

АНАЛІЗ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ПРИВАТИЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПРАВАМИ ВЛАСНОСТІ (Policy Paper)

Автори:

Катерина Пенькова

Денис Черніков

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на www.radaprogram.org.

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

ЗМІСТ

Приватизація в країнах Європи.....	5
Постприватизаційний контроль.....	15
Зміна умов працевлаштування в ході приватизації.....	17
Управління державними активами в країнах Європи	19
Реформування управління державною власністю в напрямку централізованої моделі.....	22

Приватизація державного майна стала одним з наріжних каменів соціально-економічних реформ в країнах з перехідною економікою, в тому числі в Україні. Її роль у формуванні підвалин ринкової економіки, створенні критичної маси ефективних приватних власників є незаперечною. За своїми розмірами державний сектор України є одним з найбільших в Європі і водночас одним з найменш ефективних, що обумовлює необхідність реформування системи його управління.

Приватизація в країнах Європи

В останній чверті ХХ століття приватизація державної власності набула глобального характеру. В повній мірі вона охопила країни Європи – Великобританію, Німеччину, Португалію, Польщу, Чехію, Угорщину, Румунію, Болгарію. Приватизація була поліваріантною як за формами проведення, так і за моделюванням прав власності. Вона являла собою перехід власності від держави до приватних осіб на умовах повного продажу державних підприємств приватним особам або продажу частини активів і делегування прав з розпорядження державним майном.

Процедура приватизації великих підприємств здійснювалась в три основних етапи:

1. Зміна юридичного статусу шляхом реорганізації підприємств в акціонерні товариства. На Заході цей етап був часто пов'язаний зі збереженням форми державної власності і відмовою від дотацій на покриття збитків фірм, а також перенесенням відповідальності за результати фінансової чи економічної діяльності на саме підприємство і його керівництво. Як правило, даний етап є першим кроком на шляху до повної приватизації.
2. Реструктуризація великих державних підприємств; виділення з їх складу дочірніх підприємств і філіалів; побудова холдингових вертикальних моделей управління, де координація структурних підрозділів здійснюється лише на стратегічному рівні шляхом регулювання фінансових відносин і реалізації системи взаємної участі.
3. Нарешті, власне денаціоналізація, тобто продаж підприємства в цілому або більшій частині його акцій. Юридично даний етап є завершальним, якщо в приватну власність переходить більше половини акцій підприємства. Але з економічної точки зору, за умови розпорошення акцій між великою кількістю дрібних акціонерів, держава могла зберегти контроль за діяльністю такого підприємства і за істотно меншою часткою акцій¹.

Великобританія

З 1979 р. у Великобританії розпочався процес продажу акцій 48 найбільших державних компаній. Приватизація охопила такі підприємства, як «Cable and Wireless», «British Petroleum», «British Communications», «British Steel», «British Airways», «British Gas», а також електротехнічні компанії та підприєм-

¹ Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

ства комунального господарства. В порівнянні з усіма іншими країнами світу, у Великобританії програма приватизації була реалізована найбільш успішно; вона тривала до кінця 1995 і принесла державі 134 млрд. дол. США. Покладаючись цілком на ринкові стимули і не вдаючись до випуску ваучерів, Великобританія збільшила число індивідуальних акціонерів з 4 млн. осіб в 1983 р до майже 10 млн. в 1995 р².

У 1979-1984 роках в приватний сектор передавалися невеликі за розмірами компанії. З літа 1984 по осінь 1987 проводився продаж великих («British Telecom», «British Gas» та ін.) підприємств, зі збереженням монопольної структури галузей, але за значного розширення кола власників акцій. У 1987 р. почався процес активного продажу галузей комунального господарства з метою сприяння конкуренції³.

Основними рисами британської програми приватизації є її поступовість, зосередженість на отриманні державою прибутку, законність та забезпечення нормативного регулювання для кожного окремого випадку і ретельна підготовка кожного продажу.

Уряд Великобританії стимулював широке розповсюдження акцій, приділяв особливу увагу їх роздрібному продажу, встановленню знижок на пропонувану ціну, доступності завдяки посередництву банків і широкомасштабним рекламним кампаніям в засобах масової інформації, а також, за допомогою різних програм, стимулюванню покупки акцій співробітниками підприємств і структур, які пропонують акції. Ще однією характерною рисою була ефективна система регулювання діяльності природних монополій в після-приватизаційний період, що включала ліцензування та контроль над цінами, встановлення верхніх меж, що обмежують можливості приватизованих монополій підвищувати ціни. Регулювання за допомогою граничних цін працює набагато краще, ніж традиційне регулювання на основі повернення інвестицій. За розробленою урядом схемою продаж акціонерного капіталу компаній здійснювався в один з трьох можливих способів:

- *Продаж за фіксованими цінами.* Вартість акцій повідомлялася безпосередньо перед емісією; за публічного продажу компанії основною умовою була обов'язкова зміна її юридичної особи (наприклад перетворення у відкрите акціонерне товариство);
- *Продаж за договірними цінами.* Вартість акцій визначається за результатами попереднього опитування потенційних покупців;

2 Виноградов В. А. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / В. А. Виноградов. – Москва: ИНИОН РАН, 2000. – 299 с.

3 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

- Так званий *приватний розпродаж*, тобто продаж акцій працівникам та менеджерам приватизованих підприємств⁴.

Процес приватизації конкретного підприємства проходив декілька послідовних стадій:

1. Вивчення можливості продажу державного підприємства приватним особам: ця стадія реалізовувалася за участю консультуючих фірм і банків; на основі отриманих даних рішення про приватизацію ухвалювалося урядом.
2. Підготовка підприємства до приватизації шляхом реорганізації менеджменту по типу приватного підприємства та підбору відповідного персоналу; державне підприємство перетворювалося в акціонерне товариство.
3. Прийняття рішення парламентом про затвердження акціонерного товариства, проведення підготовчої роботи з продажу акцій.
4. Прийняття рішення про тип і кількість випущених акцій, здійснення безпосереднього продажу акцій і фактичне перетворення державного підприємства в приватне⁵.

Велике значення надавалося питанням визначення курсу акцій, що підлягають продажу. Вартість акцій не повинна була бути занадто високою, акції повинні були бути доступними дрібним акціонерам, вони широко розповсюджувалися серед населення, що створювало сприятливий психологічний клімат для наступних емісій, оскільки підвищення курсової вартості акцій тягне за собою зростання попиту на них.

Така стратегія відповідала програмі уряду М. Тетчер і мала великий резонанс. Наприклад, акції компанії «British Telecom» були розпродані майже 2 млн. осіб, у тому числі 200 тис. співробітникам самої компанії⁶.

Слід зауважити, що спочатку (ще наприкінці 1970-х рр.) гостро дискутувалося питання: продавати акції або розподіляти серед громадян країни безкоштовно. Прихильниками моделі безкоштовної приватизації виступали один з лідерів соціал-демократів Д. Оуен, відомий теоретик, лідер монетаризму М. Фрідмен, популярний оглядач «Financial Times» С. Брітен. Але ці припущення були аргументовано відкинуті урядом М. Тетчер. Справедливо стверджувалося, що по-справжньому цінується тільки те, що важко дістається, заробляється. Природно, насамперед враховувалися інтереси держави⁷.

4 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

5 Там само.

6 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

7 Там само.

Франція

Широкомасштабна приватизація у Франції розпочалась у 1986 році з приходом до влади консервативного уряду на чолі з Ж.Шираком. Традиційне занепокоєння захистом життєво важливих інтересів Франції сприяло намаганням забезпечити ключові компанії від тотального домінування іноземного капіталу. Основним завданням держави було формування ядра «стабільних акціонерів» - групи підприємств, на кожне з яких припадало від 0,5 до 5% статутного капіталу компаній.

Така модель гарантувала збереження контролю над управлінням і захист від небажаних сторонніх інвесторів. Іноземні інвестори отримували не більше 20% акцій, так звані «стабільні акціонери» - 15-30%, персонал компаній, які приватизувалися, - 10%, решта акцій реалізовувалась на відкритих французьких фондових ринках.

Групи «стабільних акціонерів» організовувались за зачиненими дверима, без торгів і аукціонів, на основі досягнутих домовленостей між тодішнім Міністром економіки та фінансів Е.Балладюром, інвесторами і керівниками підприємств, що приватизувалися. Таким чином, держава забезпечила плоди своєї політики від ризику, пов'язаного зі стихійним впливом ринку. «Стабільні акціонери» оголошувались до відкриття ринкового продажу акцій, і тому покупці знали, акції якої компанії вони купують, і хто буде здійснювати фінансовий контроль.

До початку широкомасштабної приватизації проводилось свого роду тестування ринку – випуск частини акцій державної компанії і вивчення попиту на дані акції. Тобто, фактично компанії спочатку ставали напівдержавними.

Відповідно до статті 34 Конституції питання зміни форми власності державних підприємств регулюється законодавством. До 2014 р. основними законами, що регулювали дане питання, були Закон № 86-793 від 2 липня 1986 року, Закон № 86-912 від 6 серпня 1986 року та Закон № 93-923 від 19 липня 1993 року. Однак відповідно до Постанови № 2014-948 від 20 серпня 2014 року про управління капіталом державних компаній, дані закони втратили чинність. Постанова № 2014-948 застосовується до комерційних компаній, в яких держава прямо чи опосередковано володіє часткою в статутному капіталі⁸.

Органом, який здійснює управління процесом приватизації, є Міністерство економіки.

Продаж підприємств здійснюється наступним чином:

- приватизація підприємств затверджується декретом після прийняття закону відповідно до статті 22 Постанови № 2014-948;

8 ORDONNANCE Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jessionid=A905F1889D642ED8A86D812DBCFF5DDF.tpdila14v_3?cidTexte=JORFTEXT000029391551&dateTexte=20150807.

- вартість підприємства визначається Міністерством економіки та не повинна бути нижчою за вартість, попередньо визначену Комісією (La Commission des participations et des transferts). Оцінка вартості проводиться відповідно до об'єктивних методів, що застосовуються до повного або часткового переведення корпоративних активів з урахуванням ринкових умов, вартості активів, ринкової вартості цінних паперів тощо⁹.

Варто також відзначити, що приватизація у Франції здійснювалась під значним впливом лівих політичних сил, відтак значну увагу в даному процесі було приділено соціально-політичним аспектам. Фізичні особи та працівники підприємства отримували певні переваги, наприклад безкоштовні акції, зарезервовані акції, відкладення платежів та знижки на акції¹⁰.

Польща

Процес приватизації разом з лібералізацією та стабілізацією став одним з основних елементів системної трансформації у країнах Центрально-Східної Європи. Основною проблемою приватизації була приватизація середніх та великих підприємств. Методи та досвід країн ОЕСР та країн з середнім доходом доводили, наскільки повільно зазвичай розгортається даний процес. Наприклад, у Великобританії команді М.Тетчер з приватизації за 10 років вдалося продати 20 державних компаній; в Мексиці за 6 років було приватизовано 150 підприємств. На початковому етапі трансформації у Польщі було 8453 підприємств у державній власності, в той час як на 2012 рік їх чисельність склала лише 70¹¹.

Основні принципи та механізми приватизації в Польщі були окреслені наступними документами: Законом «Про державні підприємства» від 25 вересня 1981 р., Законом «Про приватизацію державних підприємств» від 13 липня 1990 р., Законом «Про фінансову реструктуризацію підприємств та внесення змін до деяких законодавчих актів» від 3 лютого 1993 р., Законом «Про державні інвестиційні фонди та їх приватизацію» від 30 квітня 1993 р., Законом «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» від 30 серпня 1996 р. На основі даних законодавчих актів Міністерство державної скарбниці Польщі застосовувало чотири основні процедури перетворення власності до державних підприємств: 1) капітальний метод; 2) юридична ліквідація; 3) економічна ліквідація; 4) передача частки в Національні інвестиційні фонди¹².

9 Там само.

10 Privatisation in the 21 st Century: Recent Experiences of OECD Countries [Електронний ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>.

11 Lis P. Privatization Model in Poland: Commercial or Social? [Електронний ресурс] / P. Lis, J. Mazurkiewicz, S. Zwierzchlewski // International Journal of Business and Social Science. – 2013. – №14. – Режим доступу до ресурсу: http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf.

12 Там само.

Капітальна приватизація (в Законі «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» - непряма приватизація) є основним способом приватизації середніх та великих підприємств. Основною ознакою такого типу приватизації є двоступеневий процес зміни форми власності. Спочатку державне підприємство комерціалізується, тобто, фонди підприємства перетворюються на акціонерний капітал, який передається Міністерству державної скарбниці. На другому етапі – етапі приватизації – Міністерство державної скарбниці припиняє бути єдиним акціонером компанії і надає доступ до акцій зовнішнім інвесторам, які можуть придбати акції шляхом публічного аукціону. У кожному випадку капітальної приватизації працівники підприємства мають право придбати певну кількість акцій на вигідних умовах.

Метою приватизації шляхом юридичної ліквідації (в Законі «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» - пряма приватизація) є швидка зміна форми власності малих та середніх державних підприємств. Процедура передбачає передачу активів підприємства або їх частини приватним інвесторам шляхом продажу або лізингу¹³.

Дані методи були доповнені економічною ліквідацією відповідно до Закону «Про державні підприємства» від 25 вересня 1981 року (що застосовувалась до підприємств у складному фінансовому становищі). В результаті тривалих дискусій у квітні 1993 року був прийнятий Закон «Про національні інвестиційні фонди (НІФ)». Цей закон сформував основу програми масової приватизації, дозволивши кожному громадянину Польщі, що досяг 18-річного віку, придбати частину державних активів за номінальною ціною. Метою програми НІФ було пришвидшення темпів приватизації та реструктуризація підприємств до їх приватизації¹⁴.

Закон «Про фінансову реструктуризацію підприємств та банків» від 3 лютого 1993 року передбачав фінансову реструктуризацію підприємств та державних банків і дав змогу банкам розпочати процедуру зменшення заборгованості, яка дозволяла переводити заборгованість в цінні папери. У 1996 році був прийнятий новий закон про приватизацію - Закон «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств», відповідно до якого встановлювались спеціальні процедури приватизації для заборгованих підприємств та підприємств стратегічного значення¹⁵.

13 Lis P. Privatization Model in Poland: Commercial or Social? [Електронний ресурс] / P. Lis, J. Mazurkiewicz, S. Zwierzchlewski // International Journal of Business and Social Science. – 2013. – №14. – Режим доступу до ресурсу: http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf.

14 Blaszczyk B. Privatization and Company Restructuring in Poland / B. Blaszczyk, R. Woodward. – Warsaw: Center for Social and Economic Research, 1999. – 48 с. – (CASE Reports).

15 Там само.

Німеччина

Реалізація програми приватизації була покладена на ТНА – Державний трасовий інститут на правах відомства з опіки, якому передавалася на тимчасове володіння вся власність колишніх державних підприємств. Від самого початку німецька концепція приватизації будувалася на наступних моделях реалізації цього завдання:

- Відкритий продаж найбільш конкурентоздатних підприємств;
- Проведення державою реструктуризації і попередня підготовка підприємств, які мають гарні шанси стати конкурентоздатними;
- Ліквідація підприємств, які не мають жодних шансів на виживання; за можливості краща частина активів цих підприємств використовувалась як база для організації нових підприємств¹⁶.

Рішення про приватизацію приймалися на конкурсній основі шляхом розгляду заявок зацікавлених фірм та осіб. Продаж здійснювався публічно, на відкритих конкурсах, за дотримання усіх правил і формальностей. Головними критеріями були цілком зрозумілі критерії та умови – розміри інвестицій в конкретно встановлені часові періоди, кількість гарантованих робочих місць, профіль діяльності. Більшість фірм, які були передані ТНА, мали пройти процедуру реструктуризації¹⁷.

Основна частка фірм була придбана великими та середніми компаніями Західної Німеччини. Це було абсолютно природним та цілком прогнозованим процесом, оскільки покупці знали все про об'єкти власності, про шляхи, які забезпечують проекти, володіли власними інвестиційними ресурсами і могли за необхідності отримати кредити в банках. Відповідно, східнонімецькі підприємства переходили у власність реальних власників, які мали довгострокові інтереси в розвитку їх бізнесу. Ця обставина була дуже важливою. Аналогічні інтереси переслідували й іноземні покупці, хоча їх частка була доволі скромною – лише 4,6%. За такого підходу практично виключалась можливість повторних переділів власності і якихось нових етапів приватизації, що було досить важливим¹⁸.

Менеджери фірм отримували у власність 14,5%. Хоча ця група нових власників була не настільки надійною, тим не менше, порівняння з українським досвідом тут є не досить доречним. По-перше, фірми викупувались за рахунок особистих коштів менеджерів – реально вкладеного капіталу. По-друге, ринкове законодавство ФРН, в тому числі і про приватизацію державної власності, було обов'язковим для всіх і суворо контролювалось.

16 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

17 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

18 Там само.

Бельгія

У Бельгії для організації приватизації була створена Федеральна холдингова компанія (Federale Partimaatschappij), утворена у формі товариства з обмеженою відповідальністю, в якому держава є єдиним учасником. Акції кожного приватизованого підприємства Бельгії передавались в управління Федеральної холдингової компанії, котра за згодою Міністерства фінансів відповідає за проведення оздоровлення і реструктуризації компаній, які підлягали приватизації, якщо дані заходи сприяли зростанню вартості акцій, а також підготовці компаній до продажу¹⁹.

Основним методом приватизації бельгійських компаній став багатоступеневий конкурс, до якого допускались як внутрішні, так і зовнішні інвестори. Умови конкурсу визначались в кожному конкретному випадку²⁰.

Канада

Процес приватизації в Канаді складався з чотирьох етапів:

1. Проведення урядовою комісією попереднього аналізу можливості приватизації компанії.
2. Детальний аналіз структури і методів приватизації, що здійснюється представниками міністерств за призначенням уряду, а також професійними консультантами, яких призначають за результатами тендерів.
3. Підготовка до продажу.
4. Продаж акцій²¹.

На третьому етапі (підготовка до продажу) проводилась остаточна оцінка вартості компанії, що приватизується, оголошувались умови її продажу, а також визначався механізм, який дозволяв державі здійснювати контроль за діяльністю компанії після приватизації з метою забезпечення максимального захисту інтересів працівників підприємств. Так, у випадку приватизації авіаційної компанії «Transport Canada» у формі продажу її активів на суму 1,5 млрд. канадських доларів компанії «Nav Canada» держава уклала з покупцем спеціальну угоду, що передбачала право вето держави по відношенню до значних правочинів з активами, що передаються. Спеціальна угода забезпечила збереження робочих місць за усіма працівниками «Transport Canada». Для Канади передача безкоштовних акцій працівникам підприємства, що приватизується, є нехарактерною. Втім, у низці випадків передбачалась можливість придбання працівниками невеликих пакетів цінних паперів за пільговими цінами (приклад – приватизація нафтової компанії Petro-Canada)²².

19 Там само.
20 Там само.
21 Там само.
22 Там само.

Приватизація в Канаді здійснювалась за індивідуальними схемами, які враховували специфіку підприємств, що приватизувались. Найчастіше приватизація здійснювалась у формі публічного розміщення цінних паперів. Так приватизувались «Canadian National Railways», компанія «Petro-Canada», авіакомпанія «Air Canada» і компанія з переробки морепродуктів «Fishery Products International, Ltd». Іншим способом приватизації був продаж акцій або активів компанії стратегічному інвестору або альянсу таких інвесторів на курсній основі²³.

В Канаді держава має право призначати представників в ради директорів і правління компанії, обмежувати кількість акцій, які належать конкретним інвесторам (необов'язково іноземним), або забороняти здійснення компаніями без згоди держави певний дій, зокрема проведення реструктуризації і реорганізації у будь-якій формі. Вказані обмеження закріплюються як в статутах підприємств, так і, в низці випадків, у законодавстві.

Іспанія

Приватизація в Іспанії відбувалась з широким залученням іноземних інвесторів. Найбільші компанії «Repsol», «Telefonica», «Argentaria», «Endesa» були приватовані з використанням американських депозитарних розписок. Іноземні інвестори повсюдно допускались до участі в тендерах з придбання контрольних пакетів акцій підприємств, що приватизувались. В цілому методи приватизації є аналогічні методам, які використовуються в інших країнах (законодавство не містить їх закритого переліку)²⁴.

Законодавство про приватизацію визначає високий ступінь державної участі в діяльності приватизованих компаній. Закон № 5/1995 передбачає необхідність отримання компанією дозволу держави на продаж низки її активів, а також на передання активів або акцій дочірніх компаній холдингів у довірче управління або інші угоди. Наприклад, скорочення частки державної участі в компанії в результаті однієї або пов'язаних між собою угод на 10% чи більше або будь-яке скорочення частки держави нижче 15% вимагають схвалення уряду Іспанії. Продаж активів, для якого необхідна згода уряду, являє собою будь-які угоди про відчуження майна компанії або її дочірніх і залежних товариств (а саме там, як правило, розміщені основні активи холдингу), яке впливає на її основну діяльність. Вказані обмеження, як правило, діють впродовж 10-15 років – терміну, який визначений у планах приватизації, які затверджує уряд Іспанії²⁵.

23 Там само.

24 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

25 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

Відповідно до Королівського Декрету № 671/1992 іноземний інвестор повинен отримати дозвіл уряду Іспанії на придбання крупних пакетів акцій іспанських компаній. Держава укладає з компаніями, що приватизуються, спеціальні державні контракти, які передбачають особливі важелі управління приватизованими компаніями, включаючи постійне представництво держави в радах директорів (зазвичай незалежно від відсотка державної участі в компанії), право вето на рішення органів управління компаніями та інші заходи. Показовим в цьому контексті є державний контракт, який було укладено між урядом Іспанії та компанією «Telefonica» у 1991 році. Відповідно до положень договору держава має право призначати державного представника та 5 директорів у раду директорів додатково, понад ту кількість директорів, яку держава може обрати в раду як акціонер компанії. Державний представник наділений правом вето у випадку реорганізації компанії²⁶.

У певних сферах, по відношенню до яких існує особливий режим державного контролю (наприклад кредитні організації і телекомунікаційні компанії), компаніям необхідно отримати дозвіл уряду на отримання часток участі в інших компаніях, а також на проведення реструктуризації чи реорганізації у будь-якій формі²⁷.

26 Там само

27 Там само.

Постприватизаційний контроль

З метою захисту державних інтересів, особливо в контексті приватизації державних підприємств стратегічного значення, більшість європейських держав прагнуть залишати за собою певні важелі впливу на діяльність приватизованих підприємств. Найбільш розповсюдженими механізмами постприватизаційного контролю є:

- *Нормативні і договірні вимоги.* У стратегічних галузях, зокрема в галузі інфраструктури, держави залишають за собою право впливу через закріплення цього права в договорах з підприємствами або шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.
- *«Золоті акції».* У більшості країн-членів ЄС на законодавчому рівні регулюється питання захисту державного стратегічного інтересу. «Золота акція» або «золоте вето» являє собою комплекс особливих корпоративних прав немайнового змісту, що належить державі і дає їй право втручатись у корпоративні рішення підприємств стратегічного значення. У більшості випадків «золота акція» не дає права на участь у голосуванні, але надає державі можливість стверджувати або накладати вето на зміну положень статуту. Особливі права, що впливають із «золотого вето», мають бути закріплені законодавчо.
- *Механізми посилення контролю.* Інструменти, які дозволяють акціонерам розділити право власності та право голосу, розглядаються як ключовий важіль для контролю держав над частково приватизованими підприємствами. Як найбільш широко розповсюджені такі механізми включають: акції, які дають право подвійного голосу; обмеження права голосу та власності; положення про кваліфіковану більшість; і, в більшості випадків, пірамідальні холдингові структури. У деяких випадках дані механізми важко відрізнити від «золотих акцій»²⁸.

28 Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

Механізми постприватизаційного контролю в державах-членах ОЕСР

Країна	Механізми посилення контролю	Золоті акції	Нормативні і договірні вимоги	Коментарі
Бельгія		Застосовуються		Стосуються призначення членів директорів та попередження продажу стратегічних активів
Великобританія		Застосовуються		Ступінь втручання залежить від галузі
Греція	Можуть використовуватись акціонерні угоди			
Данія	Можуть використовуватись акціонерні угоди			Регулюють питання продажу однопрофільному покупцеві.
Іспанія			Держава може накладати обмеження на здійснення права голосу та власності, блокувати деякі рішення ради директорів	
Італія	Обмеження права голосу у деяких секторах	Застосовуються	Декрети уряду можуть бути застосовані для накладення вето на деякі корпоративні рішення	Застосовуються до приватизації у «стратегічних секторах»
Нідерланди		Застосовуються		Регулюють питання представництва в раді директорів та право вето щодо стратегічних рішень
Німеччина	Застосовується пірамідальна організаційна структура		Накладаються законодавчі вимоги	
Норвегія	Можуть використовуватись акціонерні угоди			
Польща			Закон забезпечує постприватизаційний контроль держави у випадку загрози національній безпеці та порядку	Закон охоплює більшість галузей стратегічного значення
Португалія	Обмеження права голосу і власності		Держава має право вето щодо рішень рад директорів деяких компаній	
Словаччина	Акціонерні угоди у стратегічних сферах			У більшості випадків приватні інвестори здійснюють управлінський контроль, а держава має більшість в раді директорів
Фінляндія	Можуть використовуватись акціонерні угоди	Застосовуються в одному особливому випадку, не пов'язаному з приватизацією		Акціонерні угоди регулюють прийняття рішень, кваліфіковану більшість, повноваження менеджменту, випадки припинення діяльності, принцип розподілу прибутку.
Франція		Застосовуються		Регулюють питання формування ради директорів або розпорядження активами. Обмежені – стосуються лише питань захисту національних інтересів.

Зміна умов працевлаштування в ході приватизації

Зміна умов працевлаштування на практиці є одним з основних каменів спотикання процесу приватизації. Працівники державних підприємств зазвичай користуються гарантіями зайнятості та більш вигідним пенсійним забезпеченням порівняно з їх колегами з приватного сектору. Відтак ключовим є питання про те, чи зберігаються юридичні і договірні права працівників державного підприємства, після зміни його форми власності.

Часто це залежить від рішення уряду акціонувати активи перед приватизацією. У неакціонованих підприємствах зазвичай працевлаштовані державні службовці або схожі категорії державних працівників. Відтак питання про продаж неакціонованого підприємства зазвичай ставить питання про те, чи переводити працівників у приватизоване підприємство, чи пропонувати їм компенсацію за перехід у приватний сектор і чи укласти угоду з покупцем про майбутні умови працевлаштування. Приватизація акціонованих підприємств може бути порівняно легшою в контексті зміни умов працевлаштування, оскільки держава вирішує дане питання в процесі корпоратизації підприємства.

У Бельгії та Австрії працівники за законом мають право зберегти статус державних службовців як працівники приватизованих компаній. На противагу цьому, у Данії та Туреччині працівники державних підприємств в процесі приватизації позбавляються статусу державних службовців, однак отримують за це грошову компенсацію. У Швеції працівники державних підприємств узгоджують зміну їх умов працевлаштування в ході переговорів з профспілками. Держава залишає за собою право розірвати трудові угоди з особами, які відмовляються від переходу у приватизоване підприємство²⁹.

У деяких країнах, зокрема у Фінляндії, Португалії та, у деяких випадках, в Ірландії, захисту підлягають такі права, як преференційні пенсійні плани. В Угорщині, Італії, Іспанії та Польщі нових власників зобов'язують забезпечити протягом перехідного після приватизації періоду гарантії зайнятості та збереження рівня оплати праці. Крім того, законодавство Канади та Великобританії передбачає перехід відповідних зобов'язань до покупців приватизованої компанії³⁰.

29 Privatisation in the 21 st Century: Recent Experiences of OECD Countries [Електронний ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>.

30 Там само.

	Захист статусу державного службовця	Збереження пенсій та інших прав працівників	Тимчасові зобов'язання покупців гарантувати зайнятість та збереження рівня доходів працівників	
Австрія	Забезпечується	Забезпечується		Державні службовці, зайняті в телекомунікаційній галузі та галузі поштового зв'язку.
Бельгія	Забезпечується	Забезпечується		
Греція	Забезпечується	Забезпечується	Тимчасові «охоронні» заходи можуть іноді, але не завжди, узгоджуватись між сторонами.	
Ірландія		Забезпечується у певних випадках		Як правило, менеджмент та персонал узгоджують це питання до приватизації.
Іспанія			Робочі місця та рівень заробітних плат можуть охоронятись до 5 років.	
Італія			Робочі місця та рівень заробітних плат охороняються протягом 3 років.	
Німеччина	Забезпечується	Забезпечується		Державні службовці, зайняті в телекомунікаційній галузі та галузі поштового зв'язку, в залізничній галузі.
Польща			Залежить від переговорів. 80% угод про приватизацію включають дані гарантії.	
Угорщина			На приватизованих підприємствах гарантується збереження робочих місць протягом 2-5 років.	Дане положення не застосовується у випадку ринкових продажів державних підприємств.
Франція	Забезпечується	Забезпечується		Статус працівників залежить від галузевого законодавства.

Управління державними активами в країнах Європи

Існує чотири основні моделі управління державною власністю:

- децентралізована модель, передбачає розподіл повноважень з управління між різними галузевими міністерствами;
- дуальна модель, різновид децентралізованої моделі, передбачає розподіл повноважень між галузевим міністерством та «загальним» міністерством, як, наприклад, міністерство фінансів;
- консультативна модель передбачає розподіл повноважень між різними галузевими міністерствами за наявності консультативного або координаційного органу у сфері державного управління;
- централізована модель передбачає передання усіх повноважень з управління державною власністю окремому органу або органам³¹.

Втім, зазначені моделі рідко зустрічаються у «чистому» вигляді, і в різних країнах часто поєднуються різні елементи більш ніж однієї моделі. Децентралізована модель є однією з традиційних моделей управління та, водночас, найменш ефективною. Основними її недоліками є:

- *Високий ступінь політичного втручання.* Хоча зараз управління держпідприємствами більш сфокусоване на питаннях ефективності, і вони в меншій мірі сприймаються як інструменти певної промислової політики, як це було в 70-х роках ХХ ст., все ж міністерства намагаються обходити ради директорів та втручатись у питання повсякденного управління (особливо в контексті того, що характерною особливістю перехідних ринкових економік є практика призначення виконавчих директорів державними органами). В іншому випадку, рада директорів просто перетворюється на канал відомчих інструкцій.
- *Зіткнення функцій власності та прийняття рішень.* У багатьох країнах були створені незалежні регуляторні органи для управління державною власністю. Втім, галузеві міністерства дотепер виконують обидві функції. Виконання міністерствами функцій власників підприємств, які діють у конкурентному середовищі, та з визначення політики для цілого сектору економіки може створювати невідповідні умови для приватних підприємств та сприяти упередженості у прийнятті рішень про ціноутворення та державні закупівлі.
- *Фрагментація управлінських повноважень.* Фрагментація управлінських повноважень між кількома галузевими міністерствами (або іншими державними органами) ускладнює підзвітність підприємств.

Оскільки повноваження розподілені між різними органами, жоден з них не здатен проводити активний моніторинг і нагляд за діяльністю державних підприємств в цілому³².

Для дуальної моделі характерним є розділення функцій з технічного і фінансового управління державними підприємствами. У Чехії та Мексиці, наприклад, галузеві міністерства відіграють ключову роль при виборах ради директорів або прийнятті рішень з питань політики компанії, в той час як міністерство фінансів регулює операційні та фінансові аспекти діяльності підприємств. Перевагою дуальної моделі над децентралізованою є забезпечення фінансового контролю за окремими державними підприємствами та державним сектором в цілому³³.

Останнім часом все більшої популярності набуває централізована модель, яка передбачає реалізацію функції власності спеціалізованим органом. Такий орган зазвичай охоплює управління підприємствами, щодо яких держава володіє контрольним пакетом акцій, однак може також включати підприємства, щодо яких держава володіє меншитарним пакетом. Деякі органи охоплюють комерційні і некомерційні державні підприємства; інші охоплюють лише комерційні підприємства, в той час як у віданні профільних міністерств залишаються некомерційні підприємства. Поширення централізованої моделі управління є результатом перехідних процесів в країнах колишнього соцтабору і реформ кінця 90-х - початку XXI століття. У випадку Польщі більша частина підприємств знаходиться під контролем Міністра фінансів. Окремі відділи міністерства, відповідальні за приватизацію і корпоративне управління, налічують в цілому близько 220 чоловік. Відносно мала частка держпідприємств знаходиться під контролем інших міністерств, зокрема Міністерства економіки та Міністерства інфраструктури, а також в управлінні регіональних органів³⁴.

У Азербайджані Державний комітет з управління державним майном реалізує функцію власності щодо малих та середніх державних підприємств, які є акціонерними товариствами, в той час як повноваження з управління великими державними підприємства розподілені між урядом, окремими міністерствами, управлінням президента та Державним комітетом з управління державним майном³⁵.

32 Privatisation in the 21 st Century: Recent Experiences of OECD Countries [Електронний ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>.

33 Privatisation in the 21 st Century: Recent Experiences of OECD Countries [Електронний ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>.

34 Там само.

35 Corporate governance of state-owned enterprises : A Toolkit [Електронний ресурс] // The World Bank Group. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1_0/Rendered/PDF/CorporateGovernance000a00toolkit.pdf.

Основними типами централізованих органів є органи, безпосередньо підвідомчі уряду, та окремі структури на кшталт холдингових або інвестиційних компаній. Наприклад, в Австрії холдинг АТ «Österreichische Industrieverwaltungs» контролював значну частку стратегічних підприємств, водночас виконуючи функцію агентства з приватизації. Решта 76 держпідприємств перебували під контролем 8 федеральних міністерств. Холдинги все ще переважають в країнах з перехідною економікою. Однак передбачається, що вони не будуть постійними структурами і повинні бути ліквідовані із завершенням приватизації та реструктуризації промисловості³⁶.

Країна	Назва органу	Підпорядкування органу
Великобританія	Виконавчий орган з управління акціонерними правами (Shareholder Executive)	Міністерство підприємства, інновацій та ремесел
Норвегія	Департамент власності (Eierskapsavdelingen)	Міністерство торгівлі та промисловості
Польща	Департамент нагляду за державною власністю (Departament Nadzoru Wlascielskiego)	Міністерство державної скарбниці
Фінляндія	Департамент управління державною власністю (Valtion omistajaohjaus)	Кабінет Прем'єр-міністра
Франція	Агенство управління державними інвестиціями (Agence des Participations de l'Etat)	Міністерство економіки і фінансів

36 Corporate governance of state-owned enterprises : A Toolkit [Електронний ресурс] // The World Bank Group. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1_0/Rendered/PDF/CorporateGovernance000a00toolkit.pdf.

Реформування управління державною власністю в напрямку централізованої моделі

З метою впровадження інтегрованого підходу до управління державними активами у 2008 році в **Угорщині** було створено Угорську державну холдингову компанію (MNV Zrt.) шляхом злиття трьох органів: Угорської приватизаційної і холдингової компанії (ÁPV Zrt.), Управління державного казначейства (KVI), і Організації управління державними земельними ресурсами (NFA). Відповідно до Закону «Про державні активи», який визначає права власності та способи використання та управління державними активами, визначається структура інтегрованої організації управління державними активами. Права та обов'язки держави, як власника активів, здійснює міністерство, відповідальне за моніторинг державних активів; на даний момент ці повноваження належать Міністерству державного розвитку.

Управління Державною холдинговою компанією здійснює головний виконавчий директор, якого призначає міністр та рада директорів. До ради директорів входить сім членів, яких призначає та звільняє міністр.

Закон «Про державні активи» визначає такі повноваження Державної холдингової компанії:

- підготовка та виконання рішень Уряду та Міністра щодо державних активів;
- ведення обліку державних активів;
- забезпечення інформації, що стосується питання державних активів;
- пряме використання державних активів, щодо яких вона виступає в якості власника, або надання права на їх використання за цивільно-правовими договорами оренди;
- контроль за управлінням державними активами;
- представництво Держави Угорщина у цивільно-правових справах, що стосуються державних активів;
- контроль за виконанням зобов'язань, взятих на себе покупцями у договорах купівлі-продажу;
- участь у розробці Керівних принципів управління державними активами та Щорічної програми управління державними активами;
- надання послуг державним установам щодо використання державних активів в їхній оперативній діяльності³⁷.

У **Словенії** уся державна власність була передана у відання Агентства з управління нематеріальними активами (AUKN), повноваження якого за но-

37 Там само.

вим законом, прийнятим у 2012 році, було передано Словенському суверенному холдингу (SSH), з метою консолідації та управління державними активами в рамках однієї структури, яка б дозволяла проведення приватизації деяких активів. 13 липня 2015 року Національна асамблея прийняла Стратегію з управління державними активами³⁸.

У **Чехії** в січні 2006 року було розпущено Фонд держмайна, який був створений ще на початку перехідного періоду як центральний орган з приватизації та управління державною власністю. Функції Фонду перебало на себе Міністерство фінансів³⁹.

Після законодавчої реформи 2007 року у **Фінляндії** була створена порівняно централізована структура управління державними підприємствами. Дії держави як власника регулюються Законом про «Управління державними пакетами акцій та майном», який був ратифікований у 2008 році, та замінив Закон «Про державну компанію» 1991 року. Принциповою відмінністю між даними законодавчими актами є положення про повноваження з прийняття рішень та юридичні норми, які регулюють угоди щодо акцій держави в капіталі підприємств. Департамент з управління державною власністю, який є частиною Кабінету Прем'єр-міністра, є підзвітним Міністру оборони. До відання департаменту належить управління державними компаніями, які здійснюють діяльність на ринкових умовах⁴⁰.

В ході подальшої реструктуризації власності у 2008 році була створена державна холдингова компанія «Solidium Oy» для управління державними активами в компаніях, які не є стратегічними та в яких держава володіє менш ніж 50 % акцій. Загальна вартість переведених в «Solidium Oy» державних активів склала 5,6 млрд. євро. «Solidium Oy» підпорядковується Департаменту з управління держмайном, однак має власну незалежну Раду директорів, управління та організацію.

Основним досягненням такої централізованої реорганізації стало розділення функцій власності і регулювання та незалежність процесу прийняття рішень у сфері державної власності від інших державних органів. У кожному міністерстві є підрозділ, який здійснює нагляд за підзвітним йому державним підприємством. Така управлінська структура лише сприяє політичному втручання у повсякденне управління компаніями та не гарантує розподілу між реалізацією функції власності та прийняття рішень. Крім того, в Руму-

38 Там само.

39 Романовская Н. Ю. Модели управления государственным сектором экономики [Електронний ресурс] / Наталия Юрьевна Романовская // Современные технологии управления. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2013/may2013/item/170-models-of-public-sector-economy.html>.

40 Романовская Н. Ю. Модели управления государственным сектором экономики [Електронний ресурс] / Наталия Юрьевна Романовская // Современные технологии управления. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2013/may2013/item/170-models-of-public-sector-economy.html>.

нії немає стратегії управління активами, яка б визначала, які активи держава вважає стратегічними, а які можуть підлягати приватизації. Наявність такої стратегії могла б сприяти зменшенню можливостей для зацікавлених груп впливати на процес приватизації⁴¹.

Принципи корпоративного управління були інкорпоровані у законодавство **Румунії** про комерційні компанії у 2006 році (Закон № 441/2006 «Про комерційні компанії» та Закон № 26/1990 «Про торговий реєстр»), і застосовуються до більшості підприємств у державній власності, оскільки більшість з них організована як комерційні компанії. Спеціальні принципи корпоративного управління, включаючи принцип автономності, були вперше запроваджені у 2011 році постановою уряду № 109/2011. Основними принципами корпоративного управління є:

- Розподіл функцій власності та прийняття рішень.
- Прозорість стратегічних рішень, фінансової звітності та угод за участі пов'язаних сторін.
- Професійний і прозорий підхід до призначення менеджерів та рад директорів та виплати винагороди⁴².

На сьогодні в Україні діє децентралізована модель управління, у світі ж найбільш поширеною стає саме централізована модель управління. Вона передбачає централізацію контролю над процесами управління в межах одного органу і чіткий розподіл повноважень між галузевими і спеціалізованими органами, який на сьогодні в Україні відсутній.

Концентрація функцій з управління в одному органі в даний момент видається вкрай проблематичною з огляду на функціонування більше 4000 суб'єктів господарювання державного сектору. Тому доцільним може бути впровадження дуальної моделі управління, при цьому необхідною умовою є зменшення кількості суб'єктів господарювання державного сектору економіки та перетворення держпідприємств у господарські товариства.

41 State-Owned Enterprise Governance Reform An Inventory of Recent Change [Електронний ресурс] // OECD. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>.

42 State-Owned Enterprise Governance Reform An Inventory of Recent Change [Електронний ресурс] // OECD. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>.