

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.41>
УДК 347.73

ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕННЯ ВЕЛИКОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Петренко Г.О.,

*кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри
господарського та адміністративного права
Донецького національного університету імені Василя Стуса
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6488-1706>
e-mail: petrenko@donnu.edu.ua*

Ковальчук Л. В.

*здобувач освіти юридичного факультету
Донецький національний університет імені Василя Стуса
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4149-1577>
e-mail: lilyakovalchuk279@gmail.com*

Петренко Г. О., Ковальчук Л. В. Процедура проведення великої приватизації: порівняльно-правовий аспект.

Стаття присвячена висвітленню однієї з найважливіших проблем сучасності – процесу великої приватизації. В результаті аналізу законодавства визначено, що приватизація державного або комунального майна – це платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, а також виявлено, що віднесення майна до об'єктів великої приватизації відбувається на основі їх вартості, яка повинна перевищувати 250 мільйонів гривень.

Основна мета приватизації полягає в прискоренні економічного зростання, залученні іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшенні частки державної або комунальної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику. Однак вказується, що сама процедура приватизації полягає в наповненні бюджету країни, шляхом передачі частки державної або комунальної власності в структурі економіки України в більш ефективне приватне управління, тому закріплена в Законі мета потребує уточнення з огляду на ту ціль та результат, який притаманний для приватизації.

Вказується, що процес приватизації відбувається за визначенням Кабінетом Міністрів України набором процедур, закріплених постановою «Про затвердження Порядку продажу об'єктів великої приватизації державної власності». Окрім того зазначається, що для забезпечення ефективного результату від здійснення приватизації необхідним є дотримання базових принципів приватизації, визначених Організацією економічного співробітництва та розвитку.

На основі аналізу досвіду правових засад проведення приватизації у Великобританії, Іспанії, Польщі та Франції встановлено, що приватизація в таких країнах відбувається шляхом саме чіткого нормативного закріплення процедури проведення приватизації та під посиленням контролем з боку відповідних державних органів. Пропонується запровадження неупередженого контролю щодо дій посадових осіб Фонду державного майна України на кожному етапі проведення приватизації та контролю з боку держави за приватизованими об'єктами у визначений постприватизаційний період.

Ключові слова: приватизація, об'єкти, державне майно, великі підприємства.

Petrenko G. O., Kovalchuk L. V. Great privatization procedure: comparative and legal aspect.

The article is devoted to the coverage of one of the most important problems of our time - the process of major privatization. As a result of the analysis of legislation defined that the privatization of state or municipi-

pal property - a paid alienation of property in state or municipal ownership, in favor of individuals and legal entities, and also established that the attribution of property to objects of major privatization is based on their value, which should exceed 250 million hryvnia.

The main purpose of privatization is to accelerate economic growth, attract foreign and domestic investment, reduce the share of state or municipal property in the structure of the Ukrainian economy by selling privatization objects to the effective private owner. However, it is pointed out that the very procedure of privatization is to fill the country's budget by transferring the share of state or municipal property in the structure of the economy of Ukraine to a more efficient private management, so the purpose enshrined in the Law requires clarification taking into account the purpose and result that is inherent in privatization.

It is pointed out that the privatization process is carried out in accordance with a set of procedures established by the Cabinet of Ministers of Ukraine, enshrined in the decree «On Approval of the Sale of Large Objects of State Property Privatization. In addition, it is noted that to ensure effective results from the implementation of privatization requires compliance with the basic principles of privatization defined by the Organization for Economic Cooperation and Development.

Based on the analysis of the experience of the legal basis of privatization in the UK, Spain, Poland and France, it is found that privatization in these countries is carried out by a clear regulatory consolidation of the procedure for privatization and under increased control of the relevant government agencies. It is suggested to introduce the impartial control of officials of the State Property Fund of Ukraine at each stage of privatization and control by the state over the privatized objects in a given post-privatization period.

Key words: privatization, objects, state property, large enterprises.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування державних та комунальних підприємств забезпечує наповнення бюджету держави, створення робочих місць та сприяє активному розвитку країни. Однак, в Україні, згідно статистичних даних, за 2019 рік частка збиткових підприємств державної та комунальної власності склала 19,5%, вже за 2020-й - 29,2%, а в 2021-му - 25,4%. Такі показники вказують на невдале керівництво в цій сфері, що призводить до нерентабельності підприємств державної та комунальної власності, виникнення заборгованостей перед працівниками і державою та як результат - занепад цих об'єктів і значні збитки внаслідок їх утримання [1]. Вирішенням цієї проблеми є приватизація таких об'єктів, в тому числі і велика приватизація, яка стосується підприємств, вартість яких оцінюється більше ніж в 250 мільйонів гривень.

Процедура великої приватизації характеризується певною послідовністю етапів, від якості виконання яких залежить сума отриманих доходів в державний бюджет, однак, конкретні випадки проведення великої приватизації показали недостатність та неефективність контролю з боку держави. Так, аукціони не відповідають принципам прозорості, а отримані доходи характеризуються як занижені, тому постає необхідність у дослідженні процедури проведення великої приватизації задля виокремлення шляхів підвищення її ефективності.

Стан опрацювання цієї проблематики. Серед науковців, чії праці пов'язані із аналізом впливу приватизації на економіку держави, слід виділити В.І. Андріяш, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевського, Л.А. Пал, М.І. Пірен, В.Є. Романів, А.В. Рябичко, В.В. Тертичка тощо. Однак деякі аспекти даного процесу ще потребують подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз процесу проведення великої приватизації та його вдосконалення на основі зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Ринок приватизації характеризується можливістю швидко та вигідно продавати ті об'єкти державної та комунальної власності, що вже не використовуються за призначенням чи є збитковими. Це буде сприяти не тільки скороченню витрат, які йдуть на утримання таких неліквідних об'єктів за кошти платників податків, а й поповненню державного бюджету, що є важливим для забезпечення стабільності держави. Водночас з цим, приватні власники будуть захищені у збільшенні прибутковості та розширенні потужностей таких об'єктів, завдяки чому будуть створюватися нові робочі місця та розвиватися інфраструктура країни.

Як визначено в ст. 1 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» приватизація державного або комунального майна – це платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями, завдяки цьому відбувається зменшення частки державної або комунальної

власності у структурі економіки України, відносини власності з боку держави припиняються, а з боку фізичних та юридичних осіб набуваються [2].

Слід зазначити, що в Законі основна мета приватизації полягає в прискоренні економічного зростання, залученні іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшенні частки державної або комунальної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику [2]. Однак, прискорення економічного зростання та залучення іноземних і внутрішніх інвестицій слугують скоріше результатом ефективного проведення процесу приватизації, а не її метою. Сама процедура приватизації полягає в наповненні бюджету країни, шляхом передачі частки державної або комунальної власності в структурі економіки України в більш ефективне приватне управління. Таким чином, закріплена в Законі мета потребує уточнення з огляду на ту ціль та результат, який притаманний для приватизації.

Слід зазначити, що для приватизації характерний чіткий набір процедур, визначених законодавством, відповідно до яких відбувається продаж державного майна, однак характер таких процедур залежить від класифікації об'єктів приватизації, що виставляються на продаж. Так, згідно класифікації, зазначеній в ст. 5 Закону, до об'єктів великої приватизації належать об'єкти державної або комунальної власності (єдині майнові комплекси державних підприємств та пакети акцій (часток) суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі), вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 250 мільйонів гривень. На відміну від класифікації об'єктів малої приватизації, де їх перелік більш конкретний, до об'єктів великої приватизації ставиться єдина умова – їх вартість, яка повинна перевищувати 250 мільйонів гривень [2].

Підготовка, організація та проведення продажу таких об'єктів відбувається згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продажу об'єктів великої приватизації державної власності» (далі – Порядок) [3]. Підготовка до приватизації великих підприємств займає 11-12 місяців до моменту проведення аукціону, при чому об'єкти приватизації підлягають продажу на аукціоні зі спеціальними умовами, що затверджуються КМУ.

Фонд державного майна України (далі – ФДМУ), як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом реалізує державну політику та здійснює контроль у сфері організації і проведення приватизації державного майна. Він перевіряє заяви та підтверджуючі документи потенційних покупців протягом семи днів, після чого ухвалює рішення про допуск до участі в аукціоні [2].

До потенційних покупців в законодавстві України визначено ряд вимог, що передбачені в ст. 8 Закону. В даній статті зазначено перелік осіб, які мають право купувати державне майно, серед них: громадяни України; іноземні громадяни; юридичні особи, зареєстровані на території України; юридичні особи інших держав. Окрім того, частина друга вказаної статті містить вичерпний перелік осіб, які не допускаються до участі в аукціоні. Так, покупцями державного майна не можуть бути працівники ФДМУ та його регіональних відділень, особи та підприємства країни-агресора, а також особи, з якими вже був раніше укладений договір про приватизацію, а потім розірваний через порушення ними умов, та пов'язані з ними особи [2]. Тобто дані положення чітко окреслюють коло потенційних покупців, які мають право подати заяву та підтвердні документи для участі в аукціоні.

Об'єкти великої приватизації підлягають продажу за наявності не менше як двох учасників. Однак, якщо для участі в аукціоні з продажу об'єкта приватизації подано заяву про участь в аукціоні від одного покупця, аукціон визнається таким, що не відбувся, а державний орган приватизації може прийняти рішення про приватизацію зазначеного об'єкта шляхом викупу безпосередньо таким покупцем за запропонованою ним ціною, але не нижче стартової ціни для відповідного аукціону [3]. За результатами аукціону визначається переможець, який запропонував найбільшу ціну і протягом 10 робочих днів ФДМУ повертає гарантійні внески учасникам аукціону та підписує договір купівлі-продажу з переможцем. Таким чином, процес великої приватизації відбувається за визначеним набором процедур, закріплених в законодавстві.

Проте, для забезпечення більш ефективного результату від проведення приватизації необхідним є дотримання базових принципів приватизації, визначених Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [4]. Основними з них є компетентність відповідних органів та їх поінформованість, під якими розуміється забезпечення прозорої та відкритої політики приватизації, належне інформування населення країни, формування сильної законодавчої бази та антикорупційної системи.

Наступним принципом, дотримання якого вимагається ОЕСР, є підготовка об'єктів до продажу, основною метою якої є досконале вивчення об'єкта задля встановлення об'єктивної ціни. Після підготовки об'єктів до продажу проводиться саме процес приватизації, при чому, до цього процесу залучаються консультанти, які обираються зважаючи на досвід та професіоналізм, задля підвищення ефективності продажу державного майна та забезпечення надходження коштів до бюджету країни. В свою чергу, під час обрання покупців проводиться конфіденційна кваліфікація заявок на рахунок дотримання усіх вимог законодавства.

Останній принцип характеризує післяприватизаційний етап та передбачає завершення продажу об'єкту приватизації, визначення домовленостей з покупцем, а в разі, якщо приватизація не відбулась і майно залишається в державі, встановлюється подальший метод ефективного управління таким об'єктом.

Таким чином, у випадку дотримання вищезазначених принципів можуть бути досягнені високі результати приватизації, однак, в Україні процедура великої приватизації не завжди відповідає принципам зазначеним ОЕСР. В більшості випадків стартова ціна об'єкта приватизації суттєво зменшується та відрізняється від очікуваної. Зокрема, мова йде про процес приватизації, на той час акціонерного товариства, «Криворіжсталь», за результатами якої надходження в бюджет очікувалися у розмірі 5-6 млрд. гривень, проте остаточна ціна становила 800 млн. гривень, та за умовами конкурсу єдиним покупцем зміг стати промислово-фінансовий консорціум Інвестиційно-металургійний союз. Проте в 2005 році таку приватизацію визнали незаконною, і за результатами реприватизації цей об'єкт було продано іноземному інвестору за ціною в шість разів більше, ніж запропонованою ІМС в 2004 року, після чого продаж великих об'єктів було зупинено, а відновлено лише через 16 років [5]. Так, 30 березня 2021 року Президент України підписав Закон «Про внесення зміни до розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо відновлення проведення аукціонів з продажу об'єктів великої приватизації». Відтак, першим об'єктом приватизації після її відновлення, став завод «Більшовик», який був проданий за 1,4 млрд. гривень, що лише на 40 млн. гривень вище за стартову ціну. Наразі Державне бюро розслідувань відкрило кримінальне провадження щодо можливого зловживання службових осіб ФДМУ під час приватизації вищезазначеного об'єкта [6].

Отже, наведені приклади свідчать про високий рівень зловживань з боку посадових осіб ФДМУ та низький рівень контролю з боку держави, що обумовлює необхідність вдосконалення процедури проходження контролю при проведенні приватизації, враховуючи те, що за планом приватизації на 2022 рік до продажу визначено такі великі підприємства як Об'єднана гірничо-хімічна компанія (ОГКХ), «Центренерго» та Одеський припортовий завод. Тому важливо забезпечити систему перевірки дій уповноважених осіб ФДМУ для уникнення негативного досвіду попередніх років, що підтверджує виступ заступника глави Офісу президента Ростислава Шурми, який вказує на велику недовіру стратегічних інвесторів і відповідно низький рівень залученості можливих покупців, готових запропонувати більшу ціну [7].

Для ефективного проведення приватизації важливим є аналіз досвіду зарубіжних країн, зокрема Великобританії. Починаючи з двадцятого століття в Британії в середньому щороку приватизувалося по два чи три підприємства, при чому для кожного аукціону розроблявся окремий закон, який закріплював процедуру, механізми та права учасників. При цьому процедура поділялася на кілька етапів: перший тривав декілька років та передбачав продаж підприємств з певних галузей, на другому збільшувалась кількість власників акцій при наявності монопольних структур, а третій, який триває до сьогодні, характеризується активним продажем комунальних підприємств [8]. Така поступова система вважається однією з найбільш прибуткових у світі.

Доволі високим ступенем державної участі в діяльності приватизованих компаній характеризується і законодавство Іспанії. Закон № 5/1995 передбачає необхідність отримання компанією дозволу держави на продаж її активів та на передання активів або акцій дочірніх компаній холдингів у довірче управління або інші угоди. Окрім того, приватизація в Іспанії відбувається із широким залученням іноземних інвесторів [9, с.13].

Позитивною можна вважати процедуру приватизації Польщі. На підставі існуючої нормативно-правової бази Міністерство державної скарбниці Польщі виокремлює чотири процедури приватизації: 1) капітальний метод; 2) юридична ліквідація; 3) економічна ліквідація; 4) передача частки в Національні інвестиційні фонди [10]. Дані процедури передбачають поділ об'єктів приватизації та

переведення їх у приватну власність за чітким набором процедур та з певними особливостями. Саме капітальний метод є основним способом приватизації середніх та великих підприємств у Польщі, який характеризується двоступеневим рівнем та передбачає логічну послідовність етапів. Завдяки чіткості їх закріплення та дотримання вимог законодавства на всіх етапах процедури приватизації, з кількості державних підприємств підготовлених до приватизації, а саме 8453, в сучасних умовах залишилося кілька десятків, що є позитивним як з точки зору наповнення бюджету Польщі, так і передачі таких об'єктів в більш ефективне управління.

Питання зміни форм власності державного майна у Франції заслуговують на окрему увагу в рамках даного дослідження. Органом, який здійснює управління процесом приватизації у Франції, є Міністерство економіки [11]. Процес приватизації в цій країні характеризується як довготривалий із чітко встановленими стратегічними цілями та економічним розрахунком ефективності. Так, якщо приватизація в класичному варіанті передбачає повний відхід держави від участі в управлінні проданих підприємств, то французька модель приватизації навпаки являє собою посилення контролю з боку держави щодо діяльності приватизованих об'єктів. Окрім того, процес приватизації відбувається під чітким контролем спеціально уповноваженої незалежної особи, що унеможливує будь-які зловживання з боку посадовців. Після приватизації таких об'єктів держава продовжує контролювати діяльність переданих у власність підприємств з метою запобігання їх можливому занепаду. Результатом дотримання такої процедури приватизації стало суттєве покращення стану економіки Франції та її подальший розвиток [12, с.2]. Таким чином, аналіз досвіду європейських країн дає можливість стверджувати, що приватизація в таких країнах відбувається шляхом саме чіткого нормативного закріплення процедури проведення приватизації, дотримання всіх вимог законодавства й під посиленням контролем з боку відповідних державних органів.

Висновки. Визначено необхідність дотримання базових принципів підготовки об'єктів до приватизації, закріплених ОЕСР, що полягають в досконалому вивченні об'єкта приватизації задля встановлення об'єктивної ціни та включають прозорість прийнятих рішень і недопущення корупції з боку посадових осіб задля максимально ефективного наповнення бюджету країни від вказаної процедури.

На основі досвіду європейських країн встановлено необхідність запровадження неупередженого контролю щодо дій посадових осіб ФДМУ із залученням уповноважених незалежних осіб для перевірки дій посадовців на кожному етапі проведення великої приватизації з метою недопущення фальсифікацій та зловживань службовим становищем.

Також запропоновано можливість запровадження процедури контролю з боку держави за приватизованими об'єктами у визначений постприватизаційний період із визначенням керуючого такого об'єкта та чіткої процедури перевірки ефективності приватизованих підприємств протягом встановленого періоду.

Впровадження вказаних змін призведе до зменшення частки неприбуткових об'єктів державної власності, до посилення приватного сектору економіки, як наслідок призведе до збільшення робочих місць, розвитку інфраструктури країни, залученню стратегічних інвесторів та в подальшому - до зростання й посилення економіки держави.

Список використаних джерел:

1. Фінансові результати діяльності великих та середніх підприємств у 2021 році. *Державна служба статистики України*. 25.08.2021. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2021/08/101.pdf> (дата звернення: 15.02.2020).
2. Про приватизацію державного і комунального майна. Закон України від 18 січня 2018 року. № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018 р. № 12. Ст. 68.
3. Про затвердження Порядку продажу об'єктів великої приватизації державної власності. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 386. *Відомості Верховної Ради України*. 2018 р. № 386.
4. OECD Report on Public Communication. The Global Context and the Way Forward. URL: <https://www.oecd.org/gov/oecd-report-on-public-communication-22f8031c-en.htm> (date of application: 19.02.2020).
5. Мокін Б. І. Повторна приватизація «Криворіжсталі». *Персональний сайт Мокіна Бориса Івановича*. URL: http://mokin.com.ua/public_work/publicism/b9/b9/5656.html#.YhMCwTHMLIU (дата звернення: 17.02.2020).

6. Бенедисюк С. Більшовик продали. Але насилу. Чому велика приватизація проходить в Україні з такою натяжкою. *ЛІГА.БІЗНЕС*. URL: <https://biz.liga.net/ua/all/fmcg/opinion/bolshevik-prodan-no-s-kakim-trudom-rochemu-bolshaya-privatizatsiya-prohodit-s-takoy-natyajkoю> (дата звернення: 18.02.2020).

7. У 2022 році держава розраховує продати три великі підприємства. *Слово і діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/01/12/novyna/polityka/2022-roczni-derzhava-rozrahovuye-prodaty-try-velyki-pidpryyemstva-detali> (дата звернення: 18.02.2020).

8. Огляд особливостей приватизації у Великобританії і США. *Фонд державного майна України*. URL: https://www.spfu.gov.ua/userfiles/reports/Privatization_UK_USA_2015.pdf (дата звернення: 19.02.2020).

9. Пенькова К., Черніков Д. Аналіз іноземного досвіду приватизації та управління державними правами власності. *Європейський інформаційно-дослідницький центр*. 2015. С. 1-13.

10. Lis P. Privatization Model in Poland: Commercial or Social? *International Journal of Business and Social Science*. URL: http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf (дата звернення: 28.03.2022).

11. Шпонько В.И., Андрусенко Ю.А. Приватизация государственного имущества: опыт Франции. *Криворожский факультет Запорожского национального университета*. 2018. С. 1- 3

12. ORDONNANCE Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. URL: <https://cutt.ly/uFndJtE> (дата звернення: 28.03.2022).