

Література.

1. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління / В. Керецман // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 51–55.
2. Іжа М. М. Використання теорій регіонального розвитку в Україні / М. М. Іжа // Держава і право: Зб. Наук. праць. Юр. і політ. науки. – Вип. 52. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 602–607.
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – Учебник для вузов; Гос. ун-т. – Высшая школа экономики. – 4-е изд. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
4. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление / А. И. Гаврилов. – Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.
5. A Theory of Governing the Public's Business: Redesigning the Jobs of Boards, Councils, and Commissions // PUBLICMANAGEMENT REVIEW, VOLUME 3, ISSUE 1, MAR. 2001 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://media.johnwiley.com.au/product_data/excerpt/41/07879584/0787958441.pdf. – Назва з екрану.
6. Ровинська К. І. Державне регулювання системи корпоративного управління банків в Україні / К. І. Ровинська // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2010. – № 6 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd /2010-6>. – Назва з екрану.

УДК 351:338.246

Оксана Сирота

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ СТРАТЕГІЧНИХ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ

В статті розглянуто механізми здійснення приватизації об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, обґрунтовано необхідність врахування галузевих особливостей при приватизації таких об'єктів, проаналізовано організаційно-правові підходи щодо визначення переліку стратегічних галузей.

Ключові слова: приватизація об'єктів, що мають стратегічне значення, критерії віднесення об'єктів до таких, що мають стратегічне значення, перелік стратегічних галузей економіки, механізм «секторної» приватизації.

Необхідність структурних перетворень відносно власності в Україні є очевидною – різноманіття форм власності та господарювання складають фундамент функціонування ринкової економіки. Проведення масової приватизації, інших процесів відчуження державного майна, а також розвиток недержавних

форм господарювання призвели до суттєвого зменшення частки державного сектору в українській економіці, відбулися значні зміни його структури.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки планується завершити до 2014 року приватизацію як широкомасштабний соціально-економічний проект трансформації державної власності в Україні. Метою реформ є залучення інвестицій для забезпечення інноваційного розвитку економіки, особливо в стратегічних та інфраструктурних галузях. Скорочення обмежень для включення до приватизації державних об'єктів дозволило залучити до приватизації підприємства паливно-енергетичного комплексу, приватизації підлягатимуть природні монополії, науково-дослідні установи, підприємства інфраструктурних галузей та оборонно-промислового комплексу. Безпечно для національних інтересів функціонування стратегічних галузей при залученні приватних інвесторів вимагає зміни підходів до системи державного регулювання в частині збереження державного впливу у стратегічних галузях після їх приватизації. На даному етапі трансформаційних перетворень, коли продовження реформ в країні вимагає відкриття стратегічних сфер для входження приватного капіталу, особливого значення набуває обґрунтування технології проведення приватизації підприємств в стратегічних та інфраструктурних галузях.

Дослідження теоретичних та практичних проблем здійснення приватизації стратегічно важливих підприємств знайшли відображення у працях таких науковців: О. Бондаря, О. Пасхавера, Л. Верховодової, К. Гесвої, І. Жалніної та ін. В той же час, не зважаючи на значний інтерес науковців до аналізованої проблематики, недостатньо досліджені організаційно-правові механізми здійснення приватизації підприємств стратегічних галузей.

Метою дослідження є розроблення механізмів врахування галузевих особливостей при приватизації підприємств стратегічно важливих галузей.

Державна програма приватизації на 2000–2002 роки визначила курс на приватизацію стратегічних та великих державних об'єктів виключно за кошти з урахуванням їх індивідуальних особливостей. Це стало початком орієнтації приватизації на реальних інвесторів, які могли забезпечити ефективний розвиток підприємств після приватизації.

В Україні статус стратегічного застосовується тільки для окремих об'єктів, при цьому законодавчо не введено поняття «стратегічно важливе підприємство». О. Бондар пропонує під стратегічними підприємствами розуміти підприємства, діяльність яких спрямовано на забезпечення сировинними, енергетичними та іншими виробничими і споживчими ресурсами, а також підприємств експортної орієнтації, які опосередковано доповнюють дефіцит у стратегічних ресурсах [1, с. 4]. Інше за змістом та сутністю визначення, з яким ми цілком погоджуємося, дає І. Жалніна, яка рекомендує вважати стратегічно важливими підприємства, діяльність яких суттєво впливає на безпеку та ефективність національної економіки, її інноваційний розвиток, а також життєдіяльність населення шляхом реалізації науково-технічного, інноваційного, експортного, інфраструктурного потенціалу, виробництва прогресивної, соціально значущої або імпортозамісної продукції завдяки наявності особливих умов функціонування чи стратегічного ефекту як здатності отримувати економічний ефект чи запобігти втратам, зумовленим неможливістю реалізувати інтереси майбутнього розвитку підприємства чи відповідної сфери діяльності [2, с. 6].

© Сирота О.А., 2012.

Кабінетом Міністрів України нормативно затверджено критерії віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (таблиця 1), та Перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, станом на жовтень 2012 року, включав 395 підприємств [10]. Починаючи

Відповідно до Державної програми приватизації на 2000–2002 роки [6], для об'єктів групи Г, до яких відносяться цілісні майнові комплекси підприємств або пакети акцій ВАТ, що на момент прийняття рішення про приватизацію займали монополіне (домінуюче) становище на загальнодержавному ринку відповідних товарів і послуг або мали стратегічне значення для економіки та безпеки держави, було застосовано технологію індивідуальної приватизації. Модель приватизації на індивідуальних за-

Таблиця 1

**Критерії віднесення до об'єктів державної власності,
що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави
(розроблено автором на основі [9])**

Ознака критерію	Об'єкти державної власності, що мають стратегічне значення
1. За належністю до відповідних галузей та видів економічної діяльності	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства паливно-енергетичного комплексу, які забезпечують цілісність об'єднаної енергетичної системи; • підприємства, що здійснюють транспортування хімічних продуктів магістральними трубопроводами та обслуговування таких трубопроводів; • підприємства, що здійснюють геологічне вивчення і розробку нафтогазоносних надр, видобування та переробку корисних копалин загальнодержавного значення; провадять топографо-геодезичну, картографічну, гідрометеорологічну діяльність; • підприємства, що провадять діяльність у сфері телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку, державні радіо- і телекомпанії; • підприємства залізничного транспорту загального користування, автомобільного, морського та річкового транспорту, авіаційної та ракетно-космічної промисловості.
2. За місцем, яке займає на ринку	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства – суб'єкти природних монополій, які провадять діяльність на загальнодержавному ринку товарів; • підприємства, частка продукції яких на загальнодержавному ринку товарів, що має важливе соціально-економічне значення, перевищує 35 %.
3. За гарантією захисту громадян	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства, уналежнені до категорій цивільної оборони; • підприємства, контроль за діяльністю яких з боку держави гарантує захист громадян від наслідків впливу неконтрольованого виготовлення, використання або реалізації небезпечної продукції, послуг або небезпечних виробництв; • хлібоприймальні та хлібозаготівельні підприємства, що забезпечують розміщення і зберігання матеріальних цінностей державного резерву, в тому числі мобілізаційних запасів.
4. За кількістю працівників	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства, середньооблікова кількість штатних працівників яких перевищує 5 тис. осіб.
5. За належністю до наукової діяльності	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства, які становлять науковий і науково-технічний потенціал держави та є виконавцями загальнодержавних цільових науково-технічних програм і державних замовлень.
6. За податковими надходженнями	<ul style="list-style-type: none"> • підприємства, які належать до категорії великих платників податків.

з 2005 року до вищезазначеного переліку додано 29 позицій, 65 об'єктів виключено. Періодичні зміни, які вносяться до переліку, та виключення із переліку, в результаті чого відбуваються звуження кількості підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, дозволяють уникнути під час приватизації особливих вимог, які пред'являються до продажу стратегічних підприємств. Зокрема, відповідно до внесених змін від 23.02.2011, із вищезазначеного Переліку було вилучено 24 енергогенеруючі та енергопостачальні підприємства, які до цього часу проходили процеси приватизації як стратегічні об'єкти. Такі зміни до Переліку можуть призводити до таких негативних наслідків у процесі діяльності підприємств у післяприватизаційний період як зміна профілю підприємств, руйнування коопераційних зв'язків, навмисне закриття, виведення за кордон нематеріальних активів [12].

садах полягала у вивченні попиту на конкретний об'єкт приватизації, врахуванні кон'юнктури ринку, на основі цього – визначенні способу продажу, який максимально враховує особливості виробничо-технічного та фінансово-майнового стану кожного підприємства, що підлягає приватизації, проведення передприватизаційної підготовки підприємств, продажу цілісного майнового комплексу або пакетів акцій ВАТ, створених у процесі приватизації та корпоратизації, з установленням спеціальних кваліфікаційних вимог для покупця, у тому числі промислового інвестору, та умови, яких інвестор повинен дотримуватись для забезпечення ефективного функціонування підприємства у післяприватизаційний період. Крім того, приватизація таких підприємств здійснюється за погодженням з Антимонопольним комітетом України.

Проте, в період 2000–2004 рр. приватизація почала використовуватися владою як інструмент розподілу

стратегічних державних підприємств між наближеними до неї бізнес-групами. Особливо негативного характеру приватизація набула у 2003–2004 рр., коли в очікуванні президентських виборів з'явилися побоювання зміни існуючої влади. Ці очікування спровокували в повному сенсі «ажіотажний» розпродаж державних стратегічних, високоліквідних підприємств. При цьому широко використовувалися легітимні формально, але не по суті способи одержання прав власності [4]. За оцінками фахівців центру економічних реформ CASE, так відбувається приватизація і зараз. І якщо за часів Л. Кучми квітнула роздача одноразових рент – державна власність продавалася за безцінь, але різним покупцям, – то зараз головну небезпеку становить саме монополізація. Ціни продажу дещо зросли, але цілі галузі продаються в одні руки, як, наприклад, енергетичні та газорозподільні компанії. Відверто прихильне ставлення Уряду до утворення монополій є однією з вагомих підстав стверджувати, що відбувається свідомо консолідація цього устрою. Тобто, приватизація відбувається успішно, але без жодної конкуренції [11].

Використання «тіньових» схем при приватизації об'єктів групи Г пов'язані з можливістю встановлення кваліфікаційних вимог для відбору покупців таких об'єктів; створився механізм «адресної» приватизації, коли кваліфікаційні вимоги формувалися під конкретного покупця, відсікаючи інших конкурентів.

При переході до індивідуальної приватизації недооцінений рівень складності привабливих об'єктів стратегічних виробничих комплексів (таких, як енергетика, транспорт, природокористування, авіабудування). Діючі технології приватизації за інерцією масової приватизації і на цей час розглядають ізольовано як об'єкт окреме підприємство:

- поза зв'язком цього підприємства з господарським комплексом;
- за відсутності стратегії реформування відносин власності в цих комплексах і в цілому у виробничому секторі економіки;
- при неготовності держави до ринкового регулювання в галузях підприємств-монополістів, у стратегічних виробничих комплексах за умови їх приватизації;
- без яскраво вираженої урядової політики приватизації, особливо стосовно політично чутливих підприємств [5, с. 88].

Для зниження ризиків для безпеки держави, ринкової конкуренції та соціальної системи при здійсненні приватизації стратегічних підприємств необхідно враховувати не тільки індивідуальні особливості таких об'єктів, а також і особливості ринкової трансформації в стратегічних галузях.

При проведенні приватизації підприємств у стратегічних та інфраструктурних галузях в економічно розвинутих країнах було використано програмний підхід, коли технологія приватизації визначалася не для окремого підприємства, а з урахуванням особливостей відповідного сектору економіки, загальної стратегії реформування відносин власності в цьому секторі та ризиків від зміни форми власності. Великобританія стала першою країною, в якій було запроваджено механізм «секторної приватизації» стратегічних галузей.

У 2003 році при підготовці нової Державної програми приватизації для переходу до системної приватизації стратегічних та інфраструктурних галузей в Україні вперше було зроблено спробу запровадження галузево-програмного підходу. А. Пасхавером було зазначе-

но, що головне завдання сучасного етапу приватизації полягає у реалізації стратегічних цілей ринкової трансформації найбільших базових господарчих комплексів: оборонного, космічного, енергетичного, суднобудівного, авіаційного, а також транспортної і нафтогазової інфраструктури. При виборі стратегії та технології ринкової трансформації базових комплексів економіки необхідно максимально враховувати політичне значення таких комплексів, досвід ринкової трансформації інших галузей, культурні та соціальні особливості країни, а також можливості, обмеження та ризики, пов'язані з проведенням подібної трансформації українською державною машиною [3, с.15].

Проект Державної програми приватизації на 2003–2008 роки передбачав введення такого підходу, коли планування і реалізація процесу зміни форми власності переходило від рівня окремого підприємства до рівня галузі (економічного сектора, технологічного комплексу) в цілому. Процедура підготовки до ринкової трансформації суб'єктів природних монополій і підприємств секторів, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави (було визначено вісім особливо важливих господарських комплексів, зокрема: оборонний, авіабудівний, вугледобувний, залізничний, суднобудівний, електроенергетичний, нафтогазовий, ДАК «Хліб України»), та їх приватизація мала здійснюватися за окремими підпрограмами, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Галузеві підпрограми були повинні визначати особливості приватизації державних підприємств та продажу акцій відкритих акціонерних товариств кожного конкретного комплексу.

У кожній підпрограмі було необхідно визначити: 1) цілі, пріоритети та принципи проведення ринкової трансформації та приватизації підприємств галузі (сектора); 2) межі державної власності: об'єкти, що не підлягають приватизації, казенні підприємства, контрольні пакети акцій, що закріплюються у державній власності; 3) завдання за роками і групами об'єктів щодо обсягів приватизації державного майна; 4) завдання щодо передприватизаційної підготовки підприємств комплексу; 5) заходи щодо залучення покупців, специфічні кваліфікаційні вимоги до покупців; 6) специфічні умови індивідуальної приватизації об'єктів групи Г, які забезпечують збереження після приватизації їх значущих властивостей з точки зору загальнодержавного інтересу; 7) пропозиції щодо продажу консолідованих пакетів акцій технологічних комплексів, що включають групу підприємств (окремих структурних підрозділів), орієнтованих на створення конкурентоспроможного кінцевого продукту; 8) джерела покриття фінансових зобов'язань підприємств; 9) специфічні умови надання державної допомоги, розподілу державних замовлень; 10) особливості участі у приватизації різних груп покупців; 11) прогноз надходження коштів від приватизації та напрями їх використання, включаючи інноваційне оновлення підприємств комплексу [7].

Для надання методичної допомоги у проведенні роботи щодо розроблення програм реформування та розвитку (ринкової трансформації) базових галузей економіки Міністерством економіки України розроблено відповідні методичні рекомендації [8].

Нова приватизаційна стратегія була підтримана Урядом, проте політична конфронтація у Верховній Раді України завадила прийняттю оновленого приватизаційного законодавства.

Протягом 2003–2011 років було зроблено неодноразові спроби нормативного закріплення переліку

стратегічних галузей (через розробку проектів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, внесення змін до законодавчих актів щодо управління об'єктами державної власності, внесення змін до Господарського кодексу та Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та переходу до приватизації підприємств стратегічних галузей на основі галузевих програм реформування (через Указ Президента України № 200/2008, Програму економічних реформ на 2010–2014 роки, проект Державної програми приватизації на 2010–2014 роки).

В прийнятій новій Державній програмі приватизації на 2012–2014 роки не передбачено обов'язковості приватизації в стратегічних галузях лише за наявності галузевих програм розвитку, однак збережено та підсилено індивідуальний підхід до приватизації об'єктів стратегічних галузей. Законодавчо передбачено, що підготовка та приватизація важливих для економіки та безпеки держави підприємств (група Г) здійснюватиметься виключно на засадах індивідуальної приватизації, коли всі етапи та процедури приватизації передбачають врахування індивідуальних особливостей кожного підприємства, вивчення кон'юнктури ринку та попиту на конкретний об'єкт приватизації, врахування поданих бізнес-планів розвитку підприємства після приватизації, визначення способу продажу, який максимально врахує особливості підприємства з метою ефективного функціонування його у післяприватизаційний період. При цьому рішення про приватизацію та затвердження умов продажу об'єктів групи Г та паливно-енергетичного комплексу приймає Кабінет Міністрів України.

⚡ Неузгодженість позицій різних гілок влади щодо питання приватизації стратегічних галузей призвели до гальмування в Україні механізму «секторної приватизації».

Оскільки в Україні нормативно не закріплено критерії віднесення галузей до стратегічних та офіційно не затверджено перелік стратегічних галузей, для забезпечення національних інтересів при приватизації стратегічних галузей необхідно максимально врахувати галузеві особливості всіма наявними способами, зокрема через:

- спеціальні закони, які враховують специфіку приватизації в окремих галузях;
- державні цільові програми розвитку галузей, які за своїм значенням для економіки та безпеки держави можна віднести до стратегічних.

Логіка включення паливно-енергетичного, оборонно-промислового, науково-дослідного комплексу, житлово-комунального сектору, галузей транспорту і зв'язку до стратегічних галузей виходить з того, що частка державної власності в цих галузях досить значна, що дозволяє державі мати безпосередній вплив на їх діяльність та існують реальні та потенційні загрози конкурентоспроможності держави, її економічної незалежності, соціальній безпеці при приватизації об'єктів цих галузей.

Залучення інвестицій на інноваційне оновлення підприємств стратегічних галузей одночасно з нейтралізацією ризиків для економіки, безпеки держави, навколишнього середовища, життя та здоров'я населення при їх приватизації можливе лише при подоланні зіткнення політичних інтересів та виробленні узгоджених позицій, які враховують національні інтереси України.

В подальшому доцільно дослідити питання регулювання доступу іноземних інвесторів при приватизації підприємств стратегічних галузей.

1. Бондар О. М. Організаційно-економічний механізм приватизації стратегічних підприємств (на матеріалах промислових підприємств України) : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук.: спец 08.06.01 / О. М. Бондар. – К., 2001. – 21 с.

2. Жалніна І. О. Науково-методичні основи державного регулювання стратегічно-важливих підприємств: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук.: спец. 08.00.03 / І. О. Жалніна. – К., 2009. – 23 с.

3. Пасхавер О. Й. Політичні, культурні та економічні умови майбутньої приватизації в Україні – формування стратегічних цілей/ Підтримка Уряду України при формуванні стратегічних завдань Державної програми приватизації на період з 2003 по 2008 рр. та визначенні пріоритетів її реалізації. Консультаційний проект Федерального Уряду Німеччини з питань приватизації в Україні / О. Й Пасхавер. – К.: Альфа-Принт, 2003. – 278 с.

4. Питання легітимізації результатів приватизації в уявленнях широких верств населення. Аналітична довідка/ Центр соціально-економічних досліджень CASE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>. – Назва з екрану.

5. Приватизація та реприватизація в Україні після «помаранчевої» революції / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва // Центр економічного розвитку. – К.: «Міленіум», 2006. – 106 с.

6. Про Державну програму приватизації: Закон України від 18.05.2000 № 1723-III / Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1723-14>. – Назва з екрану.

7. Про Державну програму приватизації на 2003-2008 роки: проект Закону України (реєстр. № 3172 від 02.07.2003)/ Сайт Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14342. – Назва з екрану.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення програм реформування та розвитку (ринкової трансформації) базових галузей економіки: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 12.09.2003 №252 / Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>. – Назва з екрану.

9. Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 999 / Сайт Кабінету Міністрів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>. – Назва з екрану.

10. Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734 / Сайт Кабінету Міністрів України - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

11. «Реформи» на півдорозі: консолідація «старого» ладу замість модернізації/ Звіт Центру соціально-економічних досліджень CASE / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=news&act=view&newsid=344&miid=1>. – Назва з екрану.

12. Щодо впливу державної політики приватизації стратегічних підприємств на модернізаційні перетворення у промисловості України. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/809>. – Назва з екрану.