



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.labinet.org.ua](http://www.labinet.org.ua)



ІнфоЦентр

**Приватизація державних підприємств.  
Правове регулювання управління  
державними підприємствами.  
(Досвід країн Західної та Східної Європи)**

Інформаційна довідка, підготовлена  
Європейським інформаційно-  
дослідницьким центром на запит  
народного депутата України

Приватизація держмайна 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 більшої частини 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 меншої частки акцій<sup>1</sup>.

---

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

## Особливості приватизації у Польщі

Процес приватизації разом з лібералізацією та стабілізацією став 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 Маргарет 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 70<sup>2</sup>.

Основні принципи та механізми приватизації в Польщі були окреслені наступними документами: Законом «Про державні підприємства» від 25 вересня 1981, Законом «Про приватизацію державних підприємств» від 13 липня 1990, Законом «Про фінансову реструктуризацію підприємств та внесення змін до деяких законодавчих актів» від 3 лютого 1993, Законом «Про державні інвестиційні фонди та їх приватизацію» від 30 квітня 1993, Законом «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» від 30 серпня 1996. 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 фонди<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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](http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf).

<sup>3</sup> Там само.

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 лізингу<sup>4</sup>.

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 прискорення темпів приватизації та реструктуризація підприємств до їх приватизації<sup>5</sup>.

Закон «Про фінансову реструктуризацію підприємств та банків» від 3 лютого 1993 передбачав фінансову реструктуризацію підприємств та державних банків та 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 значення<sup>6</sup>.

## Особливості приватизації в Німеччині

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

- Відкритий продаж найбільш конкурентоздатних підприємств;
- Проведення державою реструктуризації і попередня підготовка підприємств, які мають гарні шанси стати конкурентоздатними;

---

<sup>4</sup> 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](http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf).

<sup>5</sup> Blaszczyk B. Privatization and Company Restructuring in Poland / B. Blaszczyk, R. Woodward. – Warsaw: Center for Social and Economic Research, 1999. – 48 с. – (CASE Reports).

<sup>6</sup> Там само.

▪ Ліквідація підприємств, які не мають жодних шансів на виживання; за можливості краща частина активів цих підприємств використовувалась в якості бази для організації нових підприємств<sup>7</sup>.

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 період, кількість гарантованих робочих місць, профіль діяльності. Більшість фірм, які були передані ТНА, мали пройти процедуру реструктуризації<sup>8</sup>.

Основна частка фірм була придбана великими та середніми компаніями Західної Німеччини. Це було абсолютно природнім 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 важливим<sup>9</sup>.

Менеджери фірм отримували у власність 14,5 %. Хоча ця група нових власників була не настільки надійною, тим не менш, порівняння з українським досвідом тут є не досить доречним. По-перше, фірми викупувалися 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.

## **Особливості приватизації в Бельгії**

У Бельгії для організації приватизації була створена Федеральна холдингова компанія (Federale Partijmaatschappij), утворена у формі товариства з обмеженою відповідальністю, в якому держава є єдиним учасником. Акції кожного підприємства Бельгії, що приватизувалося, передавались в управління Федеральної холдингової

<sup>7</sup> Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

<sup>8</sup> Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

<sup>9</sup> Там само.

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 продажу<sup>10</sup>.

Основним методом приватизації бельгійських компаній став багатоступеневий конкурс, до якого допускались як внутрішні, так і зовнішні інвестори. Умови конкурсу визначалися в кожному конкретному випадку<sup>11</sup>.

### **Особливості приватизації в Канаді**

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 акцій<sup>12</sup>.

На третьому етапі (підготовка до продажу) проводилась остаточна оцінка вартості компанії, що приватизувалася, 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 ряді випадків передбачалася можливість придбання працівниками невеликих пакетів цінних паперів за пільговими цінами (приклад – приватизація нафтової компанії Petro-Canada)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Пивоваров С. Э. Постприватизационное развитие предприятий, комплексов, отраслей / Симон Эльевич Пивоваров. – Санкт-Петербург: Питер, 2004. – 382 с.

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 конкурсній основі<sup>14</sup>.

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

## **Особливості приватизації в Іспанії**

---

Приватизація в Іспанії відбувалась з широким залученням іноземних інвесторів. Найбільші компанії «Repsol», «Telefonica», «Argentaria», «Endesa» були приватизовані 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)<sup>15</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Там само

<sup>15</sup> Там само.

основну діяльність. Вказані обмеження, як правило, діють впродовж 10-15 років – терміну, який визначений у планах приватизації, які затверджує уряд Іспанії<sup>16</sup>.

Відповідно до Королівського Декрету №671/1992 іноземний інвестор повинен отримати дозвіл уряду Іспанії на придбання великих 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 компанії<sup>17</sup>.

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 формі<sup>18</sup>.

## **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

---

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

<sup>17</sup> Там само.

<sup>18</sup> Там само.



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.* Методи, які дозволяють акціонерам розділити право власності та право голосу, розглядаються як ключовий інструмент 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»<sup>19</sup>.

### 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 однопрофільном у покупцеві.                                 |

<sup>19</sup> 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>.

|                   |   |                |   |   |
|-------------------|---|----------------|---|---|
| <b>Іспанія</b>    |   |                | Держава може накладати обмеження на здійснення права голосу та власності, блокувати деякі рішення ради директорів |   |
| <b>Італія</b>     | Обмеження права голосу у деяких секторах            | Застосовуються | Декрети уряду можуть бути застосовані для накладення вето на деякі корпоративні рішення                           | Застосовується до приватизації у «стратегічних секторах»                                  |
| <b>Нідерланди</b> |   | Застосовуються |   | Регулюють питання представництва в раді директорів та право вето щодо стратегічних рішень |
| <b>Німеччина</b>  | Застосовується пірамідальна організаційна структура |                | Накладаються законодавчі вимоги   |   |
| <b>Норвегія</b>   | Можуть використовуватись акціонерні угоди           |                |   |   |
| <b>Польща</b>     |   |                | Закон забезпечує постприватизаційний контроль держави у випадку загрози національній безпеці та порядку           | Закон охоплює більшість галузей стратегічного значення                                    |
| <b>Португалія</b> | Обмеження права голосу і власності                  |                | Держава має право вето щодо рішень рад директорів деяких компаній   |   |
| <b>Словаччина</b> | Акціонерні угоди у стратегічних сферах              |                |   | У більшості випадків приватні інвестори здійснюють  |

|                  |   |  |  |
|------------------|---|--|--|
|                  |   |  | управлінський контроль, а держава має більшість в раді директорів  |
| <b>Фінляндія</b> | 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. |
| <b>Франція</b>   |   | Застосовуються   | Регулюють питання формування ради директорів або розпорядження активами. Обмежені – стосуються лише питань захисту національних інтересів.                 |

## 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 органам<sup>20</sup>.

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 більше сфокусоване на питаннях ефективності, і вони меншою мірою сприймаються як інструменти певної промислової політики, як це було в 70-х роках ХХ ст., все ж міністерства намагаються обходити ради директорів та втручатися в 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 донині 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 цілому<sup>21</sup>.

Для дуальної моделі характерним є розділення функцій з технічного і фінансового управління державними підприємствами. У Чехії та Мексиці, наприклад, галузеві

---

<sup>20</sup> 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/WDSP/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1\\_0/Rendored/PDF/Corporate0gove0erprises000a0toolkit.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1_0/Rendored/PDF/Corporate0gove0erprises000a0toolkit.pdf).

<sup>21</sup> 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/WDSP/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1\\_0/Rendored/PDF/Corporate0gove0erprises000a0toolkit.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/06/090224b0828c1a6c/1_0/Rendored/PDF/Corporate0gove0erprises000a0toolkit.pdf).

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 цілому<sup>22</sup>.

Останнім часом дедалі 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 міноритарним 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 90х - 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 органів<sup>23</sup>.

У Азербайджані Державний комітет з управління державним майном реалізує функцію власності щодо малих та середніх державних підприємств, які є акціонерними товариствами, в той час повноваження з управління великими державними підприємствами розподілені між урядом, окремими міністерствами, управлінням президента та Державним комітетом з управління державним майном<sup>24</sup>.

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 превалюють в країнах з перехідною економікою. Однак

---

<sup>22</sup> Там само.

<sup>23</sup> Там само.

<sup>24</sup> Романовская Н. Ю. Модели управления государственным сектором экономики [Електронний ресурс] / Наталия Юрьевна Романовская // Современные технологии управления. – 2013. – Режим доступа до ресурсу: <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2013/may2013/item/170-models-of-public-sector-economy.html>.

передбачається, що вони не будуть постійними структурами і повинні бути ліквідовані із завершенням приватизації та реструктуризації промисловості<sup>25</sup>.

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

## 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.

<sup>25</sup> 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>.

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 їх оперативній діяльності<sup>26</sup>.

У Словенії уся державна власність була передана у відання Агентства з управління нематеріальними активами (AUKN), повноваження якого за новим 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 по управлінню державними активами<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> 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>.

<sup>27</sup> Georgieva S. Slovenia: State-Owned and State-Controlled Enterprises / S. Georgieva, D. M. Riquelme. [Електронний ресурс] // ECFIN Country Focus. – 2013. – №3. – Режим доступу до ресурсу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/country\\_focus/2013/pdf/cf\\_vol10\\_issue3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2013/pdf/cf_vol10_issue3_en.pdf)

У Чехії у 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 перебрало на себе Міністерство фінансів<sup>28</sup>.

Після законодавчої реформи 2007 року у Фінляндії була створена порівняно централізована структура управління державними підприємствами. Дії держави в якості 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, що 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 умовах<sup>29</sup>.

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

Основним досягненням такої централізованої реорганізації стало розділення функцій власності та 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 Румунії 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 приватизації<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> 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>.

<sup>29</sup> Там само.

<sup>30</sup> 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>.



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 винагороди<sup>31</sup>.

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,  
аналітик ЄІДЦ*

---

<sup>31</sup> Marrez H. The role of state-owned enterprises in Romania [Електронний ресурс] / Helena Marrez // ECFIN Country Focus. – 2015. – №1. – Режим доступу до ресурсу:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/country\\_focus/2015/pdf/cf\\_vol12\\_issue1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2015/pdf/cf_vol12_issue1_en.pdf).