

**Катерина Бачинська**

старший викладач кафедри економічної та фінансової політики  
НАДУ при Президентові України, к. держ. упр.

## ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуті напрями державної приватизаційної політики, які застосовувались протягом історії приватизації. Доведено, що з 2000-х років державна приватизаційна політика орієнтувалась на досягнення фіскальних цілей. Обґрунтовано необхідність переорієнтування державної приватизаційної політики, переходу від фіскальної політики до інвестиційної.

**Ключові слова:** приватизація, державна програма приватизації, державний бюджет, інвестиції.

**Ekaterina Bachynska**

## PROSPECTS OF PUBLIC PRIVATIZATION POLICY.

Directions of public privatization policy, which was used during history of privatization, are considered. It is well-proven that from 2000th a public privatization policy was oriented on achievement of fiscal aims. The necessity of changes of public privatization policy is grounded, to the transition from a fiscal policy to the investment.

**Keywords:** privatization, government program of privatization, the state budget, investments.

**Екатерина Бачинская**

## ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ.

Рассмотрены направления государственной приватизационной политики, которые использовались на протяжении истории приватизации. Доказано, что с 2000-х годов государственная приватизационная политика ориентировалась на достижение фискальных целей. Обоснована необходимость переориентации государственной приватизационной политики, перехода от фискальной политики к инвестиционной.

**Ключевые слова:** приватизация, государственная программа приватизации, государственный бюджет, инвестиции.

Постановка проблеми

Внаслідок використання з 2000-х років приватизації як джерела поповнення державної скарбниці у державній приватизаційній політиці чітко простежувався її фіскальний зміст. Кошти, отримані від приватизації державної власності, використовувались переважно на вирішення поточних соціально-економічних проблем, виконання соціальних зобов'язань, «латання дірок» держбюджету. Такий підхід був зумовлений численними проблемами економічного характеру, що потребували вирішення. Проте, використання доходів від приватизації виключно на покриття дефіциту державного бюджету вирішує лише тимчасові невідкладні економічні питання, але не створює умов для розвитку економіки. Відтак, концентрація уваги науковців на питанні змін в державній приватизаційній політиці є вкрай актуальною.

Інтерес до питання приватизації серед дослідників не зменшується й сьогодні. Приватизація, як і на початку її здійснення, знаходиться у фокусі уваги багатьох вітчизняних науковців: Л. Т. Верховодової, Т. Є. Воронкової, О. Й. Пасхавера, Н. В. Терещенко, Я. А. Жаліло та багатьох інших. І сьогодні, на завершальному етапі приватизаційного процесу, особливої уваги потребує дослідження питання пріоритетів в приватизаційній політиці.

Орієнтація приватизаційного процесу на поповнення Державного бюджету України та фінансування за рахунок коштів, отриманих від продажу державного майна, загальних видатків бюджету, відвертала увагу науковців від приватизації як потужного інструменту залучення інвестицій. Проте, саме ефективно працюючі приватизовані підприємства роблять свій вагомий внесок у розвиток економіки.

Використання фінансових результатів приватизації для вирішення поточних економічних проблем було першочерговим завданням держави, і протягом

багатьох років влада спрямовувала зусилля на виконання планових показників доходів від приватизації. В той же час, такі важливі завдання, як залучення інвестицій в приватизовані підприємства, стимулювання розвитку приватного сектору, спрямування доходів від приватизації на інвестиційні проекти, не були пріоритетними у процесі приватизації.

Зміщення акцентів у приватизаційному процесі, зосередження уваги на інвестиційній функції приватизації є сьогодні однією з ключових передумов ефективного функціонування економіки.

У різні історичні періоди приватизації змінювалися цілі й пріоритети приватизаційного процесу. На початку здійснення реформування державної власності у Державній програмі приватизації майна державних підприємств, прийнятій постановою Верховної Ради України у липні 1992 року [2], основними цілями було визначено наступні:

- зміну 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, розвиток конкуренції та обмеження монополізму;
- стабілізацію економічного становища;
- залучення іноземних інвестицій.

Зважаючи на наведені програмні пункти, на початку 90-х років головною метою приватизації було усунення монополії державної власності, формування недержавного сектору. Крім того, на початку 1992 року вже була закладена правова основа для здійснення цього реформаторського процесу, основою якою стали зако-

Постановка проблеми

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

ни України «Про приватизацію державного майна» [4], «Про приватизацію невеликих державних підприємств» [6], «Про приватизаційні папери» [5]. Відтак, створюючи умови для реформування відносин власності, влада покладала надії, що ефективне функціонування приватних підприємств стане рушійною силою для розвитку економіки країни. На цьому етапі реформування власності приватизація не розглядалась як джерело поповнення державної скарбниці. Підтвердженням цього може слугувати постановою Верховної ради України 1994 року «Про вдосконалення механізму приватизації в Україні і посилення контролю за її проведенням» [3], якою було встановлено заборону використання коштів від приватизації на покриття дефіциту державного та місцевих бюджетів, спрямовуючи їх при цьому на розвиток виробництва та створення нових робочих місць.

У 1998 році із закінченням малої та масової приватизації початкова мета приватизаційного процесу – знищення монополії державної власності та створення сектору приватних власників – була досягнута, і на початку 2000-х років вперше спостерігалось зростання економіки незалежної України, в тому числі й за рахунок розвитку приватизованих підприємств, які значно випереджали державні за темпами зростання. І хоча приватизація, як широкомасштабний соціально-економічний проект трансформації державної власності, ще не наблизилась до свого завершення, пріоритети в цьому процесі змінилися.

Поступово приватизація почала перетворюватися на інструмент заробляння коштів, які спрямовувались на покриття дефіциту державного бюджету. Тенденція фіскального підходу до приватизації намітилася з 1997 року. Наприкінці 90-х років визначення надходжень до державного бюджету здійснювались на базі орієнтовної оцінки об'єктів, запланованих до продажу. Останні роки під поставлені фінансові завдання формувався масив об'єктів приватизації, що свідчить про використання приватизації як джерела покриття дефіциту бюджету.

Спроба задіяти приватизацію як механізм залучення інвестицій відбулась у 2006 році. У цей період вперше пролунали заяви від влади щодо спрямування коштів від приватизації на фінансування інвестиційних проектів, частину зароблених грошей планувалось виділити на розвиток. Свідченням того, що надходження від приватизації не планувалось використовувати як додаткове джерело покриття дефіциту бюджету, став план доходів від приватизації, зафіксований у розмірі 2,1 млрд. грн. Відтак, такий підхід дав підстави говорити, що в 2006 році приватизація не мала ані фіскальних цілей, ані тим більш інноваційних. До продажу переважно пропонувались об'єкти незавершеного будівництва та невеликі об'єкти.

Зі зміною уряду в середині 2006 року знов змістилися акценти у державній приватизаційній політиці. Головним завданням, як і раніше, постало отримання значних доходів від продажу об'єктів державної власності. Планові показники з надходження коштів від приватизації на 2007 рік збільшилися майже у 5 разів у порівнянні з відповідними показниками 2006 року. Покладались великі сподівання з боку влади на відновлення приватизаційного процесу, але реалізувати їх не вдалося у зв'язку з внутрішньополітичним протистоянням. Знову приватизаційні процеси уповільнилися.

У 2007 році уряд очікував значних надходжень до бюджету від продажу об'єктів державної власності – 10,6 млрд. грн. Але на заваді реалізації масштабного продажу державних об'єктів знов стала несприятлива політична ситуація.

У 2008 році значні соціальні витрати, які були закладені у держбюджеті, вимагали збільшення доходної частини бюджету. Забезпечити додаткові надходження до бюджету планувалось за рахунок продажу об'єктів державної власності. До продажу пропонувались високоліквідні стратегічні підприємства, серед яких були ВАТ «Одеський припортовий завод», ВАТ «Укртелеком», ВАТ «Турбоатом», шість найбільших обласних енергопостачальних компаній та інші об'єкти стратегічного значення.

Таким чином, постійна зміна курсу приватизаційної політики, невідповідність Державної програми приватизації на 2000–2003 роки соціально-економічним реаліям зумовила необхідність прийняття нової Державної програми приватизації.

Довгоочікувана Державна програма приватизації на 2012–2014 роки [1] визначила мету, яка передбачала сприяння оптимізації частки державного сектору економіки в умовах ринку, підвищення ефективності економіки та посилення її конкурентоспроможності. У програмі було визначено, що забезпечення виконання цілей приватизації має виконуватися шляхом:

1) забезпечення високих темпів приватизації об'єктів державної власності, щодо яких не встановлено заборону та обмеження на приватизацію і які є надлишковими для виконання державою своїх функцій, не користуються попитом у покупців, є збитковими та малорентабельними;

2) застосування індивідуальних засад приватизації підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, підприємств з ознаками домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг) і таких, що потребують спеціального підходу у зв'язку з тим, що використовують у процесі виробництва унікальні ресурси та нематеріальні активи (група Г);

3) сприяння залученню до приватизації земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти державної власності, що підлягають приватизації;

4) скорочення обмежень щодо приватизації об'єктів державної власності за умови, що зазначене негативно не вплине на виконання державою своїх функцій, а також не створить небезпеки для соціально-економічних та екологічних умов життєдіяльності суспільства;

5) залучення до приватизації інвесторів, зацікавлених у довгостроковому розвитку підприємств після приватизації;

6) підвищення рівня привабливості приватизації для інвесторів, формування позитивного іміджу приватизації в Україні та світі.

З положень програми зрозуміло, що у найближчій перспективі має відбутися приватизація підприємств стратегічного значення, яка практично з 2005 року гальмувалась з різних причин. Закріпленні у програмі положення стосовно приватизації стратегічного сектору дають можливість, у разі їх реалізації у приватизаційній практиці, використати приватизацію як ефективний механізм залучення інвестицій. Як приклад, можна згадати продаж ВАТ «Криворіжсталь», за допомогою чого було залучено іноземні інвестиції у вітчизняну економіку.

Головне завдання владних структур – знов не віддати перевагу фіскальним цілям в приватизаційному процесі й зробити висновки з минулого. Загроза, що заробляння грошей для держбюджету на приватизації, безумовно, існує, адже сьогодні кризисна ситуація в економіці України вимагає вирішення низки питань, серед яких першочерговими уряд України визначає невідкладну стабілізацію фінансової ситуації, жорстку

економію бюджетних коштів, ретельний перегляд чинних податкових пільг, виданих на індивідуальній чи галузевій основі, на предмет їх реальної ефективності у сприянні розвитку та соціальної доцільності, кардинальне зменшення різного роду субсидій, які викривляють умови конкуренції, дестабілізують державні фінанси та сприяють поширенню корупції. Не менш важливим постає питання пошуку шляхів наповнення державної скарбниці. Одним з джерел надходжень до держбюджету знов можуть стати доходи від приватизації об'єктів державної власності. Державною програмою приватизації на 2012–2014 роки зафіксований очікуваний обсяг надходжень від приватизаційного процесу, який складає 40–60 млрд. грн. Законодавством визначено, що кошти, одержані від продажу державного майна, у тому числі від продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації, зараховуються до Державного бюджету України у повному обсязі, але серед напрямів використання коштів, отриманих від приватизації, немає напрямів на розвиток.

В останні роки була загроза невиконання плану з приватизації. У 2013 році, відповідно до частини четвертої статті 15 Бюджетного кодексу України, стосовно можливості заміни обсягу джерел фінансування державного бюджету іншим типом з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2013 р. № 976-р «Про збільшення у 2013 році обсягу джерел фінансування державного бюджету» скориговано річне планове завдання щодо надходження коштів від приватизації державного майна до Державного бюджету на 2013 рік, яке становить 1455,0 млн. грн. Таким чином, у 2013 році від приватизації державного майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних з процесом приватизації, надійшло 1480,82 млн. грн., із них до загального фонду Державного бюджету України перераховано 1479,92 млн. грн., що становить 101,77 % виконання скоригованого планового завдання. Хоча останні роки залишається загроза невиконання планового завдання з приватизації.

Існування загрози невиконання завдань з надходження коштів від приватизації державного майна до Державного бюджету Фонд Державного майна України виправдовує відсутністю об'єктів, реалізація яких забезпечила б встановлені чинним законодавством обсяги надходження коштів до державного бюджету та зауважує, що виконання поставлених перед Фондом завдань в першу чергу залежить від передачі до Фонду від уповноважених органів управління нових інвестиційно-привабливих об'єктів на приватизацію. Але це не єдина причина. Така ситуація склалась ще й в результаті продажу об'єктів за заниженими цінами та за умов низької конкуренції. Крім недоотримання коштів від приватизації до держбюджету ще одним негативним наслідком стала ще більша монополізація економіки України. Наприклад, за останні роки власником пакетів акцій найбільших природнімонополій ПАТ «Західенерго» (45,103 %), ПАТ «Дніпроенерго» (25 %), ПАТ «ЕК «Дніпрообленерго» (50 %) став єдиний власник.

Зважаючи на вищевикладене, модно стверджувати, що протягом тривалих років здійснення приватизаційного процесу, домінуючою функцією приватизації була фіскальна. Разом з тим, сьогодні пріоритети у приватизаційній політиці повинні змінитися на користь використання приватизації як механізму залучення інвестицій.

Так, на приватизованих підприємствах, на яких у 2013 році Фонд державного майна України перевіряв виконання умов договорів купівлі-продажу, створено 1001 робоче місце. Більшість робочих місць створено на підприємствах, де така умова – збільшення робочих місць – взагалі не передбачалася. Загалом на 699 осіб збільшилася кількість працівників, або 70 % від загальної кількості, на підприємствах, які нещодавно перебували у державній власності. Крім того, на думку фахівців, соціально-економічний стан регіонів, на території яких знаходяться підприємства, поліпшується за рахунок точного вибору інвестора в ході приватизаційного процесу. Зокрема, результати дослідження стану підприємств після приватизації в 2010–2014 роках, проведені фахівцями ФДМУ, говорять про наростаючі темпи підйому економічного стану як підприємств, так і регіону їх розташування. Оскільки багато підприємств, що перейшли у приватну власність, водночас мають важливе економічне значення для регіону, і саме від ефективності роботи цих підприємств багато в чому залежить економічне благополуччя території.

Експерти відзначають, що кількість робочих місць на приватизованих підприємствах у переважній більшості зростає. Наприклад, на ВАТ «Кварцсамоцвіти» їх кількість збільшилася з 29 до 83, на ВАТ «Мукачівський завод «Точприлад» – з 1514 до 1707 робочих місць, на ВАТ» Луганськгаз» кількість працівників збільшилася з 4262 до 4441 особи. В більшості випадків поліпшуються також фінансові показники підприємств. Зокрема, після приватизації в 3,25 рази виріс обсяг виплачених у бюджет податків і в 1,3 – заробітна плата.

Контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів та аналіз результатів виконання покупцями взятих зобов'язань, що здійснюються органами приватизації, є додатковим важелем впливу здійснення ефективної інвестиційної політики приватизації, оскільки робота Фонду державного майна України, яка спрямовується на розвиток підприємств шляхом виконання інвестиційних зобов'язань, створює умови для отримання не короткострокової вигоди, а може мати довготривалий ефект у вигляді підвищення ефективності роботи підприємства, створення нових робочих місць, підвищення умов праці та зняття соціально-економічної напруженості в регіоні.

Сьогодні уряд країни має на меті переглянути низку рішень колишнього уряду, які стосуються приватизаційних процесів, зокрема уряд планує анулювати постанову про приватизацію акцій газорозподільних та газопостачальних компаній, ухвалено в липні 2013 року, яка передбачала передачу від НАК «Нафтогаз України» до Фонду державного майна пакетів акцій 39 міськгазів й облгазів для подальшої приватизації. Під питанням опиняється запланований продаж контрольних пакетів – по 51 % акцій – «Кіровоградгазу» і «Черкасигазу», а також 38,28 % «Донецькоблгазу». Відкладається й питання продажу ПАТ «Сумихімпром», заплановану в лютому, заводу «Електроавтоматика». Скасовується рішення щодо затвердження переліку об'єктів стратегічного значення. Раніше Мінекономрозвитку включило до цього списку 252 об'єкти. З них 205 об'єктів – державні підприємства, 32 – товариства з державною часткою 100 %, 15 – товариства з державною часткою від 50 % до 100 %. Відтак, знов залишається відкритим питання, яку приватизаційну політику буде здійснювати уряд країни.

Більш ніж двадцятирічна історія приватизації свідчить, що у різні її періоди змінювались пріоритети державної приватизаційної політики. Якщо на

перших етапах реформаторського процесу головними були завдання структурних змін в економіці, створення ринкових умов господарювання, то вже починаючи з 2000-х років приватизація використовувалась як додаткове джерело покриття дефіциту державного бюджету. Приватизаційна практика останніх років свідчить, що у приватизаційній політиці не відбулося істотних змін. Сьогодні існує гостра необхідність переорієнтації приватизаційної політики уряду та Фонду державного майна України, її переходу від фіскальної до інвестиційної, яка надасть можливість залучити до розвитку виробництва як вітчизняних, так й іноземних інвесторів, сприятиме розвитку приватизованих підприємств тощо.

#### Література.

1. Про Державну програму приватизації на 2012-2014 роки: Закон України від 31. 01. 2012 р. № 4335-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>.
2. Про державну програму приватизації на 1992 рік: Постанова Верховної Ради України від 07.07.1992 №2545-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2545-12>.
3. Про вдосконалення механізму приватизації в Україні і посилення контролю за її проведенням: Постанова Верховної Ради України від 29.07.1994 №149/94-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/149/94-вр>.
4. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04. 03. 1992 №2163-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-12>.
5. Про приватизаційні папери: Закон України від 06.03.1992 №2173-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2173-12>.
6. Про приватизацію невеликих державних підприємств: Закон України від 06.03. 1992 №2171 –XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2171-12>.