

## ОСОБЕННОСТИ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА В УКРАИНЕ И В КРЫМУ

Важной составляющей экономической реформы, направленной на создание рыночной, многоукладной экономики Украины с равноправным существованием разных форм собственности на средства производства, является реформирование государством отношений собственности. Перестройка отношений и структуры собственности осуществляется посредством приватизации и акционирования предприятий.

Процесс разгосударствления и приватизации государственной собственности в Украине условно разделяют во времени на пять этапов.

I этап – 1990-1992 гг. (этап становления, период начала законодательства). В этот период решалась задача разграничения государственного имущества (предприятий) в Украине на имущество общегосударственной (республиканской) собственности и имущество территориально-административных единиц, так называемую коммунальную собственность области, района, города, поселка, сельского совета.

В октябре 1991г. принята Концепция разгосударствления и приватизации предприятий, земли и жилищного фонда и на основе государственной собственности начали создаваться новые формы хозяйствования - коллективные предприятия, закрытые акционерные общества, арендные предприятия. Верховная Рада Украины приняла Законы Украины в области приватизации – "О приватизации имущества государственных предприятий", "О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)" и "О приватизационных бумагах". Была разработана и принята первая государственная программа приватизации.

Согласно действующему законодательству местным органам самоуправления предоставлялось право создавать свои органы по приватизации имущества: утверждать программы приватизации имущества территориально-административной единицы и т. п. Первым ростком приватизации стала аренда с выкупом.

II этап- 1993г. - июль 1994г. (этап начала массовой малой и большой приватизации).

Этот этап начался с проведения показательных аукционов по продаже объектов малой приватизации. 20.05.93 был подписан Декрет Кабинета Министров Украины №57-93 "О приватизации целостных имущественных комплексов государственных предприятий и их структурных подразделений, сданных в аренду". Декретом предоставлялись значительные льготы арендаторам по выкупу арендованного имущества. Осуществлялась приватизация имущества целостных имущественных комплексов в основном без помещений (сооружений, зданий и т.п.). Это было обусловлено тем, что, во-первых, объекты приватизации принадлежали территориально-административным единицам, органы самоуправления которые не давали согласия на приватизацию помещений и, во-вторых, у покупателей не было достаточно средств, чтобы выкупить недвижимое имущество. Последнее продолжало быть объектом аренды.

Значительным шагом вперед в разгосударствлении и приватизации стал изданный 17.05.93 Декрет Кабинета Министров Украины №51-93 "Об особенностях приватизации имущества в агропромышленном комплексе". Указанный документ был отправной точкой массовой приватизации объектов агропромышленного комплекса, в частности имущества предприятий пищевой промышленности, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье, мукомольно – крупяной и комбикормовой промышленности, сервисных, строительных, фирменных торговых и других предприятий и организаций, а также совхозов. Согласно декрету предоставлялись значительные льготы по выкупу имущества (акций) членам трудовых коллективов предприятий и сельскохозяйственным товаропроизводителям. Как правило, они имели преимущественное право на приобретение не менее 51% акций приватизируемых предприятий.

Было положено начало разгосударствлению крупных промышленных объектов – предприятий ведущих отраслей машиностроения, химической промышленности, металлургии, энергетики, строительства и др. Своеобразным толчком к этому стал Указ Президента Украины от 15.06.93 №210/93 "О корпоратизации предприятий". Кроме того, на основе Указа Президента Украины от 14.10.1993г. №456/93 "О приватизации объектов незавершенного строительства" развернута приватизация долгостроев с состоянием готовности 50% и выше в случае отсутствия источника

финансирования на завершённое строительство и наличия согласия органов управления (таких долгостроев насчитывалось около 57 тыс.).

Основным способом приватизации стал выкуп государственного имущества арендатором (обществом покупателей, созданным членами трудового коллектива). Однако, масштабные задачи по приватизации государственного имущества в 1992 –1993 гг. были выполнены только на 5-10%. Постановлением Верховной Рады Украины "О совершенствовании механизма приватизации в Украине и усилении контроля за ее проведением" от 29 июля 1994г. ход приватизации в Украине признан неудовлетворительным: установлен мораторий на процесс приватизации до утверждения перечня отраслей и объектов, не подлежащих приватизации (было приостановлено заключение договоров купли-продажи и аренды с выкупом); регламентировано проведение ряда других предостерегающих и запретных мероприятий. Следует отметить, что на протяжении II этапа приватизация осуществлялась при крайне неблагоприятных политических, социальных и организационных условиях. Ее осуществлению мешали следующие факторы: нестабильность законодательной базы для проведения приватизации, что тормозило практическую деятельность органов приватизации; несогласованность принятых предыдущим составом Верховной Рады Украины последних поправок к законодательству по вопросам аренды и приватизации с Концепцией разгосударствления и приватизации предприятий, земли и жилищного фонда, вследствие чего создавалась противоречивая правовая среда для деятельности органов приватизации; торможение процессов приватизации имущества, находившегося в собственности территориально-административных единиц, местными органами самоуправления; непонимание населением объективных причин проведения разгосударствления и приватизации государственных предприятий, преждевременное ожидание конкретных результатов; недостаточное материально-техническое и кадровое обеспечение приватизации из-за невыполнения министерствами и ведомствами постановления Кабинета Министров Украины №210 "О мерах по обеспечению приватизации в 1994 году" и Указа Президента Украины от 26.01.94 №29/94 "О единой компьютерной информационной сети государственных органов приватизации".

На протяжении 1991 г. – I квартала 1994г. изменили форму собственности лишь около 3 тыс. объектов общественного собственности.

III этап – август 1994г.- июль 1996г. (этап интенсивной массовой приватизации).

В целях усовершенствования механизма приватизации и создания условий для участия в ней всех граждан Президент Украины издал ряд указов, в частности: "О мерах по обеспечению прав граждан на использование приватизационных имущественных сертификатов" (от 26.11.94 №698/94); "О мерах по введению в наличное обращение именных приватизационных имущественных сертификатов" (от 27.12.94 №809/94); "О мерах по ускорению процесса малой приватизации в Украине" (от 30.12.94 №827/94); "Об ускорении приватизации имущества в агропромышленном комплексе" (от 19.01.95 №66/95); "Об участии Украинской фондовой биржи в приватизационных процессах" (от 27.02.95 №146/95).

Во исполнение действующего законодательства и развитие вышеуказанных указов, Кабинет Министров Украины принял соответствующие постановления, в частности: "О проведении индексации основных фондов и определении размеров амортизационных отчислений на полное их восстановление в 1995 году" (от 17.01.95 №34); "Об утверждении Методики оценки стоимости объектов приватизации" (от 18.01.95 №36); "Об утверждении Положения о центрах сертификатных аукционов" (от 24.02.95 №144); "О Методике денежной оценки земель сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов" (от 23.03.95 №213); "Об утверждении Положения о порядке проведения сертификатных аукционов" (от 27.03.95 №218); "Об утверждении Методики оценки стоимости объектов аренды. Порядка выкупа арендатором оборотных материальных средств и Порядка предоставления в кредит арендатору денежных средств и ценных бумаг" (от 10.08.94 №629); "О мерах по развитию фондового рынка и совершенствованию его государственного регулирования" (от 30.10.96 №140); "Об утверждении Положения о порядке создания открытых акционерных обществ на базе имущества объектов незавершённого строительства" (от 29.02.96 №270); "О порядке продажи акций открытых акционерных обществ за компенсационные сертификаты через центры сертификатных аукционов" (от 28.03.96 №363); "Об ускорении приватизации имущества в агропромышленном комплексе и упрощении процедуры ее проведения" (от 19.07.96 №755).

Воплощение в жизнь положений вышеупомянутых законодательных актов позволило значительно ускорить массовую приватизацию. Граждане Украины обрели возможность быстро получить надлежащие им приватизационные имущественные сертификаты, компенсационные сертификаты и принять активное участие в приобретении акций ОАО, созданных в процессе приватизации на базе тысяч объектов государственной собственности. Началась продажа пакетов акций ОАО на Украинской фондовой бирже, что заложило основы рынка ценных бумаг.

Активизировались продажа ОНС и создание на базе этих объектов ОАО. Арендаторы получили право осуществлять выкуп арендованного государственного имущества без потенциальной прибыльности, а выкуп помещений (зданий, сооружений) – по результатам экспертной оценки.

Началась приватизация объектов социально-культурного назначения. Как результат, к июню 1996г. изменили форму собственности на негосударственную более 30тыс. объектов группы А, свыше 7 тыс. объектов группы Б,В,Г и около 600 объектов группы Д.

За весь период (1992-1996 гг.) было приватизировано свыше 40 тыс. объектов малой приватизации. Около 85% населения получили свои приватизационные имущественные сертификаты. Выдано компенсационных сертификатов на сумму 1 млрд. грн.. [3].

IV этап – июль 1996 г.-1999 г. (переходный от массовой к индивидуальной приватизации (разгосударствлению) и развитию других реформ в сфере собственности).

На этом этапе были внесены изменения и дополнения в законы Украины, а также приняты новые. Президент Украины издал ряд указов, определивших дальнейшее развитие процесса приватизации и фондового рынка.

В развитие вышеупомянутой законодательной базы были изданы постановления Кабинета Министров Украины и нормативно-методические материалы министерств и ведомств.

Их реализация в практику привела к наиболее интенсивному развитию массовой приватизации. С июля 1996 г.по 1999 г. к частным собственникам перешло около 30 тыс. (группа А-23 тыс., группы Б,В,Г – 4250, группа Д-1300, группа Ж-310) объектов промышленности, агропромышленного комплекса, торговли, общественного питания и др. Осуществлен переход от приватизации государственного имущества за приватизационные имущественные сертификаты и компенсационные сертификаты к приватизации по индивидуальным планам за денежные средства. Граждане Украины получили почти 46 млн. приватизационных имущественных сертификатов и на 1 млрд. грн.. компенсационных сертификатов. Для продажи через Национальную сеть центров сертификационных аукционов за приватизационные имущественные сертификаты было предложено более 13 тыс. пакетов акций ОАО, созданных в процессе разгосударствления предприятий, общей стоимостью 3 млрд. грн.. Кроме того, 7 тыс. пакетов акций ОАО общей стоимостью 1,6 млрд. грн.. было предложено к продаже за компенсационные сертификаты. Переход от бумажной к денежной приватизации начался с середины 1998 г., когда начали проводить первые денежные аукционы. В 1998-2000 гг. покупателям продано на аукционах около 3 тыс. пакетов акций ОАО.

В целях повышения инвестиционной привлекательности созданных в процессе приватизации ОАО осуществлялась их реструктуризация путем передачи социальной сферы на баланс местных органов, создавались дочерние предприятия, передавался жилищный фонд на балансы органов местного самоуправления, продавались пакеты акций на некоммерческих конкурсах под инвестиционные обязательства с погашением кредиторской задолженности, продавались объекты незавершенного строительства и так далее. Активно развивался фондовый рынок. Начали свою активную деятельность Украинская фондовая биржа, Донецкая фондовая биржа, Украинская межбанковская валютная биржа с филиалами. Однако следует отметить, что развитие фондового рынка в Украине тормозилось вследствие того, что большинство предприятий являлись нерентабельными и средства вкладывались в бездоходные ценные бумаги.

V этап – с января 2000г. (индивидуальная).

В целях содействия осуществлению экономических реформ путем ускорения процесса приватизации имущества и дальнейшего развития фондового рынка 29 декабря 1999 г. Президент Украины подписал Указ "О неотложных мерах по ускорению приватизации имущества в Украине". Впервые за короткую историю разгосударствления и приватизации Верховная Рада приняла Государственную программу приватизации, рассчитанную на 3 года – 2000-2002гг. Этот важный для развития экономики государства законодательный документ наметил основные цели, приоритеты, задачи и способы приватизации государственного имущества, имущества, принадлежащего Автономной Республике Крым, отчуждения коммунального имущества, ориентировочные объемы приватизации и поступления средств от приватизации в Государственный бюджет Украины. Основной целью разгосударствления в течение трех лет намечалось создание в производственной и непромышленной сферах экономики условий для эффективной деятельности предприятий, учреждений, организаций, а также создание конкурентной среды.

В развитие Указа Президента Украины от 29 декабря 1999 г. в Программе делался акцент на том, что: приватизация предприятий будет осуществляться исключительно за денежные средства с учетом их индивидуальных особенностей; будет изучаться спрос на объекты приватизации путем опубликования финансовой отчетности предприятий, предлагаемых к продаже, опросов потенциальных покупателей, будет определяться способ приватизации каждого предприятия по

результатам этого опроса и в соответствии с его финансово-имущественным состоянием: обязательно будет обеспечена открытость и прозрачность закрепления в государственной собственности пакетов акций предприятий группы Г размером 25% уставного фонда и больше: будет усилена ответственность на государственном уровне за результаты управления пакетами акций, принадлежащими государству: продажа контрольного пакета акций будет осуществляться без требования взятия на себя покупателем инвестиционных обязательств: будет обеспечена открытость и прозрачность всех способов приватизации.

В Автономной Республике Крым процессы разгосударствления и приватизации начались с решения вопросов о переходе в собственность Крымской АССР предприятий и организаций, расположенных на ее территории, определения форм и порядка изменения государственной собственности. С этой целью в 1991г. был создан Фонд государственного имущества Крымской АССР. В 1994 г. Фонд государственного имущества Крымской АССР был преобразован в Фонд государственного имущества Крыма, главными задачами которого являлись организация и проведение приватизации в соответствии с Государственной программой приватизации, осуществление контроля за реализацией местных программ приватизации и за рациональным использованием имущества, находящегося в государственной собственности и собственности территориально-административных единиц Республики Крым.

Практически приватизация в Крыму началась в 1996 г. после отмены Верховным Советом Крыма почти 3-хлетнего моратория, приведшего к отставанию от остальных регионов Украины, и после создания в соответствии с Указом Президента Украины единых органов приватизации в Автономной Республике Крым. Начало процессов разгосударствления на 2-3 года позднее всех областей Украины поставило Крым в неравные условия. Экономическое положение большинства больших и малых предприятий к моменту вовлечения их в приватизацию достигло критического состояния из-за огромных задолженностей перед бюджетом, поставщиками, собственными коллективами, отсутствия реальных рынков сбыта производимой продукции, невозможности переоснастить и перепрофилировать производство. Простаивающие предприятия, не имели возможности не только запустить производство самостоятельно, но и сохранить имущество, отчуждаемое за долги.

Кроме того, позднее начало проведения разгосударствления собственности в Крыму привело к тому, что нормативная база по приватизации была значительно ужесточена – методика оценки стоимости была изменена за 1992-1995 гг. трижды в сторону увеличения. В процесс приватизации вовлекались предприятия без должной подготовки, без соответствующей предприватизационной работы- реструктуризации, погашения долгов, санации, выделения неиспользуемых объектов, их консервации и так далее Поэтому, приватизированные предприятия не стали работать лучше, так как перешли в новый статус со старыми долгами: с неподготовленным руководящим составом, не умеющим ориентироваться в условиях рыночной экономики: без реальных инвестиций, так как приватизировались в основном за приватизационные бумаги.

На проведение процессов приватизации в Крыму оказали негативное влияние ряд дополнительных факторов. Практически остановило приватизацию в конце 1997 г., принятое Верховной Радой Украины 04.11.97 г. Постановление о приостановлении подписания договоров купли-продажи. В связи с отказом органов нотариата в удостоверении договоров купли-продажи Фонд имущества вынужден был возбуждать судебные иски, теряя время и не обеспечивая поступление денежных средств в бюджет от продажи объектов приватизации. Вступление в силу закона Украины "О налоге на добавленную стоимость" и неурегулированность порядка начисления этого налога на продаваемые объекты приватизации явилось основанием для повышения стоимости объектов, что привело к переносу сроков проведения аукционов и конкурсов и даже отказу потенциальных покупателей от приобретения объектов.

С 1997 года на протяжении 4-х лет не принималась Крымская программа приватизации, что значительно сдерживало развитие процессов реформирования собственности в республике, препятствовало возможности законодательного применения региональных особенностей и явилось дестабилизирующим фактором в ходе принятия местными советами программ и списков предприятий коммунального имущества.

За 1998-1999 годы Верховная Рада АРК не утвердила к приватизации ни одного перечня и ни одного объекта, наоборот принимались решения по приостановлению или запрету приватизации объектов, утвержденных к приватизации в предыдущие годы. Процесс приватизации в Крыму осуществлялся крайне медленно. Первые успехи в ходе приватизации достигнуты только в 2000 году. В соответствии с Государственной программой приватизации на 2000 год задание программы по АРК выполнено на 100,0%, в то время как по Украине в целом – только на 71%, а среди 27 регионов

Украины по "большой" приватизации Республика Крым (14 объектов) заняла второе место после Днепропетровской области (15 объектов): по группе "Д" запланировано 25 объектов, фактически приватизировано 41, или 164%, а по Украине в целом только на 93,2%.

По группе "Ж" – задание было установлено в количестве 10 объектов, а фактически приватизировано 32 объекта, то есть задание перевыполнено в 3,2 раза, что позволило АРК занять первое место по Украине.

Задание по поступлению средств от приватизации государственного имущества во внебюджетный фонд приватизации Украины установлено приказом ФГИУ от 27.01.2000г. № 140 составляло –2778 тыс. грн., фактически Фондом имущества перечислено – 5544 тыс. грн... или 199,5%.

Впервые за все годы проведения приватизации в 2000 году поступило 32,4 млн. грн., от продажи объектов всех видов собственности, а перечисление средств в бюджеты всех уровней составило 29,3 млн. грн..

За весь период проведения приватизации по состоянию на 01.01.2001 г. в Крыму приватизировано 3241 объекта, в том числе 133 совхоза, преобразованных в 112 КСП и 21 ОАО, имущество которых передано бесплатно; создано 369 ОАО и заключено 2739 договоров купли-продажи имущества за объекты приватизации. Темпы приватизации в 2000 году по сравнению с предыдущими годами (в 1997г. – 920 объектов, в 1998г. -580 объектов, в 1999 г. - 325 объектов, в 2000г.- 395 объектов) свидетельствуют об изменении акцентов в проведении процессов реформирования собственности: не ставится задача увеличения объемов приватизации, первоочередной становится индивидуальный подход к каждому реформированному предприятию или объекту, осуществляется переход к завершающему и исключительно денежному этапу проведения приватизации.

Вследствие продолжения процесса массовой приватизации в АРК и в Украине в целом большая часть украинских предприятий была разгосударствлена: удельный вес предприятий негосударственного сектора составил более 80% против 20% в 1992г., соответственно показатель продукции, произведенной на разгосударственных предприятиях, составлял почти 75% против 18% в 1992г. В структуре приватизированных предприятий уд. вес акционерных компаний составлял 70%, и они производили до 80% объема производства в негосударственном секторе[4]. Однако, в процессе так называемой большой приватизации, противоречия и проблемы, имевшие место на ранних этапах, в целом сохранились. Это значительно повлияло на социально-экономические последствия приватизации, только в 2000 г. прекратили существование 554 промышленных объекта[5].

По – прежнему остро стоит проблема неготовности государства к продаже крупных стратегически важных объектов, так как не решен вопрос с долгами, накопленными за предыдущие годы. Серьезной остается проблема поиска покупателей – инвесторов. Размер стоимости объектов является неподъемным для отечественных покупателей, а иностранные - привыкли к другим правилам на рынке, более эффективной и более прозрачной экономике, более стабильному и понятному для них законодательству.

Поэтому, несмотря на то, что объекты недооценены, с учетом всех вышеперечисленных обстоятельств они покупаются слабо. В 2001 г. из каждых десяти объявленных конкурсов завершался покупкой только 2-й или 3-й. Необходимо решать проблему качества подготовки объектов к продаже, наладить хотя бы упрощенную схему реструктуризации. Не удалось освободить объекты от убыточной социальной сферы, так как не оказалось у государства и местных органов самоуправления средств, чтобы их содержать: не удалось пока сблизить бухгалтерскую и налоговую отчетность. А это очень важно для инвестора, особенно иностранного, который в этих условиях воспринимает объект продажи как "черный ящик".

Анализируя процессы украинской приватизации, нельзя не отметить то, что политическая направленность приватизации, превалировавшая над ее экономической сутью, вызвала негативные последствия. Такая ориентация приватизации обусловила выбор методов и сроков, в течение которых правительство намеривалось сформировать многоукладную экономику.

Руководствуясь целью форсировать перестройку отношений собственности, было предусмотрено в короткий срок (3-4 года) достичь 60% приватизационного уровня, тем самым создать критическую массу негосударственной собственности в производственном секторе экономики. В Программе приватизации собственности государственных предприятий (1992г.) из общего объема основных фондов, равного 6,5 трлн. грн., предусматривалось приватизировать фонды на сумму 4 трлн. грн.. При этом личные сбережения украинских граждан составляли в то время всего 100 млрд. грн., то есть вопрос о выкупе имущества не стоял изначально[2]. Нежелание ожидать эволюционного первоначального накопления капитала и таким образом, постепенного проведения приватизации, определило такую ее форму, как безденежное распределение гражданам одинаковой части имущества в виде приватизационных имущественных сертификатов. За внешней формой прозрачности и

справедливости сертификационная приватизация не стала базой формирования нового многомиллионного слоя украинских собственников. Обращение приватизационных сертификатов в акции предприятий не много дало людям с точки зрения формирования их как собственников средств производства, так как одни продали сертификаты почти даром, другие, став акционерами не получают ничего вследствие неплатежеспособности предприятий, или ничего не получают поскольку предприятия, в которых вложены акции, обанкротились и прекратили существование. Так называемые собственники превратились в безработных и бездоходных, некоторые акционерные предприятия стали отдавать производственные площади в аренду за символическую плату.

Приоритет политических интересов над экономическими, желание осуществить разгосударствление скоростными темпами обусловили разукрупнение предприятий и распыление собственности между мелкими акционерами. Такая политическая ориентация на малое предпринимательство не только не оправдала себя, но и отрицательно повлияла на социально-экономическое состояние страны. Для развития малого предпринимательства необходимы прежде всего вещественные факторы производства, которые обеспечиваются крупными предприятиями. Их развал лишил малый бизнес материальной базы функционирования. Таким образом, украинская экономика, с одной стороны, получила разрушенные крупные предприятия, а с другой – лишилась материальной основы для развития малого и среднего частного предпринимательства. Вследствие этого начался активный спад производства и рост числа малоэффективных и убыточных предприятий. В 1998г. их совокупный удельный вес составил 74% [1].

На 2002г. определены следующие задачи приватизации: поиск эффективного собственника для государственного имущества; осуществление индивидуальной приватизации за денежные средства; создание благоприятных условий для потенциальных покупателей предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства либо занимающих монопольное положение на рынке, путем: повышения эффективности процедуры привлечения собственников (национальных и иностранных); продажи контрольных пакетов акций без инвестиционных обязательств и других отягощающих условий; предоставление покупателю контрольного пакета акций первоочередного права на дальнейшее приобретение пакета акций, принадлежащих государству, после окончания срока закрепления их в собственности государства при условии выполнения покупателем обязательств по договору купли-продажи.

Важным является обеспечение открытости и прозрачности всех способов приватизации, предоставление всем заинтересованным инвесторам информации о предприятиях через национальные и международные средства массовой информации, в частности, глобальную электронную сеть Интернет.

#### **Литература:**

1. Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория. – Донецк: Издательство «Укр НТЭК», 2001. – С.232.
2. Ларцев В.С. История приватизации: взгляд из прошлого в будущее.// Государственный информационный бюллетень о приватизации 2000-№5.- с.10-12.
3. Салата В.Н. Особенности этапов разгосударствления и приватизации государственного имущества в Украине. – Государственный информационный бюллетень о приватизации, 2000, декабрь.-С.52-59.
4. Статистичний щорічник України за 1998 рік /Держкомстат. За ред. О.Г. Осауленка.-К.: Українська енциклопедія.-1999.
5. Україна у цифрах у 2000 році: короткий статистичний довідник.- С.164.