оренду (іноді до 25 років) приватним фірмам за низькими орендними ставками. Державний бюджет втрачає надходження, оскільки дохід надходить у розпорядження конкретного підприємства. Врегулювання питання приватизації надлишкових земельних ділянок, що знаходяться в користуванні підприємств, є невідкладним.

Процес продажу земельних ділянок під великими підприємствами, особливо містоутворюючими і стратегічного призначення, доцільно відокремити в особливий спосіб приватизації. Регламент має включати:

- по-перше, план подальшого розвитку основного виробництва,
- по-друге, план подальшого розвитку земельної ділянки.