

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 20 (33)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i20.p175>

ОСОБЛИВОСТІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД



Слабунова Юлія Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
керівник Сумської місцевої прокуратури,
викладач кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Жиленко Марина Миколаївна,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

У статті проаналізовано зарубіжний досвід проведення приватизації. Визначено, що в умовах перехідної економіки приватизація виступає як багатоваріантний процес, якому властивий альтернативний характер з точки зору можливих соціально-економічних наслідків. Окрему увагу приділено аналізу ключових нормативно-правових актів у сфері приватизації в Україні, спрямованих на створення умов для підвищення ефективності діяльності підприємств, установ, організацій. У роботі визначено, що не дивлячись на значні зрушення у нормативно-правовому регулюванні приватизації в Україні залишається чимало невирішених проблем у даному напрямку.

У статті визначено, що при проведенні приватизації в Україні практично не враховувався світовий досвід у цій галузі. Тому доцільно проаналізувати особливості приватизації в зарубіжних країнах та запровадити позитивний досвід правового регулювання в нашій державі.

Визначено, що у розвинених країнах переважаючими методами приватизації були прямі продажі активів власнику, а також продаж активів на фондовому ринку. Вказано, що це стало важливим джерелом надходжень до державного бюджету, а також приваблювало інвестиції в приватизований об'єкт.

Розглянуто процеси приватизації у таких країнах як Великобританія, Франція, Німеччина, Бельгія, Угорщина. Окремо приділено увагу постсоціалістичним країнам. Визначено, що в цих країнах методи проведення приватизації залежали від того, яким чином, в яких формах і на яких засадах державне майно передавалося новим власникам: безкоштовно або платно (на пільгових умовах або за повну власність), в чековій формі або грошовій,

закрито або відкрито (в публічній формі). Окремо вказано, що корисним для України може бути також польський досвід приватизації, оскільки Польща в східноєвропейському регіоні займає провідне місце в процесах зміни форм власності.

Визначено, що зарубіжний досвід приватизації є корисним для України, але його потрібно використовувати з врахуванням особливостей чинного законодавства та можливостей економіки.

Ключові слова: приватизація, моделі приватизації, державна власність, комунальна власність.

Slabunova Yu.V., Zhylenko M.M. Peculiarities of privatization of state and communal property: foreign experience. The article analyzes foreign experience of privatization. It has been determined that in a transition economy, privatization acts as a multivariate process that is characterized by an alternative character in terms of possible socio-economic consequences. Special attention is paid to the analysis of key normative legal acts in the sphere of privatization in Ukraine, aimed at creating conditions for increasing the efficiency of activity of enterprises, institutions and organizations. In the paper it is determined that despite significant changes in the legal regulation of privatization in Ukraine there are many unresolved problems in this direction.

The article determines that the privatization in Ukraine practically did not take into account the world experience in this field. Therefore, it is advisable to analyze the peculiarities of privatization in foreign countries and introduce a positive experience of legal regulation in our country.

It was determined that in developed countries, the predominant methods of privatization were the direct sale of assets to the owner as well as the sale of assets in the stock market. It is stated that it became an important source of revenues to the state budget, and also attracted investments in the privatized object.

The processes of privatization in such countries as Great Britain, France, Germany, Belgium, Hungary are considered. Particular attention was paid to post-socialist countries. It was determined that in these countries privatization methods depended on how, in what forms, and on what grounds, state property was transferred to new owners: free or paid (on preferential terms or for full ownership), in check or in cash, closed or open (in public form). It is also mentioned that the Polish experience of privatization can be useful for Ukraine, as Poland in the Eastern European region has a leading role in the processes of change of ownership.

It has been determined that the foreign experience of privatization is beneficial for Ukraine, but it should be used taking into account the peculiarities of the current legislation and the possibilities of the economy.

Keywords: privatization, the privatization model, state ownership, communal ownership.

Постановка проблеми. В умовах перехідної економіки приватизація виступає як багатоваріантний процес, якому властивий альтернативний характер з точки зору можливих соціально-економічних наслідків. Суперечливість поставлених перед нею цілей і завдань, недооцінка механізму впливу на національну економіку конкретних способів та інструментів перерозподілу власності в процесі приватизації призвели до загострення кризових явищ: спаду виробництва, посилення диференціації доходів населення тощо.

Разом з тим приватизація є не тільки основним системоутворюючим фактором становлення ринкового типу господарювання, а й важливою рушійною силою його розвитку. Грамотна державна політика в галузі приватизації, яка спирається на науково розроблені та обґрунтовані моделі і методи, чітка нормативно-правова регламентація даного процесу призводить до позитивних структурних зрушень в суспільному відтворенні, формує і стимулює конкурентні відносини, виступає фактором забезпечення

сталого економічного зростання, а також незворотності ринкових перетворень.

Таким чином, актуальність дослідження теорії і практики приватизації в Україні обумовлені, з одного боку, незавершеністю процесів перерозподілу власності в ході приватизації, а з іншого боку - невирішеністю багатьох поставлених перед нею цілей і завдань. Зміни, які відбуваються на сучасному етапі, вимагають глибокого осмислення особливостей нормативно-правового регулювання в сфері приватизації з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти процесу приватизації розглядали: О. Андрійко, Ю. Алданов, О. Андреєва, В. Бевзенко, А. Берлач, І.О. Бондаренко, О.М. Буханевич, Д. Волинський, П. Діхтієвський, Н. Задирака, О. Ковалевська, О. Кравчук, В. Ларцев, О. Мірошніченко, О. Никитенко, В. Павлов, Л. Пешенкова, В. Пількевич, Є. Пряхін, А. Рибчук, О. Соколовська, С. Стеценко. Але враховуючи,

стрімку зміну законодавства, наявність численних колізій, дане питання не втрачає актуальності.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід процесу приватизації, визначити позитивні аспекти для його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Офіційно процес приватизації в Україні як захід, спрямований на усунення монополії держави на власність, скорочення державного сектору та утворення багатокладної економіки, почався 1992 року.

У березні 1992 р. було прийнято базові нормативно-правові акти у сфері приватизації: закони України «Про приватизацію державного житлового фонду» [1], «Про приватизацію майна державних підприємств» [2], «Про приватизацію невеликих державних підприємств» [3], «Про приватизаційні папери» [4] та ряд інших.

В Україні ставилися наступні цілі приватизації: формування шару приватних власників для сприяння створенню соціально орієнтованої ринкової економіки; підвищення ефективності діяльності підприємств; сприяння процесу стабілізації фінансового становища в державі; створення конкурентного середовища; залучення іноземних інвестицій.

Ключовим нормативно-правовим актом у сфері приватизації, спрямованим на створення умов для сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств, установ, організацій та створення конкурентного середовища, а також забезпечення надходження коштів від приватизації до Державного бюджету України став Закон України «Про Державну програму приватизації» [5]. У березні 2018 року даний Закон втратив чинність.

04 березня 2016 р. Президентом України був підписаний Закон України від 16.02.2016 №1005-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації» [6]. У пояснювальній записці до проекту цього Закону було зазначено, що метою прийняття змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації є удосконалення положень Закону України «Про приватизацію державного майна» в частині досягнення прозорості та відкритості приватизаційного процесу, посилення захисту національних інтересів у реформуванні відносин власності, формування чіткої, ефективної правової бази у сфері приватизації.

У 2018 р. було прийнято Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» [7], Порівняно з попереднім регулюванням, яке будувалося переважно на роздержавленні майна через трудові колективи, даний закон заклав фундамент для залучення інвестицій. Порядок приватизації не передбачає пільг чи переваг для окремих категорій покупців, а встановлює принципи

змагальності та рівності, що, безумовно, є позитивним кроком. Значно спрощено регулювання приватизації за рахунок систематизації нормативно-правових актів у цій сфері. Крім цього, запропоновано спрощену класифікацію об'єктів приватизації [9].

2 жовтня 2019 року Верховна Рада ухвалила законопроект №1054-1, який скасовує перелік заборонених до приватизації державних підприємств. Документ передбачає скасування переліку заборонених до приватизації об'єктів. Крім того, вносяться зміни до закону «Про приватизацію державного і комунального майна» [8] щодо визначення критеріїв об'єктів, які не підлягають приватизації. Зокрема, встановлюється, що об'єкти права державної власності, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях, не підлягають приватизації до повного відновлення конституційного ладу України на цих територіях.

Не дивлячись на значні зрушення у нормативно-правовому регулюванні

приватизації в Україні залишається чимало невирішених проблем у даному напрямку. Вважаємо доречним проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо приватизації державного майна, визначити позитивні риси, які доречно запровадити в Україні.

Різниця між Україною та більшістю пострадянських країн (Латвія, Литва, Румунія, Польща), які мали подібні з нашою державою стартові умови на початку 1990-х, ефективно трансформували свої командно-адміністративні економіки і розв'язали соціальні проблеми «шокової терапії», то наша країна жодного з чотирьох основних європейських принципів успішної приватизації (швидкість, соціальна спрямованість, ефективний контроль, доступ іноземного капіталу) на дотрималася.

При проведенні приватизації практично не враховувався світовий досвід у цій галузі. Також була відсутня достатня юридична база, а наявна досить часто не реалізовувалась на практиці.

У розвинених країнах переважаючими методами приватизації були прямі продажі активів власнику, а також продаж активів на фондовому ринку. Це стало важливим джерелом надходжень до державного бюджету, а також приваблювало інвестиції в приватизований об'єкт. Важливе значення мало чітке, структуроване законодавство [11, с.6].

Прикладом успішного проведення приватизації служить Великобританія. Саме цю країну прийнято вважати родоначальницею приватизації. Для неї характерне неприйняття державного втручання в економіку, перевага ринкових механізмів господарювання та приватного підприємства.

Основними рисами британської програми приватизації є її поступовість, зосередженість на отриманні державою прибутку, законність та забезпечення нормативного регулювання для кожного окремого випадку і ретельна підготовка кожного продажу.

Уряд Великобританії стимулював широке розповсюдження акцій, приділяв особливу увагу їх роздрібному продажу, встановленню знижок на пропоновану ціну, доступності завдяки посередництву банків і широкомасштабним рекламним кампаніям в засобах масової інформації, а також, за допомогою різних програм, стимулюванню покупки акцій співробітниками підприємств і структур, які пропонують акції. Ще однією характерною рисою була ефективна система регулювання діяльності природних монополій в післяприватизаційний період, що включала ліцензування та контроль над цінами, встановлення верхніх меж, що обмежують можливості приватизованих монополій підвищувати ціни [11, с.6].

У Франції процес приватизації проходив в три етапи: наприкінці 60-х і першій половині 70-х років, 1986-1988гг., 1993-1996 рр. У 1982 році урядом лівих сил була проведена масштабна націоналізація, яка суперечила потребам економічного розвитку країни, призвела до збільшення числа неефективно працюючих, збиткових державних підприємств.

Усі заходи по приватизації ретельно і часом довго готувалися, прораховувалися різні варіанти і можливості, а в післяприватизаційний період держава продовжувала спостерігати за діяльністю переданих в приватні руки підприємств з тим, щоб не допустити їх перепродажу. Державою вживалися заходи, що обмежують зосередження капіталу приватизованих підприємств в одних руках, а також обмежують участь в їх капіталі іноземних інвесторів.

Приватизація у Франції охопила, перш за все, конкурентні, високорентабельні галузі. Така модель гарантувала збереження контролю над управлінням і захист від небажаних сторонніх інвесторів. Іноземні інвестори отримували не більше 20% акцій, так звані «стабільні акціонери» - 15-30%, персонал компаній, які приватизувалися, - 10%, решта акцій реалізовувалась на відкритих французьких фондових ринках [11, с.8].

Приватизація в Східній Німеччині проходила в стислі терміни перехідного періоду, так як країна інтегрувалась в уже розвинену ринкову економіку. В ході інтеграції з'ясувалося, що головною проблемою є нетехнологічний розрив, а розрив в інститутах і законодавчій сфері, які організують економічне і господарське життя суспільства.

Німеччині не довелося витратитися на визначення цін товару, економічна інфраструктура створила сприятливі умови, в результаті країна не проходила через хаос і підвищення цін. Однак перехід до ринку в Німеччині здійснювався за допомогою радикальних реформ, за що країна заплатила структурною кризою виробництва, соціально-економічної напруженістю і безробіттям.

Приватизація в Німеччині здійснювалася по трьом напрямкам: швидкий продаж найбільш ефективних і конкурентоспроможних підприємств; санація проблемних підприємств; ліквідація підприємств, які не мають шансів на виживання [12, с.126].

У Бельгії для організації приватизації була створена Федеральна холдингова компанія (Federale Pertiemaatschappij), утворена у формі товариства з обмеженою відповідальністю, в якому держава є єдиним учасником. Акції кожного підприємства Бельгії, що приватизувалося, передавались в управління Федеральної холдингової Європейського інформаційно-дослідницького центру компанії, котра за згодою Міністерства фінансів відповідає за проведення оздоровлення і реструктуризації компаній, які підлягали приватизації, якщо дані заходи сприяли зростанню вартості акцій, а також підготовці компаній до продажу. Основним методом приватизації бельгійських компаній став багатоступеневий конкурс, до якого допускались як внутрішні, так і зовнішні інвестори. Умови конкурсу визначалися в кожному конкретному випадку [11, с.9].

Корисним для України може бути також польський досвід приватизації, оскільки Польща в східноєвропейському регіоні займає провідне місце в процесах зміни форм власності. Виходячи з досвіду цієї країни, потрібно зазначити, що успішних результатів у проведенні тієї чи іншої реформи можна досягти лише в тому випадку, коли вивчені всі слабкі і сильні фактори процесу і коли стикаєшся з труднощами на практиці.

Основні принципи та механізми приватизації в Польщі були окреслені наступними документами: Законом «Про державні підприємства» від 25 вересня 1981, Законом «Про приватизацію державних підприємств» від 13 липня 1990, Законом «Про фінансову реструктуризацію підприємств та внесення змін до деяких законодавчих актів» від 3 лютого 1993, Законом «Про державні інвестиційні фонди та їх приватизацію» від 30 квітня 1993, Законом «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» від 30 серпня 1996. На основі даних законодавчих актів Міністерство державної скарбниці Польщі застосовувало чотири основні

процедури перетворення власності до державних підприємств: 1) капітальний метод; 2) юридична ліквідація; 3) економічна ліквідація; 4) передача частки в Національні інвестиційні фонди [11, с.9].

Капітальна приватизація є основним способом приватизації середніх та великих підприємств. Основною ознакою такого типу приватизації є двоступеневий процес зміни форми власності. Спочатку державне підприємство комерціалізується, тобто, фонди підприємства перетворюються на акціонерний капітал, який передається Міністерству державної скарбниці. На другому етапі – етапі приватизації – Міністерство державної скарбниці припиняє бути єдиним акціонером компанії і надає доступ до акцій зовнішнім інвесторам, які можуть придбати акції шляхом публічного аукціону. У кожному випадку капітальної приватизації працівники підприємства мають право придбати певну кількість акцій на вигідних умовах [11, с.11].

Поширеною моделлю приватизації є юридична ліквідація, тобто швидка зміна форми власності малих та середніх державних підприємств. Процедура передбачає передачу активів підприємства або їх частини приватним інвесторам шляхом продажу або лізингу.

У постсоціалістичних країнах методи проведення приватизації залежали від того, яким чином, в яких формах і на яких засадах державне майно передавалося новим власникам: безкоштовно або платно (на пільгових умовах або за повну власність), в чековій формі або грошовій, закрито або відкрито (в публічній формі). У всіх країнах перед початком приватизації виникало питання про те, хто буде власником приватизованих державних підприємств: власники достатніх для викупу капіталів, колишні власники, члени трудових колективів або всі громадяни [10, с.168].

Загальною для цих країн проблемою стала відсутність у більшій частині населення грошових коштів. У постсоціалістичних країнах всесвітнім банком виділяються такі способи приватизації, як акціонерне державне підприємство за участю іноземного капіталу, безоплатна передача муніципальним органам, ліквідація, публічна пропозиція, викуп контрольного пакета акцій працівниками, прямий продаж активів, масова приватизація по ваучерні схемами [10, с.169].

Угорщина представляла виключення з усіх постсоціалістичних країн: вона строго дотримувалася принципу платності приватизації, а також завдання підвищення економічної ефективності. У країні був прийнятий закон про компенсацію особам, які зазнали моральної та

матеріальної шкоди з травня 1939 року в зв'язку з незаконним позбавленням власності.

Досвід приватизації в Угорщині показав, що країна здійснювала роздержавлення в досить сприятливих економічних, соціальних і політичних умовах. У 1987 р. керівництвом країни була проведена деідеологізація економічних перетворень. У 1988 р. послідовно приймалися закони про економічні асоціації, про перетворення державних підприємств, про іноземні інвестиції, фондову біржу та цінні папери. У 80-і роки приватний сектор Угорщини забезпечував 50% наданих населенню послуг і товарообігу; таким чином, до кінця 80-х рр. виявився досить розвинений ринок товарів і послуг [11, с.8].

У 1985 р. на підприємствах країни були створені ради, половина членів яких призначалася директором. Рада підприємства наділявся величезними повноваженнями: він міг здійснювати продажу по ним же встановленою ціною, змінювати організаційну форму. У підсумку ради підприємств з такими повноваженнями приватизували підприємства на користь керівництва за безцінь. Приватизація в країні здійснювалася за трьома напрямками: приватизація «зверху», з ініціативи державних підприємств і третіх осіб (потенційних інвесторів) [11, с.9].

У постсоціалістичних країнах приватизація дала набагато менший ефект,

ніж очікувалося вона пройшла зі значними соціальними і економічними втратами.

Сталося формування ринкових структур, з'явився клас приватних власників. Також були негативні явища, такі, як високий рівень безробіття, тривалий економічний спад, конфлікти в управлінні між новим і старим менеджментом, занепад системи соціального забезпечення, тривала відсутність інвесторів, посилювалося розшарування суспільства.

З 1995 року багато стратегічно важливих галузей, які спочатку не передбачалося приватизувати, потрапили в руки іноземців, так як фінансові можливості вітчизняних інвесторів були незначними. У наші дні ситуація в посткомуністичних країнах покращилася, але багато проблем ще не вирішені. Залишається на високому рівні безробіття, іноземна експансія в основні галузі та сфери економіки, велика заборгованість [11, с.7].

Отже, здійснюючі виклад основних висновків з даного дослідження вкажемо, що головною метою приватизації є забезпечення інституційних змін, зосередження в приватному секторі економіки значної частини виробництва товарів та послуг.

Висновки. Вважаємо, що зарубіжний досвід приватизації є корисним для України. Але його

потрібно використовувати з врахуванням також показує, що монополізована державна особливостей чинного законодавства та економіка ефективно функціонувати не може. Тому можливостей економіки. Оскільки без для ефективного процесу приватизації для України роздержавлення та приватизації неможливо цінним є зарубіжний досвід як в економічній, так і створити ринок та конкуренцію. Зарубіжний досвід правовій сферах.

Література:

1. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19.06.1992 № 2482-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.
2. Про приватизацію майна державних підприємств : Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12>.
3. Про приватизацію невеликих державних підприємств : Закон України 06.03.1992 № 2171-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2171-12>.
4. Про приватизаційні папери : Закон України від 06.03.1992 № 2173-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2171>.
5. Про Державну програму приватизації: Закон України від 13.01.2012 № 4335-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдо сконалення процесу приватизації: Закон України від 16.02.2016 №1005-VIII URL. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1005-19>.
7. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.
8. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» : Проект Закону № 1054-1. URL. <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>.
9. Приватизація – 2018: як це працює? URL. https://zib.com.ua/ua/132879-privatizaciya-2018_yak_se_pracyue.html.
10. Задерейко С. Ю. Особливості приватизації в Україні. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. 2012. Вип. 173(3). С. 168-173.
11. Пенькова А., Черніков Д. Аналіз іноземного досвіду приватизації та управління державними правами власності. К. 2015. 15 с.
12. Скиба М. Приватизація як інструмент структурних перетворень в економіці України: поняття, основні проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. № 4. С. 125-133.