

Ольга Сафронова,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління
національним господарством НАДУ

Ризики реалізації державної приватизаційної політики в сучасних умовах України

На підставі аналізу положень Державної програми приватизації на 2012-2014 рр. у статті визначено основні ризики трансформації відносин власності в сучасних умовах України. У зв'язку із цим уточнено механізми реалізації державної приватизаційної політики для створення передумов посткризової модернізації національної економіки.

Ключові слова: державна політика приватизації, трансформація відносин власності, приватний сектор економіки.

On the basis of analysis of norms of State privatization program for 2012-2014 in the article it is identified the main risks in the process of property relations' transformation in contemporary situation in Ukraine. In this relation it is specified the mechanisms for realization of public policy in the sphere of privatization in order to create preconditions for postcrisis modernization of national economy.

Key words: public policy of privatization, transformation of property relations, private sector of economy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Посткризова модернізація господарської системи нашої країни має базуватися на новій моделі економічного зростання, основою якої має стати стабільна позитивна динаміка приватного попиту. Виконання цього завдання значною мірою пов'язується з реалізацією Державної програми приватизації на 2012-2014 рр., яка була нещодавно прийнята Верховною Радою України [1]. Просуненню реформ сприятиме чітке визначення повноважень Фонду державного майна у сфері приватизації, оренди, відчуження, управління об'єктами державної власності, професійної оцінної діяльності, зафіксовані в Законі України "Про Фонд державного майна України" [2].

Процес зміни форми власності державних підприємств пов'язаний із певними ризиками, інституційними обмеженнями. Досягнення бажаних результатів здійснення приватизаційних заходів значною мірою залежить від того, наскільки повно і послідовно враховуються ці чинники при прийнятті відповідних господарських рішень. За цих обставин уявляється надзвичайно важливим оцінити реальні можливості втілення положень, закріплених у новому приватизаційному законодавстві, з позицій створення необхідних передумов для модернізації національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку приватизаційних реформ у країнах із транзитивною економікою активно обговорюється сучасними науковцями і практиками. Цій проблематиці, зокрема, присвячені праці С.П.Глінкіної [3], В.І.Кошкіна [4], М.В.Чечетова [5], а також роботи низки провідних наукових центрів - Національного інституту стратегічних досліджень [6], Центру економічного розвитку [7], Інституту економічної політики ім. Є.Т.Гайдара [8]. У цих публікаціях увага дослідників зосереджується в основному на з'ясуванні пріоритетів і механізмів приватизації об'єктів державної власності в умовах глобальних господарських зрушень і, зокрема, при здійсненні урядових антикризових програм. Можливості ж використання відповідних механізмів як потужних інституційних імпульсів для розвитку трансформаційних економік у посткризовий період висвітлені недостатньо.

З огляду на це *метою статті* є визначення основних ризиків реформування відносин власності в сучасних умовах України на основі аналізу положень Державної програми приватизації на 2012-2014 рр., уточнення комплексу заходів, зорієнтованих на зменшення цих ризиків та використання приватизаційних механізмів для посткризової модернізації національної економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових досліджень. На відміну від багатовекторності попередніх програм щодо визначення цілей і завдань реалізації, задекларована мета Державної програми приватизації на 2012-2014 рр. одна - сприяти оптимізації частки державного сектору за критерієм збільшення конкурентоспроможності та вивільнення держави від невластивих для неї функцій в умовах ринкової економіки [1].

Як механізми досягнення цієї мети визначено, зокрема: забезпечення високих темпів приватизації державних об'єктів, щодо яких не встановлено заборону та обмеження на приватизацію і які є надлишковими для виконання державою своїх функцій; застосування індивідуальних засад приватизації підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, підприємств з ознаками домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг) та таких, що потребують спеціального підходу у зв'язку з тим, що використовують в процесі виробництва унікальні ресурси та нематеріальні активи (група Г); залучення до приватизації інвесторів, заінтересованих у довгостроковому розвитку підприємств після приватизації; підвищення рівня привабливості приватизації для інвесторів, формування позитивного іміджу приватизації в Україні та світі.

Очікується, що виконання Програми дасть змогу [1]:

- завершити широкомасштабний процес трансформації відносин власності та оптимізувати державний сектор; створити умови для приватизації

об'єктів, подальше перебування яких у державній власності є економічно недоцільним; сприяти забезпеченню економічного зростання;

- зменшити частку державного сектору в економіці до 25-30% ВВП. У державному секторі буде сформовано виробничий комплекс, який спроможний забезпечити ефективне виконання державою своїх функцій;

- залучити великі обсяги приватного капіталу, в тому числі іноземного;
- створити потужні вертикально інтегровані структури, конкурентоспроможні на світовому ринку, провести модернізацію виробництва, впровадити новітні технології, створити нові види продукції, впровадити сучасний менеджмент;

- створити базу для розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва та адаптації його до ринкових умов;

- зменшити навантаження на державу з управління державним сектором, що забезпечить підвищення ефективності управління.

Сукупний вплив зазначених чинників має сприяти переходу на нову модель економічного зростання, зорієнтовану не на державні витрати, а на суттєве збільшення попиту приватного сектору національної економіки [4, с. 104-105; 6, с. 11-12]. Оцінюючи з цих позицій новації приватизаційного законодавства, можна зробити висновок, що вони не позбавлені внутрішніх суперечностей, насамперед у частині визначення завдань і засобів їх виконання. Внаслідок цього досягнення основної мети Державної програми приватизації на 2012-2014 рр. може стикнутися із численними ризиками і проблемами.

Це стосується, зокрема, ризиків, пов'язаних із використанням "індивідуалізованого" підходу до приватизації підприємств групи Г в умовах невідпрацьованості нових правових конструкцій реалізації необхідних заходів. Зрозуміло, що продаж об'єктів у стратегічних галузях і секторах природних монополій обов'язково передбачає розробку індивідуальних технологій приватизації. Однак численні прогалини в нормативно-правовому супроводі такого роду механізмів (насамперед відсутність чітких критеріїв їх застосування) можуть стати причиною поширення різноманітних схем лобювання та "адміністративних торгів" між уповноваженими державними структурами і зацікавленими особами. Через неврегульованість процедур і правил їх застосування боротьба груп із різними поглядами на механізми продажу того чи іншого об'єкта групи Г може стати ще більш непрозорою. У результаті будуть встановлені суттєві формальні і неформальні обмеження для участі в приватизації "зовнішніх" (зокрема іноземних) інвесторів, створені додаткові штучні преференції для окремих "наближених" груп покупців [7, с. 77-79].

За цих обставин виникає ще один ризик реалізації зазначеної програми приватизації - ризик нерівного, вибіркового ставлення до потенційних інвесторів. Розпливчатість зафіксованого в ній формулювання щодо "залу-

чення до приватизації інвесторів, заінтересованих у довгостроковому розвитку підприємств після приватизації" дає змогу по-різному тлумачити спосіб виконання цього завдання. Це, можливо, означатиме встановлення більш чітких зобов'язань інвестора щодо модернізації виробництва в постприватизаційний період, але й не виключено, що таким чином буде закріплюватися намагання владних структур орієнтуватися на збереження усталеного кола власників, технології взаємодії з якими вже достатньо відпрацьовані.

Невизначеність правил і непрозорість мотивів учасників, з одного боку, знижує передбачуваність політики приватизації об'єктів групи Г і суттєво зменшує ймовірність отримання таких результатів як "залучення великих обсягів приватного капіталу, в тому числі іноземного" та "підвищення рівня привабливості приватизації для інвесторів, формування позитивного іміджу приватизації в Україні та світі". З другого боку, інтерес потенційних покупців з "ближнього кола" до розвитку приватизованого бізнесу в цьому разі обмежується виключно реалізацією операторських функцій з управління майном відповідно до встановлених неформальних обмежень і вимог, а тому не передбачає повноцінну реалізацію набутих ними власницьких повноважень. Відтак контроль державних структур за діяльністю приватизованих об'єктів реально посилюється. При цьому публічні інтереси стосовно цих компаній залишаються невизначеними, через що вони можуть бути досить легко підмінені галузевими або приватними. У майбутньому це може стати підґрунтям для виникнення в суспільстві серйозних сумнівів щодо "справедливості" продажів зазначених об'єктів державної власності і поширення ідей щодо радикального перегляду їх результатів.

Включення до числа пріоритетів реалізації аналізованої програми положення щодо "створення потужних вертикально інтегрованих структур, конкурентоспроможних на світовому ринку..." зумовлює ризик розширення в процесі приватизації різноманітних державних і квазідержавних структур - державних холдингів, національних акціонерних компаній тощо. Справа в тому, що в зазначеному документі чітко не визначено, в яких саме сферах або галузях національної економіки доцільно створювати такого роду господарські об'єднання. При цьому в чинному українському законодавстві відсутні норми, що унеможливають використання державного майна як внеску до статутного капіталу іншої компанії або на передачу майна в управління державним корпораціям. При застосуванні такого способу "приватизації" кількість великих підприємств - об'єктів державної власності, дійсно, буде знижуватися, проте водночас суттєво розширюватимуться масштаби і сфери діяльності інтегрованих компаній, у статутному капіталі яких зберігатиметься державна частка [8, с. 451-452].

Як наслідок, замість задекларованого в програмі зменшення частки державного сектору в економіці до 25-30% ВВП відбудеться лише перероз-

поділ державних активів та їх подальша консолідація на рівні окремих компаній з участю держави. Зрозуміло, що за цих умов жодного реального "зменшення навантаження на державу з управління державним сектором економіки" не спостерігатиметься. Навпаки, зростатиме кількість компаній - претендентів на державну допомогу без урахування того, наскільки ефективною є їх господарська діяльність і наскільки конкурентоспроможною є їх продукція.

Зберігає значення й ризик, зумовлений внутрішніми суперечностями базових цільових установок приватизації, насамперед при вирішенні "традиційного" питання щодо орієнтації на "бюджетний" чи "структурний" варіант її реалізації. В межах першого підходу ключове значення має точність оцінки активів, вибір "вдалого" моменту приватизації, а встановлення яких-небудь умов (передусім інвестиційного характеру), що стосуються подальших дій покупця щодо приватизованого майна, визнається недоцільним. При запровадженні другого - "структурного" - підходу суттєву роль відіграють чинники, пов'язані з визначенням пріоритетів довгострокового розвитку відповідних компаній та дотриманням покупцем інвестиційних зобов'язань при їх реалізації [3, с. 142-145; 5, с. 464-465]. Прийняття інвестиційних умов продажу при приватизації державного майна знижує зацікавленість потенційних покупців і тому йде у "розріз" до завдання максимізації бюджетних надходжень від здійснення відповідних заходів [7, с. 77; 8, с. 453].

В аналізованій програмі чітких положень щодо розмежування умов застосування зазначених підходів щодо різних об'єктів державної власності не міститься, отже, підвищується ризик прийняття відповідних "вольових" рішень і розширення малопрозорої позиційної боротьби прихильників різних варіантів здійснення приватизації. До того ж слід визнати, що за всієї привабливості "структурного" пріоритету приватизації з позицій довгострокового розвитку національної економіки домінуюче значення в найближчій перспективі буде мати "бюджетний" підхід.

За цих обставин виникає ще один ризик реалізації нової програми приватизації - ризик надмірної "фіскалізації" процесу її здійснення, його надмірної підпорядкованості короткостроковим цілям забезпечення надходжень до бюджету. Внаслідок цього більш важливі в довгостроковому періоді завдання приватизації - структурні перетворення, стимулювання розвитку стратегічних підприємств і галузей національної економіки - невпинно відійдуть на другий план. Досить прогнозованим у цьому зв'язку є й ризик посилення на владному рівні конкуренції різних підходів до приватизації і розширення умов для "тіньової" боротьби інтересів. Суперництво цих інтересів може призвести до формування недостатньо нормативно врегульованих компромісів, які розширюють можливості прийняття "індивідуалізованих" рішень щодо окремих компаній, а відтак служать підґрун-

тям для посилення ризику консервації існуючої моделі управління приватизаційним процесом.

Окреслені ризики реалізації нової Державної програми приватизації не є фатальними - існує широка сукупність можливих механізмів їх мінімізації. Деякі із них уже зафіксовані в згаданому документі. Це, зокрема, залучення на конкурсних засадах радників (уповноважених осіб) до роботи з підготовки до приватизації підприємств групи Г; встановлення обмежень стосовно допуску до приватизації державних об'єктів для окремих категорій покупців (юридичних осіб, зареєстрованих в офшорних зонах чи країнах, включених FATF до списку країн, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; юридичних осіб, у майні яких частка державної власності становить більш як 25%; осіб, які безпосередньо чи опосередковано контролюються вищезазначеними особами) тощо [1].

Однак, на нашу думку, цих заходів недостатньо, аби унеможливити виникнення окреслених вище ризиків приватизаційної політики. Для досягнення основної мети зазначеної Державної програми - "оптимізації частки державного сектору за критерієм збільшення конкурентоспроможності та вивільнення держави від невластивих для неї функцій в умовах ринкової економіки" - необхідно насамперед чітко визначитися, виконання яких саме функцій підприємствами державного сектору економіки безпосередньо служить реалізації цього завдання. Йдеться не про нормативне установлення їх конкретного переліку, оскільки це слабо вплине на прийняття практичних рішень у сфері приватизації через немінучу концептуальність такого роду визначень. Більш раціонально запровадити порядок регулярного представлення уповноваженими органами влади розгорнутих і структурованих аргументів для збереження того чи іншого підприємства у власності держави (за відсутності планів приватизації), забезпечення публічності цих документів і проведення процедури їх регулярної незалежної експертизи. Процедури і правила проведення такого представлення доцільно закріпити на законодавчому рівні. Законодавчого оформлення також потребує визначення критеріїв застосування "індивідуалізованих" механізмів приватизації підприємств групи Г, використання приватизаційних коштів на розвиток компаній та належну мотивацію менеджерів при підготовці до продажу.

Аби зменшити ризик немотивованого "розростання" державного сектору за рахунок створення державних холдингів або національних акціонерних компаній доцільно зафіксувати чітко визначення "стратегічних галузей" щодо формування відповідних інтегрованих структур. Уявляється доречним у нормативно-правових документах, які регулюють діяльність відповідних господарських об'єднань, заздалегідь визначити умови і строки їх наступної приватизації. Для покращення конкурентних засад ведення бізнесу

варто було б законодавчо установити систему істотних обмежень для входу компаній із участю держави в конкурентні сектори національної економіки, сформувавши стимули для виводу їх непрофільних активів.

Видається надзвичайно важливим синхронізувати проведення приватизаційних заходів із розвитком системи державного регулювання на окремих ринках. З цією метою варто в довгострокових концепціях, програмах реформування і розвитку окремих галузей національної економіки окремими пунктами або розділами "прописувати" довгострокові плани оптимізації їх державного сектору, у тому числі - шляхом приватизації відповідних об'єктів. Такого роду заходи посилюватимуть позиції "структурного" підходу до здійснення приватизаційних заходів і, відповідно, сприятимуть створенню передумов для посткризової модернізації економіки України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведений аналіз засвідчив, що реалізація державної приватизаційної політики в сучасних умовах України супроводжується певними ризиками, до числа яких належать такі ризики використання "індивідуалізованого" підходу до приватизації підприємств групи Г в умовах невідпрацьованості нових механізмів продажу; нерівного, вибіркового ставлення до потенційних інвесторів; розширення в процесі приватизації різноманітних державних і квазі-державних структур; підпорядкованості приватизаційного процесу виключно короткостроковим цілям забезпечення надходжень до бюджету та інші.

Для мінімізації цих ризиків уповноваженим органам влади доцільно використовувати ряд "запобіжних" механізмів. Виконання цього завдання передбачає, зокрема, запровадження практики регулярного представлення розгорнутих і структурованих аргументів для збереження того чи іншого підприємства у власності держави (за відсутності планів приватизації), внесення змін до чинного приватизаційного законодавства (зокрема закріплення чітких критеріїв застосування "індивідуалізованих" механізмів приватизації підприємств групи Г та стратегічних галузей, щодо яких буде визнано доцільним створення інтегрованих структур за участю держави, фіксація умов і строків їх наступної приватизації тощо). Важливою передумовою підвищення ефективності приватизаційної політики в сучасних умовах господарювання є синхронізація проведення відповідних заходів із розвитком системи державного регулювання на окремих ринках та секторах національної економіки. Це дасть змогу стимулювати розвиток приватного попиту та створити необхідні передумови для використання його потенціалу для посткризової модернізації господарської системи України.

Перспективними напрямками подальших досліджень вважаємо аналіз впливу приватизаційних процесів на становлення інтегрованих корпоративних структур в економіці України, визначення дієвих механізмів забезпечення регуляторного впливу держави на їх розвиток в сучасних умовах господарювання.

Список використаних джерел

1. Закон України про Державну програму приватизації на 2012-2014 роки від 31 січ. 2012 р. № 4335-VI. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>
2. Закон України про Фонд державного майна України від 9 груд. 2011 р. № 4107 VI. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4107-17/print1325597566600912>
3. Глинкина С. П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность : монография / С. П. Глинкина ; Ин-т экономики РАН. - М. : Наука, 2006. - 235 с.
4. Кошкин В. Приватизация для модернизации страны / В. Кошкин // Проблемы теории и практики управления. - 2010. - № 2. - С. 101-109.
5. Чечетов М. В. Приватизація: теорія, методологія, практика : монографія / М. В. Чечетов. - К. : ІВЦ Держкомстату України, 2005. - 645 с.
6. Українська приватизація: перспективи та пріоритети : аналітична доповідь і матеріали "круглого столу" / Я. А. Жаліло [та ін.]. - К. : НІСД, 2008. - 58 с.
7. Українська приватизація: групи інтересів, причини кризи, шляхи її подолання / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва. - К. : Центр екон. розвитку, 2008. - 85 с.
8. Российская экономика в 2010 г. : тенденции и перспективы / ред. кол. : С. Синельников-Мурылев, А. Радыгин, Н. Главацкая. - М. : Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара, 2011. - Вып. 32. - 592 с.

Ольга Соколова,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри управління
національним господарством НАДУ

Амортизаційна політика в системі антикризового регулювання економіки

У статті розкрито сутність амортизаційної політики як важливої складової в системі регулювання економічного розвитку та впливу на характер розширеного відтворення. Проаналізовано існуючу амортизаційну політику в Україні та запропоновано рекомендації щодо посилення її мотиваційної складової до пришвидшеного оновлення основного капіталу.

Ключові слова: амортизаційна політика, амортизаційні відрахування, основний капітал, просте і розширене відтворення, інвестиційна діяльність, економічний розвиток.