

ПРОБЛЕМЫ СЕРТИФИКАТНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

ISBN 966-7418-41-3

Герасименко В.П., ст. преп. каф. экон. теории,
Шульга Л.А., канд. экон. наук

В статье рассмотрены некоторые итоги первого этапа приватизации государственной собственности, ее значение для рыночной трансформации экономики Украины.

У статті розглянуті деякі підсумки першого етапу приватизації державної власності, її значення для ринкової трансформації економіки України.

In the article some results of the first period of privatization of the government property and its significance for the markets transformation of economics are elucidated.

Почти полное огосударствление социалистической экономики СССР привело к таким негативным последствиям как централизация управления, абсолютизация административных методов управления, отчуждение трудящихся и их коллективов от общественной собственности, упрощение форм хозяйствования, расширение масштабов перераспределительных процессов в экономике, уравниловка в оплате труда, деформация представлений о социальной справедливости и другие. Опыт различных стран показывает, что какими бы благими намерениями не объяснялось увеличение государственного сектора в экономике, - это неизбежно приводит к снижению эффективности общественного производства. Не оказались исключением страны бывшего социалистического лагеря, в том числе и Украина.

Чтобы преодолеть указанные негативные последствия, сформировать социально ориентированную рыночную экономику, в Украине необходимо было осуществить разгосударствление общественного производства. Разгосударствление, то есть устранение монополии государства на объекты собственности и формирование многоукладной экономики, в нашей стране происходило поэтапно: сначала коммерциализация предприятий, затем аренда, в том числе и с правом выкупа, малая приватизация (приватизация небольших предприятий), массовая приватизация методами так называемого прямого акционирования и корпоратизации с последующей приватизацией (приватизация средних и крупных предприятий).

Первый этап приватизации (назовем его условно сертификатной приватизацией) – размещение акций приватизируемых предприятий за раз-

личные средства платежа: деньги, приватизационные имущественные и компенсационные сертификаты, жилищные чеки – завершено. Можно проанализировать возникавшие на этом этапе проблемы и подвести некоторые итоги.

Государственная программа приватизации преследовала решение широкого круга задач, важнейшими из которых являлись следующие:

- ликвидация монополистической собственности государства на средства производства;
- развитие производства и повышение его эффективности;
- структурная перестройка и стабилизация экономики;
- формирование реального собственника;
- развитие конкуренции и производство товаров, оказание услуг на основе функционирования предприятий различных форм собственности;
- привлечение инвестиций в развитие производства, в том числе и иностранных;
- другие.

Не претендуя на всесторонний анализ итогов сертификатной приватизации, хотим остановиться на некоторых из них.

Следует констатировать, что задачи, поставленные Государственной программой приватизации на первом этапе, в основном выполнены.

В частности, в ходе приватизации удалось в значительной мере ликвидировать монополизм государства на собственность. В стране создан довольно весомый негосударственный сектор экономики. В настоящее время в Украине разгосударствленных предприятий в 2,7 раза больше, чем государственных. Среди разгосударствленных предприятий 85 процентов перешло в коллективную форму собственности, из которых около 70 процентов являются открытыми или закрытыми акционерными обществами. По данным, приведенным в Государственном информационном бюллетене «О приватизации» за март 1999 года, на 1 января 1999 года форму собственности изменили 62349 объектов, что составляет, например, в промышленности порядка 60 процентов предприятий, на долю которых приходится около 55 процентов общего объема производства. В основных отраслях промышленности удельный вес продукции, произведенной разгосударствленными предприятиями, значительно больший и к общему объему составляет (в процентах): в деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 85; цветной металлургии – 75; химической и нефтехимической промышленности, машиностроении и металлообработке, черной металлургии, пищевой – 64-71.

Частные предприятия имеют лучшие показатели использования основных фондов. Например, такие показатели как фондоотдача составляет 1,98 грн./грн., рентабельность основных фондов – 22,1% в то время как

средние аналогичные показатели составляют 0,23 грн./грн. и 1,76% при примерно равной производительности труда на частных (9,31 тыс. грн./чел.) и государственных (9,36 тыс. грн./чел.) предприятиях.

И, тем не менее, оценивая результаты приватизации государственной собственности в Украине, их экономическую и социальную эффективность, можно прийти к выводу, что негосударственный сектор экономики пока ещё не оказывает существенного влияния на рост производительности общественного труда и подъем жизненного уровня граждан страны.

Объясняется это тем, что негосударственные предприятия преобладают количественно, но на их долю приходится только 24,4% работающих. В то же самое время в государственной собственности остаются крупные и стратегически важные предприятия. По данным Фонда Государственного имущества Украины, приведенным в вышеуказанном бюллетене «О приватизации», доля государственных предприятий в общем количестве промышленных предприятий составляет 17,9%, а стоимость основных фондов – 43,7%, объем реализованной продукции – 46,1%.

Кроме того, слабое воздействие негосударственного сектора экономики на производственное и социально-экономическое развитие можно объяснить и тем, что многие приватизированные предприятия формально сменили форму собственности, не осуществив реорганизацию производства, его технико-технологическое усовершенствование. Анализ производственно-финансовой деятельности негосударственных предприятий за 1996-1998 годы показывает, что большинство из них имеет суженное воспроизводство основных фондов и рабочей силы, не имеет возможности нормально развиваться. Так, например, за 9 месяцев 1998 года 43% предприятий, которые изменили форму собственности (кроме совместных, сельскохозяйственных и малых предприятий) получили 3150,4 млн. грн. прибыли, 57% – 2668,4 млн. грн. убытков. Финансовый результат в целом составлял 482 млн. грн. прибыли. Такое положение приватизированных предприятий в какой-то степени закономерно. Дело в том, что в соответствии с действующим законодательством все средства от продажи имущества государственных предприятий поступали не на их расчетные счета, а во внебюджетный Государственный фонд приватизации. Но даже если бы все средства поступали на расчетные счета приватизируемых предприятий, это существенно не повлияло бы на их финансовое положение в связи с тем, что основную долю средств платежа составляли приватизационные ценные бумаги, а доля денежных средств, полученных от продажи государственного имущества (при продаже на конкурсах, на аукционах, на фондовых биржах) составляла меньшую величину. Например, как сообщается в Государственном информационном бюллетене «О приватизации» за март 1999 года, в 1998 году было продано пакетов акций открытых акционерных обществ на сумму 1385,181 млн. грн., при этом 62,8% от указанной суммы составляет объем продажи пакетов акций за приватизаци-

онные ценные бумаги и только 37.2% приходится на продажу за денежные средства.

Повышению эффективности общественного производства препятствует и отсутствие развитого рынка жилья по таким причинам, как недостаточный объем жилого фонда и низкая платежеспособность населения. В силу этого обстоятельства мобильность рабочей силы низка, что ограничивает ее передвижение к возникающим вновь и развивающимся на основе уже существующих производствам.

Наряду с акционированием государственных предприятий для преодоления монополизации производства может использоваться строительство новых предприятий-дублёров, для которых, однако, в настоящее время страна не имеет средств, а также разукрупнение предприятий, механический раздел их на части.

Реформирование крупных монополистических предприятий, являющихся естественными монополистами, не всегда приносит положительные результаты. В качестве примера следует остановиться на проблеме реструктуризации бывших государственных энергетических предприятий, которые были разделены в процессе корпоратизации, как правило, на 3-4 юридически самостоятельных открытых акционерных общества, в том числе генерирующие и передающие электроэнергию. Возникла проблема расчетов между генерирующими и передающими компаниями в связи с тем, что средства, уплаченные потребителями за отпущенную электроэнергию, поступают на расчетные счета передающих компаний, которые в условиях кризиса платежей вынуждены не в полном объеме производить расчет с генерирующими предприятиями. Это, в свою очередь, подрывает основы нормального функционирования последних.

Такой механический раздел предприятий, являющихся естественными монополистами, не принёс пользы и государству. Во всех странах с развитой рыночной экономикой государство, ограничивая монополизм и поощряя конкуренцию, признаёт целесообразным существование естественных монополий, какими являются предприятия, обеспечивающие выработку электроэнергии, добычу газа, нефти и др. Отношения к естественным монополиям определяется поиском эффективных средств регулирования условий их деятельности.

В ходе приватизации государственных предприятий не произошло формирование их реального собственника. Тому есть несколько причин.

Во-первых, не все люди могут (в силу своих способностей, по состоянию здоровья, каким-либо другим причинам) или хотят быть реальными собственниками, заботящимися о сохранении, развитии и приумножении своей собственности. Реальный собственник – это всегда предприниматель. Чтобы быть реальным собственником, нужно иметь особый дар. Согласно социологическим исследованиям только 5-8% людей обладают такими способностями. Конечно, и у наемных работников есть свои про-

блемы: необходимо получить профессиональную квалификацию, постоянно заботиться о ее повышении, укреплять трудовую и технологическую дисциплину и т.п. Однако наемные работники не озабочены текущей и перспективной политикой предприятия, стратегией ее развития, поиском инвестиций.

Когда создавался институт собственников, это обстоятельство не было учтено. Приватизационные ценные бумаги, в частности, приватизационные имущественные сертификаты и жилищные чеки были именными без права продажи на рынке ценных бумаг. В результате граждане страны, исходя из принципа, что ничто не дается понапрасну, стремились вложить свои приватизационные ценные бумаги в различные приватизируемые предприятия, не осознав факта необходимости и целесообразности стать собственником этих предприятий. Неудивительно, что сертификатная приватизация длилась семь лет, темпы рыночных преобразований замедлились. Целесообразнее было бы все-таки использовать опыт приватизации России, где ваучеры были выпущены на предъявителя. Это позволило сконцентрировать их в руках тех, кто мог и хотел стать реальным собственником приватизируемых предприятий. Такой подход ускорил бы сертификатную приватизацию в Украине, и ее окончание не пришлось бы переносить из года в год.

Во-вторых, на один приватизационный имущественный сертификат приходилась такая малая доля государственного имущества, что стать реальным хозяином предприятия гражданин Украины не мог. Следствием явилось то, что в ходе сертификатной приватизации сложилась размытая структура акционерного капитала, как правило, с большим количеством акционеров. Например, в открытом акционерном обществе «Донбассэнерго» на конец апреля 1999 года зарегистрировано около двадцати тысяч акционеров – физических и юридических лиц. Одновременно с этим значительные по величине пакеты акций отдельных открытых акционерных обществ были скуплены на вторичном рынке ценных бумаг финансовыми структурами, которые в ряде случаев стали крупными акционерами. Часть акций, иногда значительная, перешла руководящему составу (директорам, их заместителям, главным специалистам и руководителям структурных подразделений) приватизированных предприятий. Поэтому на украинских предприятиях так и не появились конкретные хозяева, эффективные собственники.

В-третьих, мелкие акционеры практически не заинтересованы в совершенствовании управления и повышении эффективности производства, поскольку каждый из них владеет небольшой долей уставного капитала, их цель – только получение дивидендов.

В-четвертых, в процессе приватизации государственной собственности в Украине зачастую вносились не всегда обоснованные изменения в законодательные и нормативные документы, в соответствии с которыми

осуществлялась приватизация. Например, с 1992 года каждому гражданину Украины были открыты приватизационные счета, затем с февраля 1995 года стали выдаваться наличные приватизационные имущественные сертификаты, с ноября 1994 года были выпущены в обращение наличные компенсационные сертификаты, с начала 1996 года Фонд Государственного имущества Украины разрешил использовать остатки жилищных чеков для оплаты за акции приватизируемых предприятий.

Законодательными актами Украины предусматривалось выделение 40% государственного имущества для бесплатного равного распределения между всеми гражданами Украины. Именно на эту долю имущества были выпущены в обращение 52 млн. приватизационных имущественных сертификата. А выпущенные позднее 185 млн. компенсационных сертификатов и остатки жилищных чеков не имели обеспечения в виде имущества государственных предприятий, что вызывало к ним недоверие со стороны специалистов и рядовых граждан Украины.

К тому же многие не понимали, что делать с приватизационными ценными бумагами. Даже к компенсационным сертификатам, которые выдавались в качестве компенсации потерь от обесценения денежных сбережений в учреждениях Сберегательного банка и Укргосстраха, отношение было несерьезным. Многие граждане их просто не востребовали. По данным Государственного информационного бюллетеня «О приватизации» за февраль 1999 года, в Донецкой области было выдано 4 471 509 штук приватизационных имущественных сертификатов, что составило только 84,9% от числа запланированных. Что касается компенсационных сертификатов, то по данным того же источника, их было получено около 30% от запланированного количества.

Проявлением недоверия к приватизационным ценным бумагам можно считать и тот факт, что компенсационные сертификаты продавались ниже номинальной стоимости иногда более чем в пять раз.

Кроме того, механизм использования жилищных чеков для приватизации имущества государственных предприятий был неудобен для их владельцев. Таким же неудобным был механизм использования остатков на депозитных счетах граждан Украины, средства на которых предназначались для приобретения имущества государственных предприятий до введения в обращение наличного приватизационного имущественного сертификата.

Приобретая за приватизационные бумаги акции приватизируемых предприятий, большинство граждан Украины действовало вслепую, так как правильно оценить финансово-хозяйственное положение по регулярной информации, публикуемой в периодических изданиях, приватизируемых предприятий сложно даже специалисту вследствие того, что показатели, характеризующих производственно-хозяйственную и финансово-

коммерческую деятельность предприятий и организаций, порядка 800. Отсюда можно сделать выводы:

- необходимо пересмотреть систему экономических показателей с целью доведения их до оптимального уровня, сделать удобной для пользования предпринимательскими структурами и понятными для разных групп людей;
- повысить информированность населения в вопросах приватизации.

Считаем целесообразным создать широкую сеть консультационных пунктов, в которых будущие акционеры могли бы получить информацию о финансово-хозяйственном положении того или иного предприятия и сделать осознанный выбор.

Первоначально предполагалось, что эту функцию будут выполнять работники центров сертификатных аукционов. Однако практика показала, что этого не произошло. Проведенные опросы свидетельствуют, что о существовании центров сертификатных аукционов знали только 48% респондентов. Поэтому кроме ЦСА и публикации в периодических изданиях для информирования граждан следовало бы использовать зрелищные средства массовой информации. Это не будет сопряжено со значительными расходами, если они являются государственными, если же они приватизированы, то это могло бы быть одним из условий их приватизации. При этом необходимо использовать как можно больше данных и экспертиз разного характера, привлекать наиболее способных ведущих, транслировать в разное время и на разных каналах. Опыт ведущих стран мира подтверждает высокую информативную эффективность таких телевизионных программ.

Следует отметить еще один аспект несовершенства законодательно-нормативной базы по вопросам приватизации имущества государственных предприятий относительно реализации прав на льготное приобретение акций. На наш взгляд, введение в списки лиц, имеющих право на льготное приобретение акций, целого ряда категорий граждан является недостаточно обоснованным. Так, к ним относятся работники ветеринарной службы, в зоне которой находится приватизируемое предприятие; Герои Советского Союза и члены их семей, прописанные с ними; лица, награжденные орденами Славы трех степеней, и члены их семей, прописанные с ними.

Кроме того, коллективы ряда предприятий, запрещенных к приватизации законодательством Украины, явились инициаторами разработки и принятия нормативно-законодательных актов, позволяющих их работникам и другим категориям граждан, приравненным к ним, принимать участие в приватизации имущества других предприятий данной отрасли на льготных условиях.

К таким документам можно отнести Указ Президента Украины №282/95 от 4 апреля 1995 года "Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України", пунктом 6 которого

установлювалось: "...що члени трудових колективів державних підприємств та установ електроенергетичної галузі, які не підлягають приватизації, мають право на придбання акцій створюваних за цим Указом державних акціонерних компаній та відкритих акціонерних товариств на умовах, визначених законодавством України для працівників підприємств, майно яких приватизується".

Возникает вопрос, чем работники атомного энергетического комплекса заслужили такие льготы? Создается впечатление, что принятие этого Указа было обусловлено не столько объективными, сколько субъективными причинами.

Более того, Фондом Государственного имущества Украины не был разработан механизм участия работников атомных электростанций в процессе подписки на акции разрешенных к приватизации предприятий электроэнергетики. На практике использовались два варианта:

- организация силами приватизируемого предприятия выездных пунктов приема заявлений на приобретение акций и оформления другой необходимой документации;
- передача полномочий по доверенности руководству атомных электростанций, работники которых приравнены к льготным категориям граждан, на проведение компании по подписке на акции.

И тот, и другой варианты имели свои недостатки. В первом случае, как это было при продаже акций ГАЭК "Днепрэнерго", приватизируемые предприятия несли большие материальные затраты, которые атомные электростанции не всегда соглашались делить. Во втором случае, как это имело место при продаже акций, например, ГАЭК "Донбассэнерго", снижались качество и достоверность работы по оформлению документов по льготной подписке. Объяснялось это тем, что руководители атомных электростанций в ряде случаев привлекали для такой работы банковско-финансовые структуры, слабо подготовленные для продажи акций. Работники экономических служб атомных электростанций также не обладали достаточной квалификацией для проведения такой работы.

В-пятых, в рамках данной статьи следует также остановиться на вопросе формирования реального собственника с исторической и социальной точки зрения. Исторически в нашей стране сложилась общественная (государственная) собственность, которая не предполагала формирование и развитие инстинкта собственника у граждан страны. Вся система идеологии и образования была направлена на воспитание негативного отношения к частной собственности. Надеяться на то, что институт собственников будет сформирован в кратчайшие сроки, не приходится, так как мировой опыт развития рыночного хозяйства свидетельствует о том, что воспитание класса истинных собственников происходит, как минимум, за два-три поколения.

Еще одной задачей массовой приватизации было привлечение иностранных инвестиций для развития отечественной экономики. Опыт зарубежных стран показывает, что иностранный капитал, как правило, выполняет роль катализатора инвестиционной активности. Подтверждением тому являются новые индустриальные страны Юго-Восточной Азии, иностранные инвестиции в которые превышают 20 млрд. долларов США.

По некоторым данным потребности Украины в иностранных инвестициях составляют свыше 40 млрд. долларов США. Однако при имеющихся потенциальных возможностях для эффективного освоения капитальных вложений инвестирована сумма в тридцать раз меньшая, что обусловлено нестабильностью экономической ситуации в Украине, несовершенством (а зачастую и противоречивостью) законодательных и нормативных актов.

Если даже иностранные инвесторы и были настроены прийти на украинский рынок, то, как правило, они были заинтересованы в приобретении максимального контрольного пакета акций (50% от величины уставного фонда + 1 акция) или так называемого блокирующего пакета акций (25% + 1 акция) предприятий, являющихся естественными монополистами или занимающих стратегические позиции в развитии отраслей и регионов Украины. Но именно по таким предприятиям Фондом государственного имущества Украины было принято решение оставить в государственной собственности максимальный контрольный или блокирующий пакеты акций. Кроме того, часть акций была размещена в соответствии с положениями Закона Украины "О приватизации государственного имущества" среди льготных категорий граждан. Оставшиеся для свободной продажи пакеты акций не представляют интереса для потенциальных иностранных инвесторов в связи с тем, что эти пакеты, как правило, меньше максимального контрольного и даже блокирующего, что не позволяет им реализовать свои планы развития данных предприятий.

Препятствиями же для украинских инвесторов являются всеобщая неплатежеспособность, вызванная экономическим кризисом, и нестабильность нормативно-законодательной базы.

Положительные сдвиги в деле привлечения и иностранных, и отечественных инвесторов могут произойти после принятия Государственной программы приватизации на 1999 год в связи с тем, что пересмотрено, в частности, одно из важнейших требований проведения коммерческих и некоммерческих конкурсов по продаже пакетов акций приватизируемых предприятий. А именно: в случае, если на конкурс по продаже пакета акций поступило заявление от одного покупателя, такой пакет акций может быть продан этому покупателю, если он берет на себя обязательства обеспечить реализацию определенных условий органом

приватизации, то есть Фондом государственного имущества Украины или его региональными отделениями условий конкурса.

Предыдущими программами приватизации конкурс считался состоявшимся, если заявления на приобретение пакета акций подавали не менее трех потенциальных покупателей. В противном случае конкурс считался несостоявшимся. Ход приватизации имущества государственных предприятий показал, что таких предприятий, где число потенциальных покупателей пакетов акций, выставленных для продажи на конкурсах, составляло меньше трех, было много. Именно поэтому Фонд государственного имущества Украины, проанализировав данное положение, принципиально изменил порядок организации конкурсов. Это изменение, несомненно, будет способствовать ускорению реализации пакетов акций, выставляемых для продажи на конкурсах, привлечению дополнительных инвестиций в экономику, увеличению темпов ликвидации монополии государства на собственность.

Итак, итоги приватизации государственной собственности в Украине противоречивы. Однако, если приватизацию рассматривать не как самоцель, а как средство реформирования экономики, то следует признать, что она проведена не напрасно: в значительной степени преодолен монополизм государства на собственность, сформирован слой частных собственников и предпринимателей, наметились сдвиги в сознании и отношении людей к новым формам ведения хозяйства, созданы предпосылки для формирования фондового рынка и его инфраструктуры и пр. Все это является базой для создания среды, способствующей развитию конкуренции, либерализации экономики, ориентации ее на рыночное ведение хозяйства, восстановления и роста экономического потенциала Украины.

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ МАСШТАБОВ И ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

ISBN 966-7418-41-3

*Гордон М.В., соискатель,
Кучерук С.А., канд. экон. наук*

В статье исследуются процессы трансформации социальной структуры общества, обобществления производства, своеобразие генезиса социально-экономической системы Украины. Определяется степень участия государства в регулировании переходной экономики, представлен анализ конкретных механизмов государственной поддержки модели экономического роста социально ориентированной экономики.