

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Переглянути у форматі pdf

Л. Ю. Снісаренко, Т. В. Прилуцька

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА КОНКУРЕНТНОСТІ ПРИВАТИЗАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

№ 9, 2015

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 338.242.4.025.88:351.711:346.7

Л. Ю. Снісаренко,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України
Т. В. Прилуцька,
магістр державного управління, начальник відділу реформування власності та оцінки державного майна
Регіонального відділення Фонду державного майна України по Рівненській області

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА КОНКУРЕНТНОСТІ ПРИВАТИЗАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

L. Y. Snisarenko,
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of State and Law,
National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine
T. V. Prilutska,
Master of Public Administration, Head of the Department of Property Reform and Assessment of State Property,
Rivne Regional Office of the State Property Fund of Ukraine

LEGAL REGULATION PROBLEMS OF TRANSPARENT AND COMPETITIVE PRIVATIZATION PROCEDURES IN UKRAINE

У статті досліджуються проблеми правового забезпечення запровадження нових підходів до прозорості та залучення більш широкого кола інвесторів до приватизації в Україні. З цією метою висвітлюється зміст нормативно-правових актів та їх проектів, які відображають сучасні тенденції в сфері приватизації та оцінки державного майна та перспективи розвитку приватизаційного процесу в Україні. Сучасні стратегічні завдання приватизації вимагають запровадження все новітніх технологій в цій сфері з метою підвищення її ефективності і прозорості. У статті проведено дослідження процедури проведення електронних торгів об'єктів малої приватизації, висвітлені основні проблемні питання процедури проведення електронних торгів об'єктів малої приватизації, надаються пропозиції щодо удосконалення правового забезпечення застосуванні електронних технологій при приватизації об'єктів державної власності.

The article considers and analyses legislation that regulates new concepts of transparency and involvement of wide circles of investors to Ukrainian privatization. The task of the article is to highlight the context of adopted laws and regulations and law-drafts reflecting contemporary tendencies in privatization, especially in assessment state property and perspectives of the development of privatization procedure in Ukraine. The strategic tasks of privatization need new contemporary technologies in this field to reach its effectiveness and transparency. The article research the procedures of on-line sales of small privatization objects, highlights main problems of electronic sales procedure and proposes the ways of development of legislation on electronic technologies in privatization of state property procedures.

Ключові слова: приватизація, державна власність, аукціон, приватизаційні процедури

Keywords: Privatization, state property, on-line auction, privatization procedures.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проведення нагальних економічних реформ в Україні неможливе без удосконалення управління державною власністю. Одним із основних напрямів нової політики щодо державного сектору економіки відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та відповідної Програми Уряду [10, 9] є масштабна прозора приватизація державної власності. Основними умовами ефективної приватизації мають стати прозорі та конкурентні процедури, зокрема, удосконалення системи оцінки державного майна, застосування конкурсу за принципом аукціону, в тому числі електронного як основного способу приватизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування державного сектору економіки та приватизації державної власності були предметом численних наукових досліджень у попередні роки, зокрема, цим питанням присвячені роботи таких авторів, як А. Гальчинський, В. Гець, О. Пасхавер, В. Семенюк, М. Чечетов, М. Шкільняк. Втім, останні нормативно-правові акти та їх проекти у сфері забезпечення прозорості приватизації та приватизаційних процедур поки залишаються по за увагою науковців.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз нормативно-правового забезпечення прозорості та конкурентності приватизаційних процедур та виявлення проблемних питань правового регулювання у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останніми урядовими рішеннями поставлені вимоги радикального реформування економіки і підвищення ефективності її державного сектору. Так, Стратегією підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки [8] прозорий і комплексний процес приватизації названий одним із основних шляхів підвищення ефективності державного сектору економіки. Органами державної влади прийнято або підготовлено до прийняття низку нормативно-правових актів, які покликані забезпечити реалізацію нової економічної політики у сфері управління державною власністю та приватизації.

Фонд державного майна України продовжує проводити широкомасштабну приватизацію відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) від 12 травня 2015 року №271 «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 році» [7]. Про те, що в Україні започаткований масштабний процес приватизації об'єктів державної власності свідчить той факт, що відповідно до затвердженого Урядом України переліку, у 2015 році має бути приватизовано 345 суб'єктів господарювання. Одночасно КМУ визнається невідповідність процедури приватизації міжнародним стандартам. Причиною цієї невідповідності називається «недостатня прозорість та якість інформації, що надається потенційним інвесторам, пов'язана з недостатністю фінансових ресурсів у Фонду державного майна України, що відповідальний за підготовку такої інформації» [8]. При цьому ризиками відсутності необхідної інформації щодо об'єктів приватизації є, як

відмова потенційних інвесторів від участі у процесі приватизації, так і те, що «за умови недостатньої інформації потенційні інвестори можуть запропонувати нижчу ціну за об'єкт приватизації» [8].

Сучасні стратегічні завдання приватизації вимагають модернізації приватизаційних процесів і запровадження новітніх технологій в цій сфері з метою підвищення її ефективності і прозорості. Реалізація таких завдань є неможливою без належного правового забезпечення приватизаційних процедур.

З метою залучення широкого кола інвесторів та вдосконалення процесів приватизації об'єктів державної власності Урядом України та Фондом державного майна України (надалі – ФДМУ) запроваджуються нові підходи до проведення приватизації, що мають забезпечити її прозорість конкурентність.

Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 612 внесено зміни до постанов КМУ від 10 грудня 2003 р. №1891 та від 24 червня 2015 р. № 525 [2] щодо припинення продажу на фондових біржах акцій об'єктів групи Г – (єдині майнові комплекси державних підприємств та акції акціонерних товариств, які на момент прийняття рішення про приватизацію (продаж) мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави або ознаки домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг), підприємств оборонно-промислового комплексу, а також об'єкти, визначені уповноваженими органами управління як такі, що потребують застосування індивідуального підходу до приватизації (такі, що мають унікальні виробництва, використовують рідкісні ресурси (нематеріальні активи, ноу-хау, включаючи науково-дослідні та проектно-конструкторські організації та установи, які відповідають таким вимогам) та паливно-енергетичного комплексу, що належать державі у господарських товариствах, до перегляду початкової ціни.

Початкова ціна пакетів акцій об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу, яка визначена державним органом приватизації (конкурсною, аукціонною комісією) з урахуванням результатів оцінки, проведеної відповідно до Методики оцінки державного майна [3], підлягає перегляду за рішенням робочої групи з підготовки рекомендацій та пропозицій до проектів рішень КМУ щодо приватизації та умов продажу об'єктів державної власності, що підлягають приватизації (якщо рішенням робочої групи встановлена більша ціна, ніж розрахована початкова), або рішенням конкурсної, аукціонної комісії. За рішенням робочої групи початкова ціна підлягає перегляду державними органами приватизації. Враховуючи вищезазначене, виставлення на продаж пакетів акцій об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу, які можуть становити інтерес для потенційних інвесторів, очікується у IV кварталі 2015 року.

З метою підвищення конкурентності приватизації розроблено законопроект №2319а до внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного майна», що наразі знаходиться на розгляді у Парламенті. Зміни стосуються:

А) обмеження участі покупців для захисту національних інтересів та розкриття інформації про кінцевих власників. Брати участь в приватизації не можуть:

- юридичні особи, зареєстровані в офшорних зонах чи країнах, включених FATF до Списку країн, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом;

- юридичні особи, у майні яких частка державної власності становить більше 25%;

- осіб, які прямо або опосередковано контролюються вищезазначеними особами;

- юридичні та фізичні особи, щодо яких застосовано санкції.

Б) підготовка до приватизації та продаж стратегічно важливих об'єктів приватизації може здійснюватися із залученням радників за рішенням Кабінету Міністрів України у встановленому порядку. Оплата послуг радників здійснюється за рахунок державного бюджету, коштів міжнародних організацій або інших не заборонених законодавством джерел за рішенням КМУ, а також може бути здійснена за рахунок покупця на умовах, передбачених договором купівлі-продажу;

В) виключення норми про виставлення на продаж пакету акцій акціонерного товариства розміром 5-10% на фондовій біржі;

Г) у разі придбання торговцями цінними паперами, зокрема фінансовими посередниками, пакета акцій акціонерного товариства (пакета акцій будь-якого розміру), обов'язковою умовою участі в продажі є подання покупцем в установленому законодавством порядку державним органам приватизації інформації про особу, в інтересах якої придбався пакет акцій.

Даний проект Закону містить ряд проблем, що впливає на прозорість процесу приватизації, про що надано обґрунтований висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України

Важливим заходом на шляху до прозорої конкурентної приватизації є удосконалення існуючої методики оцінки під час підготовки до приватизації [3], що передбачено Програмою діяльності КМУ та Стратегією сталого розвитку «Україна-2020». У червні 2015 року розроблено проект Постанови КМУ «Про внесення змін до методики оцінки майна», який має бути найближчим часом розглянутий і прийнятий Урядом України. Зміни в оцінці майна спрямовані на дерегуляцію і монополізацію ринку оціночних послуг, а також на те, щоб підвищити якість оцінки, одночасно зробивши її більш швидкою та доступною – не тільки при проведенні приватизації, але й для фізичних та юридичних осіб.

Для цього:

а) оцінка землі та нерухомості об'єднується в один напрямок (раніше було два, і потрібно було отримувати дві оцінки – на нерухомість і на землю).

Вводиться єдина методологія оцінки у вигляді національних стандартів. Відповідно, отримати оцінку майна буде і швидше, і дешевше;

б) вжито заходів для покращення якості оцінки. Це стосується:

- вимог до кадрів (щоб проводити рецензування звіту оцінки, слід мати досвід не 2, а 5 років);

- змін до правил отримання сертифікатів оціночної діяльності (стають безстроковими замість трирічних; у разі позбавлення за неякісну роботу, відновити сертифікат можна лише за 5 років);

- вимог до роботи саморегулювальних організацій оцінювачів та їхніх експертних рад і до рецензентів, розширення мережі саморегулювальних організацій оцінювачів (зараз їх всього 8 на всю країну, а має бути у кожному регіоні), а також введення відповідальності (у т.ч. кримінальної) за неякісне рецензування;

- відновлення роботи ліквідованої у 2012 р. Наглядної Ради (функції якої полегатимуть у створення методології, навчання та врегулювання конфліктів) та створення при ній Апеляційної експертної ради – для вирішення конфлікту рецензій;

- створення єдиної електронної бази звітів при Фонді, доступної усім користувачам.

Одним із важливих напрямів розвитку законодавства з метою підвищення прозорості проведення приватизаційних процедур в електронній формі.

Статтею 3 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» встановлено, що приватизація об'єктів малої приватизації здійснюється, зокрема шляхом продажу на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни). Частиною першою статті 17 цього Закону встановлено, що проведення аукціону з продажу об'єкта малої приватизації здійснюється в порядку, встановленому Фондом державного майна України [6]. Наказом ФДМУ від 02 квітня 2012 року № 439 [4] встановлено порядок продажу об'єктів малої приватизації шляхом викупу, на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни), за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону. Цим порядком не передбачено проведення аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації в електронній формі. Отже, на сьогоднішній день альтернативний спосіб досягнення встановлених цілей відсутній. Тому єдиним можливим способом запровадити продаж об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни, в електронній формі є прийняття наказу Фонду державного майна України «Про затвердження Порядку проведення продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни, в електронній формі».

Пунктом 8 доручення КМУ від 10.07.2015 № 29091/0/1-15 ФДМУ доручено запровадити продаж об'єктів малої приватизації в он-лайн режимі. Метою прийняття проекту наказу є забезпечення впровадження сучасних технологій продажу об'єктів приватизації державної власності на аукціонах в електронній формі, залучення більш широкого кола потенційних покупців. На виконання доручення Уряду ФДМУ підготовлений проект наказу «Про затвердження Порядку проведення продажу об'єктів малої приватизації на аукціонах, у тому числі за методом зниження ціни, в електронній формі». В цілому цей проект спрямований на реалізацію масштабного загальнодержавного процесу запровадження електронного врядування, яке є одним із способів спрощення адміністративних процедур і зменшення корупції в процесі реалізації повноважень органами державного управління. В даному випадку йдеться про запровадження об'єктів малої приватизації на аукціонах в електронній формі.

Зазначений проект наказу ФДМУ покликаний врегулювати питання проведення продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни, в електронній формі та визначити механізм організації і проведення цих аукціонів. Це дозволить державним органам приватизації забезпечити впровадження сучасних технологій продажу, залучення більшого кола потенційних покупців та сприятиме збільшенню надходжень до Державного бюджету України.

Однак, з прийняттям даного порядку може виникнути ряд труднощів, як у потенційних покупців, так і у відповідного органу приватизації.

1. Слід передбачити у ст. 3 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» можливість проведення аукціону в електронній формі.

2. В запропонованих змінах ФДМУ пропонується не інформувати населення про продаж об'єктів державної власності, що відносяться до малої приватизації в місцевій пресі, що прямо суперечить ст. 15 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», яка передбачає, що інформація про продаж публікується в офіційних друкованих виданнях державних органів приватизації, місцевих друкованих виданнях та інших виданнях, визначених органами приватизації [6].

3. При залученні замовником аукціону (орган приватизації) організатора аукціону, не враховані вимоги чинного законодавства України, зокрема, Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [5] щодо необхідності наявності у такої особи атестату відповідності створення комп'ютерної системи захисту інформації, виданого Держспец'язком України.

Обробка інформації, яка віднесена до державних інформаційних ресурсів в автоматизованій системі повинна здійснюватися після проведення державної експертизи, комплексної системи захисту інформації та отримання атестату відповідності створеній комплексній системі захисту інформації. В протилежному це створює передумови до порушення цілісності та доступності інформації, яка віднесена до державних інформаційних ресурсів.

Тому, ФДМУ слід було б внести до відповідного наказу положення про необхідність наявності у організатора аукціону атестату відповідності створення комп'ютерної системи захисту інформації, виданого Держспец'язком України.

4. ФДМУ слід також врегулювати процедуру погодження організатором аукціону із замовником аукціону прийняття рішення, щодо реєстрації заявника в системі електронних торгів або відмови в реєстрації. Це питання необхідно врегулювати, оскільки неврегульованість процедур є потенційним корупційним чинником у нормативно-правових актах.

В цілому, характеризуючи проект слід відмітити, що ініціатором даний Порядок розроблено для об'єктів малої приватизації (групи А, Д, Ж). На сьогодні в державній власності залишились, малоліквідні об'єкти, оскільки держава не спромоглася більше, як за 20 років свого господарювання та управління ними їх зберегти в належному стані.

Здебільшого в державній власності залишились об'єкти, які не тільки фізично зношені, але і розташовані здебільшого в віддаленій сільській місцевості. І тут виникає напевне найголовніша проблема з вищевказаного.

На жаль, переважна більшість населення України, яке проживає в сільській місцевості не має комп'ютерної техніки та доступу до мережі Інтернет. На сьогоднішній день навіть не всі сільські ради мають новітню комп'ютерну техніку. Тому сумнівним є можливість участі реальних претендентів, якими є місцеві мешканці, у малій приватизації через електронні торги.

А отже, держава на законодавчому рівні обмежує права таких громадян на доступ до інформації та на участь у приватизації державного майна, що прямо суперечить діючій Конституції України [1].

Тому КМУ і ФДМУ, впроваджуючи електронні торги у сфері малої приватизації, повинні виходити не з теоретичних можливостей, а з реального стану, з тим, щоб намір зробити приватизацію прозорою не обернувся своєю протилежністю – порушенням гарантованих Конституцією прав громадян. Адже саме держава, яка надала громадянам конституційні права, має гарантувати і реалізацію їх прав.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. можна дійти висновку, що Урядом України і ФДМУ вживаються в цілому прогресивні заходи, спрямовані на створення належного правового забезпечення прозорості і конкурентності приватизаційних процесів, що створює передумови для зниження корупційної ризику при реалізації відповідних нормативно-правових актів. Проте окремі положення проектів цих актів вимагають суттєвих доопрацювань. Зокрема, слід узгодити їх норми з Конституцією та законами України. Окрім того, слід мати на увазі те, що в сучасних умовах провести дійсно прозору і ефективну для держави приватизацію можливо лише шляхом реальної протидії корупції в державному апараті та забезпечення прозорих демократичних приватизаційних процедур. Перспективним напрямом подальших досліджень у сфері запровадження прозорих і конкурентних приватизаційних процедур є нормативно-правове забезпечення зниження корупційних ризиків при проведенні приватизації та подальшого впровадження електронних технологій у сферу приватизації.

Література.

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1891 та від 24 червня 2015 р. № 525: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 612 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423649
3. Про затвердження Методики оцінки майна: Постанова Кабінету Міністрів від 10 грудня 2003р. № 1891// Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2669; 2005. – № 37. – Ст. 2299; 2008. – № 100. – Ст. 3317; 2009. – № 20. – Ст. 645; № 28. – Ст. 939; № 66. – Ст. 2287; 2011. – № 95. – Ст. 3462; 2015. – № 28. – Ст. 810.
4. Про затвердження Порядку продажу об'єктів малої приватизації шляхом викупу, на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни), за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону: Наказ ФДМУ від 02.04.2012 № 439 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0753-12>
5. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94- ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80/94-вр>
6. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 06.03.1992 № 2171-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2171-12>
7. Про проведення прозорі та конкурентної приватизації у 2015 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 року №271 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248152310
8. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80>
9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Верховної ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1996, vol. 30, p. 41.
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Amendments to Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine # 1891 and # 525, ", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423649> (Accessed 7 September, 2015).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2003), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Approval of Methodic of Assessment of Property Objects", Ofitsiyny Visnyk Ukrainy, 2003, vol. 51, p. 2669; 2005, vol. 37, p. 2299; 2008, vol. 100, p. 3317, 2009, vol. 20, p. 645; vol.28, p. 939; vol. 66, p. 2287; 2011, vol.95, p.3462; 2015, vol.28, p. 810. (2012)
4. State Property Fund, "The Order of Sales of Small Privatization Objects through Auction, Competition on the Principle of Auction", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0753-12> (Accessed 8 September, 2015).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law "On Information Protection in Informational-Telecommunication Systems", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80/94-вр> (Accessed 8 September, 2015).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law "On Privatization of Small State Enterprises (Small Privatization)", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2171-12> (Accessed 8 September, 2015).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Transparent and Competitive Privatization in 2015", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248152310> (Accessed 9 September, 2015).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine, "On Approval of Strategy of Rising Effectiveness of State Sector of Economy", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80> (Accessed 20 August, 2015).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Program of Cabinet of Ministers of Ukraine Activity", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19> (Accessed 9 September, 2015).
10. President of Ukraine (2015), "Strategy of Sustain Development "Ukraine – 2020", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (Accessed 9 September, 2015).

Стаття надійшла до редакції 18.09.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"