



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ»

*ПРО ПРОБЛЕМИ ПРИСКОРЕННЯ
ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ
ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ*

(науково-аналітичні матеріали)

Завершення приватизації як масштабного соціально-економічного проекту трансформації державної власності спочатку передбачалося на 2014 р., потім – на 2015 рік. На тлі виникнення серйозних проблем з наповненням бюджету, необхідністю обслуговування значних обсягів державного боргу, в тому числі зовнішнього, загостренням проблем із залучення іноземних інвестицій та кредитів, збільшення доходів від приватизації могло б частково вирішити проблеми збалансування бюджету. Проте темпи приватизації в останні роки значно уповільнилися, що призвело до невиконання планів приватизації. Гальмування процесу приватизації значною мірою було пов'язане з дією неекономічних факторів, загостренням політичної ситуації і військовим вторгненням в країну.

Завершальний етап приватизації в Україні відбувається на тлі вкрай складної економічної та політичної ситуації. В умовах макроекономічної нестабільності та окупації частини території країни, інвестиційні ризики у 2015 р. в Україні залишатимуться настільки високими, що ціна продажу об'єктів державної власності може виявитися в декілька разів нижчою, ніж за звичайних обставин. Навіть застосування прозорих приватизаційних процедур з продажу стратегічно важливих державних підприємств не дозволить нівелювати зазначені політично обумовлені інвестиційні ризики у зв'язку із відсутністю достатньої для створення реальної конкуренції за об'єкти продажу кількості платоспроможних покупців. До завершення АТО інвестори не вкладатимуть більш-менш значні кошти в країну, яка фактично перебуває у стані війни.

Також не можна виключати негативних соціальних наслідків приватизації стратегічно важливих об'єктів паливно-енергетичної галузі, у т.ч. газо- та електророзподільних підприємств, що може створити суспільний резонанс не на користь теперішньої влади. У зв'язку з цим в

2015 році є сенс обмежитися приватизацією декількох найбільш інвестиційно-привабливих стратегічних об'єктів, яка не становить ризику для національної безпеки та соціальної стабільності в країні.

Чинне приватизаційне законодавство містить можливості продажу об'єктів за заниженими цінами, що створює ризики недоотримання доходів бюджету. Тому до внесення змін у норми законодавства, які регулюють питання оцінки вартості об'єктів та порядку визначення ринкової ціни їх продажу, розпочинати широкомасштабну приватизацію недоцільно.

Для підвищення ефективності приватизації процесу в Україні на її завершальному етапі пропонується.

1. Заборонити проведення приватизаційних конкурсів з одним учасником або групою пов'язаних осіб (як це відбулося з «Укртелекомом»), що унеможливить «адресну» приватизацію та забезпечить реальну конкуренцію за об'єкти. Для цього пропонується виключити із Закону України «Про приватизацію державного майна»:

- ч.3 ст.16, згідно з якою «у разі якщо для участі в аукціоні, конкурсі з продажу об'єкта приватизації *подано заяву від одного покупця, зазначений об'єкт може бути проданий безпосередньо такому покупцеві за запропонованою ним ціною, але не нижче початкової ціни*»;

- п. 3-5) ст. 18-4, згідно з яким «якщо на конкурс з продажу контрольного пакета акцій *надійшла заява від одного покупця, ціна продажу пакета акцій визначається згідно із законодавством, але не може бути нижчою за ціну, визначену покупцем у конкурсній пропозиції*».

2. Усунути можливості для продажу об'єктів приватизації за заниженими цінами. Для цього пропонується ч.4. ст.16 Закону України «Про приватизацію державного майна» викласти у такій редакції:

«у разі якщо об'єкт, що пропонувався для продажу на аукціоні, конкурсі, не продано, державний орган приватизації може прийняти рішення про продаж такого об'єкта на аукціоні за методом зниження ціни (крім контрольного пакета акцій об'єктів групи Г), під час проведення якого

можливе зменшення початкової ціни об'єкта. Ціна продажу об'єкта на аукціоні за методом зниження ціни не може бути нижчою *вартості чистих активів, які припадають на одну акцію, визначеної на основі Міжнародних стандартів фінансової звітності*».

3. Удосконалити порядок визначення вартості пакетів акцій великих і стратегічно важливих підприємств (групи В та Г) шляхом сигнального продажу невеликих пакетів на фондових біржах. Чинними нормами (статті 185-4 і 185-5 Закону України «Про приватизацію державного майна») встановлено, що до проведення конкурсу Фонд державного майна України пропонує для продажу на фондових біржах пакет акцій акціонерного товариства розміром 5–10% статутного капіталу, крім випадків, коли внаслідок такого продажу розмір пакета акцій, що залишається для реалізації, буде меншим від розміру контрольного пакета акцій». Коаліційною угодою (п.2.8.3) і у проекті Закону України про внесення змін до Закону України "Про приватизацію державного майна" (реєстр. № 2464 від 24.03.2015), який розглядався на пленарному засіданні 14 травня 2015 року, але не був прийнятий, пропонувалось ці норми вилучити, тобто відмовитися від ринкового методу визначення справедливої вартості акцій об'єктів групи В і Г.

Можна погодитись, що до вад цих положень слід віднести те, що обмежений попит та обсяги торгівлі на українських фондових майданчиках не дозволяють продати такий сигнальний пакет за справедливою ціною. Враховуючи нерепрезентативність українського фондового ринку та його інструментальну непридатність для визначення справедливої вартості акцій, вважаємо за доцільне встановити заборону продажу акцій акціонерного товариства розміром 5–10% на фондових біржах за цінами, нижчими вартості чистих активів, *які припадають на одну акцію, визначеної на основі Міжнародних стандартів фінансової звітності*».

4. Для унеможливлення продажу пакетів акцій за заниженими цінами пропонується пункт 1 частини першої статті 185 Закону України "Про

приватизацію державного майна" викласти у редакції: «належні державі пакети акцій акціонерних товариств пропонуються до продажу на фондових біржах, крім випадків, визначених у пункті 3 цієї частини, за ціною, не нижчою вартості чистих активів, які *припадають на одну акцію, визначеної на основі Міжнародних стандартів фінансової звітності*».

5. Для врахування потенційних ризиків недоотримання доходів бюджету у зв'язку із *несприятливою ціновою кон'юнктурою до стабілізації економічної та політичної ситуації в Україні* доцільно:

- відтермінувати продаж акцій великих підприємств, особливо з числа тих, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, та приватизація яких матиме негативні соціальні наслідки. Для цього пропонується вилучити з Переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2015 р. (Додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 р. № 271), підприємства енергетичної галузі, ПАТ «Сумхімпром» та ПАТ «Одеський припортовий завод».

- не виключати спиртові заводи з переліку об'єктів, які не підлягають приватизації, як це передбачено Проектом Закону про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та деякі питання діяльності об'єктів, що виключаються з такого переліку (реєстраційний номер 1567 від 22.12.2014 р.).

6. До законодавчого закріплення особливого порядку приватизації портів вилучити з переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2015 р. (Додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2015 р. № 271), порти, які працюють прибутково (зокрема, порт «Південний») до прийняття змін до Закону України «Про приватизацію державного майна» щодо особливого порядку приватизації портів.

Зростання ролі приватного капіталу у функціонуванні портового господарства в цілому в Європі, позитивний досвід ефективного функціонування приватних морських портів (зокрема порти Греції)

актуалізують питання приватизації морських портів також в Україні. Реалізація цього завдання потребує часу та зусиль, і не може бути виконана в стислі строки. Як свідчить світовий досвід, приватизація портів – це досить довготривалий процес, який передбачає чітке визначення та розмежування функцій, які може ефективно виконати лише держава (зокрема, щодо забезпечення портової інфраструктури) або приватний капітал (забезпечення спектра надання послуг та збільшення вантажообороту; збільшення і спрощення процесу фінансування розвитку портових споруд; підвищення ефективності управлінської діяльності). Тому доцільно доповнити Закон України «Про приватизацію державного майна» статтею, яка б визначала особливості приватизації портів, процедуру їх перед приватизаційної підготовки та збереження у державній власності портової інфраструктури.

7. Для запобігання реприватизації, доцільно передбачити норму щодо сплати державі грошових компенсацій (доплата до справедливої вартості) у разі встановлення фактів продажу об'єктів приватизації за заниженими цінами. Механізм компенсації бюджетних втрат від продажу об'єктів державної власності за заниженими цінами застосовувався у Великій Британії, де у 2007 р. був запроваджений одноразовий податок на приватизовані в період діяльності уряду М.Тетчер об'єкти, що дозволило залучити до бюджету 10 млрд фунтів стерлінгів. Для цього пропонується доповнити Закон України «Про приватизацію державного майна» статтею 27-1 «Компенсаційний збір за приватизацію об'єктів за заниженими цінами»).

8. Для раціоналізації державних витрат та скорочення вартості державних послуг для суспільства пропонується визначити порядок і розпочати приватизацію об'єктів соціального призначення, які перебувають на балансі органів виконавчої влади і державного управління (відомчі заклади медицини, будинки відпочинку, санаторії тощо). На сьогодні такі об'єкти формально перебувають у державній власності, але фактично комерціалізувалися і функціонують задля реалізації приватних цілей. У

зв'язку з цим пропонується розробити Закон України «Про особливості приватизації об'єктів соціального призначення, які перебувають на балансі органів виконавчої влади і державного управління».

9. Для активізації участі іноземних інвесторів в приватизації об'єктів державної власності в Україні доцільно повернутись до здійснення приватизаційних процедур на некомерційних конкурсах, які передбачають фіксовану ціну продажу та максимальні інвестиційні зобов'язання в постприватизаційний період. Для цього пропонується доповнити Закон України «Про приватизацію державного майна» ст.16-5 «Приватизація майна на некомерційних конкурсах під інвестиційні зобов'язання» наступного змісту:

16.5.1. Продаж цілісного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства може здійснюватись на некомерційному конкурсі під інвестиційні зобов'язання у порядку, що затверджується Фондом державного майна України.

16.5.2. Фіксована ціна продажу об'єкта, приватизація якого здійснюється шляхом проведення некомерційного конкурсу, визначається на підставі оцінки незалежного експерта, але не може бути нижче вартості чистих активів, *які припадають на одну акцію, визначеної на основі Міжнародних стандартів фінансової звітності.*

16.5.3. Переможцем некомерційного конкурсу визначається покупець, який бере на себе зобов'язання здійснити капітальні інвестиції у модернізацію підприємства за рахунок додаткових внесків у капітал в конкретно визначені терміни. Обсяги таких додаткових внесків до капіталу підприємства та план капітальних інвестицій, які планується здійснювати за рахунок таких внесків, включаються до зобов'язань покупця у договорі купівлі-продажу об'єкта приватизації.

10. Відновити діяльність позабюджетного державного Фонду приватизації (Постанови КМУ від 27 січня 1993 р.№ 67 «Про затвердження

Положення про позабюджетний державний фонд приватизації») з метою акумулювання частини надходжень від продажу об'єктів державної власності та доходів від володіння держаним майном (дивіденди, проценти, орендна плата тощо), які мають використовуватися на фінансову підтримку підприємств, які перебувають у сфері державного управління.

11. З метою забезпечення максимальної глибини приватизації об'єктів, контрольні пакети акцій яких пропонуються до продажу, при одночасному збереженні тимчасового (до 10 років) контролю держави над такими об'єктами у післяприватизаційний період уявляється за доцільне упровадити в практику приватизації інституту «державної золотої акції» – сурогатного цінного паперу, що надає право «вето» державі на всі рішення загальних зборів акціонерів з питань, які вимагають кваліфікованої більшості голосів, і при цьому не засвідчують права власності на частку в статутному капіталі товариства.

12. Для забезпечення національної безпеки та недопущення негативного впливу на економіку і соціальний розвиток України потенційних покупців – представників країни-агресора необхідно заборонити доступ до участі у приватизаційних конкурсах як нерезидентів походженням з таких країн, так і їх представників з числа резидентів, а також унеможливити подальший перепродаж корпоративних прав приватизованих підприємств таким особам. З цією метою слід передбачити заборону на перереєстрацію в депозитарній системі України прав власності на акції приватизованих підприємств у разі, якщо їх набувачем є особа – нерезидент походженням з країни агресора, або її представник (представники) – резиденти України.