

В.Т. Плакіда,
к.е.н., докторант Ради по вивченню
продуктивних сил України НАН України

ВАЖЛИВІСТЬ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ЇХ РОЗДЕРЖАВЛЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано досвід зарубіжних країн у сфері управління об'єктами державної власності та їхнього роздержавлення. Відзначено величезну роль інституту держави в розробці стратегій, регулюванні та контролі основних інститутів економіки з метою підвищення ефективності як окремих підприємств, так і економіки країни в цілому.

Ключові слова: міжнародний досвід, об'єкти державної власності, роздержавлення, сфера управління.

Інститут держави давно перебуває в полі уваги вчених-економістів. Найбільший інтерес завжди викликали питання стосовно того, що повинна і чого не має робити держава та де межа її впливу на основні сфери суспільного життя. Протягом останнього сторіччя функції держави значно розширилися, що викликало виникнення систем регулювання, які включають у себе парламентські закони, декрети, нормативні документи, а також різного роду організаційно-управлінські механізми. За їхньою допомогою уряди регламентують свою діяльність з регулювання суспільних відносин. Оптимізація регулятивної ролі держави дозволила створити те, що сьогодні прийнято називати економіками добробуту, вирішити складні протиріччя між працею і капіталом, монополією і конкуренцією, вільною торгівлею й розвитком внутрішнього виробництва, вивільненням робочої сили завдяки інноваційним механізмам і забезпеченням оптимального рівня зайнятості. У той же час більшість країн в останні десятиліття стикаються з проблемою неадекватності регулятивної інфраструктури, її відставанням від швидкоплинних соціально-економічних процесів, тому можна говорити про певну застарілість сучасних систем регулювання, що перешкоджає економічному розвитку.

В Україні приватизація вже привела до радикальної зміни співвідношення приватного та державного секторів. Проте державний сектор

залишається великим, але не за кількістю об'єктів, а за розмірами активів і факторами впливу на життєдіяльність суспільства, оскільки підприємства, які забезпечують економічну та національну безпеку країни, контролюються державою шляхом безпосередньої участі державного капіталу у статутних фондах, або повного державного володіння. Тому сьогодні для України актуальними є питання формування ефективної політики приватизації та управління державною власністю, визначення прийнятної форми власності для стратегічних об'єктів та природних державних монополій. У цьому контексті певні проблеми України виглядають подібними до тих, що постали перед Францією, Великобританією, Канадою та іншими країнами наприкінці 70-х рр. минулого століття. Це пояснюється тим, що на певних етапах традиційні механізми адміністративного контролю і регулювання не тільки не допомагають вирішувати проблеми, що нагромаджуються, а й навіть стримують запровадження прогресивніших способів управління. Уряди не встигають реагувати на швидкі зміни, що відбуваються в житті суспільства.

Ключова роль щодо результативності перетворень належить до їхньої комплексності й послідовності, а також до врахування історичних особливостей розвитку країни. Говорячи про особливості конкретного етапу розвитку, ми маємо на увазі, насамперед, дві групи факторів – економічні та соціально-політичні. Друга група факторів особливо значуща у разі системної трансформації, оскільки пов'язана з високими соціальними витратами.

Можна виділити кілька загальних цілей приватизації, які ставилися перед більшістю держав і яких більшою мірою було досягнуто:

- здійснення інституціональних перетворень в економіці, спрямованих на поступове витіснення неефективного власника;
- формування прошарку приватних власників, що сприяють створенню соціально орієнтованої ринкової економіки;
- стимулювання розвитку виробництва, поліпшення фінансово-економічних показників діяльності господарських товариств;

- дотримання інтересів трудового колективу й удосконалення виробничих процесів;
- розв’язання загальнонаціональних, соціальних і екологічних завдань;
- залучення інвестицій з метою подальшого економіко-соціального розвитку підприємств.

Мета й завдання приватизації та управління об’єктами державної власності для розглянутих держав значною мірою є подібними, а ось методи реалізації державної політики відрізняються. У польській практиці, наприклад, значну увагу приділялося передприватизаційній підготовці підприємств, в Угорщині було зроблено наголос на залученні іноземного капіталу, що прийшов на підготовлені багаторічними передтрансформаційними реформами інфраструктури. При цьому в усіх країнах ЦСЄ було використано змішані схеми, що об’єднали еквівалентні й нееквівалентні методи переведення державної власності у приватний сектор економіки, співвідношення яких складалося по-різному.

Неодноразово змінювалися й приватизаційні стратегії. Спочатку більшість країн ЦСЄ мали намір, спираючись на досвід успішної приватизації у Великобританії й Чилі, приватизувати державні підприємства шляхом їхнього продажу за реальні гроші зовнішнім (насамперед, іноземним) інвесторам, що володіють спеціальними знаннями у сфері управління промисловістю. Однак іноземний капітал у першій половині 1990-х рр. йшов до країн Центрально-Східної Європи неохоче, вітчизняні ж зовнішні інвестори були недостатньо сильними, щоб вплинути на перебіг приватизації.

Дані, опубліковані Організацією з економічного співробітництва та розвитку, свідчать, що найбільші приватизаційні програми мали місце в Японії, Італії, Великобританії та Франції. Приватизація в ЄС загалом склала половину всієї приватизації у світі. Широка британська програма приватизації на початку 1980-х рр. була співмірною з програмою в Італії, що

зібрала 100 млрд дол. доходу. Програму в Японії було спрямовано на залізничний транспорт та операторів зв'язку [3].

Країни, що розвиваються, також здійснили великі приватизаційні заходи, починаючи з 1990 р. Четверта частина всієї світової активності щодо цього належить ПАР, Східній Європі та Східній Азії. Програми Бразилії та Аргентини були особливо великими і посіли, відповідно, п'яте та шосте місця у світі. Найбільші програми в окремих регіонах протягом 90-х р. мали місце в таких країнах: Угорщині та Польщі (Східна Європа); Китаї та Малайзії (Східна Азія); Індії та Пакистані (Південна Азія); Єгипті та Марокко (Північна Африка); ПАР та Замбії (Південна Африка).

Слід враховувати, що обсяги приватизаційних програм були найбільшими у великих економіках світу, проте співвідношення приватизації з розмірами економіки в деяких малих країнах є більшим.

Приватизація охопила виробництво, банківську сферу, оборонну промисловість, транспорт та такі комунальні служби, як зв'язок, водопостачання, газопостачання та електроенергетика. Подібно до британського досвіду, насамперед продавали компанії конкурентного ринку (наприклад, виробництво чи банки). Тільки згодом доходила черга до комунальних об'єктів та інфраструктури, оскільки вони не функціонують на повністю конкурентному ринку і тому можуть потребувати реструктуризації, реформ та регулювання (хоча світовий досвід має винятки щодо цього – бразильська приватизація розпочалася саме з подібних комунальних підприємств).

Оператори зв'язку принесли найбільшу суму доходів від приватизації в розвинутих країнах. Протягом 1990 – 2001 рр. їхня частка склала 33 %, а наприкінці 1990-х цифра сягнула 40 % загального доходу. Більшість операторів зв'язку в таких країнах була повністю або частково приватизована до кінця десятиріччя. Активність в інших секторах порівну розділилась між виробництвом, фінансовими установами та комунальними об'єктами (електроенергія, газ, вода) і складала 14 – 17 % доходів, транспорт склав 4 %

доходів. В інших країнах дохід отримано від приватизації телекомів, виробничих та комунальних підприємств, кожна група з яких принесла майже четверту частину загальної суми. Як бачимо, доходи від виробничого сектора в країнах, що розвиваються, були більш вагомими, ніж у країнах ОЕСР, а у випадку з операторами та фінансовими установами – навпаки.

Вибір методу приватизації залежить від таких чинників, як розмір трансакції, витрати на неї, кількість власників об'єкта, тип корпоративного управління, стан підприємства та розвиненість й місткість ринків капіталу. У країнах ОЕСР приватизація методом виходу на фондовий ринок принесла 60 % доходів за 1990 – 2001 рр. Протягом цього періоду умови на ринку капіталу були сприятливими, ринок мав змогу поглинути такі великі пропозиції, розвивалась культура капіталовкладень.

В інших країнах основним методом приватизації були угоди про продаж. Така схема дозволяє забезпечити міцне управління, адже власники матимуть тісний зв'язок із підприємством. У деяких випадках угоду з продажу контрольного пакета поєднували з продажем частки акцій працівникам або ж зовнішньому інвесторові через фондовий ринок. Це сприяло формуванню культури акціонерного власника на фондовому ринку, який міг би й не впоратися з цілим пакетом. Таким чином уряди країн намагались розв'язувати відразу кілька завдань.

Закордонні інвестори вклали в країни, що розвиваються, половину із загальної потрібної на приватизацію суми 316 млрд дол. протягом 1990-х рр. Тим самим країни запозичили багато західного досвіду. Продаж нафтових та газових об'єктів, а також операторів зв'язку та банківських установ сприяв залученню на підприємства багатьох закордонних агентів. Прямі закордонні інвестиції становлять три чверті усіх зовнішніх інвестицій (остання чверть зовнішніх коштів – портфельні інвестиції).

У країнах Східної Європи, досвід яких має для України найвагоміше значення, приватизація відбувалася у двох напрямках: по-перше, через передання державної власності у приватні руки і, по-друге, через розвиток і

виникнення приватного сектора на власній основі. Особливість такої приватизації полягає в тому, ще вона відбувається не у ринковому середовищі, а за умов державного монополізму, який поступово демонтується. Характерним для країн Східної Європи є те, що для приватизації в них було створено спеціальні органи впливу на цей процес: у Польщі – Міністерство з перетворення форм власності, в Румунії – Національне агентство з приватизації, в Чехословаччині – Федеральне міністерство у справах національного майна й приватизації, в Угорщині – Державне майнове агентство, у Болгарії – Агентство з приватизації, у східних землях ФРН – Опікунське управління державною власністю [2, с. 302].

Незважаючи на такі спільні проблеми, як потреба робити великі капітальні вкладення у трансформовані підприємства й недостатність доходів населення, спричинена низьким рівнем життя, – приватизація у країнах Східної Європи відрізняється за темпами, формами й способами.

Жодній з посткомуністичних країн не вдалося уникнути проведення приватизації без використання нееквівалентних методів розподілу власності [1, с. 35]. Продаж чи передання безкоштовно або зі знижками (пільгами) усієї або частини компанії (підприємства) менеджерам чи працівникам набули поширення в Хорватії, Польщі, Словенії, Югославії, Болгарії. У тих країнах, де внутрішні інвестори мали значну владу, їм вдалося зберегти свій вплив і практично забезпечити собі право вето на прийняття рішень щодо приватизації. У ряді країн право вето трудових колективів було практично абсолютним (наприклад, у Словенії), в інших – носило обмежений характер (Польща).

Набула популярності в країнах із перехідною економікою ЦСЄ і так звана ваучерна чи масова приватизація, що практично зумовлювалося нееквівалентністю вартості приватизованої власності й обсягів приватних заощаджень напередодні трансформаційних перетворень.

У ході масової приватизації серед населення розподілялися чи продавалися за невелику плату сертифікати власності (ваучери, бони,

купони), що ставали платіжним засобом у ході приватизації державної власності. Так звана “програма рівного доступу до власності”, за допомогою ваучерів (купонів), охопила як внутрішніх, так і зовнішніх інвесторів.

При цьому й схеми ваучерної приватизації мали свої особливості. Наприклад, Польща й Румунія у приватизаційних програмах виступали за централізацію цього процесу. Урядам були надані великі права при ухваленні рішення про те, які підприємства і як будуть приватизовані.

Багато програм приватизації передбачали створення інститутів посередників, що повинні були представляти інтереси власників на конкретних підприємствах. При цьому істотно розрізнялися природа приватизаційних фондів, порядок їхнього формування та права. Так, наприклад, у Чехії й Словаччині було дозволене створення приватних фондів, що конкурували між собою за одержання від населення ваучерів в обмін на акції фондів. Одержавши ваучери від населення, фонди інвестували їх в акції підприємств, приватизованих на аукціонах.

На відміну від чеської, румунська і польська програми передбачали створення ряду інвестиційних фондів посередників, штат яких призначався спостережними радами, обраними урядом. У Румунії акції фондів розподілялися між громадянами, аукціони при цьому не проводилися. Але фонди виявилися малоприсадибними для сприйняття сигналів ринку і, власне кажучи, перетворилися на державні холдингові компанії, що перебувають під захистом уряду.

Досвід країн ЦСЄ показав, що теоретично корисні при реалізації програм ваучерної приватизації інститути посередників можуть виконати свою роль автоматично. Але для цього уряди повинні мати чітке уявлення про те, як регулювати діяльність фондів, щоб запобігти їхній самоправності та стимулювати відповідальну поведінку. Ряд таких вдалих заходів продемонструвала Хорватія.

Говорячи про розходження в моделях масової платної приватизації, варто відзначити і той факт, що громадяни різних країн мали різні права при

реалізації ваучерів. У Чехії, Словаччині, Польщі передбачалося розміщення ваучерів громадянами як у підприємства безпосередньо, так і через інвестиційні фонди. У Румунії ж операції з ваучерами були більш обмеженими [3, с. 36-37]. При цьому сформувалося два підходи і до проблеми обігу ваучерів. Як відомо, вільний обіг ваучерів із самого початку дозволила Росія. Чехія і Словаччина, навпаки, заборонили перепродаж ваучерів (хоча заборону не було жорстко впроваджено в життя), стимулювали вторинний обіг придбаних за ваучери акцій, торгівля якими активно розвивалася через Празьку біржу, а також за допомогою позабіржових операцій. Для багатьох експертів несподіваною виявилася концентрація власності в руках декількох фондів. При цьому фонди нерідко володіли акціями конкуруючих між собою підприємств.

Таким чином, цілі й завдання приватизації розробляються у країнах світу відповідно до загальної спрямованості економічних реформ і політичної стратегії держави. Функції з реалізації державної політики у сфері приватизації й управління державним майном належать спеціально створеним органам або галузевим міністерствам. Так, у Російській Федерації і Польщі ці функції розподілені між декількома відомствами. У Франції головним органом впровадження політики приватизації й управління об'єктами державної власності виступає міністерство економіки, фінансів і промисловості. Для реалізації цієї політики при міністерстві створено спеціальний орган – Агентство державної участі, що має обмежене коло повноважень. Інший орган – Комісія участі й передач – хоча і незалежний адміністративний орган, проте також обмежений у своїй діяльності проведенням оцінки підприємств, що приватизуються, і цим допомагає міністерству. Функції реалізації державної політики у сфері приватизації й управління державним майном в Україні в основному покладено на Фонд державного майна України, тому, враховуючи світовий досвід, для підвищення ефективності реалізації державної політики в цій сфері варто було б розглянути питання про створення допоміжних органів із чітким

розмежуванням функцій, повноважень і відповідальності. При цьому ключове значення мають комплексність і послідовність у здійсненні інституціональних перетворень, рівно як і у формуванні системи державного регулювання. Щодо України слід враховувати недостатню наукову й економічну обґрунтованість програм приватизації, коливання щодо доцільності застосування тих чи інших процедур і умов приватизації, невідповідність законодавчої бази вимогам часу, зокрема, щодо регулювання процедур банкрутства, діяльності інститутів фондового ринку і фінансових організацій, контролю над сферою виробництва, обігу товарів і коштів, корпоративного управління тощо, оскільки все це знижує ефективність здійснюваних реформ. У цьому контексті важливо зважувати на наявність, принаймні, трьох факторів, а саме: по-перше, готовність влади взяти на себе відповідальність за проведення непопулярних заходів, які є невід'ємною частиною реформ, по-друге, рівень розвитку “духу підприємництва” і, по-третє, стереотипи й очікування громадян щодо результатів перетворень стосовно одержання матеріальних і соціальних благ, а також державних гарантій.

Із певним ступенем умовності можна виділити два типи державної політики щодо обсягів державної власності та її внеску у виробництво товарів та послуг відповідно до пріоритетних цілей, що ставляться різними країнами світу:

– перший тип характеризується намаганням збільшити надходження до бюджету за рахунок доходів від продажу державної власності і відмови від субсидування збиткових виробництв, і, власне, кажучи, зводиться до приватизації. У цьому випадку приватизація є реакцією на погіршення показників економічного розвитку країни і, головним чином, ситуації з бюджетом;

– у другому випадку приватизація, комерціалізація діяльності державних підприємств і служб і т.ін. використовуються як інструмент стимулювання інтенсивного економічного розвитку. При цьому досягнення

цілей передбачає необхідність структурного комплексного підходу, за яким уся сукупність підприємств і служб поділяється на потенційно комерційні і некомерційні, створюється відповідна інформаційна й консультативна інфраструктура, а також запроваджуються механізми контролю за дотриманням суспільних інтересів.

Саме другий тип державної політики є прийнятним для України, оскільки дозволяє досягти високого рівня економічного, соціального, екологічного та правового розвитку.

Проведений аналіз показав, що зарубіжний досвід може бути використаний в Україні за декількома окремими найважливішими напрямками, а саме: впровадження конкурентних механізмів у традиційних секторах державної опіки (соціальна сфера, галузі інфраструктури); підвищення гнучкості структури управління шляхом стимулювання участі в ухваленні рішень всіх зацікавлених сторін (державних міністерств і відомств, міжвідомчих органів, громадських організацій, бізнесу) при збереженні за державою обов'язку встановлення загальних правил гри; підвищення адресності державних послуг на підставі виділення пріоритетних сфер впливу (груп населення; галузей, секторів, сегментів ринку); послідовність у реалізації стратегічних завдань приватизації з акцентуванням особливої уваги на вирішенні соціальних і екологічних проблем у процесі продажу державного майна; залучення інвестицій у процесі приватизації, зокрема іноземних; формування ефективної системи управління об'єктами державної власності з акцентуванням уваги на контролюванні діяльності природних монополій та підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Список використаних джерел

1. Глинкина С.П. К итогам приватизации в странах Центрально-Восточной Европы // Управление собственностью. – 2004. – № 2. – С. 33 – 43.
2. Державне регулювання економіки: Підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога; За ред. І.Р. Михасюка; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2-ге вид., випр. і допов. – К.: Атіка; Ельга – Н, 2000. – 592 с.

3. *Abromeit H.* British privatization policy // Parliamentary affairs. – L., 1988. – Vol. 41. – № 1. – P. 68 – 85.

***Plakida V.T.* Importance of international experience in the sphere of management by the objects of public domain and their rozdergavlennya for Ukraine.**

The analysis of experience of foreign countries in sphere of management is lead by objects of a state ownership and their privatization. The huge role of institute of the state in development of strategy, regulation and the control over the basic institutes of economy with the purpose of increase of efficiency both the separate enterprises, and national economies as a whole is noted.

Key words: the international experience, objects of a state ownership, privatization, sphere of management.

***Плакида В.Т.* Важность международного опыта в сфере управления объектами государственной собственности и их разгосударствления для Украины.**

Проанализирован опыт зарубежных стран в сфере управления объектами государственной собственности и их разгосударствления. Отмечена огромная роль института государства в разработке стратегий, регулировании и контроле над основными институтами экономики с целью повышения эффективности, как отдельных предприятий, так и экономики страны в целом.

Ключевые слова: международный опыт, объекты государственной собственности, разгосударствление, сфера управления.