

**Марина Скиба,**

кандидат наук з державного управління,  
головний консультант відділу економічних стратегій  
Національного інституту стратегічних досліджень

## **Приватизація як інструмент структурних перетворень в економіці України: поняття, основні проблеми та шляхи їх вирішення**

У статті розглянуто сутність процесу приватизації як економічного явища, основні проблеми, вирішення яких дасть змогу прискорити процес завершення приватизації як масштабного соціально-економічного проекту, подано рекомендації щодо удосконалення процесу приватизації в Україні.

*Ключові слова:* стратегія, програма, приватизація, структурні перетворення в економіці.

The article is research of the process of privatization, the basic problems which decision allows to accelerate processes of the end of privatization as the scale social and economic project. The article is given the recommendations of improvement process of privatization in Ukraine.

*Key words:* strategy, program, privatization, structural changes in economy.

*Постановка проблеми.* Зниження темпів економічного зростання, зменшення обсягів виробництва, втрата конкурентних позицій на світових ринках, що спричинено недосконалою структурою форм власності в країні\* та економічних відносин власності, актуалізує проблему пошуку шляхів підвищення ефективності функціонування економіки, підтримання оптимальних співвідношень складових національного господарства та вдосконалення економічних взаємозв'язків.

Одним з інструментів здійснення структурних перетворень, що застосовується у світовій та вітчизняній практиці з метою підвищення ефективності функціонування економіки, є приватизація. Практика останніх років проведення приватизації в Україні беззаперечно доводить, що приватизація з інструменту трансформації економіки перетворилась здебільшого в інструмент політичної боротьби та вирішення фіскальних завдань органів виконавчої влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженню процесів реформування відносин власності присвячені праці багатьох провідних вітчизняних та зарубіжних учених. Так, зокрема, окремі аспекти процесу приватизації розглядаються в роботах С.Білої, В.Гейця, Т.Воронкової, Я.Жаліла,

\* Частка держсектору у ВВП України - 37%, що вище, ніж у більшості розвинених країнах світу (у Канаді, Англії, Італії - близько 15%, у США й Німеччині - близько 20%, у Польщі - 25%) за даними Євростату (включно із соціальним сектором) [7].

С.Мочерного, І.Малого, О.Пасхавера, О.Рудченка, О.Рябченка, О.Святоцького, В.Семенюк-Самсоненко, М.Чечетова, Л.Чуприни, А.Чухна та багатьох інших учених-економістів. Аналіз процесів приватизації знаходить відображення в працях зарубіжних авторів, зокрема таких, як: К.Гелбрейт, К.Ерроу, Дж.Стігліц, Дж.Тобін, М.Фрідман та ін. Але в роботах зазначених авторів не достатньою мірою визначені стратегічні орієнтири та подальші кроки реформування економічних відносин власності в Україні.

*Мета статті* - на основі дослідження сутності приватизації як економічного явища, аналізу приватизаційного процесу виокремити ключові проблеми та виробити низку практичних рекомендацій щодо удосконалення приватизаційних процесів в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Подолання наслідків світової фінансової кризи та відновлення темпів економічного зростання в Україні не можливо здійснити без проведення економічних реформ, спрямованих на усунення структурних диспропорцій у ключових галузях економіки. Здійснення структурних перетворень в економіці, трансформація відносин власності потребує завершення розпочатого ще в 90-ті рр. минулого століття процесу приватизації.

Варто зазначити, що, наділяючи приватною власністю індивідів, держава створює умови для економічної свободи, оскільки саме приватна власність є економічною основою свободи індивіда, його незалежності від держави [1]. Вирішальне значення для формування недержавних форм власності мають роздержавлення і приватизація.

У науковій літературі відсутнє єдине, загальноприйняте визначення терміна "приватизація". Наприклад, у тлумачному словнику термін "приватизація" визначається як передача державної або муніципальної власності (земельних наділів, промислових підприємств, банків, засобів транспорту та зв'язку, акцій, культурних цінностей тощо) за плату або безкоштовно у приватну власність [2]. В економічній літературі можна знайти визначення приватизації як трансформації будь-якої форми власності у приватну, процесу переходу в приватну власність об'єктів, заснованих на державній, змішаній або колективній власності. У наукових джерелах, зокрема, зазначається, що приватизація як форма роздержавлення власності відображає процес докорінної трансформації відносин власності з метою формування приватного сектору як передумови підвищення соціально-економічної ефективності господарювання й піднесення суспільного добробуту на основі становлення та відтворення ринкових відносин, підприємницького середовища, конкуренції [3, с. 538]. Наприклад, Л.Чуприна, досліджуючи процес приватизації, зазначає, що приватизація в широкому значенні як один з аспектів загальної політики дерегулювання економіки означає уповільнення темпів розширення або навіть скорочення державного сектору, що зумовлює

збільшення вкладу приватного сектору в господарський розвиток, наголошуючи на комплексності приватизації та зумовленості процесу зміною політико-економічних умов, посиленням впливу ринкових сил. У вузькому розумінні, на думку зазначеного вище автора, приватизація означає не політику, яка охоплює всі сектори економіки, а повну (або часткову) передачу прав власності на капітал відповідного державного підприємства акціонерному товариству або приватній особі.

У вітчизняному законодавстві поняття приватизації закріплено у ст. 1 Закону України "Про приватизацію державного майна". Зокрема, ця стаття визначає приватизацію державного майна як відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до цього Закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України [4]. Відомий економіст та державний діяч у сфері приватизації О.В.Рябченко під приватизацією розуміє тривалу і системну трансформацію більшої частки державної економіки на платних чи безкоштовних засадах шляхом формування нового носія відносин власності з метою відновлення ефективного ресурсонаповнення і використання економічного потенціалу [5, с. 10]. Під категорією "приватизація державного майна" він розуміє дієвий інституційний засіб свідомого формування в суб'єктів власності мотивів активної й ефективної виробничо-фінансової діяльності. Як бачимо, у політичних, правових, економічних, наукових колах відсутнє єдине визначення терміна "приватизація", але всі вони зводяться до єдиного розуміння приватизації як процесу переходу від загальнодержавної до приватної, кооперативної, асоційованої, колективної та інших форм власності шляхом реформування відносин власності в економіці на ринкових засадах, здійснення структурних перетворень, направлених на активізацію діяльності власника, підвищення ефективності виробництва та економічне зростання країни.

Аналіз досвіду проведення приватизації в країнах Східної Європи наприкінці ХХ ст. дає змогу виокремити позитивні та негативні наслідки приватизаційних процесів для економіки (див. таблицю).

Варто зазначити, що процеси реформування відносин власності на території України розпочались ще у 80-х рр. ХХ ст. разом із виникненням перших кооперативів. Процес приватизації розпочався в складних економічних та правових умовах. Відсутність базових нормативно-правових актів, програмних документів та загальної стратегії, що визначали б хід приватизації, спричинили розвиток нелегального бізнесу, зростання тіньового сектору економіки, що негативно вплинуло на подальше реформування економічної системи країни, формування багатокладної, соціально орієнтованої,

конкурентоспроможної ринкової економіки. На початковому етапі приватизації значна частина державних підприємств в Україні була приватизована за тіншовими схемами шляхом передачі майна в державну власність комерційним підприємствам, що працюють один день. Загалом суттєвими недоліками попередніх років приватизації було поширення тіншових схем та непрозорість процесів прийняття управлінських рішень щодо приватизації тих чи інших об'єктів, із зміною форми власності не змінювався стиль управління підприємствами та організаціями. Перед цими структурами створювалася заборгованість, а їх майно забиралось за рішенням суду нібито для погашення заборгованості.

### Основні позитивні та негативні наслідки приватизаційних процесів для економіки

Позитивні	Негативні
<ul style="list-style-type: none"> <li>• підвищення ефективності функціонування приватного капіталу;</li> <li>• модернізація виробництва;</li> <li>• впровадження новітніх технологій та видів продукції;</li> <li>• запровадження сучасного менеджменту;</li> <li>• зростання мотивації до праці;</li> <li>• поліпшення фінансово-господарського стану підприємств та підвищення ефективності виробництва;</li> <li>• зростання <b>надходжень</b> до бюджету;</li> <li>• створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу;</li> <li>• зростання кількості робочих місць;</li> <li>• розвиток ринкових інституцій;</li> <li>• прискорення структурної перебудови;</li> <li>• поліпшення інвестиційного клімату;</li> <li>• створення умов для сталого розвитку економіки та підвищення конкурентоспроможності національної економіки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• стратифікація та різка поляризація населення за доходами;</li> <li>• зниження рівня соціальних гарантій;</li> <li>• монополізація ринків;</li> <li>• розвиток нелегального бізнесу та зростання тіншового сектору економіки;</li> <li>• підвищення рівня корупції та хабарництва</li> </ul>

У жовтні 1991 р. Верховною Радою України була затверджена "Концепція роздержавлення та приватизації майна державних підприємств, житлового фонду та землі", яка визначила головною метою процесу роздержавлення та приватизації державної власності створення багатокладної соціально орієнтованої ринкової економіки. У березні 1992 р. було прийнято базові нормативно-правові акти у сфері приватизації: закони України "Про приватизацію майна державних підприємств", "Про приватизацію невеликих державних підприємств", "Про приватизаційні папери", а також Постанову ВРУ "Про Державну програму приватизації майна державних підприємств" [6]. Головними цілями Програми були визначені: зміна відносин власності на засоби виробництва з метою їх якісного відтворення та ефективного використання; створення прошарку недержавних власників як основи багатокладної соціально орієнтованої економіки; структурну перебудову економіки; стабілізацію економічного становища; розвиток конкуренції та обмеження монополізму; залучення іноземних інвестицій. Були також визначені пріоритети та умови проведення приватизації, завдання та

прогнози щодо зміни структури власності, заходи щодо організації процесу приватизації на 1992 р. А відтак, липень 1992 р. можна вважати початком легітимного процесу трансформації відносин власності в Україні.

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". Відповідно до ст. 1 даного Закону Державна програма приватизації на 2000-2002 рр. діє до затвердження чергової Державної програми приватизації.

Слід зазначити, що в Програмі економічних реформ України на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", підготовленої Комітетом економічних реформ при Президенті України, чітко визначена необхідність завершення приватизації як масштабного соціально-економічного проекту трансформації державної власності. Тому необхідними є розробка та прийняття нового програмного документа, що врахував би сучасний стан реформ в економіці країни, зумовив нові підходи до проведення приватизації та забезпечив протягом п'яти років завершення процесу приватизації як широкомасштабного соціально-економічного проекту.

Особливої уваги потребує питання приватизації стратегічних підприємств в Україні. Так, за даними Фонду державного майна України, станом на 1 липня 2010 р. процес приватизації охопив 329 акціонерних товариств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави або займають монопольне становище на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг). Непродумана державна політика приватизації стратегічних підприємств, які є основою економічного розвитку в енергетичній сфері, інфраструктурних та комунікативних об'єктів становить суттєву загрозу як національній безпеці країни, так і незалежності України, зокрема, через розрив коопераційних зв'язків, відмову від інноваційного розвитку економіки. Тому необхідною є розробка інструментів, які б забезпечили безпеку приватизаційного процесу та створили найбільш сприятливі умови для розвитку об'єктів у післяприватизаційний період.

У Програмі економічних реформ на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" визначено, що однією із ключових проблем здійснення процесу приватизації в Україні є розгляд приватизації у попередні роки більше як джерела наповнення державного бюджету при недостатній прив'язці до комплексного стратегічного розвитку економіки виходячи із цілісних програм розвитку ключових галузей [7]. Тому необхідним є чітке визначення галузей, пріоритетних для при-

ватизації, і галузей, що переважно залишаються в держвласності, створення для кожної галузі обмеженого списку об'єктів, що не підлягають приватизації, або підтвердження того, що в галузі немає таких об'єктів, і зняття заборони на приватизацію таких підприємств. Зокрема, такими галузями мають бути: електроенергетика; авіабудування; залізничний транспорт; вугільна промисловість; нафтогазовий сектор; житлово-комунальне господарство. Для підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, необхідним є застосування індивідуальних засад при приватизації.

Неефективне управління приватизованими об'єктами, безвідповідальність інвесторів нерідко стає однією з основних причин збиткової діяльності приватизованих підприємств, призводить до банкрутства суб'єктів господарської діяльності. Тому необхідним є посилення повноважень Фонду державного майна України щодо підвищення відповідальності керівників приватизованих об'єктів за ефективність управління об'єктами державної власності, а також здійснення заходів щодо системного підвищення кваліфікації менеджерів вищої ланки.

Важливим є питання закріплення в законодавстві функцій органів приватизації у сфері розпорядження землями. Відсутність у нормативно-правових актах чіткого визначення повноважень державних органів приватизації в галузі земельних відносин призводить до неможливості ефективного здійснення управління державною власністю та виникнення конфліктних ситуацій. Наприклад, ст. 17-1 Земельного кодексу України (ЗКУ) визначає, що державні органи приватизації здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації [8]. Тоді як відповідно до абзацу 2 п. 12 розд. X "Перехідних положень" ЗКУ державні органи приватизації до розмежування земель державної та комунальної власності (станом на 1 квітня 2010 р. в Україні розмежуванню підлягають 29246,5 тис. га земель) здійснюють повноваження щодо розпорядження землями, на яких розташовані державні, в тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, а також продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації. Тобто обсяги повноважень, надані державним органам приватизації, істотно різняться, невизначеним залишається і спосіб виконання функцій державних органів приватизації, тож застосування вказаних вище норм ЗКУ на практиці супроводжується суттєвими проблемами. Тому необхідним є чітке закріплення в законодавстві функцій органів приватизації у сфері розпорядження землями, а саме: передачі земельних ділянок в оренду; надання земельних ділянок у користування із земель державної власності; припинення права користування земельними ділянками

державної власності; передачі земельних ділянок державної власності, у тому числі разом із розташованими на них об'єктами права державної власності, у комунальну власність відповідно до законодавства шляхом внесення змін до Земельного кодексу України.

На важливості забезпечення суспільної довіри до приватизаційних процесів наголошує Я.Жаліло, пропонуючи під час формування та здійснення державної політики у сфері приватизації зробити акцент на: відкритому й зрозумілому формулюванні стратегії приватизації у загальному контексті стратегії розвитку економіки України; забезпеченні прозорості та аргументованості політичних рішень щодо приватизації ключових підприємств національної економіки; відкритій системній протидії будь-яким способам тіньового відчуження об'єктів державної власності; забезпеченні прозорості процесів приватизації та їх системного моніторингу [9].

*Висновки.* Основними проблемами, що потребують розв'язання з метою завершення приватизації як широкомасштабного проекту, є:

- відсутність єдиної загальної стратегії подальшого здійснення приватизаційних процесів, яка б відповідала сучасним реаліям в економіці та її комплексному стратегічному розвитку;
- наростання ризиків для безпеки держави у зв'язку з відсутністю ефективних механізмів здійснення приватизації стратегічних підприємств;
- обмеженість повноважень державних органів приватизації у сфері земельних відносин, що, у свою чергу, унеможлиблює ефективне виконання завдань щодо продажу об'єктів приватизації разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані;
- неврегульованість правовідносин у земельній сфері, зокрема щодо відносин власності, невизначеність чіткої процедури набуття прав на землю юридичними особами (зокрема з іноземними інвестиціями);
- незабезпеченість належної інформаційної підтримки процесу приватизації;
- неефективне управління приватизованими об'єктами.

Подальший розвиток ринкової економіки, здійснення структурних перетворень та реформування економічних відносин власності в Україні потребує здійснення необхідних кроків щодо:

- зміни моделі приватизації (від фіскальної до інвестиційно-орієнтованої), коли пріоритетом стає підвищення ефективності управління, а не наповнення державного бюджету та приведення у відповідність стратегії приватизації державного майна зі стратегією розвитку економіки України та її окремих галузей (приватизація стратегічних

підприємств має узгоджуватись із ринковою трансформацією галузей, з галузевими програмами приватизації підприємств);

- удосконалення програми приватизації, виділення пріоритетних напрямів, за якими має здійснюватись приватизація, розробки і реалізації комплексу заходів щодо усунення монополізму в процесі перетворення державної власності;
- удосконалення інструментів впливу Фонду державного майна на інвесторів з метою гарантування виконання взятих постприватизаційних зобов'язань;
- визначення та чітке закріплення повноважень Фонду державного майна України щодо розпорядження та продажу земель державної власності, способу їх реалізації;
- удосконалення порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності;
- посилення інформаційного забезпечення приватизаційних процесів в економіці;
- підвищення ефективності управління приватизованими об'єктами шляхом системного підвищення кваліфікації менеджерів вищої ланки, посилення відповідальності керівників підприємств за ефективність управління приватизованими об'єктами.

*Перспективи подальших досліджень.* Відновлення економічного зростання в економіці України потребує визначення шляхів забезпечення ефективності управління об'єктами державної власності в Україні, пошук яких стане темою подальших досліджень автора.

#### **Список використаних джерел**

1. Скиба М. В. Структурна перебудова економіки як один із напрямів формування економічної основи громадянського суспільства / М. В. Скиба // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2001 р. : у 3. т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - Т. 3. - С. 93-95.
2. Гончаров С. М. Тлумачний словник економіста / С. М. Гончаров, Н. Б. Кушнір. - Рівне : НУВГП, 2008. - 264 с.
3. Базилевич В. Д. Економічна теорія: Політекономія : підручник / В. Д. Базилевич. - К. : Знання-Прес, 2008. - 719 с.
4. Закон України "Про приватизацію державного майна" // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 24. - Ст. 348.
5. Рябченко О. В. Приватизація у промисловому секторі економіки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 / О. В. Рябченко. - Дніпропетровськ, 2000. - 20 с. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/scripts/wwwi32.exe>



6. Про Державну програму приватизації : Постанова Верховної ради України від 10 трав.1994 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 19. - Ст. 113.

7. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. - Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

8. Закон України про приватизацію державного майна // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 24. - Ст. 348.

9. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. - К. : НІСД, 2009. - 336 с.

**Віталій Толуб'як,**

*кандидат наук з державного управління,*

*докторант кафедри економічної політики НАДУ*

### **Світова фінансова криза: виклики та висновки для пенсійних фондів**

У статті проаналізовано здійснювані заходи урядами та пенсійними фондами зарубіжних країн щодо реагування за наслідками економічної кризи та визначено напрями державної політики щодо подальшого розвитку пенсійного забезпечення в Україні.

*Ключові слова:* державна політика, пенсійна система, пенсійна реформа, пенсійний фонд, інвестиційна політика, фінансова криза, фінансові ризики, демографічна ситуація, пенсійний вік, пенсійні внески.

In the article it is analyzed the measures carried out by foreign governments and pension funds in order to mitigate the effects of an economic crisis. It is proposed the directions of public policy concerning the subsequent development of pension system provision in Ukraine.

*Key words:* public policy, pension system, pension reform, pension fund, investment policy, financial crisis, financial risks, demographic sets, pension age, pension contributions.

*Постановка проблеми.* Заснована в 1820 р. О.Бісмарком у Німеччині і прийнята в багатьох інших країнах світу солідарна пенсійна система була створена як фінансова піраміда, яка працює ефективно до того часу, поки кількість учасників зростає, а кількість одержувачів залишається сталою або має незначні темпи зростання. Зменшення кількості населення, зростання тривалості життя, старіння населення та зміна його вікової структури, дефіцит Пенсійного фонду та складна економічна ситуація, що викликана фінансовою кризою, посилює актуальність питання подальшого реформування пенсійного забезпечення в Україні та багатьох країнах світу незалежно від рівня їх економічного розвитку. У зв'язку з цим є необхідність здійснення подальших досліджень формування пенсійного забезпечення