



Center for Social and Economic Research
CASE Ukraine

УМОВИ ЗАВЕРШЕННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Аналітичний звіт та рекомендації для
Державної програми приватизації

Володимир Дубровський
Олександр Пасхавер
Лідія Верховодова
Барбара Блащик

Київ-Варшава, 2007



УМОВИ ЗАВЕРШЕННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ¹

**Аналітичний звіт та рекомендації для Державної програми
приватизації.**

Автори:

**Володимир Дубровський
Олександр Пасхавер
Лідія Верховодова
Барбара Блащик**

Варшава, Київ

грудень 2007

¹ Публікація підготовлена у рамках спільного фінансового проекту програми польської закордонної допомоги Міністерства Закордонних Справ РП у 2007 р.. Публікація містить лише погляди авторів і не є офіційною точкою зору МЗС Республіки Польща і CASE – Центру Суспільно-Економічного Аналізу.

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



Ключові слова: результати приватизації, легітимізація, реприватизація, продаж земельних ділянок, іноземні інвестори, практика країн з розвинутою економікою.

© 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	5
1. РЕЗУЛЬТАТИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗА 15 РОКІВ.	7
1.1 Основні етапи приватизації (у стислому викладі).....	7
1.2. СТРУКТУРА ВЛАСНОСТІ НА ПОЧАТКУ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	7
1.3. ОБСЯГИ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	8
1.4. ОБСЯГИ ПРИВАТНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ ТА ЇХ РОЛЬ В ЕКОНОМІЦІ.....	10
1.5. ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	13
1.6. ПЕРІОД «ЗАМОВНОЇ» ПРИВАТИЗАЦІЇ ТА ПОСТПОМАРАНЧЕВИЙ ПЕРІОД.....	15
1.7. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗВИТКУ НАСТУПНОГО ЕТАПУ ПРОГРАМИ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	16
2. ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	19
3. ПИТАННЯ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УЯВЛЕННЯХ ШИРОКИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ	23
Вступ.....	23
3.1. ПРИВАТИЗАЦІЯ – ГОЛОВНИЙ РЕФОРМАТОРСЬКИЙ ПРОЦЕС.....	23
3.2. МАЛА І МАСОВА ПРИВАТИЗАЦІЯ: ГЛИБОКІ РОЗЧАРУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ.....	25
3.3. ПРИВАТИЗАЦІЯ У 2000-2004 РОКАХ – ПІДСТАВА ДЛЯ ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО НЕЛЕГІТИМНІСТЬ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТІВ.....	26
3.4. РЕПРИВАТИЗАЦІЯ – РАДИКАЛЬНИЙ СПОСІБ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	30
3.5. СПРОБИ ПЕРЕЙТИ ДО "М'ЯКИХ" СПОСОБІВ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ.....	33
3.6. СВІТОВИЙ ДОСВІД (ОКРЕМІ ПРИКЛАДИ).....	35
3.7. ВИСНОВКИ: ЯК МОЖНА ВИРІШИТИ ПРОБЛЕМУ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	41
4. ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, НА ЯКИХ РОЗТАШОВАНІ ПРИВАТИЗОВАНІ ОБ'ЄКТИ ТА ОБ'ЄКТИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ПРИВАТИЗАЦІЇ	45
Вступ.....	45
4.1. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗМІНИ ПІДХОДІВ.....	46
4.1.1 Традиційний підхід.....	46
4.1.2 Уряд Ю.Тимошенко: перші ініціативи.....	47
4.1.3 Уряд Ю.Єханурова: продовження спроб.....	49
4.1.4 Уряд В.Януковича: продовження дій за інерцією.....	50
4.1.5 Роль ФДМУ.....	52
Висновки.....	53
4.2. ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	57
4.2.1 Спосіб прийняття рішення.....	57
4.2.2 Значне збільшення часу на здійснення підготовки до приватизації.....	58
4.2.3 Обмеження сфери застосування.....	58
4.2.4 Обмеження, які містить Земельний кодекс України.....	60
4.2.5 Подвійне рахування при експертній оцінці вартості.....	60
4.2.6 Ризик втрати виробництва, що має стратегічне значення.....	61
5. УЧАСТЬ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИТОРІВ У ПРИВАТИЗАЦІЇ	62
Вступ.....	62
5.1. СВІТОВИЙ ДОСВІД – ОРІЄНТИР У ПОШУКАХ ВЛАСНОЇ ПОЛІТИКИ.....	63
5.1.1 Міжнародні стандарти.....	63
5.1.2 Практика країн з розвинутою економікою.....	65
5.1.3 Регулювання доступу іноземних інвесторів у національну економіку (розвинені країни).....	66
5.1.4 Регулювання допуску іноземних інвесторів до приватизації.....	70
5.1.5 Постсоціалістичні країни Східної Європи та країни Прибалтики.....	72
5.1.6 Досвід Росії.....	75
5.2 ПРАКТИКА УКРАЇНИ.....	76
5.3 ОФІЦІЙНА СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ (ЗАКОНОДАВСТВО).....	77
5.4 НЕФОРМАЛЬНА СИСТЕМА.....	82
5.5 ФАКТОР ІНОЗЕМНОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНСЬКІЙ ЕКОНОМІЦІ.....	86
6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	87

Вступ

Приватизація, яка колись, за загальним визнанням, відігравала роль «локомотива українських реформ», зараз зазнає кризи. Приватизація втратила системний характер і стрімко знижує темпи. Державна програма приватизації на 2000-2002 роки, затверджена українським парламентом у травні 2000 р., фактично стала останнім стратегічним документом, який визначав політику держави у цій сфері. Підготовлений Фондом державного майна України спільно з українськими експертами та іноземними консультантами проект Державної програми приватизації на 2003-2008 роки, головною метою якого визначалось завершення приватизації в Україні як надзвичайного соціально-економічного процесу, не був прийнятий до розгляду парламентом.

Це стало кінцевим етапом приватизації як свідомої реформи. Відтоді процес зміни форми власності перетворився на спонтанні окремі акції. Особливо виразно це проявилось протягом останніх років режиму Президента Л.Кучми, коли відбувалося щось на кшталт неконтрольованого з боку суспільства розподілу державного майна. Ряд найбільш привабливих державних активів у ході приватизаційних конкурсів або ж шляхом повного обходу приватизаційних процедур, перейшли до тісно пов'язаних з владою приватних власників за ціною, значно нижчою від ринкової (через штучне обмеження конкуренції)

Помаранчева революція, яка ставила за мету ліквідацію режиму Президента Л.Кучми, потягла за собою спробу перегляду результатів попередньої приватизації, яка була визнана в цілому нелегітимною. Проте в ході перегляду прав власності, набутих у процесі приватизації, була доведена до логічного завершення хоча й значна, але лише одна-єдина справа Криворіжсталі. В той же час надмірна радикалізація реприватизаційних дій уряду призвела до масованого послаблення прав власності, що, можливо, зашкодило справі відродження приватизації та налякало нових інвесторів. Навіть категорична відмова від ідеї «ревізії результатів приватизації» не дозволила останнім двом урядам поновити приватизаційний процес. Ідея приватизації переживає глибоку кризу, і населення продовжує сприймати її негативно.

Новий уряд, який прийшов до влади після позачергових виборів до парламенту у вересні 2007 р., має подолати всі ці труднощі для продовження інституційних реформ, які б включали в себе подальший розвиток приватного сектора та укріплювали права власності та, водночас, дозволили б витратити приватизаційні надходження на важливі соціальні та економічні цілі. За цих умов прозорість та ясність приватизаційної політики, що матеріалізуватиметься у придбаних правах власності, стає визначальною, як ніколи.

У цій доповіді ми намагаємося системно обговорити головні фактори та бар'єри, які можуть впливати на майбутнє приватизаційної політики в Україні. За основу прийнятий концепт завершення приватизації, закладений в проекті Державної програми приватизації на 2003-2008 роки. Методичні підходи цього проекту доповнені моментами, які визначились в останні роки – це реакція на нові історичні виклики або потреби ліквідувати відставання окремих ланок процесу приватизації. Ці питання у свій час не стояли на порядку денному і тому не розглядалися в проекті чергової Державної програми, яка розроблялась близько п'яти років тому.

У першому розділі цієї доповіді коротко окреслені здобутки всього приватизаційного процесу від 1992 р. і дотепер, з його досягненнями та втратами. Ми також характеризуємо існуючу структуру власності в економіці, яка склалася завдяки приватизації, і показуємо реальну частку та роль державного сектора, що залишився. В цьому розділі подано стислий аналіз попередніх державних програм приватизації та сум надходжень до держбюджету від приватизації. І, нарешті, ми обговорюємо перспективи приватизації за нових політичних умов.

У другому розділі наведено аналіз політико-економічних чинників зупинення приватизації в Україні разом з найбільш вірогідними шляхами розв'язання проблем.

Третій розділ присвячений проблемі легітимізації процесу приватизації та її результатів.

Четвертий розділ присвячений важкій технічній проблемі, яка зараз впливає на стан захисту прав власності на об'єкти, що вже придбані у результаті приватизації, або ті, що підлягають передачі у приватну власність у майбутньому. Це статус земельних ділянок під об'єктами приватизації. Ця проблема опосередковано також впливає на ринкову вартість підприємств.

І, нарешті, у п'ятому розділі ми розглядаємо проблему чіткого та формалізованого регулювання інвестиційного режиму для іноземних покупців державних об'єктів.

Останні політичні зміни, коли головні політичні сили України почали шукати ситуативну рівновагу, розцінюються нами як реальна можливість відновлення системної політики приватизації. Першим важливим кроком в цьому напрямку має стати прийняття нової Державної програми приватизації, в якій були б визначені довгострокові стратегічні цілі та завдання. Процес приватизації потрапив у залежність від можливості впровадження певних законодавчих та регулятивних законів, які б розв'язували проблеми, що постали в останні роки.

На наше переконання, нова довгострокова та всеохоплююча Державна програма приватизації має стати важливою складовою глобального компромісу між головними політичними гравцями країни. Окрім того, вона мала б надати рішення суто практичних питань, які описані нижче.

1. РЕЗУЛЬТАТИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗА 15 РОКІВ².

1.1 ОСНОВНІ ЕТАПИ ПРИВАТИЗАЦІЇ (У СТИСЛОМУ ВИКЛАДІ)

1992 р. – початок приватизації

1996 р. – завершення малої приватизації

1998 р. – завершення масової приватизації

2000 р. – прийняття Державної програми приватизації на 2000-2002 роки, спрямованої на здійснення приватизації у стратегічних галузях промисловості, у сфері природних монополій, інфраструктурних галузях, великих технологічних комплексах.

2003-2004 – останні роки режиму Президента Л.Кучми, етап поспішного розпродажу державного майна пов'язаним з владою бізнес-групам, а також чиновникам («замовна» приватизація, неприватизаційні способи відчуження), початок кризи приватизаційного процесу.

2005-2007 – перманентне посилення кризи приватизаційного процесу під впливом таких факторів:

- Помаранчева революція зруйнувала механізми «замовної» приватизації та обмежила застосування неприватизаційних способів відчуження державного майна, але не запропонувала взамін нових механізмів, які могли б підтримати приватизаційний процес у країні;
- Стійке негативне сприйняття приватизації у суспільстві, що за умов поглиблення впливу суспільних настроїв на формування державної політики, не створює стимулів для відновлення в країні системної приватизаційної політики;
- Відсутність довіри один до одного між різними політичними силами призвело до блокування всього приватизаційного процесу (за винятком приватизації малих підприємств), оскільки усі бізнес-групи побоюються поновлення вибіркового підходу, що надасть їхнім конкурентам переваги у приватизації.

1.2. СТРУКТУРА ВЛАСНОСТІ НА ПОЧАТКУ ПРИВАТИЗАЦІЇ

З Таблиці 1.1 видно, що перед переходом до приватизації державна власність домінувала в українській економіці. Про це свідчать офіційні дані про структуру власності станом на 1992 р. у промисловості, яка в той час відносилась до найбільш реформованих галузей країни.

Таблиця 1.1.

Розподіл промислових підприємств та обсягів промислового виробництва за формами власності станом на 1992 р.

	Кількість підприємств	Відсоток	Обсяги промислового виробництва, млрд. крб.	Відсоток
Усього	9114	100,0	5801,1	100,0
Колективна власність (трудовий колектив, господарське товариство, кооператив)	803	8,8	133,8	2,3
Державна власність	6394	70,2	4746,9	81,8
Змішана власність (орендовані державні підприємства, об'єднання громадян)	1906	20,9	919,5	15,9

Джерело: Статистичний щорічник "Народне господарство України у 1992 році", - К., "Техніка", 1993. – С.255

² Цей розділ написаний на основі неопублікованих звітів та заміток, підготовлених до цього звіту Л.Верховодовою та О.Пасхавером.

1.3. ОБСЯГИ ПРИВАТИЗАЦІЇ

В 1992-2004 рр. (період до помаранчевої революції) приватизовано 96,5 тисяч об'єктів, в тому числі державної власності – 26,1 тис. та комунальної власності – 71,4 тис.

Приватизовані об'єкти розподілялись за галузями таким чином:

- Промисловість – 8564 (гірничо-видобувна – 154, обробна – 8410),
- Будівництво – 3750,
- Оптова та роздрібна торгівля, ремонтно-транспортні та торговельні послуги – 38371,
- Готелі та ресторани – 7085,
- Транспорт та комунікації – 1997,
- Фінансовий сектор – 363.

За 2005 р. – 10 місяців 2007 р. (період після помаранчевої революції) приватизовано 14,9 тис. об'єктів, в тому числі: державної власності – близько 2 тис. та комунальної власності – 12,9 тис.

Кількість і структура приватизованих об'єктів, які належать до різних груп за розмірами та важливістю для економіки, показана в Таблиці 1.2 та Діаграмі 1.1. Динаміка кількості приватизованих об'єктів по роках ясно демонструє поглиблення кризи приватизаційного процесу після 2004 р. (особливо стосовно великих та стратегічних підприємств – групи В та Г). Перше головне приватизаційне рішення щодо шести регіональних енергорозподільних компаній було прийнято Кабінетом Міністрів України лише у квітні 2007 р. (Дабровський 2007).

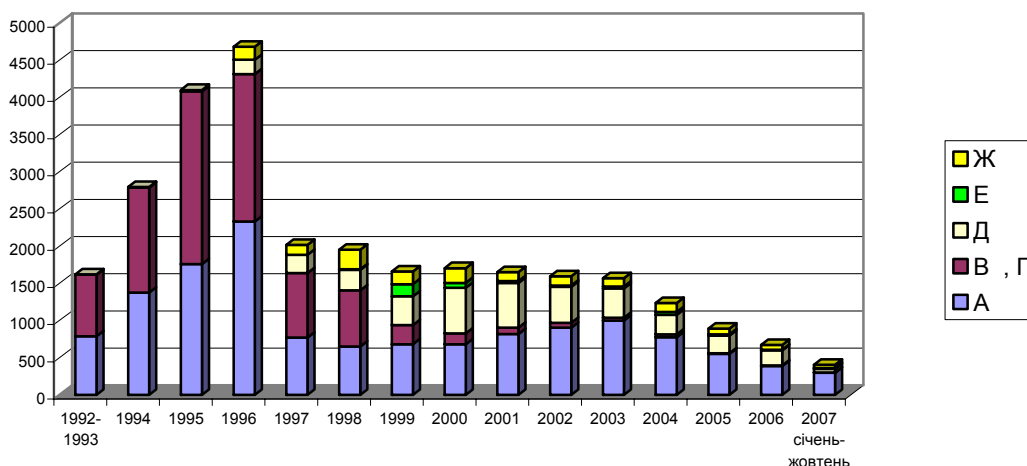
Таблиця 1.2.

Розподіл кількості приватизованих державних підприємств, за групами.

	Всього	По групах				
		А	В, Г	Д	Е	Ж
1992-1993	1623	789	826	8		
1994	2795	1377	1408	10		
1995	4099	1759	2319	21		
1996	4680	2330	1980	197		173
1997	2018	772	867	246		133
1998	1952	651	754	278	6	263
1999	1659	682	256	386	166	169
2000	1705	678	147	616	66	198
2001	1650	816	89	599	26	120
2002	1594	903	66	483	17	125
2003	1569	998	37	397	25	112
2004	1236	774	38	264	37	123
2005	890	549	11	234	19	77
2006	672	387	11	201	9	64
2007 Січень- Жовтень	403	297	6	47	10	43

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

Графік 1.1 Кількість приватизованих об'єктів за групами та роками



Групи об'єктів приватизації: А – невеликі об'єкти, В,Г – великі та стратегічні підприємства, Д – об'єкти незавершеного будівництва, Е – акції та частки, що належать державі у статутному капіталі господарських товариств, Ж – соціально-культурні об'єкти (освіта, охорона здоров'я, науково-дослідні компанії).

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

У процесі роздержавлення української економіки застосовувалися різні способи приватизації. Таблиця 1.3 демонструє розподіл кількості приватизованих об'єктів за способами приватизації, а Таблиця 1.4 показує те ж саме, але для колишніх державних підприємств. Потрібно зауважити, що власність на більшу частину об'єктів була змінена шляхом викупу і лише невелика кількість – конкурентними способами продажу акцій відкритих акціонерних компаній. Це ілюструє різницю в приватизаційних методах між Україною та більшістю Східно-Європейських країн, де продаж акцій на відкритих торгах є одним з найпопулярніших методів приватизації великих підприємств.

Таблиця 1.3.

Кількість об'єктів, які змінили форму власності, за способами приватизації

Метод приватизації	Всього	1992-2004	2005	2006	10 місяців 2007
Всього	107389	96549	5664	5176	4167
Викуп	54043	46390	3703	3950	3019
Викуп орендованих активів	19241	17734	1119	388	476
Аукціон	16643	15263	683	697	534
Продаж на некомерційному конкурсі	2417	2286	29	102	34
Продаж на комерційному конкурсі	4569	4416	123	30	100
Продаж акцій відкритої акціонерної компанії	10476	10460	7	9	4

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

Таблиця 1.4.

Кількість державних об'єктів, які змінили форму власності, за способами приватизації

Спосіб приватизації	Всього	2005	2006	10 місяців 2007
Всього	1965	890	672	403
Викуп	817	395	241	181
Викуп орендованих активів		59	28	25
Аукціон		421	386	192
Продаж на некомерційному конкурсі		4	8	-
Продаж на комерційному конкурсі		4	1	1
Продаж акцій відкритого акціонерного товариства		7	8	4

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

Обсяги та рівень виконання плану надходжень доходів від приватизації у державний бюджет надані у Таблиці 1.5. Дані таблиці свідчать, що надходження доходів від приватизації були дуже нерівномірними за роками і різко зменшилися після 2005 р. Надвисокі надходження 2005 р. були досягнуті завдяки перепродажу після повернення у державну власність лише однієї компанії – Криворіжсталі.

Таблиця 1.5.

Сумарні щорічні надходження від приватизації до державного бюджету

Роки	Фактичні надходження, млн. грн.	Виконання плану, у відсотках
1992	0,01	-
1993	0,88	-
1994	14,78	-
1995	17,95	-
1996	35,52	-
1997	78,1	15,6
1998	360,8	34,7
1999	694,6	86,85
2000	2075,5	80,6
2001	2132,0	37,4
2002	576,11	10,3
2003	2175,1	101,0
2004	9501,5	184,05
2005	20686,0	241,27
2006	552,92	26,33
10 місяців 2007	2001,99	18,91

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

1.4. ОБСЯГИ ПРИВАТНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ ТА ЇХ РОЛЬ В ЕКОНОМІЦІ**Приватний сектор в українській економіці**

Після завершення малої та масової приватизації (1998 р.) приватний сектор набув стратегічної ролі у розвитку української економіки. Він став головним фактором, що забезпечив вихід країни з глибокої економічної кризи 1991-1998 рр. і, починаючи з 2000 р., перехід до постійного економічного зростання.

Роль приватного сектора у важливих економічних показниках (у %)

Показники	2005
Кількість об'єктів	78.3
Вартість основних засобів	45.2*
Прибутки від головного виду діяльності	90.2
Середня кількість найманих працівників	73.8
Інвестиції в основний капітал	74.8
Обсяг реалізованої продукції промисловими підприємствами	84.6
Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) будівельними підприємствами	92,4
Оптовий товарообіг	98.7
Експорт товарів	91.9

Джерело: Статистичний щорічник України за 2005 рік, К., "Консультант", 2006. – С.308-314, *дані за 2004 р.

Сектор державної та комунальної власності³

Історично, обсяг та поточний склад державного та комунального секторів Української економіки встановлювалися поступово, крок за кроком. Їх параметри зазнавали змін безпосередньо від самого приватизаційного процесу, тобто від швидкості та напрямків трансформації державних та комунальних підприємств у приватні. В країні досі не існує загальновизнаних концептуальних підходів до визначення меж та змісту державного та комунального секторів.

Приватний сектор є домінуючим в українській економіці за показниками кількості суб'єктів господарювання. У 2005 р. на частку державного сектора приходилося 4,1%, комунального - 7,4%, решта об'єктів – 78,3% – відносилась до приватного сектора. Але ці дані не відображають реальні обсяги державного сектора України. Картина виявляється абсолютно іншою, коли порівняти різні форми власності за вартістю основних засобів. Відповідно до останніх офіційних даних на початку 2004 р. у державній власності було зосереджено 31,5% і комунальної власності – 23,3%, або понад половини основних засобів країни – 54,8%.

Державний сектор представлений, головним чином, великими підприємствами. Середня вартість основних засобів у розрахунку на одне підприємство у державному секторі становить 8,3 млн. грн., у комунальному – 3,4 млн. грн., приватному – лише 0,57 млн. грн.

Оскільки приватизація стратегічно важливих підприємств була заборонена на тривалий період часу, у деяких економічних галузях державна власність домінує, наприклад:

- Військово-промисловий комплекс
- Паливно-енергетичний комплекс
- Об'єкти природних монополій та суміжні ринки
- Інфраструктурні галузі

Більше того, з самого початку підприємства соціального сектора (медицина, освіта, культура), а також науково-дослідницькі об'єкти були заборонені для приватизації.

В результаті державний сектор все ще володіє величезними основними засобами та складається із стратегічних об'єктів, які мають великий вплив на економіку країни в цілому. З іншого боку, ми

³ Включно компанії з часткою 50% або вище державної чи комунальної власності у статутному капіталі

можемо сказати, що подальша приватизація об'єктів державного сектора є однією з можливостей або важливим і досі незадіяним резервом наступного економічного зростання.

Структура державних компаній

Вцілому на 01.07.2007 р. Фонд державного майна України майже завершив складання Єдиного реєстру державного майна, і він став доступним для роботи. До реєстру включено 36,1 тис. об'єктів.

Типи та число державних компаній у виробничій сфері⁴ становлять:

- Державні підприємства – 2674. Це - «релікти» соціалістичної системи і в. основному, великі підприємства. Найвагомішими об'єктами, за ринковою оцінкою, є: "Енергоатом" – 5,9 млрд., Південно-Західна залізниця – 2,05 млрд., Донецька залізниця – 1,42 млрд., Придніпровська залізниця – 1,7 млрд., "Укренерго" – 0,7 млрд. доларів США.
- Державні «казенні» підприємства – 50. Це нова категорія підприємств в Україні. Вони створені у тих сферах, де дозволяється працювати лише державним компаніям за умови, що держава є основним споживачем їхньої продукції (понад 50%) або вони, головним чином, випускають соціально необхідні товари (понад 50% загального обсягу). Це стратегічного значення науково-дослідницькі та проектні центри, виробники військової продукції, компанії з випуску протезів та ортопедичних пристроїв.
- Акціонерні підприємства, в яких держава володіє часткою корпоративних прав, - 1012, в тому числі: 30 державних акціонерних компаній та державних холдингових компаній, заснованих Президентом та Урядом; 895 відкритих та закритих акціонерних товариств, 87 компаній з обмеженою відповідальністю, заснованих різними міністерствами та Фондом державного майна України. Номінальна вартість державних корпоративних прав в усіх цих компаніях сягає 34,48 млрд. грн. (6,83 млрд. дол. США). Портфель державних пакетів акцій розміром: 100% статутного капіталу – 178 (17,5%) компаній, від 50% до 100% - 187 (18,5%), від 25% до 50% - 319 (31%), менше 25% – 328 (33%). Портфель державних корпоративних прав переповнений дрібними пакетами акцій, більшість з яких не є привабливими для інвесторів. Компанії з 50% участі державної власності чи більше в статутному капіталі мають статус державних компаній (365). Згідно з експертними ринковими оцінками активи найбільших державних компаній оцінюються таким чином (в доларах США): НАК "Нафтогаз України" – 8,6 млрд., ВАТ "Укртелеком" – 2,43 млрд., ВАТ "Одеський припортовий завод" – 0,3 млрд. тощо.

Моніторинг економіки, здійснений Міністерством економіки, свідчить, що державний сектор менш ефективний порівняно з економікою країни у цілому. У 2006 р., середній рівень прибутковості в економіці становив 6,6%, в той час, як у державному секторі він досягав лише 0,7%. Державні та "казенні" підприємства, і державні корпоративні компанії у цілому були неприбутковими у 2006 р. Іншою проблемою державного сектора є велика кількість збанкрутілих компаній. Лише природні монополії у державному секторі діють з прибутком (12,5%).

Рівень доходів від володіння державними корпоративними правами залишається низьким. Пік надходжень дивідендів, який спостерігався у 2005 р., можна пояснити шоковою дією заходів революційного уряду Юлії Тимошенко, які були спрямовані на виведення з тіні діяльності державних компаній та мобілізацію їх прибутків. Надходження від державних компаній скоротилися після зменшення урядового тиску на них.

⁴ Відповідно до класифікації, успадкованої ще з радянських часів, це включає фірми, які діють в промисловому, енергетичному, транспортному, зв'язку, будівельному, сільськогосподарському та деяких інших секторах – на відміну від фінансового, освітнього, охорони здоров'я тощо.

Вартість державних корпоративних прав та надходження дивідендів у Державний Бюджет (обмінний курс 1 долл. США = 5,05 грн.)

Роки	2004	2005	2006	1 половина 2007
Вартість корпоративних прав, млрд. грн.	26,62	28,51	34,7	34,21
Дивіденди, млн. грн.	319,208	1795,105	538,5	252,897
Дивіденди на 1 грн. від вартості корпоративних прав, грн.	0,012	0,063	0,016	0,007

Джерело: Звіти Фонду державного майна України – http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

1.5. ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Державні програми приватизації (далі – Програма) є основними законодавчими актами, які визначають цілі та способи приватизації, та окреслюють конкретні планові завдання щодо зміни форми власності і забезпечення надходжень від продажу державних об'єктів до державного бюджету. До 2000 р. парламент або Президент затверджували Програми щорічно. Ці Програми регулювали цілі та завдання малої та великої приватизації, які виконувалися із використанням стандартних інструментів. У 2000 р. вперше була прийнята парламентом Програма, яка визначала умови приватизації на середньостроковий період – три роки.

Державна програма приватизації на 2000-2002 рр.

Державна програма приватизації на 2000-2002 рр. була затверджена парламентом у травні 2000 р. Вона ввела механізм індивідуальної приватизації стратегічних підприємств, природних монополій та складних технологічних комплексів.

Згідно з цією Програмою застосування механізмів індивідуальної приватизації мало забезпечити: зменшення загроз національним інтересам та інтересам масових споживачів у сфері природних монополій при переході до приватної власності; вибір ефективних власників та збереження державного контролю над діяльністю стратегічно важливих об'єктів після приватизації.

Механізм індивідуальної приватизації включав такі елементи:

- підготовку об'єкта до приватизації,
- ринковий аналіз, вибір часу приватизації, реклама для приваблення інвесторів,
- продаж контрольного пакета акцій промисловим інвесторам,
- попередній відбір покупців за кваліфікаційними вимогами,
- встановлення умов діяльності підприємства після приватизації,
- вибір інвестора на основі результатів конкурсу інвестиційних проєктів.

Особлива увага, як очікувалося, мала приділятися прозорості та забезпеченню публічності приватизаційного процесу.

Однак швидко проявилися обмеження індивідуального підходу до приватизації окремого об'єкта. Способи індивідуальної приватизації:

- повністю не знімали ризиків для національних інтересів та інтересів масових споживачів у сфері природних монополій, оскільки не враховували загальних умов функціонування компанії в окремих галузях, наприклад, наявність або відсутність ефективної системи державного регулювання,
- зміна форми власності на окремий об'єкт часто приводила до руйнування кооперації та усталених технологічних зв'язків, які діяли між підприємствами галузі (між галузями),

- за умов поширення корупції механізм встановлення кваліфікаційних вимог став використовуватися для упередженого визначення майбутнього власника, що обмежувало можливу конкуренцію (Дабровський М. 2007 р.)

Проект Державної програми приватизації на 2003-2008 роки

У другій половині 2002 р. Фонд державного майна України приступився до підготовки проекту чергової Програми. В розробці проекту Програми безпосередню участь брали українські експерти Центру економічного розвитку та консультанти Консультаційного проекту при німецькому уряді з питань приватизації в Україні. Для підтримки підготовчого процесу були створені робочі групи, до складу яких увійшли спеціалісти Міністерства економіки, галузевих міністерств, Антимонопольного комітету.

Вперше в Україні програмний документ готувався публічно. Концепція майбутньої Програми широко обговорювалася громадськістю і була підтримана на рівні уряду та Президента. Після публічного обговорення на основі цієї Концепції була розроблена Державна програма приватизації на 2003-2008 роки. Проект Програми, як і Концепція, пройшов стадію публічного обговорення, його детально вивчали в усіх державних органах управління, причетних до реалізації політики приватизації на практиці.

В основу Програми закладена оригінальна концепція – вона мала стати документом, який регулював би завершення приватизації в Україні як надзвичайного соціально-політичного процесу. Ясна і зрозуміла мета дозволяла консолідувати зусилля суспільства в цьому напрямку. Така мета сприймалася як потужна мотивація приватизаційного процесу.

У проекті Програми вперше цілі та завдання у сфері приватизації поєднувалися з метою формування ефективної системи управління об'єктами державної власності. На перший рік, який визнано підготовчим, запланували проведення інвентаризації та створення Єдиного Реєстру державного майна. Результат цього підготовчого етапу – чітке визначення меж державного сектора економіки.

Проект змінив організаційний підхід до процесу приватизації. Програма передбачала введення кластерного підходу, коли планування і реалізація процесу зміни форми власності переходило від рівня окремого підприємства до рівня галузі (економічного сектора, технологічного комплексу) в цілому.

Програма впроваджувала конкретний законодавчий інструмент для регулювання приватизації та розвитку державного сектора – Секторні програми ринкової трансформації та приватизації. Цей вид документів гармонійно узгоджував процес ринкової трансформації в рамках галузей економіки і мав за мету зменшити всі можливі ризики від зміни форми власності. В Секторних програмах на основі визначення рамок державної власності у кожній галузі складаються списки підприємств для приватизації в 2004-2008 роках. Секторні програми могли відіграти вагомий політичний роль у проведенні політики реформ на галузевому рівні, оскільки їм надавався статус закону.

За умов постановки нових цілей завершення приватизації в Україні, Програма включала нові способи досягнення 100% глибини приватизації, а саме: зменшення цін, аукціони без попереднього оголошеної ціни, безоплатна передача тощо.

З проекту Програми виключений спосіб продажу контрольного пакета акцій стратегічних підприємств так званому промисловому інвестору. Враховані високі ризики та вразливість до корупції механізму відбору покупців на основі заздалегідь встановлених кваліфікаційних вимог.

З метою корекції Програми в процесі виконання, пропонувалося ввести обов'язковий щорічний моніторинг.

Проект Програми був підтриманий ФДМУ, затверджений урядом та переданий у Парламент. Але документ не був розглянутий через політичну конфронтацію. Більше того, перед президентськими виборами правлячі кола розпочали швидкий розподіл державної власності між своїми наближеними бізнес-групами та урядовцями. За таких умов вже не було жодної можливості реалізувати нову приватизаційну стратегію.

1.6. ПЕРІОД «ЗАМОВНОЇ» ПРИВАТИЗАЦІЇ ТА ПОСТПОМАРАНЧЕВИЙ ПЕРІОД

Під час другого президентського терміну Л.Кучми (1999-2004 рр.), особливо в останні три роки його правління, приватизація стала фактором, який деформував процес постсоціалістичної трансформації та призвів до загострення політичних протиріч усередині країни. Клієнтські за характером відносини, що склалися між українськими урядовцями високого рівня та великим бізнесом, породили так звану «замовну» приватизацію⁵, коли інвестиційне привабливі підприємства продавалися заздалегідь вибраному покупцеві без конкуренції, за малу ціну. Металургійний гігант "Криворіжсталь" став найпоказовішим прикладом такої непрозорої та несправедливої приватизації. У 2004 р. його продали консорціуму двох корпорацій – "Систем Капітал Менеджмент" та "Інтерпайп" – за 800 млн. дол. США (Дабровський, 2007 р., Пасхавер і Верховодова, 2006 р.). Після повернення у державну власність завод повторно проданий у жовтні 2005 р. на відкритому тендері компанії "Міттал Стіл Джермані Гмбх" за 4,8 млрд. дол. США (у шість разів більше ціни першого продажу).

Спосіб, у який просувалася приватизація, став джерелом зростаючої ворожнечі між широкими верствами населення та українських ділових кіл і нечисленною групою тих, хто найбільше виграв у процесі розподілу державної власності. Хоча приватизація ніколи не була єдиним джерелом накопичення нового приватного капіталу, вона надала суспільству наочні докази явного обману та нерівності у перерозподілі державних об'єктів, які перейшли до рук «олігархів». Це сформувало в суспільстві стійкі уявлення про незаконність набутих у ході приватизації прав власності. Тому «замовна» приватизація разом з її результатами стала одним з ключових звинувачень з боку учасників помаранчевої революції, які виступили проти режиму Президента Л.Кучми.

В цій ситуації парламент рекомендував уряду призупинити процес приватизації. За рішенням уряду у січні – лютому 2005 р. був накладений повний мораторій на приватизаційні акції. Мораторій на приватизацію стратегічних підприємств залишався в силі до червня 2005 р.

Після приходу до влади помаранчевої команди відновлення справедливості у питаннях приватизації почало набувати радикальних форм, що, до певної міри, підігрівалося очікуваннями населення, стимульованими помаранчевою революцією. За опитуваннями громадської думки у лютому 2005 р. ідею повернення активів, придбаних у процесі «замовної» приватизації, підтримували 71,4% опитуваних⁶.

Це підштовхнуло перший післяреволюційний уряд Ю.Тимошенко до проведення «реприватизаційної» політики у навмисне шоковому стилі, з публічними звинуваченнями на адресу «олігархів». Політичні міркування стали єдиним критерієм відбору об'єктів, що підлягали поверненню у державну власність. Уряд сам ініціював реприватизацію півтора десятка об'єктів, підштовхнувши процес перерозподілу власності у масштабах усієї країни.

ФДМУ також вніс свій внесок у перегляд результатів приватизації. Його дії відображали настійливі наміри повернути великі та стратегічні підприємства у державну власність. Однак на відміну від уряду Ю.Тимошенко боротьба за повернення об'єктів у державну власність здійснювалась з метою відновлення державного сектора, а не повторного продажу. І проводилась вона під приводом контролю над виконанням зобов'язань покупців, зафіксованих у договорах купівлі-продажу. За 2005 р. – першу половину 2007 р. через суди повернено у державну власність 95 об'єктів (245 з початку приватизації). Хоча формально це була лише частина постійного і звичного процесу нагляду над виконанням умов приватизаційних контрактів, який ФДМУ постійно проводив і в попередні роки.

Зростання недовіри з боку населення до приватного капіталу як такого є фактором, який політики та експерти пов'язують саме з помаранчевою революцією. Становлення ефективного державного сектора нова влада офіційно проголосила головною метою реформування системи власності. Після призначення в квітні 2005 р. головою ФДМУ В.Семенюк, активним членом Соціалістичної партії України (СПУ), приватизаційний орган країни почав свідомо перетворюватися на орган управління державною власністю. З цього моменту і надалі приватизація остаточно перестала бути системною політикою роздержавлення української економіки та почала застосовуватися, здебільшого, як засіб оздоровлення державного сектора.

⁵ Таким способом були приватизовані найбільші промислові підприємства країни – Криворіжсталь, Нікопольський феросплавний завод, Державна холдінгова Компанія "Укррудпром" тощо.

⁶ Центр Разумкова, Огляди Громадської Думки, березень 2005 р., стор.8.

Помаранчева революція не лише покінчила з політичним режимом Президента Л.Кучми, але також ліквідувала систему неформальних стосунків, яка забезпечувала зокрема режим приватизації. Оскільки жодна інша стабільна неформальна система не появилась на заміну, а разом не була введена нова формалізована (легальна) система замість зруйнованих старих неформальних механізмів, все це призвело до раптового спаду ефективності регулювання реального приватизаційного процесу.

Відновити повномасштабну приватизацію виявилось марним навіть після повного зняття мораторію (див. Таблицю 1.2). Незважаючи на всі зусилля трьох пореволюційних прем'єр-міністрів⁷, приватизація невпинно вироджувалася у занепадаючий процес: у 2005 р. порівняно з 2004 р. кількість приватизованих об'єктів зменшилась на 28%, у 2006 р. проти 2005 р. – на 24,5%, за 10 місяців 2007 р. порівняно з 2006 р. – на 40%. Особливо це помітно у групі Г, в яку об'єднані стратегічні підприємства. В 2005-2006 роках приватизовано по одному стратегічному об'єкту, за 10 місяців 2007 р. – жодного.

Останнім часом у країні виникло декілька центрів ручного регулювання процесом приватизації – Президент та його Адміністрація, Парламент, Уряд та ФДМУ. Неузгодженість позицій, посилені політичним протистоянням, призводить до паралічу приватизаційного процесу⁸.

1.7. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗВИТКУ НАСТУПНОГО ЕТАПУ ПРОГРАМИ ПРИВАТИЗАЦІЇ.

Після помаранчевої революції усі три уряди – Юлії Тимошенко, Юрія Єханурова, Віктора Януковича – наполегливо вимагали від ФДМУ підготовки нової Державної програми приватизації на 2005-2007 роки. Протягом 2006-2007 рр. ФДМУ запропонував уряду кілька версій проекту Програми, але жодна з них не була затверджена.

Проект Програми, запропонований ФДМУ, базувався на таких принципах:

- По-перше, ключовою метою приватизації 2005-2007 рр. було проголошено оздоровлення державного сектора шляхом продажу збиткових, малих та непривабливих об'єктів;
- По-друге, очікувалося, що великі та привабливі підприємства (особливо стратегічні компанії) можуть продаватися лише у виняткових випадках для забезпечення запланованих бюджетних надходжень та за рішеннями уряду.

Такий підхід відображав ситуацію в країні, що характеризувалася непримиренною політичною конфронтацією з посиленням ризиків при приватизації стратегічних підприємств.

За таких умов неможливо уникнути кризи приватизаційного процесу, якщо не прийняти на озброєння фундаментально нову політику. Причому цю стратегію ще мають прийняти головні політичні сили країни.

Ми рекомендуємо відновити приватизаційний процес на основі методологічних підходів, на яких базується розроблений у 2002 р. проект Державної програми приватизації на 2003-2008 роки. Першим кроком має стати проголошення завершення приватизації в Україні, як надзвичайного соціально-економічного процесу.

Частина завдань, рекомендованих цим проектом, вже реалізуються на практиці. ФДМУ провів інвентаризацію і створив Єдиний реєстр державного майна. ФДМУ зараз здатний обирати приватизаційні проекти, враховуючи ефективність державного сектора. Галузеві міністерства вже розпочали підготовку Галузевих програм ринкової трансформації та приватизації.

Однак, проект, розроблений п'ять років тому, потребує деяких ключових доповнень. Програма має включати три нові елементи:

- По-перше, ліквідувати прогалини, які появились через неузгодженість приватизаційного процесу. Одним з головних завдань є приватизація підприємств разом із ділянками землі, на

⁷ Юлія Тимошенко справді спробувала використати приватизацію як джерело додаткових надходжень для розв'язання соціальних питань у масштабі, заданому В.Ющенко; Ю.Єхануров використав свій попередній досвід управління ФДМУ для відновлення приватизаційного процесу; В.Янукович, головна фігура у Партії Регіонів, який об'єднав великих бізнесових представників, спробував поновити «замовну» приватизацію в інтересах великих компаній, пов'язаних з владою.

⁸ Все це можна побачити у долі двох найбільших стратегічних активів країни: Укртелекому та Одеського припортового заводу.

яких вони розташовані. З самого початку державні підприємства продавалися окремо від ділянок, і зараз питання власності на землю залишаються неврегульованими.

- По-друге, легітимізація приватизаційних результатів повинна змінити на краще негативне сприйняття приватизації та зняти політичні ризики для великих інвесторів. Важливо визнати права власності на об'єкти, приватизовані до помаранчевої революції. Легітимізація результатів приватизації сприятиме переходу до прозорого продажу державної власності у майбутньому.
- По-третє, провести адаптацію приватизації згідно з новими вимогами інтеграції України до глобальних процесів. Важливо ввести офіційну регуляторну систему для дозволу участі іноземних інвесторів у приватизації. Чинне українське законодавство не надає реальної технології для цього. Допуск іноземних інвесторів регулюється неофіційними методами. Більше того, великий український капітал у найближчому майбутньому зберігатиме за собою доступ до влади, і саме через це ризик протекціонізму при проведенні приватизації залишається високим.

У наступному розділі нашого звіту ми обговоримо три згадані вище зони впливу детальніше. Більше того, ми розглянемо глибше й перспективи державного сектора.

Немає універсального критерію, за яким можна остаточно визначити розподіл сфер діяльності між державними компаніями та приватним сектором. Кожна країна встановлює межу державного та приватного секторів відповідно до стратегії економічного розвитку, порівняльної ефективності компаній різних форм власності, якості державного управління тощо, а також враховуючи неекономічні фактори, такі, як: соціальні міркування, політичні цілі, ментальність населення та навіть національні традиції.

Є певні аргументи на користь того, що в Україні, межі державного сектора будуть більшими, порівняно з розвиненими країнами, принаймні, це становище збережеться ще на певний короткий час. Ось фактори, які найближчим часом обмежуватимуть приватизаційний процес:

Економічний фактор

- державний сектор складається з ряду об'єктів, які приватизувати ризиковано через слабку регуляторну систему;
- недостатньо інвестиційних ресурсів національного капіталу, який, перебуваючи при владі, ймовірно, перешкоджатиме потоку іноземних інвестицій в українську економіку.

Соціальний фактор – населення, що, з одного боку, зберегло ментальність часів соціалізму, а з другого – втратило матеріально в історичному процесі розподілу державної власності і тому має негативне ставлення до приватизації як такої (Denisova та ін., 2007).

Політичний фактор – гостра політична конфронтація за останні роки призвела до зникнення стратегічного компонента у державній адміністративній системі. Нездатність провідних політичних сил досягти компромісу відноситься також і до питань приватизації. Приватизаційний процес був паралізований. На протязі останніх двох років ФДМУ не вдалося завершити приватизацію жодного зі стратегічних чи великих підприємств. На жаль, на наш погляд, треба очікувати продовження цієї політичної конфронтації, принаймні, до кінця 2008 р.

На більш тривалу перспективу можна очікувати, що регуляторна система розвиватиметься подібно до ряду інших європейських країн, сягаючи їх рівня, що дозволить значно розширити перспективи приватизації. Другим негативним економічним фактором є зазначена вище проблема браку національних інвестиційних ресурсів, яку можна пом'якшити через розширення доступу українських корпорацій до дешевих кредитно-фінансових ресурсів, передусім завдяки глобалізації цих компаній (найближчим часом очікуються ІРО найбільших бізнес-груп), а також через розвиток вітчизняного фондового ринку, насамперед, поліпшення корпоративного управління та захисту міноритарних акціонерів та лібералізацію вітчизняного банківського сектора. Важливим фактором є зменшення перешкод у регуляторному середовищі для бізнесу, що перешкоджають накопиченню капіталу та

відлякують інвесторів (як іноземних, так і внутрішніх). Як ми знаємо, український діловий клімат має значні резерви для покращення⁹ (Doing Business 2008, Світовий Банк).

Багато авторів вказують (Дабровський, 2007 р., Бальцерович та Устенко 2006 р.)¹⁰, що поганий діловий та інвестиційний клімат в Україні є результатом різних інституційних та систематичних невідповідностей, які проявляються у вигляді надмірної кількості бар'єрів до входження на ринок (наприклад, режими реєстрування та ліцензування), надмірна кількість адміністративних дозволів та інспекцій, непрозора податкова та митна системи і неефективне адміністрування, нестабільна та непрозора правова система і її погане впровадження (особливо слабка та корумпована державна бюрократія та судова система), негативна практика виконання контрактів та недостатній захист прав власності, слабо розвинена та монополізована інфраструктура.

Сфери діяльності, які найбільше потребують удосконалення в Україні, на думку ЄБРД¹¹, є: впровадження законодавства стосовно власності та контрактів, підвищення конкуренції, гарантованого захисту прав власників міноритарних пакетів акцій, а загалом – покращення корпоративного управління, поліпшення якості законів про банкрутство та введення законодавства про акціонерний капітал і компанії.

Таким чином, Аналітичний та Консультативний „Центр Блакитної Стрічки”¹² в Україні закликає до проведення ряду реформ у регуляторній галузі разом з реформами, які нададуть енергію подальшій приватизації. Окрім рішучості у впровадженні широкої, прозорої та конкурентної приватизаційної Програми¹³, ключові політичні рекомендації цього центру включають глибоку судову реформу, створення адміністративних судів, децентралізацію місцевих адміністрацій, створення прозорих ринків землі та нерухомості, впровадження законодавства про акціонерні товариства для покращення ділового клімату та прокладення шляху до розвитку ринку цінних паперів, скасування застарілої та упередженої системи Господарчого Кодексу, законодавче впорядкування державних закупівель, яке було б сумісним з міжнародними стандартами, впровадження реєстрації бізнесу та видачі дозволів за принципом «єдиного вікна», зменшення кількості паперів та необхідних дозволів тощо.

Необхідно пам'ятати, що амбітна Програма приватизації не буде працювати ефективно без проведення вкрай необхідних реформ у регуляторній галузі.

Можливо також змінити негативне ставлення громадян до приватизації, коли уряд зможе провести громадську кампанію для пояснення людям причин приватизації, прозорих правил та важливих завдань, на які можна витратити надходження від приватизації. Політичні бар'єри приватизації можна усунути політичними засобами, які ми обговоримо у наступному розділі.

⁹ У доповіді Світового Банку «Справа бізнесу 2007 р.» Україна займає 139 місце (серед 178 країн), нижче усіх країн ЄС та СНД (включаючи Таджикистан)

¹⁰ Дабровський М. (2007) *Україна на перехресті*, CASE – Центр Соціальних та Економічних Досліджень, Варшава, *Вивчення та Аналізи*, №350; Барселович Е. та Устинко О. (2006 Р.) *Регуляторна політика в Україні: поточний стан та що можна зробити для покращення ділового середовища*, CASE – Центр Соціальних та Економічних Досліджень, Варшава, *Вивчення та Аналізи*, №324

¹¹ EBRD Перехідна Доповідь 2007 р. “Люди на переході”, стор.202-203.

¹² BRAAC – це фінансований ЄС проект, спів-фінансується та проводиться разом з UNDP

¹³ Така Програма вимагатиме: встановлення ясних та справедливих вимог для вибору учасників аукціонів, уникнення образливої практики штучних обмежень числа учасників аукціонів через «специфічні» вимоги, запрошення поважних міжнародних радників для підготовки широкомасштабних приватизаційних тендерів та забезпечення проведення прозорих процедур на усіх приватизаційних тендерах тощо. Див. *Рекомендації по політиці з проведення економічних та інституційних реформ*, Блу Ріббон, Аналітичний та Консультативний Центр, Київ, 22 листопада 2007 р., стор.3, 7-9.

2. ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Як і будь-яка економічна політика чи реформа, приватизація державного майна в Україні з самого початку просувалася під впливом певних інтересів. Інші інтереси навпаки, гальмували її. Взаємодія інтересів обумовила перебіг приватизації, а отже значним чином – і її наслідки. Нарешті, одним із головних досягнень приватизації було виникнення класу нових власників, що мав бути зацікавленим в укріпленні прав власності. Але за низки обставин, в тому числі зумовлених складною взаємодією інтересів, дії цих власників виявилися дещо відмінними від очікуваних. Приватизація та її безпосередні наслідки також істотно вплинули на настрої у суспільстві, тобто мали чималий (якщо не вирішальний) вплив на перебіг політичного процесу в країні. Отже, будь-які плани та рекомендації мають шанси на успіх, а їх наслідки більш-менш відповідатимуть очікуванню, тільки якщо вони розроблені з урахуванням політико-економічних факторів.

Можна виділити два головних типи таких інтересів: настрої, поширені у суспільстві (тобто, серед електорату) і майнові інтереси фактичних чи потенційних власників або тих, хто де-факто узурпував права власності на державні активи (зокрема, щодо управління та одержання прибутку). Окрім того, державна політика іноді визначається нагальною необхідністю, яка за умов кризи може домінувати над прагненнями електорату і навіть над переважаючими приватними інтересами – саме завдяки цьому в Україні відбулися ринкові реформи.

Як свідчать соціологічні дослідження, населення України завжди негативно ставилося до приватизації середніх та великих підприємств. Попри це, приватизація більшості з них успішно відбулася. Але останнім часом, як результат помаранчевої революції, настрої електорату мають дедалі більший вплив на політику уряду. Водночас під впливом політичної агітації (а також, можливо, і деяких аспектів поведінки нових власників) спостерігається подальше погіршення ставлення населення до великої приватизації. Це є однією з причин уповільнення приватизації, та спроб щодо перегляду її результатів. Отже, продовження приватизації скоро стане політично неможливим без супроводу ретельно спланованої політики популяризації приватизації та суспільної легітимізації її результатів.

Ще однією з важливих причин є криза механізму узгодження інтересів потенційних власників.

Початкова приватизація (1992-94 рр.) відбувалася здебільшого під тиском найбільш підприємливих „червоних директорів”. У такий спосіб останні відновлювали рівновагу у правах власності, беручи на себе відповідальність за долю підприємств, які вони вже де-факто контролювали, і водночас закріплюючи цей контроль. Їм протистояли чиновники галузевих міністерств, що намагалися зберегти свою частину контролю над підприємствами. ФДМУ був створений, почасти, як протипага цим намаганням.

Масова приватизація (1995-98 рр.) впроваджувалася саме як реформа під тиском нагальної необхідності – адже на той час стало очевидним, що держава остаточно втратила можливість контролювати „загальнонародну” власність, не кажучи вже про ефективне господарювання, а отже без приватизації неможливо було вийти з економічної кризи. Втім, на той час Президент Л.Кучма став „арбітром” бізнес-адміністративних груп (БАГ), зацікавлених брати участь у приватизації. Крім того, він отримав підтримку з боку міжнародних фінансових інститутів – Світового Банку та МВФ.

Але оскільки приватизація не мала достатньої підтримки у суспільстві, вкрай знадобився компроміс. Зокрема:

складова компромісу	наслідки
БАГ як основні союзники і опора режиму Л.Кучми мали отримувати найбільший зиск, причому Кучма як арбітр повинен був особисто розподіляти між ними „подарунки” – в обмін на політичну лояльність;	• відбувся масований перерозподіл на користь не завжди найефективніших власників (хоча і кращих за директорів). • постраждала легітимність прав власності, набутих у ході приватизації. Остання багатьма сприймається як „великий хапок” • встановилося домінування БАГ, що, втім, виявилися незацікавленими у подальшому зміцненні інституту прав власності
Директори отримали значні привілеї, як прямі (викуп за пільговою ціною 5% акцій), так і непрямі (привілейована участь трудового колективу у первинній підписці на акції, можливість створення ЗАТ на базі достатньо великих підприємств тощо), які дозволили їм принаймні на декілька років зберігати контроль над підприємствами;	процес переходу основних фондів до більш ефективних власників був штучно уповільнений, що відсунуло у часі початок економічного зростання, та призвело до занепаду значної частини фондів через недбалість, розкрадання, та неефективне використання
На задоволення директорів та чиновників був збережений державний патерналізм стосовно підприємств (взаємозаліки, пільгове кредитування, державні гарантії під кредити, поблажливе ставлення до заборгованостей за енергію та податкових тощо);	на додаток до попереднього – фінансова стабілізація виявилася відсунутою у часі, що, зрештою, призвело до кризи 1998 року і накопичення зовнішнього боргу
Населення отримало приватизаційні сертифікати, які принаймні на певний час створили враження „справедливої” приватизації. Частина власників сертифікатів (здебільшого, працівники „перспективних” підприємств) навіть змогли їх вигідно вкласти	акції виявилися розпорошеними, що надалі утруднює контроль над директорами підприємств з боку акціонерів. Як результат, міноритарні акціонери, зазвичай, не отримують дивідендів, вартість та ліквідність більшості акцій вкрай низька – що надалі зменшує популярність приватизації
Вирішення низки проблемних питань було відкладено (як, наприклад, приватизація земельних ділянок під підприємствами) .	зараз їх вирішувати набагато складніше, а наявність такого роду проблем робить права власності неповними

Зауважимо, що розподіл фактичних прав власності (можливостей впливати на управління підприємствами та відповідної участі у прибутках) в результаті приватизації майже не змінився, і насправді відбивав величезний розрив, що утворився між формальними та фактичними правами ще за часів СРСР. Зокрема, мізерні безпосередні здобутки широких верств населення від реалізації ними свого формального права власності через приватизаційні сертифікати просто відбивали той факт, що фактично ця категорія „власників” ніколи не мала впливу на управління „загальнонародною” власністю, а отже і зиску від неї.

Подальша приватизація (1998-2004) просуvalася переважно під тиском БАГ, які завдяки непрозорим схемам (як-от передачі державних пакетів акцій в управління з подальшим викупом), обмеженій конкуренції покупців та іншим подібним методам, зазвичай, отримували об'єкти за цінами, набагато меншими від їх потенційної ринкової вартості. Саме такий розрив у ціні становив головну привабливість приватизації для потенційного покупця, а отже створював потужний приватний інтерес, здатний подолати аналогічні інтереси директорів, які побоювалися звільнення, а також тих, хто має зиск з „приватизації фінансових потоків” підприємства без переходу титульних прав власності (зазвичай, це самі директори або певні БАГ, частіше за все у змові з директорами).

З іншого боку, оскільки кожна така „замовна” приватизація була своєрідним „подарунком” покупцеві, вона викликала ревності з боку конкуруючих бізнес-груп. Разом такі конкуренти завжди були сильнішими за кожного окремого покупця, а отже потенційно здатні заблокувати приватизацію аби не допустити підсилення суперника. Президент Кучма як „арбітр” успішно вирішував цю проблему, роздаючи такі „подарунки” по черзі всім наближеним до нього БАГ, які (почасти завдяки цьому) разом складали левову частку економіки.

Однак, цей механізм перестав працювати після 2004 року у зв’язку зі зникненням фігури „арбітра” як такого¹⁴. Відповідно, неузгодженість інтересів потенційних покупців призвела до патової ситуації, що фактично (разом з іншими факторами, передусім масовим невдоволенням населення та впливом менших бізнес-груп, раніше відсторонених від розподілу власності) унеможливило продовження непрозорої приватизації. В той же час, подальше ігнорування настроїв електорату, в тому числі щодо приватизації та можливої ревізії її результатів, стає політично неможливим. Нарешті, за відсутності конкретного інтересу певної бізнес-групи у приватизації (непрозорій!) даного об’єкта, поточні інтереси директорів та описаних вище „власників” фінансових потоків переважають, і в результаті їхньої лобістської діяльності приватизація гальмується¹⁵. Саме цим можна пояснити різке збільшення кількості підприємств, заборонених до приватизації.

Найбільш імовірний шлях виходу з цієї кризи в перспективі бачиться у досягненні домовленості між головними гравцями щодо подальшої приватизації виключно через відкриті аукціони з мінімальними та чіткими умовами для покупців. З одного боку, такі аукціони самі по собі не збагачують жодну з бізнес-груп, адже покупець має сплатити справжню ринкову вартість об’єкта. Більше того, у багатьох випадках найбільш платоспроможним покупцем може виявитися іноземна компанія, взагалі нейтральна щодо конкуренції українських бізнес-груп. З іншого боку, широкі верстви суспільства при цьому отримуватимуть певну частину надходжень від приватизації у вигляді соціальних виплат та різного роду суспільних благ, отже їхнє ставлення до приватизації може дещо пом’якшитися. Відповідно, політичні партії, що представляють великий та середній бізнес мали б ставитися до приватизації прихильно (хоча, з можливим лобіюванням протекціонізму стосовно вітчизняних покупців), а партії, що представляють широкі верстви населення, мали б відстоювати її як джерело бюджетних надходжень. Цей спільний інтерес може виявитися достатнім, аби подолати супротив описаних вище поточних інтересів, пов’язаних з державною власністю.

Але відновлення приватизації за нових умов потребує вирішення низки проблем.

1. На відміну від „замовної” приватизації, за нових умов домінуючий інтерес полягатиме у збільшенні ціни активів. Тому нагального вирішення потребує проблема земельних ділянок під підприємствами, що приватизуються. Також, конче необхідно легітимізувати результати приватизації, аби знизити очікувані ризики для майбутніх власників; а також зміцнити права власності загалом. Серед іншого, це потребує прийняття закону про акціонерні товариства з урахуванням міжнародного досвіду захисту прав міноритарних акціонерів, а також вирішення питання про приватизацію землі під раніше приватизованими об’єктами.
2. Оскільки найбільш прозорим критерієм при продажу є ціна, інші умови мають бути чітко окресленими та базуватися на загальних принципах державного регулювання відповідної галузі (особливо, якщо йдеться про приватизацію природних монополій чи пов’язаних з ними активів). Ці умови та принципи належить розробляти заздалегідь, щоб уникнути політичних суперечок та звинувачень в упередженості чи сприянні певному покупцеві. Між іншим, нечіткість умов регулювання теж сприймається добросовісними покупцями як ризик і тому сприяє зниженню ціни продажу та одночасно загрожує самовідбором тих покупців, які

¹⁴ У свою чергу, зникнення „арбітра” було викликане зменшенням суспільної потреби в ньому. Це знайшло відображення, зокрема, і у конституційній реформі, яка позбавила президента можливостей бути арбітром; і у відсутності відповідних персоналій, здатних виконувати цю роль; і у неприйнятті більшістю населення подовження елементів авторитаризму.

¹⁵ Одним із наслідків цього ефекту є, зокрема, хронічне недовиконання планів з фінансових надходжень від приватизації. Із збільшенням ймовірної ціни продажу (тобто, із запровадженням більш прозорих процедур приватизації) приватний інтерес у приватизації зменшується. При цьому загальносуспільний інтерес може виявитися занадто розпорошеним, аби переважити концентровані та платоспроможні поточні інтереси. Отже, за таких умов збільшення очікуваної ціни продажу кожного окремого об’єкта зовсім не обов’язково призводить до загального збільшення приватизаційних надходжень до бюджету.

покладаються на свої адміністративні або політичні можливості у „захопленні” державного регулюючого органу (як це свого часу відбувалося з обленерго).

3. Прозорість приватизації, а також характер значної частини активів, які наразі залишаються у державній власності (інфраструктура, підприємства оборонного комплексу, інші стратегічно важливі підприємства) загострює питання законодавчого врегулювання проблеми доступу іноземних покупців.
4. З високою ймовірністю кожний наступний уряд намагатиметься не тільки вирішити свої поточні фінансові проблеми за допомогою приватизації, але й скористатися додатковими надходженнями у популістських цілях. Це може призвести до хаотичного продажу активів безвідносно до об'єктивної гостроти фінансових проблем і без відповідної підготовки. Крім того, постійне збільшення соціальних виплат за рахунок приватизації, не підкріплене відповідним зростанням економіки, може з часом призвести до завищених очікувань. Із вичерпанням об'єктів приватизації, наслідком таких очікувань цілком може стати або соціальна нестабільність, або фінансова криза, або вимушений продаж тих активів, які мали б залишатися у державній власності з міркувань національної безпеки.
5. Для запобігання такому розвитку подій має бути прийнято політичне рішення щодо чітких критеріїв, за якими певні види активів набуватимуть статусу „казених”, а отже не підлягатимуть приватизації за жодних умов (як це сталося, приміром, з газотранспортною системою). Щодо решти має бути складений певний графік продажу або законодавчо встановлені певні ліміти та рамки, аби зробити приватизаційні надходження збалансованими на макроекономічному рівні.
6. Перспективний розвиток приватизаційного процесу в Україні, з одного боку, має відображати загальну тенденцію до лібералізації економіки, що пов'язане з переходом до відкритих для всіх інвесторів конкурентних способів продаж, з другого – при переході до роздержавлення стратегічних підприємств, природних монополій та складних технологічних комплексів приватизація змушена виконувати нову функцію – захист національних інтересів. Це потребує відповідного правового регламенту і технології, інакше виникає ризик появи неформальної системи регулювання, коли можлива підміна національних інтересів корпоративними на користь окремих інвесторів.

З політико-економічної точки зору, варто було б скористатися з вимушеного уповільнення приватизаційних процесів та періоду зміни головних рушійних сил приватизації, аби вирішити деякі назрілі проблеми, залишені з попереднього періоду, та підготуватися до викликів наступних часів. Представлена робота стосується трьох із перелічених вище проблем саме такого ґатунку: приватизація земельних ділянок під об'єктами; врегулювання доступу іноземних покупців до приватизації; легітимізація результатів великої приватизації. Вони є найбільш загальними з числа описаних вище, спільними для всіх галузей економіки, політично чутливими і водночас можуть бути вирішені на даному етапі і силами відповідного колективу.

3. ПИТАННЯ ЛЕГІТИМІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УЯВЛЕННЯХ ШИРОКИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ

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 ХХІ 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.

3.1. 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 3.1

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

	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

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

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).

Приватні компанії демонструють більш високу ефективність господарської діяльності.¹⁶ 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%¹⁷, 2006 р. – 107,1%.

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

¹⁶ Українська приватизація: плюси і мінуси. Київ. 2001. – С.197-203

¹⁷ Статистичний щорічник за 2005 рік: Київ, "Техніка", 2006. – С.28.

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

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

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

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.

3.2. МАЛА І МАСОВА ПРИВАТИЗАЦІЯ: ГЛИБОКІ РОЗЧАРУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ

В основі невдоволення з боку населення приватизацією лежить різка 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 праці. У випадках, коли власниками підприємства ставали аутсайдери (часто після перекупування), 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 переділу власності.

Реальність жорстоко 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 жорстокими.

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.

3.3. 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 провласних 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"*¹⁸ (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"*¹⁹ (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".

Таблиця 3.3

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

Назва об'єктів	Пакет акцій, %	Вартість, млрд. грн.	Покупець
2003			
ВАТ "Краснодонвугілля"	60	770,3	"SCM"
ВАТ "Комсомолец 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"

¹⁸ Деловая столица. – К., 2004 – 05.07. – С.14 та 21.06. – С.15

¹⁹ <http://www.prometal.com.ua>

Назва об'єктів	Пакет акцій, %	Вартість, млрд. грн.	Покупець
ГХК "Павлоградвугілля"			"SCM".
Підприємства ДАК "Укррудпром": ВАТ "Центральний ГЗК" ВАТ "Північний ГЗК" ВАТ "Інгулецький ГЗК" ГЗК "Суха Балка" ВАТ "Південний ГЗК" ВАТ "Криворізький залізрудний комбінат" ВАТ "Докучаївський флюсоделомітний 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"

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

ВАТ "Нікопольський завод феросплавів" (скорочено НЗФ, 2003 р.)²⁰ – 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.

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%²¹. 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:

ВАТ "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.²²

²⁰ <http://www.nzf-yes.net>

²¹ Закон України №2864-III від 29.11.2001 г. "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна"

²² Центр економічного розвитку. Завершальний етап приватизації в Україні. К.: 2003.- С. 44

ВАТ "Росава"²³. 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 приватний²⁴.

Так, у 2003 р. внаслідок додаткової емісії акцій, здійсненої з ініціативи Приватбанку, на Інгuleцькому 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 акцій²⁵, яку викупили два недержавних акціонери: ВАТ Нижньодніпровський трубний завод" (підконтрольний "Інтерпайпу") – 24,99%, підприємство з іноземними інвестиціями "Сонекс Індастриз" – 20,23%. Держава ж за рахунок такої операції втратила контрольний пакет акцій – він зменшився з 50% до 25%²⁶. 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:

- ВАТ "Росава"²⁷ – державна частка становить 96%. В 1999 р. весь виробничий комплекс ВАТ був внесений як українська частка в статутний фонд спільного українсько-ірландського підприємства ЗАТ "Росава", де іноземний інвестор одержав контрольний пакет акцій.
- 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)²⁸ – державна частка становить 96,7%. За згодою діючого уряду²⁹ 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.

²³ <http://search.liga.kiev.ua/l.../6BB986BAA397FF9142256A5400479707?OpenDocumen>

²⁴ Державним об'єктом вважається господарське товариство, в якому частка держави становить понад 50%.

²⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України №49 від 04.02.2004 р.

²⁶ <http://obkom.net.ua/new/2005-04-21/1119.shtml>

²⁷ http://www.korrespondent.net/display_print.php?arid=19284

²⁸ <http://www.ukrtudprom.com/const/print.php?news/nytyg080805.html>

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів від 22.06.1999 р. № 589-р

3.4. 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 жадало покарання тих, хто, використовуючи свою наближеність до влади, накопичив величезні капітали, в той час як основна частина населення виявилася в програші. 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%³⁰.
- 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, шоківих 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.

³⁰ Соціологічні дослідження Центру Разумкова, березень 2005, с.8

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.Сханурова 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 парламентом³¹. 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", поверненням 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 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 підприємств³².

Способи

Шоківі та радикальні, починаючи з першої публічної заяви Ю.Тимошенко, коли вона оголосила про намір переглянути права власності на 3 тис. підприємств³³. Всі дії в цьому напрямку

³¹ 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".

³² "Криворіжсталь", Нікопольський феросплавний завод, Северодонецьке 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

³³ <http://www.newspu.com/arch/finansce/16feb2005/timoshenko.html>

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.Сханурова 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.)³⁴. 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, локалізуювши її проти певних бізнес-груп. Або припускали, що можуть закінчити реприватизацію доволі швидко в загальному контексті революційних змін, а для майбутніх інвесторів це буде доконаним 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.³⁵ 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.

³⁴ День, №195, 25 жовтня 2005. – С.1

³⁵ <http://www.ukrstat.gov.ua>

порівняно з 2003 р. – 52,1%)³⁶. 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 осіб³⁷. 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.

3.5. 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.Ющенка прозвучала 27 квітня 2005 р. на розширеному засіданні уряду, присвяченому підведенню підсумків за I квартал 2005 р.³⁸ 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 прем'єр-міністр Ю. Тимошенко відмовилася брати участь у підготовці переліку, що дозволило б визначити межі реприватизації.³⁹ 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 капіталом⁴⁰. "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

³⁶ <http://www.ukrstat.gov.ua>

³⁷ Коммерсантъ, №19, 9 февраля 2006. – С.9

³⁸ Бизнес, №18-19, 9 мая 2005. – С.118

³⁹ <http://www.izvestia.ru/economic/1773200.print>

⁴⁰ <http://http://www.pravda.com.ua/archive/2005/june/3/news/2.html>

власності і забезпечення законності їх реалізації.⁴¹ 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 власність⁴². 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 розповсюджувалося 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 утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні".⁴³ 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.

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"⁴⁴. Верховний суд України 23 листопада 2005 р. скасував попередні рішення судів про незаконність створення ЗАО "Северодонецьке об'єднання "Азот"⁴⁵. 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.Єханурова 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.

⁴¹ <http://www.ufs.kiev.ua/stories/showlaw.php?id=361>

⁴² Новий понедельник, №9, 13 марта 2006. – С.11

⁴³ http://www.president.gov.ua/documents/p_3552.html

⁴⁴ <http://www.ukrrudprom.com/digest/ku1221105.html>

⁴⁵ Деловая столица, №48, 28.11.2005. – С.27;

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

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.

3.6. 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.

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.⁴⁶ 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

⁴⁶ http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=43441.

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 зрозумілі та прозорі способи перегляду – внесення доплат за приватизовані об'єкти до 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 майно⁴⁷. 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

⁴⁷ Бизнес, №50, 12 декабря 2005. – С.34, <http://www.apn.ru/index.php>

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 структури⁴⁸.

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 експертів⁴⁹, цим способом у Росії здійснювалась автоматична легалізація власності олігархів за державний рахунок. Така процедура непрозора і більш схожа на скоординовану операцію 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"⁵⁰.

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 Федерації⁵¹ 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:

⁴⁸ <http://www.cprf.ru/projects/economy/admin/12412.shtml>.

⁴⁹ <http://www.politnauka.org/library/russia/ins.html>.

⁵⁰ http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=43441.

⁵¹ <http://lenta.ru/news/2005/07/06/duma>

- 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 Росії⁵², 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 відчують 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"⁵³, в якій зроблено однозначний висновок: "закрити книгу приватизації" без легітимізації 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 легітимізації приватизації, в якій використані елементи досвіду Великої Британії.

Підкреслюється, що ефективний механізм легітимізації 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 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 сумнівних власників застосовується мирова угода про виплату компенсації у бюджет.

Процес легітимізації може тривати, як вважають автори доповіді, від 3-4 до 10-12 років. До розробки правової бази легітимізації має бути залучений великий бізнес. Процедура легітимізації, 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 легітимізації 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

⁵² <http://www.polit.nnov.ru/2007/04/23/legitimout>

⁵³ <http://www.rodina.ru/point/show/?id=89>.

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 Росії⁵⁴. Збереження нелегітимності великої приватної власності, на його думку, є одним з головних факторів, які стають перепорою 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 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).

⁵⁴ Явлинский Г. Необходимость и способы легитимизации крупной частной собственности в России: постановка проблемы. Вопросы экономики, №9, 2007. - С.4-26

Судячи з публікацій, ідея компенсаційних доплат стає в Росії досить популярною⁵⁵. В той же час присутні й критичні вислови⁵⁶. 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 Ослунд⁵⁷ 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 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 обрушуватися 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.

⁵⁵ <http://www.profile.ru/items/?item=10751>.

⁵⁶ <http://www.profile.ru/items/?item=10751>

⁵⁷ Андерс Ослунд. Сравнительная олигархия: Россия, Украина и США. 2005 – <http://www.strana-oz.ru/?numid=22&article=1005>

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 прийнято 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.

3.7. 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 тінювих 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 неминуче 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 апріорі 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 згортання 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.

4. ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, НА ЯКИХ РОЗТАШОВАНІ ПРИВАТИЗОВАНІ ОБ'ЄКТИ ТА ОБ'ЄКТИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ПРИВАТИЗАЦІЇ

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 процеси 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.

4.1. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗМІНИ ПІДХОДІВ

4.1.1 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 4.1. 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"⁵⁸.

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.

4.1.2 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,

⁵⁸ <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=674295>

- 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"⁵⁹. Експерти побоювалися також, що впровадження обов'язкового продажу земельних ділянок під приватизованими об'єктами може стати приводом для реприватизації⁶⁰.

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 4.1)⁶¹. 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 4.1.

**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

Джерело: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р. №256-р "Про затвердження переліку об'єктів для першочергової приватизації та передприватизаційної підготовки у 2005 році"

⁵⁹ <http://gazeta.delo.ua/?date=2006-05-18&id=6576>,

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

⁶⁰ <http://www.zn.ua/2000/2060/53678>

⁶¹ Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 №256-р

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 доходів⁶².

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.

4.1.3 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 Верховної 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

⁶² <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=674295>

виборів у березні 2006 р. Ця проблема перейшла у спадщину новому урядові В.Януковича, який прийшов до влади у серпні 2006 р.

4.1.4 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 4.2). За оцінками окремих експертів, у ціні продажу об'єкта на частку земельної ділянки прийде 90%, а на частку самого заводу – лише 10%⁶³.

Вставка 4.2. 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.

⁶³ http://www.dsnews.com.ua/index.php?action=article&r_id=22&article_id=26024

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 пакета акцій ВАТ "Київський мотоциклетний завод" (за вирахуванням пакета акцій для пільгового продажу працівникам) разом із земельною ділянкою, на якій розміщено підприємство. Проект 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 проект так і не був розпочатий.

Таблиця 4.2.

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-XII	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

Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>, http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

Найбільш суттєві зміни в законодавчих і нормативних документах 2007 р.

2006 рік	2007 рік
<i>Закон України про державний бюджет</i>	
Спрямовується до Державного бюджету 95% одержаних коштів	90% одержаних коштів.
<i>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</i>	
здійснення витрат, пов'язаних з наданням послуг поштового зв'язку та телекомунікацій, організацією відряджень тощо.	Вилучено
<i>Порядок продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації</i>	
- 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),

Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>, http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

4.1.5 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.

Таблиця 4.4

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

Джерело: http://spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php.

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 4.1. ІНІЦІАТИВИ ТА ДІЇ УРЯДІВ (2005-2007 РОКИ)

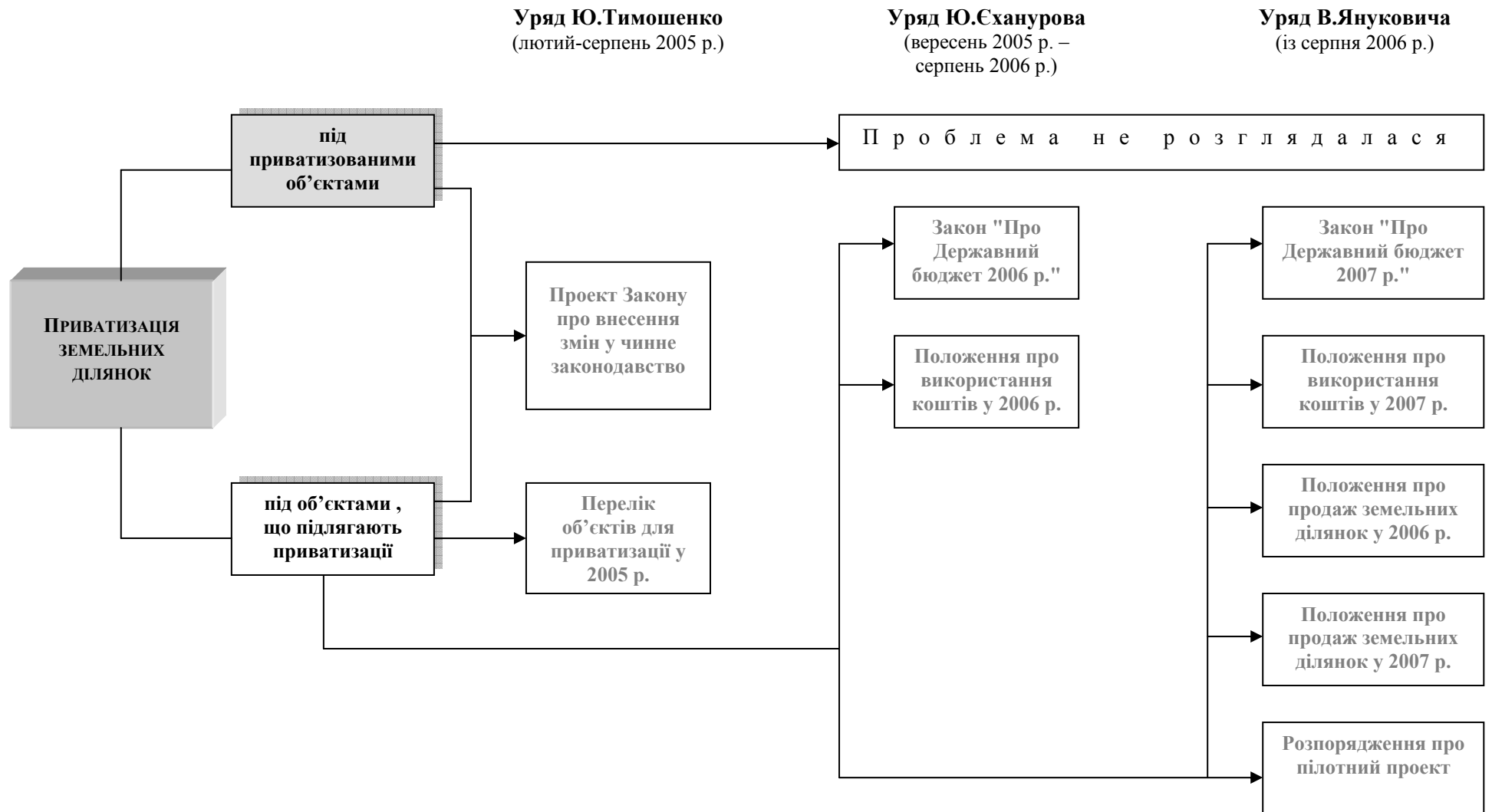
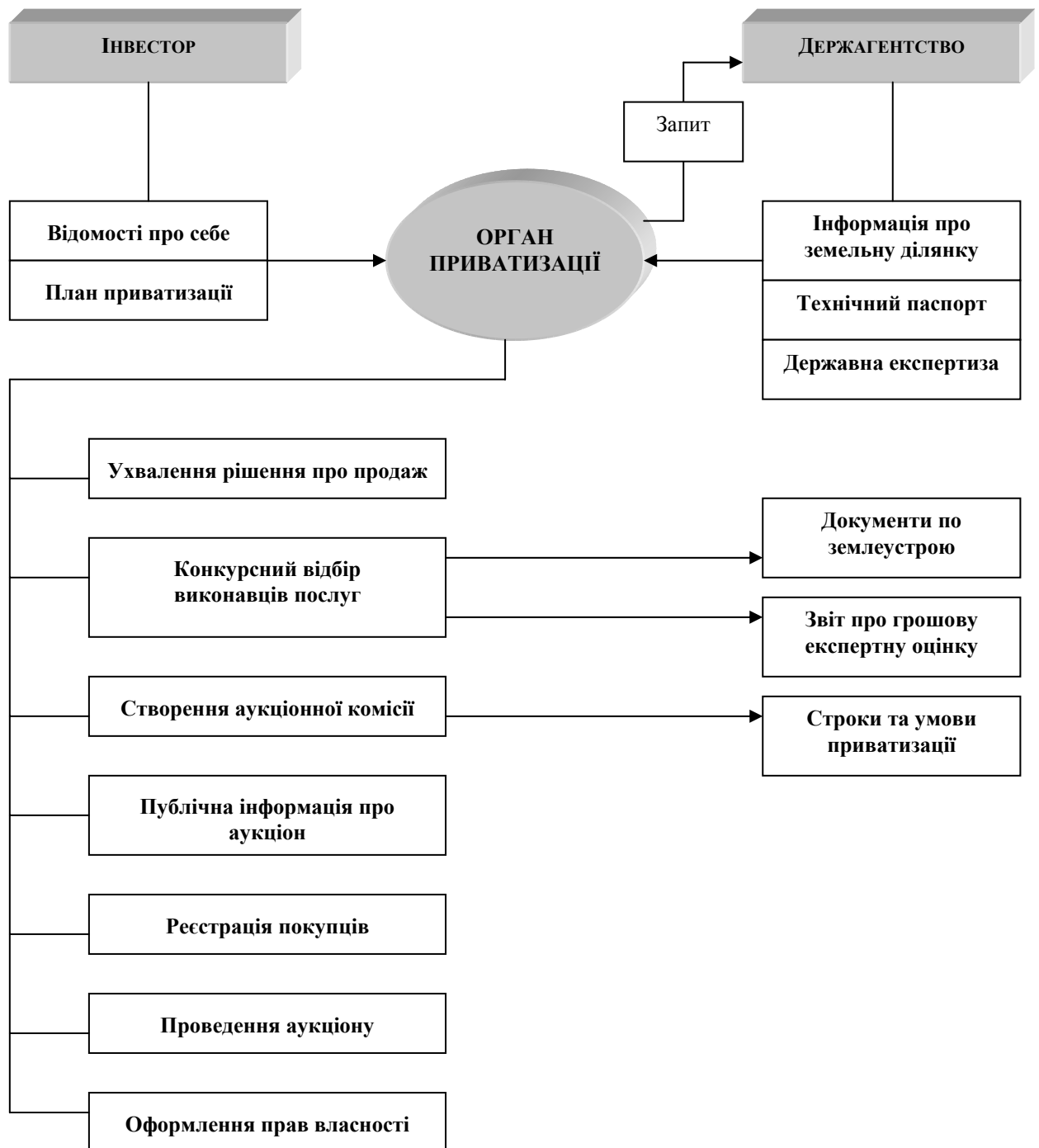


Рисунок 4.2. СХЕМА ПІДГОТОВКИ ТА ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК НА АУКЦІОНІ⁶⁴



⁶⁴ Згідно з "Порядком продажу у 2007 році земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації"

4.2. 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.

4.2.1 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.

4.2.2 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.

4.2.3 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).

4.2.4 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.

4.2.5 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 розрішили 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 підприємства⁶⁵. 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.

⁶⁵ Пункт 41 Методики оцінки майна, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 р. №1891

4.2.6 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.

5. УЧАСТЬ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИТОРІВ У ПРИВАТИЗАЦІЇ

ВСТУП

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

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

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

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

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

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

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

5.1. СВІТОВИЙ ДОСВІД – ОРІЄНТИР У ПОШУКАХ ВЛАСНОЇ ПОЛІТИКИ

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

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

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

5.1.1 Міжнародні стандарти

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

По-перше, це тенденції глобалізації економіки

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

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

По-друге, це різний рівень розвитку національних економік

Процес глобалізації світової економіки має різну швидкість у різних регіонах світу і, як наслідок, різний рівень лібералізації економік окремих країн. У світі виникли величезні регіони, де активно проходять трансформаційні процеси. Це так звані країни з перехідною (що розвивається)

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

По-третє, це необхідність захисту національних інтересів

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

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

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

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

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Декларація про міжнародне інвестування і багатонаціональні підприємства⁶⁶ та Кодекс з лібералізації руху капіталу містять звід добровільних принципів і стандартів, адресованих урядам та окремим компаніям. У Декларації є зобов'язання країн, що приєдналися до ОЕСР, надавати національний режим іноземним інвесторам і співробітничати з питань застосування заходів стимулювання і дестимулювання інвестицій. Декларація закріплює право кожної окремої країни на запровадження власної системи регулювання "входження" іноземних інвесторів у національну економіку. Ці заходи можуть бути вжиті у контексті забезпечення інтересів національної та міжнародної безпеки. Головна вимога – вони мають бути гранично прозорими й інформаційно доступними для інвесторів.

Світова організація торгівлі (СОТ).

Угода стосовно пов'язаних з торгівлею інвестиційних заходів (УТІЗ)⁶⁷ обмежується тільки сферою торгівлі й присвячена зобов'язанням надання іноземним інвесторам національного режиму. Нею заборонено застосування будь-яких УТІЗ, що не узгоджуються з положенням ст. III або

⁶⁶ <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines>.

⁶⁷ <http://www.wto.ru/content/documents/docs/torginvmer.doc>.

ст. XI Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) 1994 р. Це має сприяти унеможливленню практики надання іноземним інвесторам додаткових умов, виходячи з національних пріоритетів. До заходів, що порушують національний режим, належать такі вимоги до підприємств з іноземними інвестиціями:

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

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

Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР).

У посібнику з регулювання прямих іноземних інвестицій⁶⁸ зазначається, що "кожна держава зберігає за собою право регулювати допуск іноземних інвестицій" у національну економіку. Вільним визнається допуск іноземних інвестицій "у рамках списку галузей, відкритих для іноземних приватних інвестицій (при існуванні списку обмеженої кількості галузей, закритих для іноземних інвестицій, або таких, що потребують оцінки умов допуску, ліцензування)". При цьому країни у своїй інвестиційній політиці мають керуватися основним положенням, а саме: "рівний режим для інвесторів, що діють у рівних обставинах, а також вільна конкуренція між ними є умовами для створення сприятливого інвестиційного клімату". Такий спосіб регулювання іноземних інвестицій визнано "найефективнішим вирішенням проблеми правового регулювання іноземних інвестицій". Керівництво рекомендує уникати невиправдано складної процедури регулювання допуску іноземних інвесторів, законодавство не повинне містити умов, виконання яких необхідне для допуску іноземних інвесторів у країну, що приймає інвестиції.

Вставка 5.1. Вимоги до побудови регулюючих систем у сфері іноземних інвестицій

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

5.1.2 Практика країн з розвинутою економікою

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

⁶⁸ <http://www.cis-legal-reform.org/publication/articles-reports/investment-climat-transformation-states.ru.html>.

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

5.1.3 Регулювання доступу іноземних інвесторів у національну економіку (розвинені країни)

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

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

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

Критерії визначення зони регулювання

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

- Сфери (галузі, види діяльності) економіки, які визначаються *стратегічними*⁶⁹ з позицій національних інтересів. В більшості країн поряд з об'єктами оборонного значення до зони стратегічних національних інтересів включаються об'єкти з інших сфер економіки. Причому, цей вибір досить індивідуальний. Кожна країна робить свій вибір з огляду на структуру власної економіки, а також узвичаєні уявлення суспільства про ризики, що їх може спричинити присутність іноземних інвесторів (соціальні, економічні, військові).
- Кожна країна визначає поріг розміру корпоративних прав, з якого іноземний капітал підпадає під обов'язкове регулювання.

Засоби регулювання.

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

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

⁶⁹ В законодавствах країн застосовуються різні терміни для ідентифікації об'єктів як стратегічних.

Процедури прийняття рішень

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

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

Німеччина

У Німеччині тривалий час не існувало законів, які б обмежували участь іноземних інвесторів у німецьких компаніях. Такий спеціальний закон прийнятий порівняно недавно. В ньому відсутнє поняття "стратегічне підприємство"⁷⁰.

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

Регулюванню підлягає придбання пакетів акцій понад 25%.

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

Іспанія

В Іспанії⁷⁰ межі "стратегічних галузей" доволі широкі. До категорії так званих підприємств, що перебувають на "особливому режимі", належать державні та приватні компанії, які провадять діяльність у сфері виробництва електроенергії, нафтопереробки та телекомунікацій. До категорії цих підприємств також належать компанії телебачення, ігрового бізнесу, а також пов'язані з виробництвом і продажем зброї, боєприпасів, вибухових речовин, авіаційним транспортом, видобутком деяких корисних копалин.

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

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

США

У США⁷⁰ держава має право надавати дозвіл закордонним інвесторам на придбання скільки-небудь значимого пакета акцій американської компанії у певних секторах економіки.

⁷⁰ www.svoboda.org/programs/tw/2005/tw.063005.asp

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

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

Японія

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

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

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

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

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

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

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

Реанімація політики протекціонізму

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

Це стало результатом гострої реакції урядів країн на посилення процесів злиття/ поглинання транснаціональними компаніями національних стратегічних підприємств. Активізація цих процесів відбулася під впливом загальних тенденцій глобалізації світової економіки⁷¹. Так, за оцінками експертів, у 2005 р. загальна вартість злиття/ поглинання перевищила 1 трлн. дол., у складі яких третину становили міжнародні акції (вдвічі більше, ніж у 2004 р.).

Громадськість країн сприйняла факти поглинання стратегічних підприємств транснаціональними компаніями іншої країни походження як реальну загрозу національним інтересам. Навіть в середині ЄС почав проявляти себе, як його називають експерти, "економічний патріотизм

⁷¹ Мысль, №3, апрель 2006. – С.72-73, 80-81.

(націоналізм)"⁷². Під тиском профспілок і різних політичних сил окремі європейські країни починають впроваджувати додаткові обмеження і заборони для проникнення іноземного капіталу.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ці резонансні акції Європейська комісія спочатку кваліфікувала як окремі випадки порушень принципів вільної конкуренції, які мали бути негайно ліквідовані. Однак зараз, врахувавши нові світові тенденції в процесах глобалізації, Європейська комісія має намір обговорити ряд перших ініціатив. Вони торкаються питань обмеження доступу на ринки ЄС, в основному, в енергетичний сектор, компаній з третіх країн, а також "суверенних фондів" – державних структур. В основному йдеться про такі країни, як Росія, Саудівська Аравія, ОАЕ, які ЄС підозрює в намірах одержати доступ до європейської інфраструктури з неекономічних міркувань⁷³.

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

Сучасна світова практика наочно продемонструвала, що політична компонента стає невід'ємною частиною систем регулювання інвестиційної сфери все більшого числа країн, особливо для зони ринків, що розвиваються. Саме ця нова проблема вийшла на перший план у дискусіях щорічної конференції Світового економічного форуму (WEF) для 19 найбільших ринків, що розвиваються, яка проходила 6-7 вересня 2007 р. в китайському місті Даляні (літній Давос)⁷⁴. Його учасники визнали, що слід очікувати в світовій практиці *сплеску протекціонізму за політичними мотивами*. Особливе занепокоєння окремих учасників викликає проблема інвестицій державних компаній третіх країн, з якими пов'язуються можливості здійснення неекономічного впливу на політику країни, яка приймає інвестиції.

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

⁷³ Коммерсантъ, 7 сентября 2007 г. – С.8

⁷⁴ Коммерсантъ, 7 сентября 2007 г. – С.8

5.1.4 Регулювання допуску іноземних інвесторів до приватизації

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

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

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

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

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

Вставка 5.2. Основні напрямки регулювання іноземних інвестицій у процесі приватизації розвинених країн

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

В окремих країнах з метою зменшення сили приватного капіталу як такого вживались досить жорсткі заходи (наприклад, у Франції та Італії). У цьому випадку уряди не застосовували додаткові обмеження для іноземних інвесторів. В інших країнах, де умови участі у приватизації національного капіталу були більш лояльними, уряди вдавалися до встановлення додаткових обмежень для іноземного капіталу (наприклад, Великобританія). Всі країни – члени ЄС блокували проникнення у свої економіки капіталу з країн, що не входили до складу ЄС. Вплив держави на постприватизаційну діяльність підприємств забезпечувався за рахунок збереження у державній власності контрольного пакета акцій, або встановлення спеціальної "золотої акції".

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

Велика Британія

Досвід Великої Британії є визнаним у світі еталоном проведення приватизації стратегічних та інфраструктурних секторів економіки⁷⁵.

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

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

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

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

Італія

Під час масової приватизації, що розпочалася в Італії в 1992 р., законодавством передбачалися загальні заходи для обмеження приватного капіталу без поділу на вітчизняний та іноземний⁷⁶.

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

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

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

⁷⁵ Центр економічного розвитку. Доповідь "Методичні основи секторної приватизації". – К., 2004.

⁷⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/8/34383839.pdf>.

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

Франція

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

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

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

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

Досить лояльне законодавство у сфері інвестування і приватизації призвело до того, що у Франції сформувався високий рівень присутності іноземного капіталу. На його частку приходиться близько 40% акцій французьких підприємств. На цей час таке становище почало сприйматися суспільством як ризик для національних інтересів⁷⁷.

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

5.1.5 Постсоціалістичні країни Східної Європи та країни Прибалтики

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

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

⁷⁷ http://www.nasledie.ru/oboz/N09_01/9_17.HTM.

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

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

Історично в першій половині 1990-х років країни Східної Європи та країни Балтики здійснювали масову приватизацію, переважно із застосуванням приватизаційних цінних паперів (ваучери, сертифікати, купонні книжки тощо). Виникнення подібного специфічного механізму було викликано необхідністю, по-перше, переведення величезного масиву державних активів у приватну власність за короткий термін, по-друге, забезпечення соціальної привабливості приватизації, що знижувало протидію їй з боку населення. В цей період стратегічно важливі галузі та підприємства були виведені за рамки приватизації⁷⁸.

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

Чехія⁷⁹

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

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

Частка іноземних інвесторів обмежувалась лише параметрами, які становили основу приватизаційного механізму, що використовувався в країні. Акції кожного підприємства, в першу чергу, мали розподілятися на такі цілі: а) пільговий продаж трудовому колективу, б) продаж за купони.

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

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

Країни Східної Європи та країни Балтики приступили до приватизації стратегічних підприємств і підприємств-монополістів з середини 1990-х років. Визначальний вплив на вибір методів

⁷⁸ <http://www.imepi-eurasia.php?id=108>

⁷⁹ http://ecsoman.edu.ru/images/pubs/2004/12/11/0000198223/004_Frolov.pdj

приватизації таких об'єктів та формування системи допуску іноземного капіталу мали два глобальних моменти:

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

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

Угорщина⁸⁰

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

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

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

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

⁸⁰ <http://www.imepi-eurasia.php?id=108>

5.1.6 Досвід Росії

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

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

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

- Федеральний Закон, в якому визначені вимоги до розподілу акцій ПАТ "Єдині енергетичні системи Росії"⁸¹. Ст.1 встановлювала, що у власності держави залишається 51% акцій, у власності іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб, а також їх афілійованих російських юридичних осіб може знаходитися до 25% акцій.
- Указ президента про розподіл акцій у нафтовій та нафтопереробних галузях⁸². У федеральній власності на 3 роки закріплюється залежно від виду діяльності 38-49% акцій. Частка іноземних інвесторів не повинна перевищувати 15%.

Нові підходи до приватизації з урахуванням розповсюдження процесів роздержавлення на стратегічні сфери, зафіксовані у Федеральному Законі про приватизацію державного та муніципального майна, прийнятому у 2001 р.⁸³.

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

Перша схема – це прийняття рішень про розподіл акцій для стратегічних підприємств, які включені у спеціальний перелік⁸⁴. До останнього включаються підприємства оборонного комплексу. Він готується урядом і затверджується президентом ("президентський перелік"). Кількість підприємств, включених у нього, коливається між 500-600 од. Президент приймає рішення про передачу їх до приватизації (внесення до щорічного прогнозного плану приватизації). Йому належить право визначення способу участі держави в їх управлінні після приватизації. У приватизаційному законодавстві цей порядок встановлений з метою забезпечення єдиної державної політики у сфері приватизації. Проте й дотепер в Росії статус стратегічного підприємства у правовому порядку не визначений (рішення приймаються "вручну")⁸⁵.

Друга схема – це здійснення приватизації підприємств на основі спеціальних федеральних законів. Під цю регуляторну норму підпадають ВАТ "Газпром", РАО "Єдина енергетична система Росії",

⁸¹ Федеральний Закон "Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации "Единая энергетическая система России" и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, которые находятся в федеральной собственности" (принят в 1998 г., отменен в 2005 г.).

⁸² Указ президента Российской Федерации от 17.11.1992 г. "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения".

⁸³ Ст.6 Закону Российской Федерации "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21.12.2001 г. №178-ФЗ

⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2001 г. №1514 "О взаимодействии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества"

⁸⁵ <http://rusref.nm.ru/priv14.htm>

відкриті акціонерні товариства, передбачені ст.1 Закону "Про особливості управління та розпорядження майном і акціями організацій, що здійснюють діяльність в галузі використання атомної енергії, і про внесення змін в окреме законодавство Російської Федерації", а також ті унітарні підприємства, що є суб'єктами природних монополій у сфері залізничного транспорту.

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

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

Федеральний Закон про іноземні інвестиції⁸⁶ гарантує права іноземних інвесторів на участь у приватизації державного і муніципального майна. Обмеження і заборони встановлюються приватизаційними законами та законами про іноземні інвестиції.

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

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

Прямі іноземні інвестиції не допускаються у виробництво:

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

Міністерство державного майна⁸⁷ з 2002 р. намагається максимально звужити коло підприємств, де держава зберігає свій вплив. З цією метою міністерство вважає за доцільне ввести інститут "золотої акції". В кінцевому підсумку присутність держави рекомендується зберегти лише в 500-700 підприємствах.

5.2 ПРАКТИКА УКРАЇНИ

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

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

⁸⁶ Федеральный Закон от 09.06.1999 №160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"

⁸⁷ http://www.ruseconomy.ru/nomer6_200203/ec02.html

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

5.3 ОФІЦІЙНА СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ (ЗАКОНОДАВСТВО)

Загальна характеристика системи регулювання

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

Базовим законом, що визначає основні параметри правового поля стосовно іноземних інвестицій, є Закон України "Про режим іноземного інвестування"⁸⁸, прийнятий у березні 1996 р.

В рамках заходів захисту вільної конкуренції в Україні спеціальним законодавчим актом⁸⁹ у лютому 2000 р. для іноземних інвесторів запроваджено національний режим валютного, митного і податкового регулювання. Відповідно, скасовані всі раніше прийняті законодавчі акти, що передбачали пільги та преференції для іноземного капіталу.

Крім цих законодавчих актів, які встановлюють загальний правовий режим іноземного інвестування, в українському законодавстві існують регулятори, що визначають незначні додаткові умови для окремих сфер – приватизації, прав власності на землю, заснування телерадіоорганізацій (таблиця 5.1).

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

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

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

В Україні для приватного капіталу залишається закритою величезний сектор економіки. Його межі визначаються переліком видів діяльності, які можуть здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями⁹⁰, і переліком об'єктів, що не підлягають приватизації. На цей час, наприклад, до останнього переліку включено 1969 підприємств⁹¹. Законодавчо встановлений інструмент, за допомогою якого зберігається великий вплив держави на післяприватизаційну діяльність стратегічних підприємств. За рішенням уряду у державній власності можуть

⁸⁸ Закону України від 19.03.1996 №93/96-ВР "Про режим іноземного інвестування".

⁸⁹ Закон України від 17.02.2000 р. №1457-ІІІ "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження".

⁹⁰ Ст.5 Закону України "Про підприємництво"

⁹¹ Постанова Верховної Ради України від 03.03.1995 г. №88/95-ВР "Про перелік об'єктів, які не підлягають приватизації у зв'язку з їх загальнодержавним значенням".

закріплюватися контрольні пакети акцій розміром 50%+1 акція терміном на 3 роки з можливістю пролонгації⁹². Навряд чи необхідно додатково збільшувати частку держави, коли у приватизації стратегічних підприємств бере участь іноземний інвестор.

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

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

Критерії визначення зони регулювання

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

Під регулювання підпадають такі категорії інвесторів:

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

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

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

Загальне тлумачення самого поняття "національна безпека" ми можемо знайти у відповідному Законі України "Про основи національної безпеки України"⁹³. Згідно зі ст.1 Закону "національна безпека" – це "захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якою забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам...".

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

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

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

⁹² Ст.28 Державної програми приватизації на 2000-2002 роки

⁹³ Закон України від 19.06.2003 №964-IV "Про основи національної безпеки України"

Спеціальні обмеження і заборони, встановлені в Україні для іноземних інвесторів

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

В українському законодавстві поряд із загальним критерієм "потреби національної безпеки" є кілька конкретніших вказівок на межі зони регулювання доступу іноземних інвестицій в українську економіку (таблиця 5.1.).

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

Стратегічні підприємства (організації). Цей статус широко використовується в регуляторній практиці України⁹⁴. Проте статус стратегічного підприємства щодо регулювання доступу іноземних інвесторів в українську економіку використовується лише в приватизації⁹⁵. Такі підприємства об'єднані у групу Г. Для цієї групи об'єктів застосовується спеціальна система одержання дозволу на участь іноземних інвесторів в їх приватизації.

Існуючий механізм застосування цього статусу досить раціональний і технологічно відпрацьований.

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

- 1) суб'єкти природних монополій, які здійснюють свою діяльність на загальнонаціональному ринку, а також які посідають монопольне (домінуюче) становище на загальнонаціональному ринку за умови, що товари мають важливе соціально-економічне значення;

⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2003 №695 "Про визнання критеріїв віднесення підприємств (організацій) до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави".

⁹⁵ Ст.5 п.4 Закону України "Про приватизацію державного майна"

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

Реально діє спеціальна технологія одержання статусу стратегічного підприємства. Він надається за рішенням Кабінету Міністрів, існує спеціальний перелік стратегічних підприємств, встановлені процедури включення до нього і виключення з нього підприємств⁹⁶. На сьогодні до цього переліку входять 443 об'єкти державної та недержавної власності.

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

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

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

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

Способи регулювання

В українському законодавстві досить безсистемно наведені способи регулювання та умови їх застосування в практиці іноземного інвестування (таблиця 5.1). Вибір способів регулювання обмежений.

Заборона

Пряма заборона присутності іноземних інвесторів встановлена для:

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

⁹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. №1734 "Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави"

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

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

Дозвіл

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

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

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

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

Регулювання розміру корпоративних прав

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

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

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

Інші форми контролю

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

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

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

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

ФДМУ настійливо виступає ініціатором судового провадження справ про повернення у державну власність стратегічних об'єктів на підставі невиконання умов раніше укладених договорів купівлі-продажу. Зокрема, декілька публічних виступів з цього приводу стосувалися компанії Mittal Steel Germany GmbH, яка купила пакет акцій комбінату "Криворіжсталь"⁹⁷. Загроза судового розгляду виникла через затримку на кілька місяців виконання умови щодо виплати винагороди працівникам за підсумками попереднього року.

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

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

Процедура прийняття рішень

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

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

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

5.4 НЕФОРМАЛЬНА СИСТЕМА

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

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

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

Непрозорий та кулуарний відбір іноземних інвесторів. В Україні, фактично, до останнього часу застосовувався неконкурентний відбір іноземних партнерів при створенні підприємств з іноземними інвестиціями за участю держави. Відбір інвесторів здійснювався кулуарно, критерії

⁹⁷ <http://gazeta.delo.ua/?date=2006-05-10&id=6291>

відбору були непрозорими. При такому механізмі іноземні інвестори потрапляли в повну залежність від рішення конкретних чиновників – на рівні окремих міністерств та уряду. Непрозорість і кулуарність зберігається й зараз, коли робляться спроби перейти до конкурсного відбору інвесторів. Останній за часом наочний приклад – це конкурсний відбір інвесторів для добудови Криворізького гірничо-збагачувального комбінату окислених руд (КГОКОР)⁹⁸. Рішення конкурсної комісії про переможця викликало велику критику, оскільки, як і раніше, воно приймалося кулуарне і непрозоре⁹⁹.

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

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

Спостерігачі відмічають в останній час активне просування представників найпотужнішої української бізнес-групи "System Capital Management" (SCM) в керівництво державних підприємств "Укрзалізниця"¹⁰⁰, "Енергоринок", НАК "Нафтогаз України", НАК "Енергетична компанія України" та інші¹⁰¹. SCM зараз робить спроби встановити контроль над найбільшої в країні енергогенеруючої компанією "Дніпроенерго" за допомогою процедури банкрутства і додаткової емісії акцій. Компанія приваблює іноземних інвесторів.

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

В останні роки існування режиму президента Л.Кучми механізм "замовної" приватизації став масово використовуватися з метою відсіювання при приватизації стратегічних підприємств більш конкурентноспроможних іноземних інвесторів. До найрезонансніших прикладів тих років відносяться продажі трьох великих стратегічних підприємств країни: ВАТ "Нікопольський завод феросплавів" (2003 р.)¹⁰² та ВАТ "Криворіжсталь" (2004 р.)¹⁰³, коли до приватизації не були допущені потужні іноземні інвестори.

Практика продажу стратегічних об'єктів, так званому, промислового інвестору продовжується до сих пір. Найбільший резонанс у 2006 р. отримали конкурси з продажу пакетів акцій двох

⁹⁸ <http://www.korrespondent.net/main/print/198283>

⁹⁹ <http://www.korrespondent.net/main/print/198283>

¹⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2006 р. №1228

¹⁰¹ Деловая столица, №48, 29 ноября 2006. – С.1

¹⁰² <http://www.nzf-yes.net>.

¹⁰³ Деловая столица. –21 июня 2004. –С.15, 5 июля 2004. – С.14

підприємств – ХК "Луганськтепловоз"¹⁰⁴ і ВАТ "Комсомольське рудоуправління"¹⁰⁵. Для них встановлені додаткові конкурсні умови у вигляді кваліфікаційних вимог до покупця, які однозначно оцінені експертами, президентом В.Ющенком і Спеціальною контрольною комісією з питань приватизації Верховної Ради України як такі, що розраховані на заздалегідь вибраного інвестора.

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

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

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

Проте спроби лібералізації доступу іноземних інвесторів в українську економіку, як і продемонструвала подальша практика, далеко неоднозначно були сприйняті суспільством, у першу чергу українським капіталом. Для розуміння підстав виникнення розбіжностей у сприйнятті ідеї відкритої економіки слід розрізняти участь іноземних інвесторів у приватизації, де здійснюється розподіл державних активів, від купівлі ними активів, що вже належать українському приватному сектору.

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

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

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

¹⁰⁴ http://www.spfu.gov.ua/ukr/news_big.php?id=2253&noanons=noanons&all_news=&page=1, кваліфікаційні вимоги до покупця при продажу ДХК "Луганськтепловоз" були розраховані на російського інвестора, але через нього реалізовувалися інтереси певних українських компаній.

¹⁰⁵ Інвестгазета, №41, 16-22 жовтня 2006. – С.39, кваліфікаційні вимоги до покупця при продажу ВАТ "Комсомольське рудоуправління" були розраховані на Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча

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

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

Першим і, як виявилось, єдиним об'єктом, на якому на практиці були застосовані нові підходи в приватизації, став повторний продаж 92,3% акцій ВАТ "Криворіжсталь", який в ході реприватизаційних дій уряду Ю.Тимошенко був повернений у державну власність. Вперше в Україні при приватизації стратегічного державного підприємства запроваджено новий спосіб продажу, який передбачав вільний доступ для іноземних інвесторів¹⁰⁶. Основним критерієм, за яким визначався переможець, в кінцевому підсумку, стала ціна, яку запропонував покупець.

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

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

Проте процес реставрації протекціоністської політики набув специфічного характеру:

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

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

При виборі політики регулювання доступу іноземного капіталу в країну слід реалістично оцінювати співвідношення між окремими потужними групами інтересів. Доцільно, щоб ця

¹⁰⁶ Конкурс з використанням відкритості пропонування ціни за принципом аукціону, затверджений Наказом ФДМУ від 11.07.2005 р. №2029 "Про затвердження змін та доповнень до Положення про порядок проведення конкурсів з продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств"

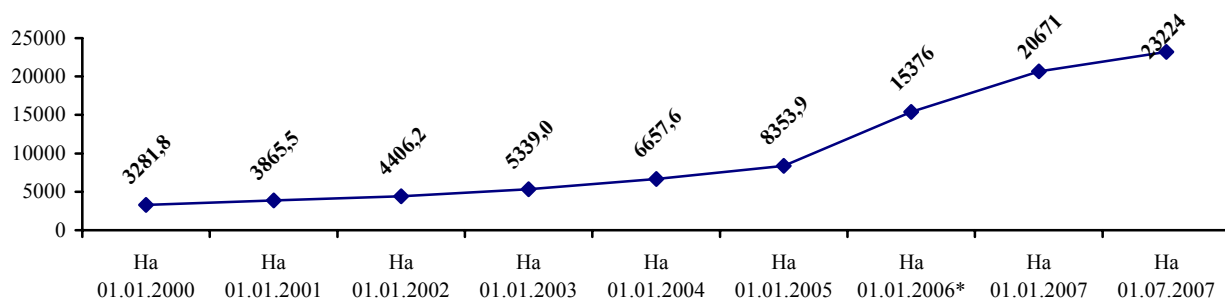
політика за стратегічним змістом і правовим оформленням оптимально відображала складну комбінацію інтересів. Інакше протекціоністська компонента, в реалізації якої зацікавлені досить потужні групи українського суспільства, знову відійде у сферу неформальних взаємовідносин влади та бізнес-груп. Це демонструє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

5.5 ФАКТОР ІНОЗЕМНОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНСЬКІЙ ЕКОНОМІЦІ

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

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

Графік 5.1. Динаміка прямих іноземних інвестицій в економіку України (\$ млн.)



Джерело: <http://www.ukrstat.gov.ua>

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

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

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

- російські інвестори монополізували сектор переробки нафти та роздрібного продажу нафтопродуктів (5 із 6 великих нафтопереробних заводів), чим збільшили енергетичну залежність України від зовнішніх факторів,
- російським інвесторам належать 50% статутного фонду Компанії "РосУкрЕнерго", якій надане монопольне право на імпорт стратегічного продукту для країни – природного газу,

- російські інвестори монополізували ринок мобільного зв'язку - 81,3%¹⁰⁷,
- за останні роки різко збільшилась частка іноземного капіталу в статутному капіталі українських банків. Станом на 01.01.2007 р. вона досягла 32,8% (на 01.01.2005 р. – 9,6%)¹⁰⁸.

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

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

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

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

6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

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

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

¹⁰⁷ <http://www.ukranews.com/ukr/article/61234.html>

¹⁰⁸ http://www.bank.gov.ua/Bank_supervision/Dynamics/2001-last.html

приватизації, як і в цілому до української економіки, здійснюється переважно в неформальному режимі.

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

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

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

- українська економіка відразу одержить потужний інвестиційний ресурс, який не в змозі поки що забезпечити молодий вітчизняний капітал;
- іноземний капітал зможе задовольнити потреби тих видів діяльності, які зараз відчувають інвестиційний дефіцит у зв'язку з великим терміном окупності вкладень, що не приваблює український капітал;
- завдяки іноземним інвесторам буде здійснений швидкий імпорт в українську економіку сучасних технологій і менеджменту, прискориться її структурна перебудова (розвиток постіндустріального сектора);
- прихід іноземного капіталу стимулює процес утвердження стандартів ринкової економіки та соціально відповідальної поведінки бізнесу, особливо якщо це капітал з розвинених країн.

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

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

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

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

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

4) Сучасна українська економіка потребує широкого притоку іноземного капіталу. Однак Україна історично вже пройшла той етап, коли залучення іноземного капіталу було життєво важливим для загального відродження економіки. У країні на цей час накопичено власний національний капітал, що починає активно експортуватися. Приток іноземного капіталу – це важливий, але додатковий фактор для підтримки високих темпів економічного зростання. Тому *впровадження спеціальних пільг і преференцій для залучення іноземного капіталу не актуально для України*. Більш актуальним є створення загальних привабливих умов для іноземних інвесторів, зняття необґрунтованих бар'єрів, поліпшення в цілому інвестиційного клімату в країні. У приватизації – це своєчасне доведення до потенційних інвесторів інформації про склад стратегічних об'єктів, які плануються до продажу, забезпечення доступності та повноти інформації щодо можливих обмежень на участь у приватизації конкретних об'єктів, створення раціональної системи супроводження інвесторів (правові та консультаційні послуги) тощо.

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

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

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

6) Політична компонента як регулятор набуває досить розпливчастого характеру і спроможна при відсутності чіткої регламентації "наглухо" закрити українську економіку від проникнення іноземного капіталу. Звучить далеко не безспірно, але цьому можна запобігти *за допомогою*

механізму складання спеціальних переліків. Тим паче, що це звичний інструмент для української практики державного регулювання. З органів приватизації необхідно зняти складну оперативну функцію визначення об'єктів і вибору способів регулювання участі іноземних інвесторів у приватизації стратегічних об'єктів. Ця рекомендація потребує ретельної підготовки. Але вже на цій стадії аналізу ми пропонуємо такий склад переліків об'єктів:

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

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

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

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

Перелічені параметри для конкретних сфер економіки мають встановлюватися з певною періодичністю на рівні Кабінету Міністрів України з урахуванням пропозицій державних органів, відповідних за розробку і реалізацію галузевої політики. Такі пропозиції готуються на основі результатів постійного економічного моніторингу та експертних висновків, які здійснюються спеціалістами відповідного державного органу із залученням незалежних експертів. Порядок визначення сфер ризиків і способів обмежень доступу іноземного капіталу затверджується Кабінетом Міністрів.

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

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

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

- по-перше, від застосування способу продажу стратегічних підприємств "промисловим інвесторам". При цьому способі органи виконавчої влади мають можливість на свій розсуд встановлювати спеціальні кваліфікаційні вимоги до покупця, що дозволяє маніпулювати відбором інвесторів. Для забезпечення контролю над постприватизаційною діяльністю

підприємства досить використання одного механізму встановлення зобов'язань для покупця у виробничій, інвестиційній, екологічній та соціальній сферах, які фіксуються в договорі купівлі-продажу;

- по-друге, від дозвільної практики, яка застосовується для підприємств групи Г у випадку участі в приватизації іноземних інвесторів. Якщо до цих підприємств не застосовуються заборони та обмеження в загальній інвестиційній практиці, відбір інвесторів, в тому числі іноземних, має здійснюватися у порядку конкурсу.

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

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

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

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

15) Сама по собі непрозорість бізнес-середовища в Україні, а також процесу приватизації, зокрема, є досить високим бар'єром для іноземних інвестицій і створює реальні ризики для України. Додатковим та, ймовірно, найголовнішим утрудненням є навіть не стільки сама корупція,

скільки її непрозорість та замкненість, яка гальмує входження іноземного інвестора у безпосередній контакт з відповідними чиновниками, що приймають рішення. Навіть якщо іноземний інвестор не заперечує проти дачі хабара, йому доводиться робити це через низку посередників. В результаті він або змушений взагалі відмовлятися від своїх намірів, або платити набагато більше за вітчизняного конкурента.

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

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

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

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



Center for Social and Economic Research CASE Ukraine

Аналіз перебігу приватизації в Україні та причин її уповільнення в останні роки призводить до висновку, що прийняття нової Державної Програми приватизації може вірогідно стати важливою складовою нового політико-економічного компромісу між головними політичними та бізнесовими гравцями. З політико-економічних причин вона має забезпечити правові рамки для конкурентної та прозорої грошової приватизації, націленої на забезпечення якнайбільших надходжень до бюджету. Проект Програми, що був розроблений ФДМУ у 2002-2003 рр. за підтримки групи вітчизняних та міжнародних експертів міг би стати її основою, адже він містить механізми забезпечення важливих суспільних інтересів – таких як збереження цілісності галузевих виробничих комплексів, захист прав споживачів, тощо – щодо яких існує небезпека нехтування ними на користь збільшення аукціонної ціни. У цьому Звіті на базі широкого аналізу українського та доречного міжнародного досвіду пропонуються три доповнення до зазначеної Програми.

Перше стосується спеціальної політики легітимізації прав власності, набутих через приватизацію. Автори наголошують на необхідності протидії зростаючому у суспільстві негативному ставленню до приватизації та її результатів, заради забезпечення сталості приватизації в умовах демократії. Друге доповнення складається з технічних аспектів приватизації земельних ділянок під об'єктами приватизації. Третє присвячене проблемам національної безпеки, пов'язаним з допуском іноземних інвесторів до приватизації.

CASE