

Захарченко Володимир Іванович
доктор економічних наук, професор,
Черкаський державний технологічний університет
zakharchenkovn@i.ua

РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті показано, що проблеми реформування відносин власності в Україні мають своїми витокami процеси приватизації державної власності, що розпочалися ще у 1990-х роках. Підкреслено, що у державній власності все ще перебуває багато підприємств, що не мають стратегічного значення і є збитковими. Виходячи з цього, відмічено доцільність проведення реформи управління державною власністю в контексті урядової стратегії. Дано оцінку та обґрунтовано конкретні пропозиції в рамках основних напрямів реформи управління державними підприємствами, зокрема таких як: удосконалення корпоративного управління; перегляд принципів та механізмів корпоративного управління державними банками; прозорий процес призначення керівників державних підприємств та встановлення ринкового рівня їхньої заробітної плати; навчання керівників найбільших державних підприємств; визначення чітких цілей діяльності держпідприємств, розділення комерційних і некомерційних функцій; підвищення ефективності діяльності держпідприємств; запровадження політики власності; впровадження передових світових практик продажу активів; корпоратизація об'єктів державної власності; реструктуризація та реорганізація суб'єктів господарювання. Виділено декілька напрямів реформування відносин власності, які не передбачені реформою, а саме: оптимізація частки державної власності; повернення державі контрольного пакету акцій стратегічно важливих підприємств; застосування процедур реприватизації та націоналізації; формування дієвого акціонерного механізму.*

***Ключові слова:** власність, інститут власності; форми власності; відносини власності; реформування відносин власності; приватизація державного майна; ефективність державних підприємств.*

Постановка проблеми. Процеси реформування відносин власності вступили в активну фазу в Україні у 1992 р. Вони спрямовувалися передусім на подолання монополії державної власності, реанімацію приватної форми власності та плюралізм різних форм власності (державної, комунальної, кооперативної, приватної). Ці трансформації у сфері власності потребували багатьох законодавчих змін і мали декілька етапів, але водночас характеризувалися численними колізіями та зловживаннями, що не дозволило створити ефективну систему ринкового господарювання. В результаті у сфері відносин власності й досі залишається низка проблем, які потребують свого вирішення. Ключові з них передбачається вирішити в рамках реалізації Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, схваленої Кабінетом Міністрів України 27 травня 2015 р.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виокремлення частини нерозв'язаної раніше проблеми. Основою для наукового аналізу напрямів і конкретних заходів реформи управління державною власністю в Україні в контексті реформування відносин власності служать праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Б. Болотін, А. Гальчинський, В. Геєць, С. Глінкіна, С. Давимука, Г. Журбелюк, П. Ігнатівський, В. Іноземцев, Ю. Кіндзерський, М. Кічурчак, В. Ларцев, Н. Ногінова, В. Найшуль, І. Панченко, М. Пірі, А. Радигін, Е. Савас, Дж. Стігліц, С. Ханке, М. Шкільняк та ін. Вони дозволяють досить об'єктивно оцінити перебіг реформи, дати їй оцінку та обґрунтувати відповідні пропозиції в загальному контексті реформування відносин власності, яких явно бракує навіть у публікаціях останніх років.

Метою статті є оцінка ключових напрямів реформи управління державною власністю в контексті реформування відносин власності та обґрунтування шляхів підвищення ефективності діяльності підприємств державного сектора української економіки.

Викладення основного матеріалу. Проблеми у сфері відносин власності є у всіх країнах і у всі періоди їхнього розвитку. Це пояснюється тим, що інститут власності є базовим у регулюванні суспільних і приватних інтересів. Водночас він впливає на соціальний статус кожного індивідуума, формує соціальну структуру суспільства та регламентує інші інститути цивільного права (зобов'язань, сім'ї і шлюбу, спадкування).

В Україні проблеми у сфері власності особливо загострилися внаслідок приватизації державного майна через масу помилок, упущень та зловживань [1, с. 141]. На *етапі колективно-орендної приватизації* вона проводилася з переважанням методів неконкурентного характеру – через викуп майна трудовими колективами і товариствами покупців. Гіперінфляція, пік якої припав на 1993 р., сприяла тому, що ціна викупу об'єктів приватизації сильно знижувалася. На *етапі сертифікатної приватизації* (1995-1999 рр.) конкурентні способи приватизації (викупу підприємств на аукціонах, комерційних конкурсах і біржових торгах) стали основними, але при цьому не було забезпечено захист міноритарних акціонерів. *Етап грошової приватизації* (з 2000 р. – до нашого часу) проходить під прапором олігархізації економіки, захоплення великих державних підприємств. На цьому етапі колишні високопосадовці остаточно конвертували політичну владу в економічну і разом з червоними директорами та кримінальними елементами в напівкримінальний і кримінальний способи (на основі «прихватації», тіньових схем, політичної й економічної корупції, розорення більшості населення) захопили основні активи державної власності. Однак у власності держави все ще перебуває багато підприємств, які є збитковими, і це лягає важким тягарем на державний бюджет. Власне, це й стало лейтмотивом проведення реформи управління державною власністю.

Реформу було розпочато у травні 2015 р. Вона включає ряд чітко визначених і суміжних з ними напрямів і цілу низку конкретних заходів [2, с. 64-65; 3; 4]. Спробуємо з наукових позицій дати їх оцінку та обґрунтувати відповідні пропозиції.

Удосконалення корпоративного управління. Реформа передбачає перехід на нову модель корпоративного управління держпідприємствами; це визначено в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» (від 2 червня 2016 р.). Нова модель включає цілий ряд конкретних заходів, завдяки яким корпоративне управління на держпідприємствах має суттєво покращитися, а саме: створення наглядових рад; запровадження інституту незалежних директорів; проведення обов'язкового незалежного аудиту; розширення переліку обов'язкової для розкриття інформації про свою діяльність.

Компетентна і добре мотивована наглядова рада має стати одним із ключових факторів у забезпеченні ефективного функціонування держпідприємств. Це підтверджено досвідом роботи багатьох держпідприємств у зарубіжних країнах. На наглядову раду держпідприємства покладаються такі важливі функції, як: визначення стратегічних напрямків розвитку підприємства; контроль та оцінка роботи його керівників; надання інформації акціонерам; контроль за фінансовою діяльністю підприємства; формування комітету із питань аудиту.

Нова модель корпоративного управління держпідприємствами уже відіграє важливу роль у реформуванні НАК «Нафтогаз України», зокрема при виконанні Плану дій з реформи корпоративного управління компанією. Згідно цього плану, реструктуризація компанії передбачає відокремлення діяльності з транспортування та збереження природного газу, що відповідає нормам ОЕСР у сфері управління державними компаніями.

Передбачається, що нова модель корпоративного управління позитивно вплине на підвищення ефективності роботи державних банків, досягнення прозорості в роботі держпідприємств та поліпшення якості їх керівних кадрів.

Перегляд принципів та механізмів корпоративного управління державними банками. Він є необхідним для оздоровлення банківської системи України загалом, підвищення стабільності функціонування та покращення результатів роботи державних банків, підвищення їх оцінки з боку потенційних інвесторів.

У реформуванні державних банків уряд України важливу роль відводить міжнародним фінансовим інституціям. Відповідно, урядом України та Світовим банком підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки приватизації державного Укргазбанку. Допомогати українській владі трансформувати АТ «Ощадбанк» буде Європейський банк реконструкції та розвитку. В процесі його приватизації 20% акцій передбачається реалізувати мініоритарним акціонерам [5].

З метою забезпечення стабільності фінансової системи України 18 грудня 2016 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про входження держави до капіталу найбільшого українського банку – ПАТ «Приватбанк» та його капіталізацію шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики в розмірі до 116,8 млрд. грн. На виконання рішення уряду було утворено Наглядову раду банку у складі із 7 осіб; до неї увійшли 4 представники провідних міжнародних компаній і фінансових організацій та 3 представники держави [2, с. 65]. При цьому залишаються відкритими питання про виведення активів банку за кордон, про ефективність нагляду НБУ за діяльністю цього та інших комерційних банків.

Посилення нагляду та досягнення прозорості. В рамках реалізації реформи уряд почав роботу над впровадженням на держпідприємствах більш ефективних механізмів нагляду і управління ними, зокрема шляхом забезпечення прозорості та контролю їхньої діяльності. Важливим кроком на цьому шляху стало розкриття інформації, що міститься у фінансових звітах держпідприємств та матеріалах їх аудиту. Цей крок відповідає міжнародній практиці, оскільки дозволяє порівнювати фінансові показники діяльності державних і приватних підприємств та робити висновки щодо їх ефективності.

Аудит на найбільших держпідприємствах проводиться згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення аудиту суб'єктів господарювання державного сектору економіки» (від 4 червня 2015 р.). На виконання постанови, 36 держкомпаній (85% всіх активів) з 45 найбільших уже в 2015 р. мали висновки аудиту фінансової звітності або перебували в процесі аудиту [2, с. 65]. В наступні роки, через те, що аудит передбачалося проводити з використанням більш жорстких критеріїв та із залученням аудиторських компаній, акредитованих Європейським банком реконструкції та розвитку та Світовим банком, значна частина держпідприємств саботувала його. Щоб активізувати цей процес, уряд ініціював прийняття Верховною Радою України Закону «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (від 21 грудня 2017 р.). Законом норми національного законодавства у сфері аудиторської діяльності приведено у відповідність із законодавством Європейського Союзу, зокрема із положеннями Директиви 2006/43/ЄС та Регламенту 537/2014. Згідно найкращих європейських практик, на всіх великих держпідприємствах України мають бути створені комітети з питань аудиту.

Впровадження прозорого процесу призначення керівників державних підприємств та встановлення ринкового рівня їхньої заробітної плати. Згідно нової концепції корпоративного управління, процедура призначення керівників найбільших держпідприємств мала бути оновлена. Задля цього прийнято зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. «Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Важливою зміною стало те, що повноваження з проведення конкурсного відбору керівників стратегічних підприємств були передані від органів управління ними до Мінекономрозвитку. У Міністерстві склад

Комітету з їх призначення було розширено до 18 експертів, а кількість членів Комітету, які мають голос, збільшена з 5 до 9. Також до складу Комітету введено 4 нових незалежних експерти. Ці зміни дозволили поліпшити роботу Комітету, зокрема тому, що голосування його членів стало більш незалежним, а рекомендації незалежних експертів пришвидшують процес відбору керівників.

У 2016 р. Мінекономрозвитку за допомогою професійних рекрутингових компаній провело конкурсний відбір керівників для трьох держпідприємств – Українського державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта», ПАТ «Укрзалізниця» та НЕК «Укренерго». Для ряду інших підприємств (ДП «Маріупольський морський торговельний порт», ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», УДП «Укрхімтрансміак», ДП «Завод «Електроважмаш» та ін.) розроблені критерії конкурсного відбору керівників, які дозволяють проводити необхідні процедури.

Нова концепція корпоративного управління також передбачає встановлення заробітної плати керівників найбільших держпідприємств на ринковому рівні. При визначенні її розміру застосовується технологія «ключових показників ефективності» (КПЕ), запропонована фахівцями Мінекономрозвитку. Згідно з нею, заробітна плата керівника держпідприємства складається з двох частин: фіксованої та змінної; остання винятково залежить від ефективності роботи керівника. Однак сам розмір заробітної плати невмотивовано завищений (в десятки разів більший, ніж у Президента України). Для керівників 6 держкомпаній вже призначено ринковий рівень заробітної плати (ПАТ «Укргазвидобування», ПАТ «Укртранснафта», ПАТ «Укртрансгаз», НАК «Нафтогаз України», Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» та ПАТ «Укрзалізниця»). У співпраці з компанією PWC розробляються КПЕ для керівників інших держпідприємств. Водночас для керівників держпідприємств передбачаються санкції за порушення умов контракту аж до його розірвання.

Навчання керівників найбільших державних підприємств. Уже завершена перша програма навчання керівників стратегічних держпідприємств. Навчання було проведене за співпраці Київської школи економіки та WNISEF (регіональним фондом прямих інвестицій, заснованим Агентством США з міжнародного розвитку – USAID). Програма складалася з 15 модулів, її відвідали 25 керівників. Розпочато другий етап програми навчання – MBA (магістра ділового адміністрування) для топ-менеджменту держпідприємств [2, с. 65].

Визначення чітких цілей діяльності держпідприємств, розділення комерційних і некомерційних функцій. Тривалий час держпідприємствам ставили різноманітні та часто суперечливі цілі, що призводило до виникнення проблем зі встановлення відповідальності в разі їх недосягнення. Тому в рекомендаціях ОЕСР зазначено, що для держпідприємств слід чітко визначати комерційні та некомерційні (зокрема, соціальні) функції і це має бути відображено у їхніх статутах. Відповідно, у бухгалтерських документах підприємства мають розділити комерційні та некомерційні операції. Це дозволить оцінювати вплив некомерційних операцій на фінансову ефективність підприємств.

Важливо також запровадити чітку та прозору модель фінансування некомерційних операцій держпідприємств, зокрема для уникнення перехресного субсидування. Така практика субсидування застосовується, наприклад, у ПАТ «Укрзалізниця»: зниження тарифів і надання пільг на перевезення пасажирів у підприємстві значною мірою перекривається за рахунок підвищення тарифів на вантажні перевезення. Хоча останні є видом комерційної діяльності, а отже, тарифи на них мають встановлюватися на основі принципу чесної конкуренції між підприємствами різних видів транспорту.

Підвищення ефективності діяльності держпідприємств. У 2016 р. 100 найбільших держкомпаній у сумі отримали прибуток 26,4 млрд. грн., однак ці цифри слід

сприймати обережно. Річ у тому, що зростання показника чистого прибутку ТОП-100 компаній зумовлено зростанням чистого прибутку кількох компаній, зокрема НАК «Нафтогаз України», КБ «Південне», Адміністрації морських портів України, ДП «Національна енергетична компанія «Укренерго» та ПАТ «Укргідроенерго». Ці п'ять компаній сукупно згенерували чистий прибуток 35,9 млрд грн, тоді як 89 інших компаній сукупно показали збиток у 9,5 млрд грн. [5].

Водночас про неефективність держпідприємств (як передумову їх приватизації) можна говорити лише тоді, коли вони будуть очищені від корупційних елементів та інноваційно збагачені (через упровадження сучасних технологій і форм організації виробництва та праці).

Запровадження політики власності. В процесі удосконалення систем управління держпідприємствами уряд має неухильно дотримуватися *принципу розділення функцій управління та функцій власності*. З огляду на першу функцію, сформульовані основні принципи володіння держпідприємствами. Вони зводяться до того, що:

- міністерства не повинні управляти держпідприємствами;
- держава має володіти винятково стратегічними держпідприємствами, всі інші мають бути приватизовані і ліквідовані;
- держпідприємства мають управлятись на комерційних умовах, як приватний сектор.

З орієнтацією на другу функцію розробляються *Основні засади здійснення державної політики власності щодо державних підприємств*. Цей документ визначатиме принципи, цілі та пріоритети управління держпідприємствами. Передбачається, що Засади політики власності будуть модельним документом. Відповідно до положень цього документа розроблятимуться окремі політики власності і приватизації – щодо особливо важливих для економіки держпідприємств.

Політику приватизації держпідприємств нині визначає ряд, офіційно затверджених урядом документів. В липні 2017 р. Мінекономрозвитку опублікувало їх на своєму сайті як *Стратегічне бачення щодо поводження з державними підприємствами у підпорядкуванні центральних органів влади* [7]. Згідно цих документів, політику приватизації держпідприємств визначає т. зв. «тріаж» (від англ. triage – медичне сортування) або поділ їх три групи: 1) що мають залишитись у державній чи комунальній власності; 2) що мають бути передані в концесію; 3) що мають бути приватизовані або ж ліквідовані.

У *державній власності* передбачається залишити підприємства, що дозволяють державі виконувати покладені на неї функції: національної безпеки і оборони, правопорядку, функціонування монетарної системи, охорони здоров'я, стандартизації та метрології, соціальної політики тощо. Це 15 особливо важливих держпідприємств, серед яких і природні монополії (НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укрзалізниця» та ін.), та ще 363 об'єкти.

Перелік *підприємств до приватизації* включає 893 об'єкти. До нього включено багато великих підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. Одне з них – Одеський припортовий завод (ОПЗ), який є великим виробником карбаміду і важливим агентом на ринку азотних добрив (забезпечує перевалку аміаку у США та інші країни, що поступає по аміакопроводу Тольятті – Одеса). Перша спроба приватизації цього підприємства була зроблена ще в 2009 р., однак вона виявилася невдалою, як і дві наступні спроби у 2016 р. Через корупційні схеми продажу природного газу для підприємства державі було завдано збитків на суму понад 205 млн. грн., а його приватизаційна ціна впала до небувало низького рівня – 520 млн. дол. (в т. ч. й через борг компанії Ostchem Д. Фірташа в розмірі 251,2 млн. дол.) [8]. Історія з приватизацією ОПЗ – це характерний приклад того, як через корупційні зловживання із сфери державної власності вилучається підприємство, яке має стратегічне значення.

Приватизація ще цілого ряду держпідприємств, що мають стратегічне значення і є «донорами» державного бюджету, є вкрай небажаною. До таких підприємств належить ПАТ «Турбоатом» – відомий у світі виробник турбінного устаткування. Підприємство у в 2017 р. мало чистий дохід від реалізації продукції в розмірі 2,17 млрд. грн., чистий прибуток очікується в розмірі 705 млн. грн. Портфель замовлень підприємства складає 5 млрд. грн. [9]. Однак продаж цього підприємства на приватизаційному аукціоні прописаний у меморандумі України з МВФ, що є виразником інтересів транснаціональних компаній. Незрозуміло, що може дати державі, українцям приватизація цього підприємства? Тим більше, що у 1987 р. Д. Сепінгтон і Дж. Стігліц довели теорему про неістотність форми власності (державної чи приватної), за ідеальних умов, тобто існування симетрії інформації, нейтральності агентів до ризиків і досконалої конкуренції приватних агентів за державну власність [10].

Відповідно до приватизаційних документів уряду, 359 об'єктів державної власності передбачається передати у концесію. Концесія – це договір про передачу в тимчасову експлуатацію господарських об'єктів (аеропортів, лісових господарств, автомобільних доріг та ін.), що належать державі чи територіальній громаді, іншим державам, іноземним фірмам чи приватним особам. Вважається, що передача об'єктів у концесію дозволяє залучити більше інвестицій і збільшити економічний ефект від їхньої діяльності. Але чи є це найкращий спосіб залучення інвестицій? Ми виходимо з того, що якщо вже й віддавати якісь об'єкти в концесію, то це мають бути проблемні, насамперед з політичних міркувань, об'єкти. На нашу думку, доцільно вивчити питання щодо передачі в концесію німецькому концерну «Рургаз» української газотранспортної системи, аби блокувати будівництво газопроводу «Північний потік-2», тим більше, що Мінекономрозвитку уже розробляє відповідні зміни до законів України. В концесію США варто було б здати комплекс з перевалки аміаку, що поступає на ОПЗ з Тольятті (РФ), а, можливо, й весь завод, тоді б США завантажували його власною сировиною – зрідженим природним газом.

Підприємства, над якими тимчасово відсутній контроль, знаходяться на території України, окупованій Росією – в Криму і окремих районах Донецької та Луганської областей. Уряд зможе прийняти рішення стосовно їх «тріажу» після відновлення контролю над українською територією.

«Тріаж» виокремлює ще й групу підприємств, що не працюють або перебувають у процесі реорганізації чи ліквідації. До неї, наприклад, попали десятки підприємств, що знаходяться під управлінням Державної пенітенціарної служби України. Вони може й не дають прибутку, але хіба тільки цим вимірюється їхнє призначення?

Загалом ми вважаємо, що «тріаж» слід переглянути, особливо щодо промислових підприємств, визначених для приватизації чи ліквідації.

Впровадження передових світових практик продажу активів. Законодавчою базою впровадження нової процедури продажу державних активів виступає Закон України «Про приватизацію державного майна» (від 18 січня 2018 р.). Головні новації нового закону такі [11]:

Всі об'єкти державної власності, виставлені на приватизацію, розділені на дві групи: об'єкти великої приватизації (з вартістю активів більше 250 млн. грн.) та об'єкти малої приватизації (з вартістю активів менше 250 млн. грн.). До групи об'єктів великої приватизації віднесена обмежена кількість особливо важливих підприємств, перелік яких затверджує Кабмін; це близько 50-60 підприємств із 800. До групи об'єктів малої приватизації потрапляють самі різні активи – приміщення, санаторії, невеликі виробництва тощо. Перелік об'єктів приватизації, що перебувають у державній власності, затверджує Фонд держмайна, що перебувають у комунальній власності – місцеві ради.

Переліки об'єктів приватизації мають бути відкритими. До прийняття цього закону державні підприємства ділилися на 6 груп, для кожної з яких були встановлені особливі правила продажу. До використання були дозволені 5 різних способів продажу, в т. ч. за

спеціальними законами, в яких деякі правила продажу прописані під конкретного покупця, що робить процес продажу корупційним. В даному законі правила для продажу уніфіковані для об'єктів малої і об'єктів великої приватизації, що є правильним кроком.

Об'єкти великої приватизації продаватимуть із залученням інвестиційного радника – одного з інвестиційних банків із репутацією. Радник (наприклад, для виробництв – JP Morgan) вивчатиме попит на об'єкт, спілкуватиметься з потенційними покупцями та пропонуватиме стартову ціну. Передбачається, що залучення авторитетних радників до передприватизаційної підготовки великих об'єктів дозволить розширити коло потенційних інвесторів. Фонд держмайна встановлює стартові умови аукціонного продажу об'єкта на підставі пропозицій радника. Заявки на конкурс мають ретельно перевірятися Державною службою фінансового моніторингу на предмет походження коштів, участі у торгах осіб, пов'язаних з Росією як країною-агресором. Антимонопольний комітет може заблокувати конкурс, якщо він порушуватиме вимоги антимонопольного законодавства. Для інвестора створюються сприятливі умови щодо забезпечення його права власності. Так, забороняється порушення справ про банкрутство об'єкта протягом одного року з моменту його продажу. Таким чином інвестору надається можливість розрахуватися з боргами підприємства і не втратити його на користь кредиторів. Також до трьох років обмежується термін оскарження результатів продажів, що не дозволить рейдерам втягнути інвестора в затяжні судові процеси.

Водночас ця новація несе певні ризики, в т. ч. й національній безпеці, оскільки інвестиційний радник може рекомендувати інвестора зі своєї країни. Якщо, наприклад, японський інвестор захоче купити український автомобільний завод, то сумнівно, що JP Morgan буде рекомендувати йому продаж цього заводу на шкоду американським автовиробникам. Крім того, щоб отримати винагороду (свій відсоток від приватизації за умови, що об'єкт хтось купить), радник буде зацікавлений продати об'єкт за ціною нижчою від реальної, ніж зовсім його не продати. І ще: а чи треба взагалі віддавати представникам інших країн останні крихти національного багатства? Краще, коли б підприємство представляло на аукціоні профільне міністерство, а не Фонд держмайна, бо тільки воно може реально оцінити потенційні можливості підприємства щодо його фінансової стійкості (на основі висновків аудиторських компаній з міжнародною репутацією), рівня інноваційності, суспільної значимості і це могло б стати підставою для визначення справедливої стартової ціни. Досить суперечливою є норма щодо доступу до приватизаційних торгів компаній, які мають не більше 10 % капіталу країни-агресора – Росії, та компаній, які менше ніж наполовину є офшорними (ці відсотки мають бути значно нижчими). Закон також уможливорює ризики блокування і, отже, спрямування приватизації певних об'єктів Антимонопольним комітетом на користь певних осіб і груп.

Об'єкти малої приватизації мають продаватися тільки через інтернет-аукціони. Досвід таких продажів уже є. Вже зараз через систему електронних торгів ProZorro реалізуються активи неплатоспроможних банків та непрофільні активи держпідприємств. Перевага електронних торгів (аукціонів) в тому, що вони відкриває доступ до об'єктів малої приватизації всім бажаючим. Інформація про запропонований до продажу об'єкт подається в офіційних друкованих виданнях, на офіційному сайті Фонду держмайна, сайтах органів місцевого самоврядування та в електронній торговій системі. Стартова ціна об'єкта визначається на рівні вартості його чистих активів або нуль, якщо вартість від'ємна. Важливо, щоб до потенційних покупців об'єктів не виставлялися невмотивовані вимоги, що звужуватиме їхнє коло.

Скорочується термін підготовки об'єктів до приватизації. Це стало можливим тому, що послаблюються вимоги до гарантійного депозиту учасників торгів (з 5-20 до 5 % від стартової ціни). Знята обов'язкова умова щодо оцінки активів підприємства незалежним оцінювачем. Стартова ціна на об'єкт має визначатися тільки його балансовою вартістю, а реальна – на основі платоспроможного попиту на нього. Це дозволить перейти до ринкового ціноутворення на об'єкти державної власності та виведе конкуренцію за

державні активи на глобальний рівень. Водночас залишається «лазівка» для зниження стартової ціни на об'єкт приватизації – через штучне доведення його до банкрутства, завищення зносу основних засобів, боргових зобов'язань тощо.

Інвесторам надається можливість вирішення можливих суперечок з державою в міжнародному арбітражі. За згодою сторін може застосовуватися англійське право (за винятком положень, що регулюються імперативними положеннями законодавства України). Крім того, щоб контролювати процес здійснення приватизації, утворюється Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації. Однак не виключено, що функції, визначені їй, можуть дублювати функції правоохоронних органів та судів.

Корпоратизація об'єктів державної власності. Об'єкти, які не підлягають приватизації, можуть бути (за постановами Кабміну) перетворені в акціонерні товариства; до них відносяться Укрпошта, Енергоатом, Укренерго та ін. Але за любых обставин контрольний пакет їх акцій (через важливе стратегічне значення) має належати державі.

Реструктуризація та реорганізація суб'єктів господарювання. На багатьох держпідприємствах, зокрема великих, за розпорядженням Мінекономрозвитку розробляються плани реструктуризації. 13 держпідприємств (Укрзалізниця, Енергоатом, Укренерго, Укргідроенерго та ін.), уже представили в міністерство такі плани, однак жоден з них не відповідає встановленим вимогам [4, с. 19].

Задля організаційного управління процесом реорганізації держпідприємств (ДП) урядом пропонується ввести таке їхнє підпорядкування: ДП на приватизацію – Фонду держмайна, ДП на ліквідацію – Агентству з ліквідації, стратегічні комерційні ДП – Національній холдинговій компанії (НХК), інші стратегічні ДП (міністерствам).

Ми вважаємо, що абсолютно усіма державними підприємствами (і не тільки державними), їх ефективною роботою, реалізацією суспільних функцій мають опікуватися підрозділи профільних міністерств і відомств, тому що це не під силу одній структурі (Фонду держмайна, Агентству з ліквідації, НХК, міністерству). Такими підрозділами, зокрема для виробничих підприємств, могли б стати науково-виробничі об'єднання (НВО) типу концернів, трестів, холдингів, кластерів, які включатимуть спеціалізовані (в т. ч. скооперовані) підприємства, профільний науково-дослідний інститут і/чи науково-дослідні підрозділи на провідних підприємствах і у ВНЗ, відділи обліку, фінансового аналізу, маркетингу, рекрутингу тощо (як це практикується в Китаї, Японії та багатьох інших країнах.). Для груп невиробничих підприємств цю функцію мають виконувати департаменти міністерств. Для управління промисловими підприємствам слід відновити роботу Міністерства промислової політики.

Інноваційна, інвестиційна та інша підтримка державою приватних підприємств має бути вигідною для обох сторін, для першої – через появу чи збільшення частки держави у власності НВО приватного підприємства, для другої – через підвищення конкурентоспроможності, зростання прибутковості тощо.

Напрями, які намічені та вже реалізується в рамках реформи управління державною власністю не включають деякі інші важливі напрями з реформування відносин власності, тому розглянемо найважливіші з них.

Оптимізація частки державної власності. За даними Фонду держмайна, кількість суб'єктів державного сектору економіки за 9 місяців 2017 р. склала 3703 одиниці (або 6,5 % їх загальної кількості). Їх сумарні активи оцінюються в 1,7 трлн грн. При цьому частка державної власності становить 14,5 %. Багато це чи мало? В економіці Франції вона складає 48 %, в Німеччині – 47 %, у США і Японії – трохи менше [12, с. 54]. Щодо оптимальної частки державної власності в науковій літературі все ще ведуться дискусії, але в Україні вона вже критично мала, що само по собі загрожує її суверенітету.

Повернення державі контрольного пакету акцій стратегічно важливих підприємств. Одним із таких підприємств є ПАТ «Мотор Січ» – єдине в Україні підприємство з виробництва цивільних і військових авіаційних двигунів. Для повернення

державі контрольного пакету акцій підприємства є всі необхідні юридичні підстави. Слідством встановлено, що посадові особи «Мотор Січі» продали контрольний пакет акцій підприємства іноземним компаніям, афілійованим з китайською фірмою Beijing Skyrizon. Діючи за попередньою змовою між собою, ці компанії мали намір перемістити активи і виробничі потужності підприємства за межі України. Виходячи з цього, судовими органами України прийнято рішення про арешт контрольного пакету акцій ПАТ з наступним переходом право власності на нього Українській державі [13].

Застосування процедур реприватизації та націоналізації. Якщо приватизація була проведена з порушеннями законодавчих вимог або новий власник не виконує приватизаційних зобов'язань, то державними органами може бути ініційовано зворотній процес – реприватизації, який не слід ототожнювати з націоналізацією (вилученням у власність держави майна, що належить приватній особі). Самими гучними прикладами реприватизації в Україні стало повернення в державну власність у 2017 р. «Укртелекому» та Одеського нафтопереробного заводу.

Формування дієвого акціонерного механізму. Формування такого механізму особливо важливе в контексті подолання дисбалансу між власністю в руках малого і середнього та великого бізнесу задля формування середнього класу та зростання сукупного попиту як драйвера економічного розвитку. Важливими заходами з удосконалення діючого акціонерного механізму є такі [14, с. 30]:

- удосконалення на законодавчому рівні механізму управління акціонерними товариствами;
- забезпечення контролю за дотриманням прав акціонерів, зокрема міноритарних, та виконанням акціонерними товариствами своїх зобов'язань перед ними;
- проведення моніторингу виконання програм корпоратизації;
- розробка програм реструктуризації підприємств та встановлення відповідальності за їх виконання;
- удосконалення розвитку системи біржової торгівлі, забезпечення доступності інформації про діяльність акціонерних товариств.

Для захисту прав нинішніх міноритарних акціонерів доцільно, щоб дивіденди їм виплачувалися не за рішенням загальних зборів акціонерів, а на основі законодавчого рішення щодо обов'язкової норми їх виплати. Для відновлення справедливості по відношенню до колишніх міноритарних акціонерів, які були «відтерті» від власності шляхом знецінення акцій, слід на законодавчому рівні вирішити питання про відновлення їм часток втраченої власності у власності клептократів і олігархів.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На перший погляд намічені кроки і заходи з реформування відносин власності, зокрема з приватизації державної власності, спрямовані на підвищення ефективності функціонування державного сектору економіки. Але зовсім не виключено, що замість приватизації в руслі соціально орієнтованої ринкової економіки матимемо масштабний дерибан державної власності представниками клептократичної влади і наближеними до них олігархами. Тому на Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації покладається важлива місія щодо спрямування реформи управління державної власності в русло інтересів усіх соціальних груп.

Подальші дослідження у визначеному напрямку мають бути спрямовані на аналіз і прогноз ефективності діяльності великих держпідприємств за умови державної, акціонерної, приватної чи змішаної форми власності.

Список використаної літератури

1. Блага В. В. Приватизація державного майна як шлях виходу з кризи [Електронний ресурс] / В. В. Блага, І. Ю. Марченко, Г. Ю. Кобзарєва // Глобальні та національні проблеми економіки : Електрон. наук. фах. вид. – 2016. – Вип. 10. – С. 140-143. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/issue-10-2016/18-vipusk-10-kviten-2016-r/1859-bлага-v-v-marchenko-i-yu-kobzareva-g-yu-privatizatsiya-derzhavnogo-majna-yak-shlyakh-vikhodu-z-krizi>

2. Моніторинг прогресу реформ [Електронний ресурс] / Національна рада реформ. – К, 2017. – 101, [2] с. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf
3. Реформа управління державними підприємствами [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/prodazh-neefektivnogo-derzhavnogo-majna> (дата звернення – 22.01.2018).
4. Реформа управління державною власністю та приватизація [Електронний ресурс] // The Reforms Guide. – 2017. – 18 жовтня. – Режим доступу : <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/reform-of-management-of-state-property-and-privatization/>
5. Філіповський І. Камінь з плечей: які перспективи у приватизації державних банків / Віталій Філіповський [Електронний ресурс] // Mind: спецпроект «Приватизація». – 2017. – 16 листопада. – Режим доступу : <https://mind.ua/ru/publications/20178642-gora-s-plech-kakie-perspektivy-u-privatizacii-gosudarstvennyh-bankov>
6. Нефьодов М. Що передбачає реформа держкомпаній [Електронний ресурс] / Максим Нефьодов // Вісник. Право знати все про податки і збори. – 2017. – № 3-4(6). – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100005797-scho-peredbachaye-reforma-derzhkompaniy>
7. Стратегічне бачення управління державними підприємствами [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali> (дата звернення – 18.01.2018).
8. Римский И. Приватизация ОПЗ: Почему завод оказался никому не нужен [Электронный ресурс] / Игорь Римский // 112.ua – 2016. – 28 июля. – Режим доступа : <https://112.ua/statji/privatizaciya-opz-pochemu-zavod-okazalsya-nikomu-ne-nuzhen-328067.html>
9. Объем реализации ПАО «Турбоатом» в 2017 г. превысил 2,5 млрд грн [Электронный ресурс] // Интерфакс-Украина. – 2018. – 29 января. – Режим доступа : <http://interfax.com.ua/news/economic/480774.html>
10. Sappington D. Privatization, information and incentives / D. E. M. Sappington, J. E. Stiglitz // Journal of Policy Analysis and Management. – 1987. – № 6 (4). – P. 567-582.
11. Яхно Л. Закон о приватизации: 5 главных позиций [Электронный ресурс] / Леся Яхно // Facenews. – 2018. – 20 января. – Режим доступа : <https://www.facenews.ua/columns/2018/318800/>
12. Круглов В. В. Особливості управління державною власністю в Україні / В. В. Круглов // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2011. – № 1. – С. 54-57.
13. Суд арестовал половину акций «Мотор Сичи» [Электронный ресурс] // РИА Новости Украина. – 2017. – 11 сентября. – Режим доступа : <https://rian.com.ua/economy/20170911/1027577705.html>
14. Ногінова Н. М. Трансформація форм власності в Україні: проблеми і пріоритети / Н. М. Ногінова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. – 2014. – Вип. 27. – С. 27-30.

References

1. Blaha, V. V. & Marchenko, I. Yu. & Kobzareva, G. Yu. (2016). Privatization of state property as a way out of crisis. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky (Global and national problems of the economy)*, 10, 140-143. Retrieved from <http://global-national.in.ua/issue-10-2016/18-vipusk-10-kviten-2016-r/1859-bлага-vv-marchenko-i-yu-kobzareva-g-yu-privatizatsiya-derzhavnogo-majna-yak-shlyakh-vikhodu-z-krizi>
2. National Reunion for Reforms (2017). *Monitoring the progress of reforms*. Kyiv. Retrieved from http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf
3. Government portal (22.01.2018). *Reform of the management of state enterprises*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/prodazh-neefektivnogo-derzhavnogo-majna>
4. The Reforms Guide (18.10.2017). *Government Property Reform and Privatization*. Retrieved from <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/reform-of-management-of-state-property-and-privatization/>
5. Philipovsky, I. (16.11.2017). Kameny with shoulders: what are the prospects for privatization of state-owned banks. *Mind: spetsproekt «Pryvatyzatsiia». (Mind: Special project "Privatization")*. Retrieved from <https://mind.ua/ru/publications/20178642-gora-s-plech-kakie-perspektivy-u-privatizacii-gosudarstvennyh-bankov>
6. Nefyodov, M. (2017). What is the reform of state-owned companies. *Visnyk. Pravo znaty vse pro podatky i zbery. (Bulletin. The right to know everything about taxes and fees)*, 3-4 (6). Retrieved from <http://www.visnuk.com.ua/en/publication/100005797-scho-peredbachaye-reforma-derzhkompaniy>
7. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2018). *Strategic Vision of Management of State Enterprises*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=en-USA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali>
8. Rimsky, I. (28.07.2016). Privatization of the IPF: Why the plant was not needed by anyone. *112.ua*. Retrieved from <https://112.ua/statji/privatizaciya-opz-pochemu-zavod-okazalsya-nikomu-ne-nuzhen-328067.html>
9. Interfax-Ukraine (29.01.2018). The sales volume of PJSC "Turboatom" in 2017 exceeded UAH 2.5 billion. Retrieved from <http://interfax.com.ua/news/economic/480774.html>

10. Sappington, D. E. M. & Stiglitz J. E. Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), 567-582.
 11. Yakhno, L. (20.01.2018). The privatization law: 5 main positions. *Facenews*. Retrieved from <https://www.facenews.ua/columns/2018/318800/>
 12. Kruglov, V. V. (2011). Peculiarities of State Property Management in Ukraine. *Derzhava ta rehiony. Seriya : Derzhavne upravlinnia (State and Regions. Series: Public Administration)*, 1, 54-57.
 13. RIA Novosti Ukraine (11.09.2017). Court seized half of Motor Sich shares. (*RIA Novosti Ukraine*). Retrieved from <https://rian.com.ua/economy/20170911/1027577705.html>
 14. Noginova, N. M. (2014). Transformation of ownership patterns in Ukraine: problems and priorities. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriya: Ekonomika (Scientific notes of the National University of Ostroh Academy. Series: Economics)*, 27, 27-30.
- Zakharchenko Volodymyr Ivanovich**
doctor of economics, professor
Cherkasy State Technological University
zakharchenkovn@i.ua

REFORM OF GOVERNMENT MANAGEMENT AS A BASIS REFORMING RELATIONS OF PROPERTY IN UKRAINE

Abstract. Introduction. The processes of property ownership reform entered into an active phase in Ukraine in 1992. They were aimed, above all, at overcoming the monopoly of state ownership, resuscitation of private ownership and achieving real pluralism of different forms of ownership. However, the transformations in the area of property relations were characterized by numerous conflicts and abuses, which gave rise to a number of problems that need to be addressed.

Purpose. The purpose of the article is to assess the key areas of the reform of state property management in the context of property ownership reform and to substantiate ways to increase the efficiency of public sector enterprises in the Ukrainian economy.

Results. The evaluation and substantiation of concrete proposals within the framework of the main directions of the reform of management of state enterprises, in particular such as: improvement of corporate governance, are given; review of the principles and mechanisms of corporate governance by state banks; the introduction of a transparent process for the appointment of heads of state enterprises and the establishment of the market level of their wages; training managers of major state-owned enterprises; definition of clear goals of state enterprises activity, division of commercial and non-profit functions; increase of efficiency of state enterprises; introduction of property policy; introduction of advanced world practices in the sale of state-owned enterprises; corporatization of state-owned objects; restructuring and reorganization of business entities. Several areas of reformation of property relations that are not foreseen by the reform are allocated, namely: optimization of the share of state property; return of the controlling block of shares to strategically important enterprises; application of procedures for re-privatization and nationalization; formation of an effective shareholder mechanism.

Originality. In contrast to the official (government) position, an attempt has been made to prove that: 1) the effectiveness of the supervision of the National Bank of Ukraine in the activities of banks, including public ones, is low; 2) the size of salaries of heads of large state enterprises is unreasonably overestimated; 3) state enterprises should clearly distinguish between commercial and non-commercial (social) functions; 4) the ineffectiveness of state-owned enterprises (as a prerequisite for their privatization) can only be said when they are cleared of corruption-related individuals and innovatively enriched; 5) the strategic vision of the government regarding the division of state enterprises into three groups (remaining in state ownership, which are intended for privatization in the process of reorganization or liquidation) or the so-called "triage" should be reconsidered in favor of the enterprises of the first group; 6) sale of large privatization objects with the involvement of an investment advisor should be justified from the point of view of national security; 7) all state-owned enterprises (and not only state-owned) should be subordinated to the relevant ministries and departments; 8) the share of state property in Ukraine is critically low; 9) the formation of a socially oriented market economy in Ukraine should take full advantage of the ownership form of ownership.

Conclusion. At first glance, steps and measures for reforming property relations, in particular privatization of state property, are aimed at improving the efficiency of the functioning of the state sector of the economy. But it is possible that, instead of privatization in the context of a socially oriented market economy, we will have a large-scale giper of state ownership by representatives of the kleptocratic authority and the oligarchs approaching them.

Key words: ownership; forms of ownership (state, private, joint stock company); property relations; property relations reform; state property management reform; privatization of state property; efficiency of state enterprises.

*Одержано редакцією 02.02.2018 р.
Прийнято до публікації 10.02.2018 р.*