М. Довбенко

ПРИВАТИЗАЦІЯ: МЕТА ЧИ ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ?

Приватизація державної власності триває в Україні з перших років незалежності. Її супроводжують гострі дискусії щодо доцільності процесу, гучні політичні скандали, численні судові засідання. Суспільство, утомившись спостерігати за цим публічним шоу, замислюється: чи потрібна була Україні приватизація взагалі і , якщо її вже розпочато, чи буде колись доведено справу до кінця? І як діяти далі? Відповідь на ці та інші питання дає наш постійний автор.

Упродовж багатьох десятиліть уряди різних держав практикують діаметрально протилежні заходи щодо управління державною власністю. Наприклад, у Венесуелі триває націоналізація приватної власності: президент Уго Чавес проголосив, що будинки в центрі столиці Каракаса, де розміщено ресторани й готелі, є культурною спадщиною і мають належати державі. Натомість у Франції виставили на продаж 1,7 тис. будинків, які знаходяться у держвласності. Серед них старовинні замки та особняки. У той же час уряд Швеції скасовує аптечну держмонополію, що існувала 40 років, і виставляє 466 із 900 аптек на приватизацію, щоб розширити асортимент і вдосконалити сервіс.

Який же вектор правильний і до якої межі мають розвиватися приватизаційні процеси? Полеміка про співвідношення «держави» і «приватника» серед науковців та практиків триває — то активізуючись, то, на якийсь час, ущухаючи. Хоча професор А. Гальчинський уважає, що розміри держвласності мають бути зведені «до мінімуму, до 15–17% сумарних активів» [1, *7*], а українські науковці С. Дорогунцов та В. Чижова вважають, що «оптимальний обсяг державної власності на засоби виробництва має не спускатися нижче 30–35%» [1, *30*], однак в умовах соціальної ринкової економіки не існує єдино правильного і незмінного показника. Одна й та сама функція стосовно, наприклад, убезпечення функціонування виробництва, може бути реалізованою в різних формах:

— надання послуг державними суб'єктами;
— застава/концесія приватним фірмам;
— утворення спільного підприємства (СП);
— приватизація, якщо ринок здатний «освоїти» відповідний обсяг продукції.

Отже, питання про правильне співвідношення «держави» і «приватника» періодично варто переглядати.

Проте значна частина громадян України відверто не сприймає приватизацію: представники різних політичних, регіональних, бізнесових угрупувань у її процесі щоразу ошукували людей, а отримані від реалізації народного майна гроші невідомо куди зникали. Родові «травми» приватизації здебільшого призвели до появи не лише неефективного власника, а й неефективного працівника. Непродумана всебічно приватизація у 90-х рр. XX ст. поляризувала суспільство, розділивши його на дуже заможних і вкрай бідних, катастрофічно скоротивши середній клас. А перше десятиліття XXI ст. стало наочним свід-

© ДОВБЕНКО Михайло Володимирович. Доктор економічних наук. Директор Інституту відкритої політики (Київ). 2010

ченням домінування популізму над економічним прагматизмом, характерними рисами цього періоду стали реприватизація та соціалізація річних бюджетів, постійна політизація приватизації та процесів перерозподілу власності (особливо на регіональному рівні).

Чи не найбільше від такої приватизації втрачає держбюджет, адже впродовж 16 років державне майно продають без належної оцінки вартості об'єктів інтелектуальної власності. І сьогодні наукові розробки переходять у власність іноземної сторони без будь-якого відшкодування Україні. Обсяг незареєстрованих нематеріальних активів на наших держпідприємствах, за оцінками експертів, становить $200—250 млрд, а вартість (капіталізація) підприємств, що виставляють на приватизацію, занижують на 50–80%. На думку екс-міністра освіти і науки України С. Ніколаєнка, внаслідок «бездумної ваучерної приватизації держава втратила коштів у 1,5–2 рази більше (якщо не в 10 разів) саме за рахунок розкрадання інтелектуальної власності, яка десятиліттями напрацьовувалася нашими вченими, інженерами, творчими людьми, конструкторами, винахідниками» [2, *20, 36*]. Більше того, недосконаліть законодавчої бази в частині захисту прав інтелектуальної власності і порушення у процесі її застосуванні під час приватизаційних процедур призвели до суттєвих втрат державою науково-технічного потенціалу, зокрема спеціальної наукової, проектно-конструкторської, проектно-дослідної документації.

ПРИЧИНИ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Приватизацію державної власності в Україні було майже припинено в 2009 р. (отримано лише 0,8 млрд грн). Це при тому, що неодноразово лунали гучні заяви урядовців про нагальну потребу її проведення. Цього року Законом про держбюджет-2010 заплановано продати об'єктів держвласності на суму понад 10 млрд грн. Водночас віцепрем'єр С. Тигіпко вважає, що надходження від приватизації становитимуть 15–20 млрд грн [3, *20*]. За такого розмаху розпродажу держвласності, упевнений, є сенс нагадати про ризики приватизаційної політики. Правильне її формування в теперішніх умовах є не просто важливим, а — ключовим, фундаментальним. Серйозно поміркувати про перспективи вітчизняної приватизації нас змушує низка поважних причин.

1. Чинний президент та його уряд із перших днів роботи активізували економічну співпрацю з Росією. Велику її частину становлять переговори щодо рамкової «Угоди між урядом РФ та урядом України про розширення стратегічного співробітництва в галузі енергетики». Крім того, наш сусід хоче укласти окремі договори «Про розширення співробітництва на приватно-правовій основі», зокрема, створити в газовій галузі СП для закупівлі та реалізації газу на території України. Прем'єр-міністр РФ В. Путін навіть озвучив 30 квітня ідею про злиття НАК «Нафтогаз України» і «Газпрому»[1]. Але ж законодавство України забороняє таке злиття, бо акції НАКу є державною власністю. А відчуження державної власності є приватизацією, можливість, порядок і особливості проведення якої у зазначеному контексті викликають чимало суперечливих оцінок фахівців.

2. Щороку борговий тиск на держбюджет України зростає, і в 2013 р., коли Україна має здійснити основні виплати за кредитами МВФ, він досягне максимуму. Надмірне нарощування державного боргу (внутрішнього державного боргу, кредитів МВФ і неконтрольоване надання державних гарантій), пов'язане, на жаль, не з підвищенням життєвого рівня наших громадян[2], а з неефективним державним управлінням і плануванням у корпоративному секторі національної економіки, зокрема мізерними над-

[1] Глава «Газпрому» О. Міллер запропонував як можливий варіант обмін активами, що передбачає передачу (відчуження) акцій НАК «Нафтогаз» росіянам.

[2] За статистикою ООН, в Україні за межею бідності знаходиться 78% громадян [4].

ходженнями до бюджету від участі держави в корпоративному управлінні майном.

3. Більшість вітчизняних підприємств працюють за морально і технічно застарілими технологіями, неефективно споживаючи енергоресурси. Загалом у країні показник енергоємності (споживання енергії на одиницю ВВП) є одним із найвищих у регіоні, вдвічі перевищуючи середній по ОЕСР[3]. Уся енергетична інфраструктура країни є вкрай зношеною. Ситуація погіршується тим, що використовуються основні фонди, які, зазвичай, із 90-х рр. XX ст. не були на капітальному ремонті. Більшість виробничих потужностей потребують модернізації чи заміни. Без значних інвестицій ситуацію не змінити. Ось чому гроші, отримані від приватизації старих фондів, слід спрямувати на створення сучасної інфраструктури. На думку експертів, лише на реконструкцію газотранспортної системи (ГТС) Україні щорічно необхідно не менше 2–2,5 млрд дол. А «нагальні потреби енергосектору в інвестиціях становлять майже 3,5 млрд дол. на рік — близько 3% ВВП» [5, *9*]. Для інтеграції української енергосистеми в європейську, за оцінками Мінпаливенерго, у період з 2010 р. по 2015 р. необхідно здійснити ряд обов'язкових заходів на загальну суму 8,655 млрд грн. Зокрема, на модернізацію систем управління енергооб'єктами — 0,63 млрд грн, на заходи щодо модернізації і реконструкції генеруючих потужностей — 2,564 млрд, на модернізацію електромереж необхідно спрямувати 5,456 млрд грн [6, 2]. Дійшло до того, що Рівненську АЕС фактично ізольовано, оскільки досі не побудовано ліній електропередачі для зняття потужності з її 4 діючих енергоблоків, через що один із них має простоювати.

4. Позиції української економіки у світових рейтингах конкурентоспроможності і далі послаблюються. За оцінками міжнародних експертів, упродовж 2007—2009 рр. відповідно до World Competitiveness Yearbook Україна змістилася з 46-го місця (із 55 країн) на 54-те (з 56), а в рейтингу Doing Business Світового банку з 118-го місця (із 179 країн) на 145-те (з 181). Як би хто не ставився до об'єктивності міжнародних рейтингів, але навіть поверховий порівняльний аналіз реалій України та її сусідів свідчить: специфіка ведення бізнесу в нашій країні викликає роздратування від нашої відсталості й формує далеко не оптимістичні оцінки наших перспектив. Особливо, якщо врахувати що в нас, за офіційною статистикою, на початку 2010 р. на одне вільне робоче місце претендувало 8 безробітних.

5. В Україні, що має громіздку та корумповану владну структуру, майже неможливо бути ефективним власником. Замість особистої відповідальності підприємця — колективна безвідповідальність чиновників. Важко знайти в Україні конкретний приклад, який би заперечував цю тезу, тоді як для її доказу — фактів більш ніж достатньо. Звернімо лишень увагу на процеси, що розгортаються нині навколо державних банків, і вкотре пересвідчимось: наша держава чомусь не може бути ефективним власником. Або проаналізуємо діяльність згадуваної НАК «Нафтогаз України»: п'ять років поспіль це держпідприємство все глибше падає у боргову яму, і жоден з багатьох урядів, що керували в цей час державою, не зміг професійно організувати його роботу. Український газовий монополіст давно є банкрутом, однак це не заважає урядовцям використовувати його в ролі донора для наповнення бюджету. За результатами 2009 р. співвідношення бюджетних виплат

---

[3] ОЕСР — Організація економічного співробітництва та розвитку, яка була створена в 1961 р. і зараз об'єднує 30 країн-членів: Австралія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія, Іспанія, Ісландія, Ірландія, Італія, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Німеччина, Норвегія, Нова Зеландія, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, США, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швейцарія, Швеція та Японія. Нині це «клуб багатих країн», які виробляють 2/3 світових матеріальних цінностей та послуг.

до валового доходу в системі НАК становило 40%. Усього торік «Нафтогаз України» перерахував до бюджету 41,6 млрд грн податків, що майже дорівнює грошовим надходженням за газ і на 15,5 млрд грн перевищує суму податкових платежів у 2008 р. Це при тому, що НАК освоїв усього 3,3 млрд грн капітальних вкладень — на 17,7% менше, ніж у 2008 р. Як наслідок, недофінансування планів ремонтів і модернізації ГТС України. Який би власник, думаючи про те як нагодувати голодну сім'ю, так затято рубав дерево, що рясно родить у його саду?!

Не менш заповзято господар працює урядовою «сокирою» і біля дерева «Укртелекому». За підсумками 2008 р. держмонополіст, яким є «Укртелеком» (займає 78,5% ринку фіксованого зв'язку), отримав 1,52 млрд грн чистого збитку! Подальше функціонування цієї компанії ускладнюється. На фоні скорочення грошових надходжень через конкуренцію з мобільними операторами і перманентну нестачу обігових коштів саме владні органи підштовхують його до банкрутства. Так, 17 грудня 2009 р. за позовом Фонду держмайна України (ФДМУ) відбулося слухання щодо несплати компанією дивідендів за 2007 р. через фінансову скруту. Але і тепер виплатити 74 млн грн дивідендів «Укртелекому» вкрай важко: у 2009 р. він отримав 456,43 млн грн чистого збитку.

Подібних прикладів фінансового та матеріального виснаження колись потужних виробничих комплексів в Україні вистачає. Ці так звані «флагмани індустрії» насправді є неефективними, і в умовах кризи вони виявилися надто нестійкими і нездатними забезпечити не тільки розвиток, а й економічну стабільність країни.

Нерозумним витрачанням державних коштів супроводжується і реалізація нових інвестиційних проектів. Так, 2004 р. було розпочато будівництво третього автодорожнього переходу через Дніпро в Запоріжжі з обсягом фінансування 1,9 млрд грн і введенням в експлуатацію наприкінці 2009 р. Спорудження траси протяжністю 9,1 км, що поєднує 660 м вантовий і 340 м одноарковий мости, ведеться фактично за рахунок держбюджету. Через відсутність реального господаря це будівництво супроводжують зриви графіків робіт, завищення вартості металоконструкцій, втрата несучої здатності окремих залізобетонних конструкцій. Через кілька років такого хазяйнування держава затверджує нову вартість автомагістралі в сумі 5,3 млрд грн, але й вона виявилася не стала остаточною: сьогоднішні чиновники наполягають на збільшенні кошторису будівництва до 10 млрд. З урахуванням теперішніх темпів фінансування можна очікувати завершення будівництва через 27 років [7, *7*]. І тут не було б нічого дивного, якби ж не порівняння зі світовим досвідом: 2004 р. у Франції відкрито найбільший із автомобільних мостів — віадук Мійо, завдовжки 2460 м, що знаходиться на висоті 270 м. Його побудовано за три роки за гроші компанії Eiffage Group, яка отримала міст у концесію на 78 років. Він обійшовся у EUR 310 млн, або менше 3,5 млрд грн.

Подібних запорізькому фактів з неповоротністю бюрократичних структур, їхньою безгосподарністю і навіть бездарністю достатньо. Усе це відбувається за чинної в країні системи державного фінансового контролю, нагляду та аудиту. Аналіз свідчить, що в Україні така система не спрацьовує. Право на державний фінансовий контроль, тобто на здійснення контрольних, контрольно-ревізійних, наглядових і аудиторських функцій у відношенні до державних фінансів і державної власності мають 85 державних органів! Серед них — Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державна контрольно-ревізійна служба, Державна митна служба, Державне казначейство, Національний банк, Державна податкова адміністрація (ДПАУ), ФДМУ, МВС, СБУ і Генеральна прокуратура. Хоч вони мають доволі численний апарат, діяльність регламентує низка спеціальних законів та нормативно-правових актів, однак ефективність їхньої роботи є вкрай низькою.

Що робити? Варто звернутися до досвіду лауреата Нобелівської премії, французького економіста Моріса Алле, який замолоду, в далекі 30-ті роки XX ст., працював контролером у Національному гірничому управлінні в м. Нант. Реалії практики переконали його: якщо багато людей вірять в ефективність контролю, значить, вони не знають, що це таке насправді. Треба самому попрацювати контролером, щоб знати, що в кращому випадку контроль — це майже недієвий інструмент. Єдиним об'єктивним і ефективним контролером є ринок.

ІНФРАСТРУКТУРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Загострення перерахованих вище проблем доводить необхідність швидкої приватизації державної власності в Україні. Яким чином потрібно організувати цей процес? Успіх приходить через пізнання та використання економічних закономірностей.

Наука і практика пропонує чимало цікавих методологічних підходів. Перш за все, згадаймо базову теорію економічної політики нобелівського лауреата з Нідерландів Яна Тінбергена. Адже неврахування положень цієї теорії у ході проведення приватизаційних процесів загрожує серйозними негативними наслідками [8, *82–86*]. Відомо, що в програмах приватизації частіше всього декларувалися такі цілі:

– соціальна справедливість (приватизація має рівномірно розподілити національні багатства поміж населення);
– системні зміни (їх досягають з допомогою нових угод про права власності);
– наповнення бюджету (продаж державних активів дозволяє профінансувати соціальні програми, перейти до нової пенсійної системи, скоротити бюджетний дефіцит);
– економічна ефективність (приватизацію розглядають як засіб підвищення економічної ефективності народногосподарського комплексу в цілому і підприємств зокрема).

Не лише в українських, але і в інших пострадянських приватизаційних програмах цілі, пов'язані з економічною ефективністю, здебільшого відходять на другий план. Водночас, згідно з теорією Я. Тінбергена, головна умова ефективності економічної політики полягає у рівності числа поставлених цілей числу доступних для реалізації засобів. Якщо приватизація має більше однієї мети, вона приречена на поразку. Якщо мета приватизації — економічна ефективність, то реформаторам варто забути про фіскальні та соціально-політичні цілі; хочемо наповнити держбюджет — відкидаємо економічну ефективність і політичні аспекти. Якщо пріоритетною стає приватизація для «потрібного» власника, то не треба говорити про якісь економічні цілі. Збільшити доходи бюджету можна через продаж активів на аукціонах. Без їхнього використання неминучим стає встановлення контролю інсайдерів над підприємствами. Крім того, проблематичним є зростання конкуренції в результаті приватизації: навряд чи новий власник-монополіст буде зацікавлений у реструктуризації — це загрожує втратою монопольного положення; навпаки, новий власник докладе максимум зусиль, щоб обмежити вхід у галузь конкурентів.

Сучасна криза висвітлила всі виразки популістської економічної політики попередніх років. Але нова владна команда знову збирається долати кризу на науково необґрунтованих засадах. Під масштаб бюджетних проблем ще не налагоджено відповідну фахову роботу всього суспільства. Проте можна припустити, що все-таки буде зібрано розширене засідання Комітету з питань економічної реформи під головуванням Президента України В. Януковича за участю урядовців, науковців, практиків і буде сформульовано конкретну мету приватизації.

Проте навіть такий показовий захід не зніме гострі проблеми. Крім визначення мети приватизації, потрібно сформувати базові засади функціонування ринкової

економіки і забезпечити цей процес відповідною інституціональною інфраструктурою. Як відомо, її обов'язковими складниками є:

– розвинений фондовий ринок і відлагоджена розрахунково-депозитарна система обліку прав власності на цінні папери;
– ефективна структура судів, усунення взаємного дублювання повноважень;
– податкова політика, що не перешкоджає конкуренції і забезпечує чітке виконання фіскальних зобов'язань;
– незаангажована антимонопольна система, спрямована на розвиток конкуренції;
– оптимізовані законодавство та регуляторна політика.

Ці теоретичні постулати мали б знати українські політики та урядовці. До речі, їх варто не лише знати, але й розумно застосовувати. І тоді нашій державі пощастить розв'язати низку проблем, що заважають визначити свої пріоритети розвитку, зокрема в процесі приватизації. У чому ж полягає суть першочергових завдань, що стоять на порядку денному чинного і кількох наступних урядів?

1. За класифікацією британського індексного агентства FTSE Group (провайдер всесвітньо відомих фондових індексів), уже кілька років фондовий ринок України не задовольняє вимоги навіть найнижчого рівня — Frontier Market, відстаючи в розвитку від Ботсвани, Кот-д'Івуару, Маврикію і Нігерії, які мають малі ринки з низькою ліквідністю і великими перешкодами для інвесторів. Наш фондовий ринок відірваний від реальності, від потреб економіки, не реалізує відомих класичних функцій (визначення вартості компаній для залучення ними коштів; забезпечення перерозподільчих процесів у господарському комплексі). Доки така ситуація зберігатиметься, з нами працюватимуть лише спекулянти, які розраховують на отримання швидкого прибутку, а українські підприємства будуть залучати кошти за кордоном, раз-у-раз наражаючись на валютні ризики.

2. В Україні досі не існує належного захисту інституту власності. Корумповані чиновники та судді заважають закону захищати права інвесторів і підприємців. Саме тому проблеми винесення «потрібних» рішень (наприклад, взаємозаперечні судові рішення щодо будівлі Київського ЦУМу), корпоративних конфліктів на підставі порушення прав акціонерів мають системний характер. Скажімо, з 2004 р. впродовж чотирьох із половиною років було вчинено 2,5 тис. рейдерських атак. Стали широковідомими не лише в Україні суперечки щодо корпоративних прав на нафтопереробному заводі «Укртатнафта», Південному гірничо-збагачувальному комбінаті, навіть початок несприятливих змін на фінансовому ринку було спровоковано рейдерською атакою на Промінвестбанк.

Досить характерною є ситуація в Одесі. У 2009 р. група компаній «Текст» в інтересах фонду прямих інвестицій придбала 90% акцій місцевої кондитерської фабрики. Але її екс-директорка вважає себе незамінною і вирішила не віддавати правління фабрикою новим акціонерам. Дивним є те, що допомагає їй боротися із законними акціонерами голова Одеського територіального управління Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку, який за службовим обов'язком має захищати права інвесторів. Одеський чиновник за сприяння київських покровителів і місцевого господарського суду навіть організував операцію зі створення другого реєстру акціонерів.

Здійснювати довгострокове бізнес-планування, серйозні іноземні інвестиції в Україну стає нерозумно. Є нагальна потреба розглянути питання про внесення змін до законів України щодо оновлення структури судів, розподілу повноважень між ними та визначення підсудності. Має запрацювати кримінальна відповідальність за хабар. Неухильним дотриманням законів, системністю підходу і публічністю кожного судового процесу над хабарником значною мірою можна досягти бажаного результату.

3. У сфері приватизаційної політики податки мають функціонувати, переважно як регулятор, аніж як джерело доходів. Що маємо на увазі? В Україні в період 1991–2008 рр. у реформуванні відносин власності брали участь 13178 юридичних осіб. Після приватизації більшість із них інформують ФДМУ про хід виконання взятих зобов'язань. Однак від майже 1900 приватизованих об'єктів звітність не надходить і, як стверджують фахівці Фонду, «фірми ймовірно припинили свою діяльність вже до 2000 р., а від керівництва 3579 об'єктів після 1999 р. лише інколи надходять звіти». Ситуація не змінюється роками і є свідченням того, що одні приватизовані підприємства в нових ринкових умовах не зуміли витримати конкуренції, інші — ухиляються від інформування через серйозні перекручення в роботі, решта, здавши устаткування на металолом, навіть не розпочала господарської діяльності. Замість того, щоб намагатися контролювати виробництво безпосередньо, держава може зробити це непрямим шляхом, використовуючи регулятивні заходи і/чи податкову політику.

Саме ДПАУ спільно з ФДМУ мають торувати шлях коригуванню розподілу і специфікації прав власності: керівник підприємства повинен знати, що факт удруге несплаченого податку в законодавчо встановлений термін є підставою виставити корпоративне майно на продаж для погашення податкового зобов'язання. Ефективність функціонування такого механізму залежатиме від чіткості й однозначності дій ДПАУ та ФДМУ, принципової можливості виявлення правопорушень і забезпечення застосування зазначених санкцій до всіх учасників господарської діяльності незалежно від їхнього статусу. Робота податкових органів із боржниками, продаж активів платників податків, що перебувають у податковій заставі, обов'язково мають завершитися податковим аукціоном. Як і оперативне порушення справи про банкрутство, що дасть можливість підприємству подолати тимчасові труднощі й повернутися до активної діяльності на ринку.

По-перше, у ході доопрацювання Податкового кодексу слід сформувати чітку систему регуляторних функцій оподаткування і порядок їхньої реалізації. Адже не нормальною є ситуація, коли в гірничо-металургійному комплексі маємо надлишок потужностей і водночас імпортуємо близько 1 млн т металопрокату, який можуть виробляти українські комбінати, та надаємо державні преференції тим підприємствам, що мають монопольне становище на світових ринках і не потребують дотацій. По-друге, у новій редакції закону про відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом забезпечити рівність учасників процедури відновлення платоспроможності незалежно від форм власності. Це б мінімізувало затягування цього процесу.

4. Збереження монополізму та його посилення ще більшою концентрацією — основна загроза національній безпеці в сфері економіки. У ході приватизації, і в першу чергу майна підприємств — природних монополістів, не можна допускати заміну монополізму державної власності монополізмом окремого виробника. Тут не можна забезпечити автоматичну дію ринкових регуляторів, потрібен особливо жорсткий контроль з боку держави. Зокрема, зараз у країні вкотре активізувалася багаторічна метушня навколо приватизації «Укртелекому»: Кабмін хоче вже до кінця 2010 р. отримати кошти в бюджет від реалізації 92,79% пакету його акцій. На жаль, оригінальності цій ідеї бракує. Водночас можна було б придивитися до позитивного досвіду інших країн.

Цікаво, наприклад, підійшли до подібної приватизації в Німеччині. З 1 січня 1995 р. тут скасували державну монополію на телекомунікаційному ринку. Традиційний телефонно-поштовий держконцерн Deutsche Bundespost (DBP) розділили на три незалежні акціонерні компанії — поштову (Deutsche Post AG), фінансову (Deutsche Post-

bank AG) і телекомунікаційну (DBP Telekom, яка в 1996 р. перетворилася в Deutsche Telekom AG). Згодом їх виставили на приватизацію, яка перетворила їх на реальні приватні фірми. Значна кількість їхніх акцій торгується нині на біржі. Вже через кілька років із загального числа акцій, що перебувають в обігу, 31% належить німецьким інвесторам, 30% — американським і 21% — британським.

Щоб сформувати системи захисту економічної конкуренції, слід забезпечити незалежність Антимонопольного комітету України, розробити зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції», які передбачають підвищення порогових показників економічної концентрації, вибудувати нову систему підходів у сфері кримінального судочинства, де має з'явитися припис про кримінальну відповідальність за картелі.

5. Для досягнення високої ефективності роботи компаній і комбінатів через їхню приватизацію держава має забезпечити гнучку систему регулювання та оптимальну інституціональну основу, в тому числі раціональні процедури створення підприємств, порядок оформлення банкрутства. Це сприятиме більш ефективному перерозподілу трудових ресурсів і капіталу. Важливим є також підвищення прозорості функціонування корпоративного сектора національної економіки та ефективності його реформування.

Актуальність проблеми засвідчили результати нещодавно проведеного дослідження, організованого громадською організацією «Діксі груп» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» [9, *9*]. Щоб зібрати фактаж для аналізу законодавства про доступ до інформації у сфері енергетики та здійснити експеримент щодо його практичного застосування, в органи влади та державні компанії було надіслано понад 150 запитів із проханням надати дозволену законодавством інформацію. В установлений законом термін надійшло лише 35% відповідей, більшість з яких не містила затребуваних даних. При цьому виявлено закономірність: державні структури, залучені до управління енергетикою, найупертіше ухиляються од відповідей. Лідерами в неналежному спілкуванні з громадянами було визнано ДП НАЕК «Енергоатом», НАК «Надра України», ДК «Укртрансгаз». Їхні посилання на комерційну таємницю та переадресація запиту іншому органу влади найчастіше були відверто необґрунтованими. За таких умов неможливо провести об'єктивний зовнішній аналіз ситуації в галузі, сформувати реалістичний прогноз розвитку енергетики, проконтролювати ефективність вкладених коштів як державою, так і громадянами. Поки енергетична галузь залишається закритою від суспільства, немає жодних гарантій, що залучення інвестицій, кредитів чи перерозподіл власності буде ефективно використано на здійснення реформ.

Для підвищення прозорості не лише у сфері енергетики необхідно чітко сформулювати критерії для конфіденційної та відкритої інформації, яку зобов'язані надавати органи влади і державні компанії, створити незалежний орган моніторингу для впорядкування і поширення публічних відомостей, законодавчо закріпити перелік обов'язкових до поширення показників діяльності в усіх сферах народногосподарського комплексу, а також підвищити прозорість фінансових потоків відповідно до міжнародних вимог.

Зрозуміло, що непрофесійний, а інколи безвідповідальний підхід до розв'язання складних економічних проблем перехідного періоду, в тому числі й у проведенні приватизації, дискредитував реформи. Хіба не підтверджує це продаж 15 червня 2010 р. (п'ята спроба) державного холдингу ВАТ «Луганськтепловоз» за ціною акції 2,5 грн, тоді як на фондовому ринку вона становить від 4 до 4,5 грн! Або той факт, що впродовж шести місяців після проведення 29 вересня 2009 р. конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ «Одеський припортовий завод» уряд не повернув двом його учасникам — юридичним

особам конкурсні гарантії в сумі 800 млн грн?! Судом стягнуто з ФДМУ санкції в розмірі понад 3 млн грн, що заподіяло істотну шкоду репутації держави. Це засвідчило, що приватизація в Україні все ще залежить від політичної кон'юнктури, проходить поза правовим полем і вражена корупцією.

Як не можна запропонувати продуманої концепції змін на краще без напрацювань вчених-економістів, так і не буде українського економічного прориву без чіткого дотримання законів, жорсткої вимогливості до себе всіх держслужбовців — від прем'єр-міністра до менеджера національної компанії.

* * *

Попередні уроки кризи засвідчують прагнення до творення системи підходів, у форматі якої майбутні уряди країни розв'язуватимуть конкретні політико-економічні проблеми, що постають перед ними.

1. Приватизація не є метою економічної політики, вона служить інструментом цієї політики, який неможливо використовувати однаково на різних стадіях розвитку держави. І звинувачувати приватизацію в усіх бідах економіки — це те саме, що дорікати дзеркалу, коли не подобається власне зображення. Сама по собі приватизація не може бути поганою чи хорошою, однак непереконливою є і думка про те, «що приватизація не може розглядатись як однозначно позитивний інструмент для економіки» [10, *8*]. Головне, визначити, які завдання у відповідний період покласти на державні установи, а які запропонувати приватному сектору.

2. Приватизація в Україні відбувається хаотично і не має ознак продуманої стратегії. Наслідком такої нетранспарентної політики стали, зокрема, поширення корумпованості бюрократії; домінуючий вплив олігархів і галузевих лобістів, чиї інтереси можуть зашкодити досягненню загальних стратегічних цілей країни; брак достовірної інформації про реальний стан речей.

Обмеження монополізму і створення умов для економічної конкуренції сприятимуть трансформації олігархічної економіки в ринкову. Виходячи з цього, президентську «Програму економічних реформ на 2010–2014 рр.» варто доповнити конкретними заходами, які б забезпечили:

- допуск усіх інвесторів (без ярлика національної належності) до всіх галузей і сфер. Інакше не уникнути (що вже відбувається) лобіювання та корупції під прикриттям «патріотичної» риторики, «щоб та чи інша галузь не потрапила під контроль іноземців»;
- прозорість структури власності (хто і чим володіє в країні) і зміна підходів до приватизації особливо в частині убезпечення від монопольного контролю власності.

3. Теперішній стан НАК «Нафтогаз України», «Укртелекому» — це показова ілюстрація того, що буває, коли енергетичні та галузеві монополії залишаються у 100-відсотковій державній власності та повному управлінні політично залежних тимчасових урядів. У таких інертних державних комплексах у надлишку — службова недбалість, а в дефіциті — ідеї і взагалі ідеологія, які здатні їх перебудувати. Психологію чиновників і найманих працівників дуже важко змінювати. Зокрема, перспективами повернення вкладених державою інвестицій ніхто особливо не переймається (на відміну від приватного інвестора), і такий стан речей неминуче й негативно позначається на термінах, якості та ефективності виконуваних робіт. Зазвичай діяльність галузевих монополій характеризується постійним підвищення тарифів на послуги без покращення їхньої якості.

4. Для підвищення ролі інтелектуального капіталу фірм та капіталізації компаній і економіки України необхідно:

- провести інвентаризацію наявних нематеріальних активів і поставити їх на бухгалтерський облік;
- здійснити їх оцінення та зареєструвати у статутних фондах;
- розробити оптимальні з огляду на максимальний економічний ефект схеми залучення в ринок інтелектуальної власності;
- прискорити внесення до Верховної Ради України законопроектів щодо приведен-

ня законодавства України у сфері інтелектуальної власності у відповідність до Цивільного кодексу України та законодавства ЄС.

5. Швидкому прогресу та структурним змінам сприятиме приватизація, якщо суспільство буде поінформованим про її перебіг та усвідомить її необхідність і суть. Для акумуляції загальнонаціональних зусиль у цьому напрямі потрібно здійснити чіткі, всеосяжні, швидкі та прозорі кроки, адже створення атмосфери довіри є зараз найнагальнішим питанням. Громадяни мають переконатися, що влада проводить приватизацію професійно і рішення приймаються в інтересах усієї країни, а не заради купки багатіїв. Цей процес вимагає консолідованих дій із боку державної і регіональної влади, представників бізнесу і суспільства.

І насамкінець. Нобелівський лауреат М. Алле у книжці «В пошуках економічної дисципліни», виданій у 1943 р., розмірковував над змістом поняття «приватна власність». Він доводив, що приватна власність є умовою здійснення політичних свобод. В історії існує міцний зв'язок між масштабами приватної власності і масштабами свобод. Якщо немає приватної власності, не може бути і політичної свободи. Зворотне твердження невірне. Може існувати сильний авторитарний режим, як, наприклад, режим Франко, і відносно ліберальна економіка. Але немає жодного прикладу демократичного суспільства без приватної власності.

1. *Дорогунцов С., Чижова В.* Методологічні проблеми відтворення основного капіталу в трансформаційний період // Економіка України. — 2002. — № 12, грудень.
2. Біла книга. Інтелектуальна власність в інноваційній економіці України / Г.О. Андрощук, О.В. Дем'яненко, І.Б. Жиляєв, Л.В. Сахарова, В.І. Полохало, С.В.Таран (упорядкування). — К.: Парламентське вид-во, 2008.
3. *Веремко В.* (З) ручний кошторис // Український тиждень. — 2010. — № 18 (131), 07–13 травня.
4. 80% украинцев живут за чертой бедности: http://job.ukr.net/news/80-ukraincev-zhivut-za-chertoj-bednosti/, от 11.04.2010.
5. *Томсон Пітер.* Як уникнути енергетичної кризи? // Дзеркало тижня. — 2010. — 27 березня.
6. *Єрьоменко А.* «Все, чим можу ...» // Дзеркало тижня. — 2010. — 30 квітня.
7. *Пісковий В.* Запорізькі мости: розмах від злиднів // Дзеркало тижня. — 2010. — 27 лютого.
8. *Довбенко М.* Базова теорія економічної політики // Економіка України. — 2006. — № 5, травень.
9. *Гонта І.* Без посилення прозорості ефективність реформ в енергетиці є сумнівною // Дзеркало тижня. — 2010. — 24 квітня.
10. *Кіндзерський Ю.* Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України // Економіка України. — 2010. — № 5, травень.

М. Довбенко

ПРИВАТИЗАЦІЯ: МЕТА ЧИ ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ?

Р е з ю м е

У статті проаналізовано особливості приватизаційних процесів в Україні. Посилаючись на досвід урядів Німеччини, Франції і Швеції, а також теоретичні розробки Нобелівських лауреатів Я. Тінберга і М. Алле, автор доводить, що приватизація є ефективним економічним інструментом, правильне застосування якого може сприяти не тільки розвитку економіки, а й демократичним перетворенням у країні. Учений пропонує чітко сформулювати мету і визначити стратегію приватизації, зробити її прозорою, провести широку просвітницьку кампанію в суспільстві, консолідувати зусилля влади, науковців і бізнесу.

Ключові слова: приватна власність, економічний прагматизм, галузеві монополії, стратегія приватизації.

M. Dovbenko

PRIVATIZATION:
AIM OR INSTRUMENT IN ECONOMICS POLICY?

A b s t r a c t

An article analyses privatization processes in Ukraine features. Alluding to Germany, France and Sweden governments experience as well as to Nobel winners Maurice Allais and Jan Tinbergen theoretical working outs author proves privatization to be an efficient economy instrument. Its correct usage may expedite not only economy development but also democratic transformations in the country. Researcher proposes to lay down legibly purpose and settle strategics of privatization, to make it transparent; to hold broad instructing campaign in society; to consolidate scientists, business and authorities efforts.

Keywords: private property, economical pragmatism, field monopolies, privatization strategy.