

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

**ПРИВАТИЗАЦИЯ В РОССИИ
И ДРУГИХ СТРАНАХ СНГ**

СБОРНИК ОБЗОРОВ

МОСКВА
2003

**Центр научно-информационных исследований
глобальных и региональных проблем**

Отдел глобальных проблем

Ответственный редактор — академик *В.А.Виноградов*

Ответственный за выпуск — *Е.Л.Ушкова*

Приватизация в России и других странах СНГ: Сб.
П 75 обзоров / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. гло-
бал. и регион. пробл.; Отв. ред. В.А.Виноградов — М.,
2003. — 272 с.
ISBN 5-248-00173-0

Данный сборник завершает серию публикаций о приватизации собственности в различных регионах и странах мира, подготовленную в Отделе глобальных проблем. Такой широкий подход к рассмотрению проблем приватизации связан с тем, что она приобрела в конце XX в. глобальный характер и охватила более 100 государств мира. Особое внимание в сборнике уделено приватизации в России — в нем показаны все этапы приватизации, дается их экономическая и политическая оценка, последствия для населения и государства. Большое внимание уделено приватизации в регионах России и процессу реструктуризации естественных монополий. Подробно рассматриваются не только общие, но и специфические черты преобразований собственности в странах СНГ — Украине, Казахстане, Узбекистане, Кыргызстане, Азербайджане и Армении.

The book is the last in the series of publications about privatization in various regions and countries of the world prepared by the Department of global problems of INION. Such wide approach of considering the problems of privatization is explained by the fact that this process at the end of XXth century assumed global character and covered more than 100 countries. Main focus of the book is on the privatization in Russia — all the stages of this process are shown, their economical and political estimations are done as well as their after-effects on the population and the state itself. Both the privatization in different Russian regions and the process of restructuring the natural monopolies are explained in detail. Detailed surveys of privatization in some other post-Soviet republics — Ukraine, Kazakhstan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Azerbaijan and Armenia are also presented here.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>В.А.Виноградов.</i> Предисловие	4
<i>Н.Ю.Лапина.</i> Российская приватизация: История, динамика, результаты.....	13
<i>С.Я.Веселовский.</i> Приватизация и реструктуризация российских естественных монополий: Анализ и перспективы (на примере РАО «ЕЭС России»). (Обзор)	57
<i>И.Г.Животовская.</i> 10 лет приватизации в Украине.....	117
<i>С.Л.Зарецкая.</i> Приватизация в Казахстане: Основные направления и итоги.....	149
<i>Т.В.Черноморова.</i> Узбекистан: Свой путь приватизации	189
<i>Т.В.Черноморова.</i> Приватизация в Кыргызстане.....	211
<i>И.Г.Животовская.</i> Особенности приватизации государственной собственности в Азербайджане	235
<i>И.Г.Животовская.</i> Приватизация в Армении	255

В.А.Виноградов

ПРЕДИСЛОВИЕ

В 90-е годы и в начале нового века сотрудниками Отдела глобальных проблем ИНИОН РАН была подготовлена серия информационных материалов и монографий¹, в которых рассматривался процесс приватизации в отдельных регионах и странах мира. Наибольшее внимание было уделено экономическим преобразованиям в Великобритании и во Франции, в странах Южной и Северной Европы, в Японии, Австралии, Новой Зеландии и ряде государств Латинской Америки и Африки.

Такой широкий подход к рассмотрению проблем приватизации не был случайным. В последние 20 лет XX в. приватизация приобрела глобальный размах. В каждой стране, в зависимости от ее экономического и политического положения, социального климата, приватизация развивалась по-своему, имела свои особенности. Наблюдаемое многообразие механизмов преобразования государственного сектора лишь подтверждало тот очевидный факт, что рыночная система в целом проявила способность к серьезным изменениям традиционных моделей государственного регулирования экономики, сформировавшегося в послевоенные годы.

¹ Виноградов В.А. и Веселовский С.Я. Приватизация в глобальном контексте. — М.: ИНИОН РАН, 1998. — 120 с.; Виноградов В.А. Экономические преобразования во Франции накануне XXI века. — М.: ИНИОН РАН, 1999. — 305 с.; Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ (коллективная монография). — М.: ИНИОН РАН, 2000. — 299 с.; сборник обзоров «Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира». — М.: ИНИОН РАН, 2002. — 223 с. и другие публикации.

Рассматривая процесс приватизации в различных странах, сотрудники Отдела видели свою задачу в выделении тех методов и подходов к преобразованию государственной собственности, которые могли бы быть использованы в Российской Федерации. Прежде всего речь шла об оценке стоимости предприятий, о проведении конкурсов, о гласности и прозрачности приватизации, об отношении к иностранным инвесторам и т.д.

Вниманию читателей предлагается новая публикация Отдела, посвященная приватизации собственности в Российской Федерации и в других странах СНГ, которая завершает указанную серию.

Основная особенность приватизации в СНГ состояла в том, что она начала осуществляться при отсутствии рыночных отношений. Но в различных странах она преследовала разные цели и проводилась с учетом страновой специфики. Большое влияние на процесс реформы собственности в странах СНГ оказало общее состояние их экономики. После распада Советского Союза и образования на его пространстве пятнадцати независимых государств единая экономика перестала существовать, сложившиеся связи между многими десятками тысяч предприятий были нарушены. Это резко отрицательно отразилось на экономическом развитии каждого государства, создало дополнительные трудности при проведении приватизации.

В России приватизация должна была стать механизмом создания рыночной экономики. В сборнике приватизации в России посвящены два обширных обзора: «Российская приватизация: история, динамика, результаты» и «Приватизация и реструктуризация российских естественных монополий: анализ и перспективы (на примере РАО «ЕЭС России»)». В первом обзоре подробно рассмотрены ваучерная, денежная, залоговая и «точечная» (по индивидуальным планам) приватизация, которые были осуществлены в очень сжатые сроки. Массовой, и, прежде всего, ваучерной (чековой) приватизации, наряду с другими целями, предстояло выполнить роль социального амортизатора, способствующего смягчению шокового удара, нанесенного населению так называемой «либерализацией цен».

На старте массовой приватизации в Российской Федерации намерения были самые благие: повышение уровня эффективности экономики за счет раскрепощения частной хозяйственной инициа-

тивы; содействие созданию конкурентной среды и демополизация отраслей; формирование мощного слоя частных собственников; оживление инвестиционной деятельности, в том числе за счет привлечения финансовых ресурсов из-за рубежа.

Однако приватизация в России не привела к возникновению многочисленных собственников. Она способствовала концентрации капитала в руках представителей директорского корпуса, номенклатурных работников, теневой экономики и криминальных структур. В результате она усилила социальное неравенство в обществе, способствовала криминализации российской экономики, росту в стране коррупции и преступности. Это произошло в значительной мере из-за отсутствия прозрачности в процессе проведения приватизации и решения, прежде всего, политических, а не экономических задач.

В обзоре уделено большое внимание региональным аспектам приватизации. Эта его часть представляет особый интерес, поскольку в многочисленных публикациях по проблемам трансформации собственности в России приватизация в регионах, как правило, не рассматривается. Реформа собственности в регионах отличалась рядом особенностей и неоднозначным отношением местных властей к самому процессу преобразования собственности. Одни региональные руководители выступали вообще против приватизации, другие, поддерживая приватизацию в принципе, были не согласны с общими для всех правилами ее проведения. Приватизируемая собственность в большинстве регионов переходила к лицам, которым оказывали покровительство местные власти. Губернаторы и появившиеся местные олигархи стремились не допускать в регионы «чужаков», устанавливали свой контроль над собственностью. В 90-е годы «приватизационный сепаратизм» в российских регионах получил широкое распространение. Федеральной власти приходилось вмешиваться, «давить» на местные власти, обеспечивать проведение реформы собственности, устранять экономические барьеры в целях восстановления единого российского экономического пространства. В конце 90-х годов интерес внешних инвесторов к объектам собственности в регионах возрос. В регионы пришли крупные олигархи в лице московских финансово-промышленных групп. Как правило, они находили «общий язык» с губернаторами и другими представителями властных структур. Коррупция и криминализация экономики не обошла и регионы —

это была общая болезнь, вызванная порочными методами проведения приватизации в России.

Во втором обзоре подробно рассмотрены основные принципы реструктуризации и приватизации естественных монополий. Речь идет о газовой промышленности, электроэнергетике, железнодорожном транспорте и связи. В России, как и в других странах, предстоящая приватизация естественных монополий вызвала широкую дискуссию. И это не случайно. При реформе естественных монополий социальный фактор играет гораздо большую роль, чем в случае приватизации предприятий, относящихся к другим отраслям экономики, поскольку потребителями их услуг является все население. Кроме того, реструктуризация естественных монополий предполагает сохранение государственного регулирования. Международный опыт показывает, что введение конкуренции в сферу деятельности естественных монополий приносит существенный экономический эффект, но при определенных условиях регулируемая государством монополия может оказаться предпочтительней, чем полная ее приватизация. Отсюда более осторожный подход к реорганизации естественных монополий и разброс мнений среди политических деятелей и экспертов. Характерно, что ряд европейских государств воздерживаются от полного разгосударствления железнодорожного транспорта и электроэнергетики или откладывают этот процесс, несмотря на требования руководящих органов ЕС.

Приватизация естественных монополий в России предпринята: в 2000 г. она была объявлена одной из ключевых задач Правительства на ближайшие годы. Подготовка к ее осуществлению рассматривается в обзоре на большом фактическом материале, включающем уже разработанные программы. Автор обзора сделал особый упор на предстоящую приватизацию РАО «ЕЭС России», что представляет несомненный интерес. В конце 2002 г. эта проблема из области дискуссий и концептуальных разработок перешла в сферу практических решений законодательной власти.

В сборнике рассматривается приватизация в новообразованных государствах на пространстве бывшего Советского Союза, где она явилась не столько инструментом экономической политики, сколько элементом политической трансформации. Естественно, что в каждой стране система целей и задач приватизации формулировалась с учетом ее экономической и социальной специфики.

Однако на большинство государств СНГ оказал решающее воздействие опыт приватизации в Российской Федерации. Это относится и к массовой чековой приватизации, и к проведению денежных аукционов, и к другим формам преобразования государственной собственности.

В обзоре «Десять лет приватизации в Украине» показывается, что с самого начала процесс изменения форм собственности шел медленно и с большими трудностями. Это обуславливалось чрезмерной политизацией подходов к осуществлению приватизации, стремлением отраслевых министерств и местных органов власти вывести за ее границы самые крупные объекты, представлявшие собой ведомственный, местный, а порой и личный интерес для отдельных руководителей.

На различных этапах разгосударствления собственности в Украине превалировали разные цели. Если на первом этапе приватизации (1993–1995) ставилась задача формирования рыночных отношений и создания слоя частных собственников в стране, то на втором этапе (1995–1999) доминировали цели реорганизации системы управления экономикой и поиск инвестиций. Денежный этап приватизации начался довольно поздно — в 1999 г. — и преследовал две основные задачи: пополнение государственного бюджета и привлечение эффективных собственников, способных профессионально управлять предприятиями и инвестировать собственные денежные средства в развитие производства.

В Украине среди политиков и экономистов преобладают отрицательные оценки результатов приватизации. В 2000 г. менее 20% опрошенного населения считало, что приватизация оказала позитивное воздействие на развитие экономики. Главная причина такой оценки, по мнению экспертов, состоит в ошибочном выборе приватизационной модели. В стране не был создан фондовый рынок, отсутствуют достаточная правовая база охраны прав собственности и механизмы, обеспечивающие прозрачность и эффективность процесса разгосударствления собственности.

Обзор «Приватизация в Казахстане: основные направления и итоги» содержит анализ четырех этапов преобразования собственности, в ходе которых использовались как купонный (бесплатный), так и денежный механизмы. Массовая приватизация в Казахстане проводилась по распространенным среди населения приватизационно-инвестиционным купонам (ПИК) и получила на-

звание «ПИКовой». Она имела целью возвращение населению национального имущества. Как и в России, для материализации прав собственника создавались инвестиционно-приватизационные фонды (ИПФ). На купонные аукционы выставались акции сравнительно небольшого числа акционерных обществ, многие из которых не были привлекательными для покупателей.

На протяжении 90-х годов приватизационная политика в Казахстане менялась — произошел переход от экономически невыгодных бесплатных механизмов к денежным. Особое значение в Казахстане придавалось приватизации по индивидуальным проектам, которая распространялась на крупные предприятия, относящиеся к стратегическим отраслям промышленности. Ожидалось, что она будет способствовать росту эффективности, совершенствованию управления предприятиями и повышению их конкурентоспособности на внутреннем и внешних рынках. Перечень предприятий, подлежащих приватизации по индивидуальным проектам, был утвержден правительством в начале 1994 г. Именно доходы от приватизации по индивидуальным проектам составили львиную долю всех финансовых поступлений в бюджет государства. В ходе этого этапа разгосударствления многие уникальные казахстанские предприятия перешли в иностранное управление.

Правительство Казахстана, после ряда ошибок и неудач на избранном пути приватизации, когда за основу была принята скорость ее проведения, а не экономическая целесообразность, перешло к новой модели. В ее основе — продажа предприятий эффективным собственникам, способным вывести их из кризиса и обеспечить подъем производства. Приватизация государственной собственности по индивидуальным проектам сопровождалась крупномасштабным разгосударствлением, распространившимся и на естественные монополии. В первую очередь это относилось к предприятиям нефтегазового комплекса, контрольный пакет акций которых или продавался или передавался в доверительное управление стратегическим инвесторам. В качестве последних чаще всего выступали западные корпорации. На этом этапе была осуществлена приватизация электроэнергетики, междугородной и международной связи.

Политика привлечения инвестиций из-за рубежа в той форме, в которой она осуществлялась, привела к усилению сырьевой направленности экономики Казахстана. Более 70% всего промышлен-

ленного производства оказалось в собственности или под контролем иностранных компаний, что граничит с утратой экономической независимости страны. Удастся ли правительству исправить положение в ближайшие годы, прогнозировать трудно. Все будет зависеть от того, сумеет ли руководство страны извлечь уроки из допущенных ошибок.

В обзоре «Приватизация в Узбекистане» анализируются особенности реформ собственности в этой стране. В начале 90-х годов Узбекистан, как и другие государства СНГ, испытал экономический спад. Однако избранная здесь стратегия экономических реформ учитывала геоэкономические особенности Узбекистана. С самого начала реформ правительство отказалось от форсированных методов разгосударствления собственности. На старте приватизации в республике сознательно была выдержана пауза для анализа собственного экономического положения и практики приватизации в России и других странах СНГ.

Узбекистан не пошел по пути ваучерной приватизации. На первом этапе экономических реформ (1992–1993), получившем название «малой» приватизации, были разгосударствлены мелкие и средние предприятия, которые предварительно были акционированы. Покупателями стало население, использовавшее в этих целях свои денежные накопления. Со второй половины 1993 г. началось преобразование средних и крупных предприятий легкой и пищевой промышленности, строительства и транспорта. В дальнейшем Государственный комитет имущества ежегодно утверждал программу передачи государственных предприятий в частную собственность с указанием конкретных сроков и ответственных лиц за исполнение.

В 1994–1995 гг. начался второй этап реформы собственности. В этот период были приватизированы предприятия транспорта, строительных материалов, пищевой промышленности и хлопковые заводы. Основным методом разгосударствления стал выкуп имущества в форме акций. В этот период возникли большие трудности, вызванные обесценением денежных средств населения в результате инфляции.

Третий этап приватизации в Узбекистане начался в 1999 г. Для него характерен индивидуальный подход к разгосударствлению крупных стратегических предприятий. Основное внимание в процессе их приватизации уделялось обеспечению наибольшей

экономической эффективности, повышению производственных показателей предприятий, привлечению иностранных инвесторов.

С 2001 г. правительство Узбекистана осуществляет программу демонополизации с реформированием системы управления и созданием конкурентной среды в базовых отраслях: энергетике, железнодорожном транспорте, химической и хлопкоочистительной промышленности. Правительство рассчитывает осуществить их приватизацию с широким привлечением иностранных инвестиций.

Следует отметить, что продуманность экономических реформ в Узбекистане позволила легче перенести трудности переходного периода, обеспечить меньший спад валового внутреннего продукта (ВВП), чем в других странах СНГ, что позволило уже в середине 90-х годов практически восстановить общий объем промышленной продукции до уровня 1990 г.

Сборник содержит еще три обзора, в которых рассматриваются особенности приватизации в Кыргызстане, Азербайджане и Армении. Реформы собственности в других странах СНГ, по различным причинам, остались за пределами данного сборника. Но и обзор хода и результатов приватизации в семи государствах дает достаточно цельную картину экономических процессов, происходящих на территориях бывших республик Советского Союза.

Большой интерес представляет вопрос о допустимых пределах приватизации, об экономической роли государства. В каждой стране эта проблема решается по-своему с учетом существующих особенностей и сложившихся традиций. Темпы, масштабы и границы приватизации обусловлены экономическими, социальными, политическими и культурными факторами. Теоретически не существует промышленных или финансовых предприятий, которые государство не могло бы приватизировать. Однако это не всегда целесообразно с точки зрения национальных интересов. Поэтому вопрос о гарантиях сохранения в ходе приватизации общественной безопасности и социального равновесия является одним из принципиальных. Сюда же относятся и проблемы допустимого «максимума» участия в приватизации иностранного капитала.

В России и в ряде других стран СНГ уже сегодня, когда приватизация еще не завершена, встает вопрос о возможности и целесообразности возвращения в государственную собственность отдельных предприятий, имеющих стратегическое значение, кото-

рые были разгосударствлены, как говорится, «под горячую руку». По этому вопросу существуют различные точки зрения. По мнению многих специалистов, занимающихся проблемами собственности, приватизация — процесс обратимый. Он диктуется, прежде всего, интересами государства, экономической целесообразностью, условиями развития и потребностями рынка. Возвратить то или иное предприятие в лоно государства возможно и без принятия соответствующего закона. Этот процесс фактически уже происходит. И нет никаких оснований бояться реприватизации отдельных предприятий. Конечно, в таких случаях должны соблюдаться экономические интересы и юридические нормы. Попытки со стороны отдельных политиков, предпринимателей и экспертов представить такие акции, как возвращение к социализму, лишены каких-либо оснований.

Н.Ю.Лапина

РОССИЙСКАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: ИСТОРИЯ, ДИНАМИКА, РЕЗУЛЬТАТЫ

Трансформация отношений собственности явилась стержнем либеральных реформ, начатых в России в 90-е годы. Реформа государственной собственности должна была преобразовать государственную экономику и заложить основы для функционирования рыночной системы. Российская приватизация по масштабам и объему стоящих перед ней задач принципиально отличалась от приватизации, осуществленной в 80-е годы в странах Запада.

В общественно-политических дискуссиях 90-х годов в России приватизация по остроте столкновений и разнообразию позиций, вне всякого сомнения, занимает центральное место. Часть дискуссии носила идеологический характер: сторонники либеральных рыночных реформ отстаивали принцип частной собственности, тогда как государственники исходили из приоритета государственной собственности. В процессе работы над обзором автор стремился по возможности дистанцироваться от политических споров вокруг приватизации. Объектом исследования были реформа отношений собственности, затронувшая сферу производства, этапы ее осуществления и основные итоги. Вопросы приватизации земель, жилищного фонда в настоящем обзоре не рассматриваются.

Особое место в обзоре занимает литература, посвященная реформе собственности в регионах РФ. О том, как приватизация развивалась на федеральном уровне, известно немало. Гораздо меньше исследован «региональный аспект» реформы имущественных отношений. Учитывая, что в 90-е годы в России сформиро-

валась «децентрализованная федерация», а внутрирегиональные процессы подчас шли вразрез с общегосударственными, представляло интерес выявить общие и отличительные черты приватизации в субъектах РФ.

«Спонтанная приватизация» конца 80-х годов и дискуссия о путях и методах разгосударствления

Первые шаги в области приватизации государственной собственности были предприняты в годы горбачевской перестройки. В ноябре 1986 г. был принят закон «Об индивидуальной трудовой деятельности», который реабилитировал предпринимательскую инициативу. За ним последовало принятие в 1987 г. Закона «О кооперации в СССР», открывшего путь развитию частного предпринимательства. С лета 1986 г., когда закон вошел в силу, по всей стране началась массовая волна создания кооперативов. К 1990 г. на территории бывшего СССР в 245 тыс. действующих кооперативов было занято более 6 млн. человек (5, с. 20).

Наряду с легализацией частного предпринимательства в конце 80-х годов были предприняты попытки реанимировать государственную экономику. По закону «О государственном предприятии (объединении)» (1987) государственным предприятиям в духе «рыночного социализма» была предоставлена большая самостоятельность: они получали право реализовывать часть своей продукции на рынке по договорным ценам и свободно расходовать вырученные средства. В новых условиях в СССР стали складываться альтернативные государственной формы собственности. По оценке российского экономиста Ю.Кочев-рина, переход государственных предприятий на новый экономический режим пробил брешь в разграничении наличных и безналичных денег и стал «частично приватизацией в масштабах всей экономики» (23). Возможность перекачки государственных средств в негосударственный сектор явилась мощным стимулом развития процесса разгосударствления. Одновременно стала формироваться рыночная инфраструктура; появились первые товарно-сырьевые биржи и коммерческие банки (к началу 1991 г. на территории бывшего СССР действовало около 1,5 тыс. негосударственных банков).

В конце 80-х годов в СССР была осуществлена попытка внести рыночные элементы в централизованную государственную экономику. Главным субъектом разгосударствления в 1987–1991 гг., как полагают экономисты Р.Нуреев и А.Рунов, стали представители номенклатуры. На этом этапе, пишут они, «за основу рынка номенклатура пыталась взять старый «бюрократический рынок», где позиция участника определяется его чином, административным весом, а не умением извлекать настоящие денежные доходы» (36, с. 21). В результате предпринятых руководством экономических преобразований в СССР был построен номенклатурно-государственный капитализм.

Особенность этого этапа состояла в том, что приватизация развивалась «снизу» и не контролировалась государством. «Стихия спонтанной приватизации, почти не ограниченной никакими законодательными рамками, захлестывает то один, то другой район, — писали в начале 1991 г. авторы брошюры «Какая приватизация нам нужна?». — Ситуация усугубляется полной неразберихой в распределении функций власти между различными органами административного и советского управления в центре и на местах, разрушением механизма регулирования экономики по вертикали, распадом хозяйственных связей» (9, с. 43).

Большинство экономистов негативно оценивают опыт «спонтанной приватизации». Представителями всех экономических течений от государственников до либералов она отождествляется с «номенклатурным разворовыванием» общенародной собственности. «До 1992 г. приватизация, — пишет А.Чубайс в коллективной монографии «Приватизация по-российски», — осуществлялась в интересах наиболее сильных представителей партийной, директорской, региональной и отчасти профсоюзной элит. Государство на этом этапе не получило ничего..., а приватизация была криминальной от начала и до конца» (45, с. 32). «Спонтанная приватизация», как считают многие авторы, привела к «разрушению национальной экономики» и «растаскиванию страны на части» (44; 58, с. 43).

Но при всех недостатках «спонтанной приватизации» в научной и особенно социологической литературе отмечается, что на этом этапе преобразований в СССР начала складываться «предпринимательская среда» и появились первые частные предприниматели, которые позже включились в полно-масштабное освоение

рынка (6, с. 90–94; 40). В процессе первичного разгосударствления экономика начала раскалываться, а отдельные ее части «вползать» в рынок. Подобно тому, как это происходило в странах Восточной Европы, советская номенклатура в лице руководителей предприятий и государственных чиновников еще до падения коммунистического режима начала, по словам французского социолога Ж.Минка, «невидимый переход к рынку» (56, с. 212).

Необходимость проведения структурных экономических реформ и, в частности, реформы собственности в полной мере осознавалась российскими политиками и учеными. Но подходы к реформированию государственной экономики различались. В конце 80-х — начале 90-х годов в Советском Союзе развернулась острая дискуссия о темпах, формах и методах реформы имущественных отношений. Основные споры шли между сторонниками радикальных преобразований и приверженцами «градуализма».

Наиболее радикальный вариант реформы собственности отстаивала группа экономистов во главе с Е.Гайдаром. Российские либералы исходили из идеи, что приватизация приведет к формированию иной экономической структуры общества и создаст условия для устойчивого экономического роста, а в социальном плане будет способствовать возникновению в стране массового слоя собственников. Их идеи легли в основу «Программы экономических реформ» (1991). Говоря об особенностях программы, авторы монографии «Экономика переходного периода» отмечали, что, во-первых, она «исходила из полного отрицания возможностей “особого пути” развития российской экономики» и, во-вторых, «была не только программой экономических реформ, но и программой формирования национальной государственности в России». Особое внимание в ней уделялось таким вопросам, как суверенность российского хозяйственного законодательства и создание рыночных институтов (54, с. 101).

Другая группа экономистов, выступившая в поддержку реформ, была представлена Г.Явлинским, Н.Петраковым, А.Мельниковым. В программе «500 дней», разработанной командой Шаталина–Явлинского, в первые 100 дней предполагалось провести двухэтапное разгосударствление экономики: крупные предприятия преобразовать в акционерные общества (с последующей распродажей акций среди трудовых коллективов и населения), а небольшие предприятия торговли, общественного пита-

ния и сферы услуг приватизировать. Однако по мере того, как программа приватизации начала осуществляться, представители этого течения перешли в оппозицию к реформе. По их мнению, реформа развивалась «неправильно», не соответствовала теории, неверно была избрана последовательность действий.

Либералам противостояли сторонники мягкого, поэтапного реформирования государственной собственности. Предложенные ими проекты разгосударствления (в советское время чаще всего использовался этот термин) предусматривали постепенное ограничение роли государства в экономике, именно поэтому в экономической литературе приверженцев этого течения часто называют «градуалистами». «Градуалисты» выступали за проведение экономической реформы при сохранении высокого участия государства в экономике. Главное их отличие от радикалов состояло в определении темпов экономических преобразований. Переход к капитализму, с точки зрения Л.Абалкина, должен был занять несколько десятилетий (1, с. 4–5).

Сторонники мягкого реформирования советской экономики отстаивали идею «особого российского пути» в экономической модернизации. Ему соответствовала модель «смешанной экономики», в рамках которой частная собственность ограничивалась сферой услуг, высокотехнологичными отраслями и отраслями промышленности, производящими товары народного потребления. «Часть советской экономики при всех условиях, — писал Н.Шмелев, — останется в государственных руках... Имеются целые сферы деятельности в народном хозяйстве, где приватизация не является актуальной проблемой» (53, с. 26). Кроме этого градуалисты выступали в поддержку множественности форм и методов разгосударствления, а среди предложенных ими моделей наряду с частной собственностью были аренда, коллективная собственность, «собственность трудовых коллективов».

В вышедшей за год до начала массовой приватизации брошюре специалисты по вопросам отношений собственности В.Виноградов и С.Веселовский (8) обстоятельно проанализировали возможные «ловушки» и опасности проводимой на скорую руку приватизации. Не возражая против разгосударствления как такового, авторы критически оценивали попытки бездумно и в короткие сроки демонтировать государственную собственность. На примере опыта западных стран доказывалось, что приватизация должна

проводиться постепенно, исключая «административно-командные» методы. Особое внимание в работе уделялось социально-политическому и экономическому контексту, в котором предстояло начать приватизацию, и, в частности, отсутствию в советском обществе рыночной культуры, необходимых финансовых ресурсов и потенциальных инвесторов, готовых вложить в приватизацию свободные средства (8, с. 22–35). Однако оценки и советы экспертов не были услышаны руководством страны. Российский политический истеблишмент стремился как можно быстрее завершить процесс суверенизации страны и разорвать с советским прошлым. В этих условиях радикальные экономические реформы становились механизмом реализации первоочередных политических задач.

Выступая на V съезде народных депутатов России (октябрь 1991 г.), российский президент объявил о начале программы экономических реформ. Центральное место в ней принадлежало массовой приватизации. Негативный опыт «спонтанной приватизации» стал для нового руководства страны важным аргументом проведения приватизации в сжатые сроки. В книге под редакцией одного из идеологов российских реформ А.Чубайса стихийная приватизация оценивалась как несправедливая и противоречащая интересам государства (45, с. 28). Эти утверждения при всей их справедливости были призваны, как считает экономист Е.Устюжанина, доказать «необходимость бюрократического регулирования процесса передела собственности» (50, с. 82).

Вслед за политическими заявлениями власть приступила к решению практических вопросов — разработке приватизационного законодательства.

Правовые основы реформы собственности

Правовую базу процесса приватизации заложил Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (далее — Закон о приватизации), принятый 3 июля 1991 г. В нем впервые в советской юридической практике было дано определение приватизации. В соответствии с этим законодательным актом предметом правового регулирования при приватизации признавались государственные и муниципальные предприятия, являющиеся материальной основой производства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Ана-

лизируя суть закона, правовед С.Комарицкий отмечает, что приватизации подлежала не вся, но та часть государственного имущества, которая «могла выступать в качестве основы построения частного сектора экономики» (21, с. 10).

Принятие приватизационного законодательства, обсуждение вопросов о формах, механизмах и сроках приватизации превратилось в одну из главных тем идеологических баталий. В ходе них правительству реформаторов противостояли сформировавшиеся в позднесоветский период группы интересов. К ним авторы монографии «Группы интересов и российское государство» относят: государственную бюрократию; хозяйственную элиту в лице директоров государственных предприятий и региональную элиту, представленную руководителями региональных органов власти (40). Каждая из этих групп имела собственные интересы, обладала экономическими и политическими ресурсами влияния и стремилась навязать правительству формы и методы приватизации, которые позволили бы ей сохранить контроль над собственностью. С конца 1991 г. в средствах массовой информации и специализированных изданиях широко обсуждались несколько моделей приватизации.

Первая модель предполагала осуществление бесплатной и быстрой раздачи государственной собственности. Ее отстаивала группа экономистов во главе с Л.Пияшевой, ставшей одним из наиболее активных оппонентов российского правительства. В основе этой модели лежала идея о том, что государственное управление заведомо неэффективно, поскольку работать может только механизм частной собственности. Для сторонников этой позиции не имели значения ни механизмы передачи собственности, ни ее цена, ни объем полученного в результате разгосударствления дохода — важен был факт передачи собственности. Отстаивая радикальный вариант разгосударствления, они выступали против «принудительного» характера проводимой административными методами приватизации и настаивали на быстрой массовой приватизации путем передачи имущества трудовым коллективам — полностью и бесплатно. В открытом письме, адресованном Президенту РФ (февраль 1992 г.), Л.Пияшева и ее сторонники заявляли, что предлагаемый вариант приватизации является единственным способом провести подлинно демократическую приватизацию «снизу», не вызвав всплеска социального недовольства в стране (14; 41).

На практике предлагаемый механизм приватизации привел бы к увековечению власти старых директоров, и не случайно именно они стали основной группой поддержки Л.Пияшевой. Московское правительство, не желавшее терять контроль над собственностью, поддержало эту модель приватизации. Л.Пияшева была назначена вице-мэром Москвы, а ее идеи были частично реализованы на практике.

Вторую модель приватизации выдвинули отраслевые министерства. У отраслевиков было два подхода к приватизации. Они либо стремились вовсе ее запретить (этот вариант чаще всего отстаивали ведомства, входящие в ВПК), либо закрепить в государственной собственности пакеты акций как можно большего числа предприятий. Одним из механизмов проведения «бюрократической приватизации» должны были стать холдинги. Эту идею выдвинуло и наиболее активно отстаивало Министерство промышленности: сначала все предприятия должны были пройти акционирование, после чего все акции складывались в подконтрольные министерству финансово-промышленные группы (ФПГ). Как сторонники сохранения государственной собственности, так и адепты «бюрократической приватизации» чаще всего ссылались на опыт Франции, где сохранялось большое число государственных предприятий.

Третью модель приватизации отстаивали экономисты и политики левосоциалистического толка. Одним из наиболее известных представителей этого течения был основатель Партии самоуправления трудящихся офтальмолог С.Фёдоров. Она сводилась к созданию народных предприятий, в которых высшим органом управления были бы общие собрания трудового коллектива, который и становился собственником предприятия. Эта модель мало чем отличалась от предложений Л.Пияшевой, так как и в этом случае власть на предприятии оставалась бы в руках директорского корпуса.

Четвертую модель приватизации предлагали западные инвестиционные банки. Они были заинтересованы в проведении приватизации за деньги и выступали против проведения массовой бесплатной приватизации, которая перекрыла бы западному капиталу доступ к российской собственности. Иностранные банки были заинтересованы в том, чтобы приватизация проходила медленно, за деньги и по индивидуальным схемам (45, с. 58).

В ноябре 1991 г. Б.Ельцин сформировал правительство, в состав которого вошли сторонники радикальных рыночных реформ во главе с Е.Гайдаром. Этому правительству и предстояло начать реформу отношений собственности. Формально приватизация стартовала в России в декабре 1991 г. с появлением в свет Указа Президента «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий». Однако отсчет собственно приватизации следует вести с принятия в новой редакции Закона о приватизации (5 июня 1992 г.) и утверждения Государственной программы приватизации. Закон определял перечень и компетенцию государственных органов, призванных проводить приватизацию, устанавливал ряд важных понятий, регламентировал порядок и способы проведения приватизации, а также закреплял льготы работникам приватизируемых предприятий.

Государственная программа приватизации на 1992 г. была утверждена 11 июня. В программе был сформулирован конкретный механизм приватизации. Тот факт, что программа была принята Верховным Советом РСФСР только в июне 1992 г., когда приватизация уже начала набирать темпы, объяснялся обострившимся противостоянием исполнительной и законодательной власти. Начиная с зимы 1992 г. две ветви власти все больше расходились во мнении относительно способов, форм и темпов проведения реформы собственности, а парламентарии всячески пытались блокировать приватизацию.

Противостояние двух ветвей власти негативным образом сказалось на проведении реформы собственности, качестве принимаемых документов и в целом законодательном обеспечении реформы собственности в России. В самом начале приватизации законодательный орган страны фактически самоустранился от формирования приватизационного законодательства. В этих условиях всю ответственность в этой сфере взяла на себя исполнительная власть, а главными регулирующими реформу собственности правовыми актами стали указы Президента (21, с. 29). Специфический «указной» характер приватизации, считает Е.Устюжанина, имел одно важное следствие — «возможность предоставления особых условий приватизации отдельным наиболее «любимым» отраслям, компаниям и покупателям». Делалось это с помощью специальных указов об особенностях приватизации и акционирования (50, с. 85–86). Таким образом, с самого начала

приватизация носила избирательный характер, а среди потенциальных претендентов на собственность выделялись субъекты, обладающие особыми преимуществами.

Чековый этап приватизации: Компромисс власти с группами интересов

Государственная программа приватизации предусматривала проведение приватизации государственной собственности в два этапа. Первый, чековый этап, должен был начаться в июне 1992 г. и завершиться к 1 июля 1994 г. В 1992 г. предусматривалось провести так называемую «малую» приватизацию предприятий торговли, питания и бытового обслуживания; мелких (с численностью до 200 работников) предприятий пищевой и легкой промышленности. Мелкие предприятия с числом занятых до 200 человек и балансовой стоимостью основных фондов менее 1 млн. руб. подлежали продаже на аукционах (конкурсах). Предприятия с числом занятых более 1000 человек и балансовой стоимостью основных фондов более 50 млн. руб. приватизировались путем преобразования в открытые акционерные общества. С июля 1994 г. планировалось перейти ко второму — денежному — этапу приватизации, в ходе которого безвозмездная передача государственного имущества прекращалась.

Для осуществления приватизации создавались два государственных органа: Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом и Российский фонд федерального имущества. Госкомимущество (ГКИ) (создано в июле 1990 г., в ноябре 1991 г. его главой был назначен А.Чубайс; в настоящее время переименовано в Министерство имущественных отношений РФ) обладало административной властью и было призвано следить за соответствием приватизационных сделок закону. В регионах эти функции должны были выполнять региональные комитеты. Российский фонд федерального имущества (РФФИ) отвечал за организацию сделок купли-продажи и административных решений не принимал.

Основная цель первого этапа приватизации в том виде, в котором ее сформулировали реформаторы, состояла в создании новой экономической и социальной структуры общества. На этом этапе должно было произойти массовое разгосударствление рос-

сийской экономики; сформирован слой частных собственников; заложены основы конкурентной экономики (13, с. 15). Однако среди заявленных целей не фигурировала самая главная — политическая. По мысли авторов программы, приватизация была призвана придать реформам необратимый характер. Вот как значительно позже писал об этом А.Чубайс: «Основная проблема состояла в том, чтобы реализовать все, что способствовало бы отрыву страны от коммунизма; все, что помогало уничтожить основы коммунистической идеологии и коммунистического режима в стране. Принятый вариант приватизации быстро решал задачу отделения предприятий от государства, но существенно тормозил появление эффективного собственника» (45, с. 31, 65).

Немаловажную роль играли и внешнеполитические обстоятельства. Российские реформы проводились под пристальным вниманием Запада. Реформаторы, как отмечает французский экономист, главный редактор «*Courrier des pays de l'Est*» М.А.Кронье, стремились доказать международным организациям и прежде всего МВФ свою приверженность реформам и готовность идти по этому пути до конца (57, с. 18). С этой целью уже в феврале 1992 г. правительство представило в МВФ меморандум, в котором содержалась программа намеченных экономических реформ и сроки их осуществления. Впоследствии тесные контакты российских реформаторов с западными экспертами и учреждениями дали дополнительный повод для их критики¹.

Проведение приватизации, как вспоминали члены правительственной команды, которым было поручено осуществлять приватизацию, превратилось в «жесточайшее политическое сражение» (45, с. 61). Группы интересов оказывали серьезное давление на правительство. Наибольшую политическую активность в 1992 г., когда велась разработка стратегии приватизации, проявляли представители директорского корпуса. «Тогда их сила казалась почти абсолютной. Было ясно, что провести приватизацию, а по большому счету всю реформу, наперекор их воле невозможно, — писал один из членов правительственной команды, — единственный выход виделся в том, чтобы превратить директоров в на-

¹ Один из наиболее последовательных оппонентов либеральных реформ экономист С.Глазьев утверждал, что под «внешним контролем» МВФ в России была применена технология «бархатной» колонизации (11, с. 9).

стоящих собственников» (45, с. 61). В результате государственная программа приватизации явилась компромиссом между сторонниками либеральных реформ и теми силами, которые стремились эти реформы приостановить.

Анализируя этап массовой приватизации, представитель либерального направления экономической мысли и один из идеологов приватизации А.Радыгин отмечает, что в этот период властью был заключен социальный контракт с директорами государственных предприятий. В тот момент это был единственный способ осуществить приватизацию (46, с. 41). Предложенный правительством вариант приватизации предоставлял директорам льготы, которые должны были «примирить» их с проведением радикальной рыночной реформы. Государственная программа предлагала три возможных варианта осуществления приватизации. *Первый* вариант предполагал единовременную и безвозмездную передачу всем членам трудового коллектива именных привилегированных (не голосующих) акций, составляющих 25% уставного капитала; 10% обыкновенных (голосующих) акций могли быть проданы по подписке членам трудового коллектива со скидкой 30%. Должностным лицам приватизируемого предприятия на условиях заключенных с ними контрактов предоставлялось право на приобретение акций в пределах 5% от величины уставного капитала. Однако предложенные первым вариантом льготы не устроили большую часть директорского корпуса, вследствие чего и появились два другие варианта приватизации.

Второй вариант предоставлял всем членам трудового коллектива право приобретения обыкновенных акций, составляющих до 51% от величины уставного капитала. В соответствии с *третьим* вариантом на предприятии создавалась инициативная группа работников, готовая взять на себя ответственность за выполнение плана приватизации и недопущение банкротства предприятия. В случае согласия общего собрания трудового коллектива с инициативной группой заключался договор, а члены группы по истечении срока договора при выполнении его условий приобретали право на получение 20% уставного капитала в виде обыкновенных акций (13, с. 16–17).

Только после того, как правительством были предложены второй и третий варианты приватизации, — пишет А.Чубайс, — сопротивление директоров реформе собственности перестало но-

сить массовый характер и они в целом приватизацию «приняли» (45, с. 61). Этому способствовало и то обстоятельство, что по закону за ранее назначенными директорами на весь период акционирования предприятия закреплялся их прежний статус (10, с. 5). В 1993 г. большинство российских предприятий (80%) приватизировались по второй модели.

Чтобы достичь компромисса с другой влиятельной группой интересов — государственной бюрократией — авторы программы приватизации включили в нее отраслевые программы, которые предоставляли министерствам определенные права: наряду с Госкомимуществом они получали возможность принимать участие в работе комиссий по приватизации.

На первом этапе приватизации был достигнут широкий внутриаппаратный компромисс, а сопротивление влиятельных групп интересов и трудовых коллективов в целом было преодолено. Но, тем не менее, правительственная команда опасалась роста социальной напряженности в стране. Чтобы «нейтрализовать» возможный всплеск социального недовольства, был предложен механизм, уже задействованный ранее в Чехословакии и Болгарии. Было решено выдать всем гражданам России приватизационные чеки (ваучеры). «Предполагалось, — пишут авторы книги “Экономика переходного периода”, — что распределение ваучеров одновременно приведет к появлению множества мелких акционеров и росту нескольких инвестиционных фондов..., даст толчок развитию рынка капиталов, последующей концентрации собственности у активных инвесторов и — в итоге — эффективности корпораций» (53, с. 418). В социальном отношении безвозмездная приватизация, полагают авторы книги «Приватизация в глобальном контексте» В.Виноградов и С.Веселовский, была призвана «создать у населения иллюзию приобщения к слою собственников» (9, с. 76).

Система чеков была введена Указом Президента в августе 1992 г. Чеки выдавались с октября 1992 по февраль 1993 г., за этот период 144 млн. российских граждан получили ваучеры. Каждый владелец ваучера имел право использовать свой чек при закрытой подписке на акции своего предприятия; участвовать в чековом аукционе; купить акции чекового инвестиционного фонда либо продать свой чек. Одновременно в стране возникли чековые инвестиционные фонды (ЧИФ), за короткий период в РФ было создано 400 ЧИФов.

Чековая приватизация решала не экономические, а социальные вопросы. Бесплатную массовую приватизацию можно считать крупномасштабным компромиссом руководства с большинством населения страны. На практике ваучерная приватизация обернулась чисто популистской мерой, а ЧИФы превратились в разновидность финансовых пирамид, выкачивающих средства у населения.

В период с 1992 по 1994 г. в России было приватизировано 111,6 тыс. предприятий, на которых работало свыше 2/3 промышленных рабочих. «Пик» приватизации пришелся на 1992 г., в течение которого было приватизировано 46,8 тыс. предприятий. Большинство из них составляли объекты «малой» приватизации. К середине 1994 г. свыше 85 тыс. магазинов, ресторанов, кафе, предприятий службы быта были переданы в частные руки. В отраслях материальной сферы реформы собственности развивались медленнее — в первую очередь приватизировались мелкие и средние предприятия потребительского сектора (производство строительных материалов, легкая и пищевая промышленность) (18, с. 41; 37, с. 34).

Основным итогом ваучерного этапа приватизации стало образование «критической массы» частных и квазичастных предприятий, освобождение государства от функций собственника, образование большого числа новых рыночных институтов (начал складываться рынок корпоративных ценных бумаг, инфраструктура торговли и вторичный рынок акций приватизированных предприятий) (54, с. 408).

В ходе ваучерной приватизации, пишет ростовский экономист, депутат Государственной думы Л.Иванченко в книге, посвященной российской приватизации, произошло быстрое «рассеивание» государственной собственности и был создан «плацдарм ее последующего перераспределения в руки более узкого круга» (18, сс. 25, 39). Однако к созданию массового слоя собственников она не привела: в 1992–1994 гг. собственность в основном сосредоточилась в руках акционеров — инсайдеров, представленных менеджерами и работниками предприятий. В конце 1994 г. 60% приватизированной собственности принадлежало этой группе собственников (57, с. 19).

Практически все аналитики признают, что на первоначальном этапе приватизации были в основном достигнуты количест-

венные, а не качественные показатели. Ожидалось, что массовая приватизация, — писал В.Виноградов, — обеспечит необходимый простор для свободной конкуренции. Но эти ожидания не оправдались. «Кое-где она действительно помогла становлению конкурентного рынка. В большинстве же случаев результаты получились прямо противоположными» (7, с. 12.) Не были достигнуты и другие цели приватизации — собственность не перешла в руки настоящих собственников, не были обеспечены реструктуризация производства, повышение его эффективности и привлечение в производство иностранных инвестиций (37, с. 35). Решение этих задач было перенесено на следующий — денежный — этап приватизации.

Денежная приватизация

В июле 1994 г. срок ваучерной приватизации истек. Основным юридическим документом, регулирующим переход к следующему — денежному — этапу, стал Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года». На этом этапе менялся вектор приватизации — от бесплатной и быстрой раздачи собственности предстояло перейти к ее реальной продаже в ходе относительно «медленной» приватизации. В интересах привлечения стратегических инвесторов предполагалось выставять на денежные аукционы и инвестиционные конкурсы крупные пакеты акций — не менее 15–25% уставного капитала предприятия. Денежный этап приватизации должен был обеспечить выполнение трех стратегических задач: сформировать инвестора, владеющего значительными пакетами акций; обеспечить приватизируемые предприятия средствами, необходимыми для проведения структурной перестройки, и способствовать наполнению доходной части бюджета (37, с. 35).

Этап денежной приватизации протекал в сложной экономической и политической обстановке. Большое влияние на ход приватизации оказывали события политической жизни. «Экономические процессы, — пишет В.Морыженков, анализирующий экономическую политику тех лет, — оказались на положении заложников политического противостояния» (34, с. 67). В 1994—

1995 г. возросло политическое влияние отраслевого лобби, многие представители которого вошли в состав правительства (51; 40). Если на этапе массовой приватизации директора стремились направить приватизацию в выгодное для себя русло, то в ходе денежной приватизации главной их целью стало не допустить смены собственников. Усилилось давление на приватизацию и со стороны региональных элит. Окрепшие и получившие серьезные властные полномочия представители региональной элиты выступали против единых норм, правил и темпов приватизации. Каждый региональный руководитель стремился осуществлять приватизацию в своем регионе в соответствии с выгодной для него схемой. «Парад суверенитетов» в политике привел к «параду суверенитетов» в сфере приватизации.

На денежном этапе приватизации замедлились темпы проведения реформы собственности. В 1995 г. было приватизировано 10152 предприятия, по сравнению с 1994 г. количественные показатели приватизации сократились вдвое. Но одновременно с этим, как отмечают аналитики, изменился и профиль предприятий, прошедших акционирование, — это были в основном средние и крупные предприятия базовых отраслей, составляющих производственный потенциал страны (38, с. 66). В ходе денежного этапа приватизации, пишет экономист Я.Паппэ, произошло «вовлечение промышленности в рыночные отношения при сохранении социальной стабильности на предприятиях и лояльности директорского корпуса существующей власти» (38, с. 34).

Проведение реформы собственности столкнулось с определенными проблемами. Одни носили организационный, другие экономический характер.

Первое. Для организаторов приватизации главная сложность этого периода состояла в том, чтобы «переналадить» институциональную машину приватизации, научиться подготавливать и проводить конкурсы и аукционы. Не был найден и эффективный механизм реализации приватизации. Инвестиционные конкурсы в условиях России не дали ожидаемого результата, поскольку выигравшие конкурс компании своих обещаний часто не выполняли. Конкурсы были непрозрачны, интересы государства в ходе них оказались не защищены, и оно не смогло предложить эффективных методов контроля за их проведением (44, с. 293).

Второе. На этом этапе обострились противоречия между новыми собственниками и менеджментом предприятий. По данным ВЦИОМ, 74% новых инвесторов отказывались инвестировать средства в собственность, пока у руководства предприятием оставался старый менеджмент (37, с. 37). В результате предприятия так и не получили финансовых средств для проведения реструктуризации.

Третье. Серьезной проблемой в ходе проведения денежной приватизации стало отсутствие денежных средств, которые могли быть направлены на покупку предприятий. Свою роль сыграл и фактор политической нестабильности. В 1995–1996 гг. должны были состояться выборы в Государственную думу и выборы Президента РФ, и пока их результаты не были определены, потенциальные инвесторы не были готовы вкладывать средства в производство.

Залоговые аукционы 1995 г.

К концу 1995 г. процесс приватизации в стране приостановился. Приближались выборы, — вспоминал один из руководителей Госкомимущества, — и инвесторы «были смертельно запуганы возможностью коммунистического реванша» — рассчитывать на них не приходилось. Вместе с тем бюджетное задание приватизации на 1995 г. было зафиксировано на уровне 8 трлн. руб., и его надо было выполнять. Когда составлялся бюджет на 1995 г., Госкомимущества предполагал, что удастся выставить на продажу пакеты акций нефтяных компаний. Но когда бюджет уже был принят, Государственная дума запретила продавать предприятия ТЭК. «И тогда, — пишет А.Кох, — в правительстве стали склоняться к идее: если акции нельзя продать, их следует заложить» (45, с. 263). Идею залоговых аукционов предложил глава ОНЭКСИМ-банка В.Потанин. Схема была следующая: государство передавало банкам на конкурсной основе во временное управление контрольные пакеты акций нефтяных компаний. В обмен на акции правительство получало кредит от банков, средства которого шли на погашение бюджетных расходов. По окончании срока правительство либо возвращало кредит, либо акции переходили в собственность банков. Поскольку в бюджете 1996 г. средства на погашение задолженности предусмотрены не были, всем участникам

сделки с самого начала было ясно, что через год–два залогодержатели превратятся в собственников.

«С началом денежного этапа дилемма “инвестиции–бюджет” совершенно явно была решена в пользу последнего» (54, с. 439). В конце августа 1995 г. президент подписал указ о залоговых аукционах. В декабре 1995 г. были проведены аукционы по продаже акций 12 предприятий. Фактическая сумма дохода федерального бюджета при продаже акций составила 5,1 трлн. руб. «Благодаря проведению залоговых аукционов, — пишет Л.Иванченко, — только за один месяц была в значительной мере решена задача пополнения федерального бюджета» (18, с. 78).

В экономической литературе доминирует негативное отношение к залоговым аукционам. Позиции авторов сводятся к следующим мнениям. Во-первых, залоговые сделки носили внеэкономический характер, и дать им реальную экономическую оценку невозможно. В ходе них государственная собственность продавалась по крайне заниженной цене, без предпродажной подготовки предприятий (46). Во-вторых, сохранялось неопределенным «инвестиционное будущее» передаваемых в залог предприятий. В-третьих, эффективность залоговых сделок с точки зрения реальных инвестиций в производство была минимальной (18, с. 79). В-четвертых, конкурсы проводились при отсутствии подлинной конкуренции и наличии заведомо определенных победителей (38, с. 34). В-пятых, «рядовые» инвесторы от участия в залоговых аукционах были отстранены.

В результате залоговых аукционов пакеты акций ведущих российских предприятий (РАО «Норильский никель», Сиданко, ЮКОС) достались двум банкам — Менатепу и ОНЭКСИМ-банку. Судьба этих приватизационных сделок решалась не на экономическом, а на политическом уровне, что «обеспечило существенное сокращение расходов покупателей и, соответственно, доходов государства» (34, с. 60). Отсутствие транспарентности, закрытость конкурсов и «несправедливость» их результатов дали право исследователям и политикам утверждать, что аукционы явились «крупнейшей приватизационной аферой», в ходе которой наиболее привлекательные российские предприятия были переданы властью в руки «своих» людей (52, с. 10). С мнением оппонентов приватизации соглашаются и экономисты либерального толка. В 1995–1996 гг., пишут авторы коллективной монографии «Экономи-

ка переходного периода», была осуществлена неудачная попытка «перехода к новой — денежной — приватизационной модели» (54, с. 434).

На этапе залоговых аукционов привилегированным партнером власти становился крупный российский капитал (25). Залоговый этап приватизации проходил под знаком интеграции финансового и промышленного капитала и был связан с созданием в России финансово-промышленных групп. Первые ФПГ возникли в России в 1993 г. Но вовсе не эти обладающие формально-правовым статусом объединения, как пишет наиболее авторитетный специалист в этой области Я.Паппэ, определили характер постсоветской экономической действительности. Центральное место в экономической жизни перешло к финансово-промышленным структурам, которые официально ФПГ не считаются, но при этом контролируют российский финансовый, сырьевой и промышленный рынки (38). В эти годы экономическое влияние интегрированных бизнес-групп возросло. В их составе выделилась десятка лидеров, по масштабам и влиятельности опережавших все остальные. Залоговые аукционы отчетливо продемонстрировали, что в стране происходит «срастание» власти с рядом избранных экономических структур. Именно на этом этапе реформы собственности были заложены основы такого явления, которое в российской научной и публицистической литературе получило наименование «олигархии» (52, с. 10).

Анализируя произошедшие качественные сдвиги в структуре собственности, Я.Паппэ отмечает, что в результате залоговой приватизации «у крупнейших предприятий появились отечественные стратегические собственники» (38, с. 37). Однако, по широко распространенному в научной литературе мнению, новые собственники эффективными, по крайней мере, в тот момент, не стали. Крупнейшие банки получили в собственность огромные производственные ресурсы, но оказались не способны эффективно управлять ими. Конгломераты оставались аморфными, плохо организованными и излишне диверсифицированными структурами (46, с. 26–45).

Залоговые аукционы состоялись в декабре 1995 г. В истории российской приватизации это была последняя массовая продажа крупных производственных объектов.

«Точечная приватизация» и сдвиги в структуре собственности

С окончанием залоговых аукционов в России началась «точечная» приватизация, т.е. приватизация по индивидуальным проектам с целью привлечения инвестиций в производство. На этом этапе основным законодательным актом, регулирующим проведение приватизации, становился Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. Этот закон стал одним из последних крупных законодательных актов, регулирующих отношения собственности в процессе приватизации. Новый закон отменял безвозмездный характер приватизации и резко ограничивал льготы для трудовых коллективов; не допускал быстрой и массовой приватизации; предоставлял региональным властям право оказывать влияние на процесс приватизации компаний в регионах, что дает право некоторым авторам говорить о заметной «регионализации» приватизационного процесса. Отныне приватизация переставала быть обязательным ежегодным «плановым мероприятием» правительства и должна была осуществляться в соответствии с «прогнозом» и ежегодно утверждаемой Думой программой (54, с. 443–445).

В 1997 г., как и в предшествующий период, правительство рассматривало приватизацию как способ решения бюджетных проблем. «Опыт прежних лет продемонстрировал крайне низкую эффективность (для бюджета) массовых продаж в ходе “денежной” приватизации, поэтому было принято решение обеспечить поступления в бюджет за счет нескольких крупных сделок» (54, с. 446). Начало продаж приватизационных объектов совпало с одним из самых крупных приватизационных скандалов. Весной 1997 г. состоялась продажа блокирующего пакета акций холдинга «Связьинвест». Идея приватизации холдинга возникла в 1995 г. Выбор телекоммуникационного холдинга не был случайным. В 70–80-е годы на Западе рынок телекоммуникаций стал одним из наиболее динамично развивающихся, и была надежда привлечь к участию в аукционе крупных иностранных инвесторов. Однако в 1995 г. времени для подготовки холдинга к продаже не хватило, и сделка не состоялась.

Подготовка аукциона потребовала реструктуризации отрасли. К тому времени на рынке связи действовали два государственных монополиста — «Ростелеком» (международная и междугородняя связь) и «Связьинвест», объединяющая региональные телефонные компании. Между двумя компаниями не было конкуренции, поскольку каждая работала на своем рынке. Монополизм, сложившийся на рынке связи, являлся серьезным тормозом на пути приватизации. В этой ситуации российское правительство обратилось к иностранным экспертам. Их вывод был однозначным: в существующем виде отрасль развиваться не может. Было предложено два решения: либо создание государственной монополии, либо демополизация отрасли путем создания ряда конкурирующих компаний. В результате было решено создать единую монопольную государственную компанию, 25% акций которой будут выставлены на продажу. В процессе подготовки к аукциону впервые была применена практика предпродажной реструктуризации предприятия.

Победителем конкурса стал консорциум в составе банка «Международная финансовая компания», компании «Ренессанс Капитал» и немецкого «Дойче Банк». Большую роль в этой сделке сыграл известный финансист Дж.Сорос, выделивший на приобретение акций компании 1 млрд. долл. После аукциона разгорелся скандал. Проигравшая сторона («Альфа-банк» и испанская телефонная компания «Телефоника») утверждала, что между победителями и организаторами конкурса был сговор, а правила аукциона были нарушены. Не были довольны и победители: Дж.Сорос утверждал, что цена приобретенного им пакета акций была существенно завышена. Серьезные противоречия возникли и в связи с продажей 38% акций РАО «Норильский никель».

Отвергая нападки конкурирующих сторон, руководство ГКИ пыталось доказать, что обе сделки были законными, а по итогам конкурса победил тот, кто предложил большую сумму (45, с. 282). В правительственных документах отмечалось, что сделки были эффективными, продажная цена акций не была занижена, а бюджет получил необходимые средства. В 1997 г. запланированное бюджетное задание было превышено в 2,8 раза, и продажа одного лишь пакета акций «Связьинвеста» дала 60% поступлений в бюджет от приватизации (37, с. 33).

Оценивая ход реформы собственности в 1996–1997 гг., специалисты обращают особое внимание на задачи, поставленные приватизацией в этот период, а также на характер отношений, которые на этом этапе сформировались между государством и ведущими экономическими субъектами. В постзалоговый период, считает Я.Паппэ, «изменились цели государства и его отношения с большим бизнесом». Главная задача приватизации переместилась исключительно в финансовую плоскость: она должна была обеспечить максимальные поступления в бюджет. Стремясь повысить доходы от приватизации, считает аналитик, государство отказалось от «индивидуализированного патронажа», который преобладал в отношениях между бизнесом и властью на более ранних этапах приватизации, и допустило конкуренцию между финансово-промышленными группами. Новым стало и то, что к конкурсу были допущены иностранные инвесторы. Иначе на этом этапе приватизации стал вести себя и российский бизнес, его представители впервые проявили независимость и позволили себе «не пойти навстречу невыгодным для них пожеланиям государства» (38, с. 34). Так, в 1997 г. инвесторы отказались покупать дополнительные акции Восточной и Тюменской нефтяных компаний после приобретения контрольного пакета, о которых не было речи в предпродажный период, а в 1998 г. — покупать Роснефть по объявленной государством цене.

В ходе этих сделок стало ясно, что российский бизнес открыто претендует на роль ведущего игрока на политической сцене. Обострение противоречий между бизнес-группами сопровождалось громкими разоблачениями, за которыми в ноябре 1997 г. последовал острый политический кризис. В центре скандала оказались вице-премьер правительства и министр финансов А.Чубайс, а также его ближайшие коллеги по проведению приватизации — А.Кох, М.Бойко, П.Мостовой, А.Казаков. Их обвинили в получении огромных гонораров за книгу о российской приватизации. В результате скандала все высокопоставленные государственные чиновники лишились своих должностей.

Финансовый кризис лета 1998 г. серьезно сказался на российской экономике: ряд крупных банков рухнули, инвестиции в основной капитал сократились, выросли цены, обострилась проблема неплатежей. На неблагоприятном макроэкономическом фоне процесс приватизации приостановился. Однако с началом эконо-

мического оживления вопросы реформы собственности вновь вышли на первый план. Правда, в посткризисный период содержание приватизации стало меняться.

В первой половине 90-х годов ключевой задачей приватизации, как полагает А.Радыгин, было обеспечение структурных изменений и институциональной базы для системной трансформации. Именно поэтому правительство реформаторов стремилось передать в частный сектор наибольший объем государственного имущества. Сегодня на смену этой широкомасштабной задаче приходят более скромные, но не менее значимые. Речь идет об оптимизации структуры собственности на микроуровне и в масштабах национальной экономики (46, с. 26–45).

Структура собственности в России продолжает динамично меняться. Однако эти изменения, как отмечается во многих экономических работах, происходят не в результате массовых приватизационных сделок, но в процессе перераспределения собственности между различными группами собственников. Подробно и документированно эти вопросы освещаются в статье Р.Капелюшникова «Собственность и контроль в российской промышленности». В ней автор обращает внимание на несколько тенденций, получивших развитие в 1999–2001 гг. Во-первых, в результате кризиса финансовых институтов и улучшения в посткризисный период экономических показателей предприятий их руководители активизировали процесс «перехвата собственности работников»; позиции группы собственников-инсайдеров в целом окрепли. Во-вторых, в указанный период возросла концентрация капитала, широкое развитие получил процесс создания интегрированных бизнес-групп. Их «ядро», как правило, образует сплоченная группа из 8–10 собственников. Каждый из них имеет небольшую часть совокупного капитала группы; совместно они контролируют ее деятельность. В-третьих, интегрированные бизнес-группы становятся наиболее успешными субъектами российской экономики, а перераспределение собственности и контроля в российской промышленности все чаще определяется соображениями целесообразности и экономической эффективности (19, сс. 105, 123).

Продолжая тему интеграции капитала, другой экономист — А.Радыгин — подчеркивает, что в результате создания интегрированных бизнес-групп преодолеваются последствия приватизации, разорвавшей прежние отраслевые и межотраслевые технологиче-

ские связи. Происходит «сборка» советских концернов и объединений, но уже на основе частной собственности «с освобождением от лишних структур». Кроме этого процесс интеграции капитала сопровождается изменением порядка перехода собственности от одного собственника к другому. Если на этапе массовой приватизации широко распространенной формой приобретения собственности были «враждебные внешние захваты», то с появлением крупных интегрированных компаний этап открытой конфронтации отчасти «завершается», а влиятельные экономические субъекты пытаются договориться между собой или создают альянсы (46, сс. 35–36).

В современных условиях приватизация перестала быть основным механизмом перераспределения собственности. Сегодня она сводится к отдельным продажам принадлежащих государству пакетов акций, а в экономической политике, проводимой правительством, ей отводится скромное место. Подтверждением тому является отсутствие в России долгосрочной или среднесрочной программы приватизации. Основные объекты приватизации ежегодно определяются в момент принятия бюджета, тогда же составляется прогноз доходов, которые будут получены от продажи государственной собственности¹. Прерогатива ежегодного утверждения прогнозного плана принадлежит Президенту РФ. Это положение было зафиксировано в новом Законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» (декабрь 2001 г.). В документе перечисляются федеральные государственные унитарные предприятия, акции открытых акционерных обществ, находящиеся в федеральной собственности, и иное федеральное имущество, которое планируется приватизировать в наступающем году.

Так, в плане приватизации на 2000 г. значились 242 ОАО из 24 отраслей. По результатам года доходы от приватизации в бюджет значительно превысили предполагаемую правительством сумму в 22 млрд. руб. Основные доходы от продажи имущества были получены за счет продажи акций Лукойла, Междуреченской и Красноярской угольных компаний, фабрики «Большевичка».

¹ С 1992 г. доход от продажи государственной собственности направляется на обслуживание внешнего долга РФ, и лишь средства от использования государственного имущества поступают в доходы бюджета.

В 2002 г. от продажи государственной собственности РФФИ планировал получить 35 млрд. руб., из них к осени 2002 г. в бюджет было перечислено 12 млрд. руб. (48, с. 8). Скромные результаты связаны с относительно небольшим перечнем намечавшихся к приватизации объектов, а также тем, что основные финансово значимые объекты были проданы ранее. Самой крупной сделкой последних лет стала продажа в декабре 2002 г. 74,9% акций контролируемой государством нефтяной компании «Славнефть». «Сибнефть» и Тюменская нефтяная компания приобрели пакет ее акций за 1,8 млрд. долл.

В 2003 г. Министерство имущественных отношений планирует обеспечить поступления в бюджет в размере 100 млрд. руб. (42). На ближайшие годы прогноз приватизации остается очень скромным. Новая массовая приватизация в России, как полагают эксперты, нереальна, а на предполагаемую продажу 8000–9000 государственных унитарных предприятий уйдут годы.

Говоря о развитии процесса приватизации в России, нельзя не упомянуть и о другой тенденции, которая обозначилась в последние годы. Речь идет о национализации или деприватизации. Число предприятий и организаций государственной собственности, достигнув минимума 143 тыс. в начале 1998 г., увеличилось за следующие три года на 8 тыс. Схожий процесс протекал и в секторе муниципальных организаций и предприятий. Их число за период с 1998 по 2000 г. увеличилось на 39 тыс. Национализация или деприватизация проявляется по-разному: в попытках пересмотреть результаты инвестиционных конкурсов; судебном признании недействительности некоторых сделок; росте числа унитарных предприятий после банкротства за долги бюджету на региональном уровне; аресте акций за долги. Именно в силу этого, полагает экономист А.Радыгин, так важно «цивилизационное правовое поле», в рамках которого было бы невозможно перераспределять собственность непрозрачными и нечестными методами (46, с. 42).

Приватизация в регионах

В регионах России приватизация имела свою специфику. На реформу отношений собственности в субъектах РФ оказывали влияние такие объективные факторы, как структура и отраслевая специализация региональной экономики, соотношение крупных,

мелких и средних предприятий. Но ведущую роль, как полагают многие авторы, играла позиция региональных властей, их готовность проводить реформу собственности на подведомственной территории (45; 43; 27).

Базовым законодательным актом для начала реформы собственности в регионах стало Постановление ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В соответствии с ним устанавливалось, какой собственностью вправе распоряжаться каждый уровень власти. Как вспоминает глава территориального управления Госкомимущества А.Казаков, «процесс разграничения собственности стал первым прорывом в ограничении государственной монополии. Мы отдавали себе отчет в том, что если регионы ничего не получают от приватизации, то это оттолкнет их от реформ» (45, с. 205).

В процессе разграничения государственной собственности на федеральную и региональную, пишет Н.Найденков в статье «Выделение институтов государственной собственности как фундаментальная проблема переходного периода», можно выделить три этапа. На первом (1992–1995) государство практически самоустранилось от контроля за своей собственностью, а фактическим собственником государственного имущества стали субъекты РФ. На втором (1996–1999) вопросы разграничения собственности стали регулироваться договорами между федеральным центром и регионами. С приходом к власти В.Путина в 2000 г. «договорной» период федеральных отношений завершился, а центр попытался усилить контроль за своей собственностью в регионах (35, с. 602).

К середине 90-х годов определились структурные различия собственности в регионах. Эти сдвиги нашли детальное освещение в справочно-аналитическом издании «Предпринимательский климат регионов России». Высокая доля федеральной собственности характерна для регионов сосредоточения стратегических объектов оборонной промышленности, машиностроения, цветной и черной металлургии (Москва, Санкт-Петербург, Ульяновская, Читинская, Амурская, Новосибирская, Кемеровская области). Наиболее низкая доля федеральной собственности сложилась в нацио-

нальных республиках, проводящих политику национального суверенитета (Якутия, Татарстан, Башкортостан). Доля основных фондов, находящихся в собственности субъектов РФ и органов местного самоуправления, наиболее высока в национально-государственных образованиях (Якутия, Северная Осетия, Калмыкия, Дагестан) (43, с. 144).

Параллельно с процессом разграничения собственности в субъектах РФ началась приватизация. Государственной программой приватизации на 1992 г. предусматривалось, что в течение месяца после ее опубликования будут разработаны местные программы приватизации и будет установлен перечень объектов, подлежащих приватизации. По закону основные направления приватизации в регионе должны были вырабатывать руководители исполнительной и представительной власти. Но на практике наиболее активную роль в этом процессе играли главы администраций, определявшие темпы и масштабы приватизации, а также принимавшие решения относительно проведения конкурсов и аукционов. В ряде регионов уставы зафиксировали за главами администраций право единолично распоряжаться региональной государственной собственностью.

Закреплению за региональными властями особых полномочий в сфере приватизации способствовал и особый статус территориальных агентств Госкомимущества, которые создавались в регионах. Традиционно центральные органы государственного управления имеют жесткую вертикаль, а любое решение вышестоящей организации является обязательным для нижестоящей. «В случае с Госкомимуществом РФ такого подчинения не было изначально, — пишет юрист С.Комарицкий, — и основывалось это на отношениях собственности». Если по вопросам распоряжения и управления федеральной собственностью Госкомимущества РФ был вправе давать обязательные указания своим территориальным агентствам, то по вопросам, касающимся государственной собственности субъекта РФ, такого права у него не было (21, с. 34). Эта структурно-организационная специфика имела серьезные последствия и привела, как отмечают многие авторы, к расширению экономических ресурсов региональной власти (3, с. 68–74; 30, с. 72–79). Положение, при котором местная администрация обладала самостоятельностью в вопросах реформы собственности, как считает ростовский экономист и политик Л.Иванченко, бы-

ла прогрессивной стороной реформ. Но эта прогрессивность часто «оборачивалась» сла-бостью в случае, если «приватизация не находила поддержки у местной власти» (18, с. 47).

Позиции региональных властей по вопросам приватизации существенно расходились. Одни руководители выступили против приватизации и всячески тормозили ее проведение. Первым регионом, где началось региональное сопротивление, стал Челябинск. Здесь местным советом было принято постановление о приостановке приватизации. Решение областного совета было законным и отменить его правительство не могло. Для решения конфликта руководители Госкомимущества прибыли в Челябинск, где были проведены встречи с местным руководством и трудовыми коллективами. В результате постановление областного совета было отменено. В Томске областной совет разработал собственную концепцию приватизации, суть которой сводилась к тому, что приватизацию проводить не следует. Схожие конфликтные ситуации возникли в Брянске, Новосибирске, Ульяновске, Воронеже, Архангельске. С каждым регионом представителям правительства приходилось договариваться в отдельности.

Сложнее всего федеральной власти было вести переговоры с республиками. В Калмыкии президент К.Илюмжинов запретил приватизацию. Он планировал создать в республике единую корпорацию «Калмыкия», передать в нее всю государственную собственность республики и лично корпорацией руководить. Лишь после «очень жесткой» беседы в Москве калмыкский президент от своих инициатив отказался. На первых порах против приватизации выступил Татарстан, но некоторое время спустя в республике приватизация все же началась. А в Башкирии и Якутии этот процесс был заморожен на длительное время.

Принципиально важным в тот момент, полагает глава Территориального управления Госкомимущества А.Казаков, было не упустить время и положить конец «приватизационному сепаратизму» (45, с. 199–200). Если в правительственных кругах негативное отношение к реформе собственности в регионах воспринималось как проявление «сепаратизма», с которым следует бороться, то региональные аналитики с самого начала понимали, что позиция региональных властей — это реакция на «централизованные методы разгосударствления». Субъекты Федерации, писал в этой связи Л.Иванченко, «стремились с помощью приватизации найти

источники для своего развития» и сопротивлялись практике ускоренной приватизации, игнорирующей их региональные проблемы» (18, с. 80).

Часть региональных руководителей приватизацию поддерживала, но они были не согласны с общими для всех правилами приватизации. Одним из первых эту позицию озвучил московский мэр Ю. Лужков. Не желая вступать в конфликт с влиятельным столичным мэром, правительство пошло на существенные уступки: московскому руководству федеральный центр делегировал особые полномочия в процессе приватизации. Они были зафиксированы Указами Президента РФ от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» и от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», в котором устанавливались особенности приватизации в столице. Позже, в апреле 1993 г., Конституционный суд РФ признал эти законодательные акты противоречащими Конституции, но выполнить это решение высшей судебной инстанции к тому времени не представлялось возможным. Приватизация в Москве, как уже отмечалось выше, проводилась по «модели Л. Пияшевой». Правда, собственность не раздавалась бесплатно, как предлагала вице-мэр, но продавалась трудовым коллективам по остаточной стоимости. Были у московской приватизации и свои организационные особенности. В период 1992–1994 гг. в Москве не Фонд имущества, а Мос-комимущество был наделен правами продавца государственного имущества, что противоречило федеральному закону (21, с. 36).

Ситуация осложнялась тем, что у федеральной власти практически отсутствовали механизмы контроля за деятельностью региональных властей. В 90-е годы в условиях «децентрализованной федерации» региональная власть оказалась более сильной и порой лучше структурированной, чем власть центральная (28). Поскольку «директивные методы» работы с руководителями регионов были недопустимы, правительственная команда, занимавшаяся приватизацией, стремилась в лице региональных руководителей найти союзников (45, с. 199). Как и в случае с хозяйственной элитой, правительство реформаторов в вопросах приватизации вынуждено было пойти на компромисс с региональ-

ными руководителями, предоставив им определенную автономию, и не вмешиваться в реформу собственности на местах.

Приватизация в регионах началась с «малой» приватизации. Весной 1992 г. в Нижнем Новгороде по инициативе губернатора Б.Немцова состоялся первый в России аукцион по продаже муниципальных предприятий торговли и быта. «Аукцион, — писал позже А.Чубайс, — прошел успешно, мощный психологический барьер был преодолен» (45, с. 102). Наиболее интенсивно «малая» приватизация развернулась в регионах с диверсифицированной экономикой, где доля мелких предприятий в сфере торговли, обслуживания и производства предметов потребления высока и где получило развитие кооперативное движение. Эксперты увязывают успехи приватизации с предпринимательским климатом, сложившимся в регионе, и особенностями массового сознания — умением людей приспосабливаться к меняющимся ситуациям, их готовностью рисковать. Лидерами в области «малой» приватизации стали Ростовская, Самарская, Нижегородская, Московская области, Москва, Санкт-Петербург. Здесь к 1996 г. было приватизировано свыше 95% объектов «малой» приватизации (43, с. 146).

Вслед за «малой» приватизацией в регионах началась «большая» приватизация, когда объектами разгосударствления становились средние и крупные предприятия производственной сферы. Сложнее всего этот процесс протекал в субъектах РФ, в экономической структуре которых преобладали крупные предприятия ВПК. Другой особенностью «большой» приватизации стала ее географическая направленность. Если на этапе ваучерной приватизации реформа собственности наиболее успешно развивалась в центральных регионах России, то, начиная с 1994 г., наряду с ранее определившейся группой лидеров в этот процесс включились восточные территории. Наиболее активно «большая» приватизация развернулась в субъектах РФ, где сосредоточены высокодоходные экспортноориентированные предприятия металлургии и нефтегазового комплекса. По количеству приватизированных в 1995 г. объектов лидирующие позиции занимали Москва, Московская, Ростовская, Свердловская области и Красноярский край. Реформа отношений собственности в регионах России протекала неравномерно. В 1996 г. на долю 20 ведущих в процессе приватизации регионов приходилось свыше 50% общего количества приватизированных предприятий (18, сс. 46, 60).

Реформу собственности в региональном разрезе невозможно рассматривать вне анализа основных направлений экономического и политического развития регионов в 90-е годы. В этот период, как полагает специалист в области региональной экономики Н.Зубаревич, во внутрирегиональном развитии можно выделить два периода: «закрывания» и «открывания» регионов. Стадии «закрывания» соответствовали политика «регионализации (децентрализации) по Ельцину», экономический спад начала–середины 90-х годов, кризис 1998 г. и последовавшая за ним первая фаза экономического подъема. На этом этапе экономика регионов стала носить более «замкнутый» характер, функции по контролю над экономикой и основными экономическими субъектами региона сосредоточились в руках губернаторов. На втором этапе, который совпал с выходом из кризиса и политикой «рецентрализации России по Путину», регионы начали выходить из изоляции и «открываться» (17, с. 108–111). Указанные тенденции напрямую определили специфику реформы имущественных отношений в регионах. На этапе «закрытия» приватизация носила в основном внутрирегиональный характер. К середине 90-х годов в большинстве субъектов РФ сформировался «пул» региональных собственников, близких к администрации, а региональная власть взяла под контроль наиболее доходные сферы местного бизнеса (16, с. 167).

В большинстве регионов приватизируемая собственность переходила к фаворитам региональных властей, а губернаторы и местные олигархи делали все возможное, чтобы не пускать в регион «чужих» собственников. Ярким примером такого поведения может служить Кемеровская область. Для крупнейших металлургических предприятий региона Российским фондом федерального имущества было сделано исключение: ввиду уникальности металлургического комплекса и с целью предотвращения его захвата «внешними» собственниками чековые аукционы проводились только в рамках Кузбасса. В результате собственниками таких крупнейших региональных предприятий, как Кузнецкий металлургический комбинат, Новокузнецкий алюминиевый завод, Западно-Сибирский металлургический комбинат, стали руководители предприятий и трудовые коллективы. Дальнейший передел собственности в регионе шел медленно, а местная власть в лице губернатора всецело контролировала этот процесс. Областной администрации удавалось долгое время препятствовать продаже

шахт. Она сохраняла контроль над наиболее важными производственными объектами. В течение 90-х годов в области была построена жесткая административно-мобилизационная модель управления, центральное место в которой принадлежало губернатору. Но и в тех регионах, которые были более «открытыми» и рыночно ориентированными (Самарская, Пермская, Нижегородская области), собственность концентрировалась в руках «местных» собственников, вхожих в областную администрацию.

На этапе залоговых аукционов в регионы пришли новые собственники — крупные олигархические группы в лице московских финансово-промышленных групп. Их появление несколько изменило картину внутрирегиональной жизни, но принципиально изменить ее не смогло. Это объяснялось тем, что олигархи набирали промышленные активы «хаотично», средств для инвестирования у них не хватало, и «проводить внятную экономическую политику они были не в состоянии» (17, с. 109). В результате на этом этапе губернаторы сохранили и упрочили свои права собственников. Сращивание собственности и власти привело к появлению феномена административного предпринимательства (4, с. 5–20).

Экономический кризис 1998 г., свидетельствовавший о слабости федерального центра, способствовал еще большему расширению экономических ресурсов региональной власти. В послекризисный период по инициативе властей во многих субъектах Федерации была организована серия банкротств крупнейших региональных предприятий. Собственность в этом случае передавалась либо напрямую администрации, либо подконтрольным ей экономическим структурам. Так, губернатор Кемеровской области в конце 90-х годов установил практически ничем не ограниченный контроль за экономикой региона, ему удалось изгнать с подведомственной территории практически всех «неудобных» собственников. Контроль региональных властей над собственностью и бизнесом «усилили закрытость и феодализацию региональных элит, привели к созданию экономических “вотчин”», — пишет Н.Зубаревич (16, с. 167).

К концу 90-х годов в российских регионах, как полагает Я.Паппэ, сложился треугольник собственников, образованный собственниками предприятия, региональными властями и федеральными стратегическими партнерами. Каждый из них выполнял определенные функции — собственник предприятия обеспечивал его

деятельность; федеральный стратегический партнер специализировался на финансовых и торговых операциях, выполнял функции лоббирования в федеральном центре; местная власть лояльно относилась ко всем собственникам и создавала благоприятные условия для деятельности предприятия (39, с. 113–114). Ни один из собственников не доминировал над другими, но привносил в развитие компании свои ресурсы — административные, организационные, производственные, финансовые.

Наметившийся с конца 90-х годов экономический рост существенно повлиял на процесс перераспределения собственности. Интерес внешних инвесторов к объектам собственности в регионах возрос. В условиях экономической и политической стабилизации крупный бизнес увеличил вложения в развитие ресурсной базы. «Логика развития и увеличение финансовых ресурсов подтолкнули территориальную экспансию крупного бизнеса», — пишет Н.Зубаревич. Но в отличие от середины 90-х годов региональная экспансия крупных финансово-промышленных групп стала «более осмысленной и рациональной» (17, с. 111). Появились и новые организационные структуры бизнеса. С конца 90-х годов в регионах активно шел процесс формирования межрегиональных компаний. До настоящего времени, как отмечалось выше, отношения региональной власти и крупного регионального бизнеса формировались в треугольнике собственников. С созданием межрегиональных компаний региональная власть из этого треугольника «выпадает». Обладающие большими капиталами, способные быстро мобилизовать ресурсы, ведущие бизнес в нескольких регионах межрегиональные компании в случае возникновения конфликта с властями могут перенести бизнес в другой регион. При складывающейся расстановке сил «под» губернатором остаются крупные, но проблемные предприятия, которые заинтересованы в использовании административного ресурса для решения собственных проблем (26, с. 5–27).

Большую роль сыграла и политика федерального центра, направленная на преодоление регионального экономического сепаратизма, устранение экономических барьеров и восстановление единого экономического пространства. Одним из элементов политики «рецентрализации», проводимой Президентом В.Путиным, является усиление контроля федерального центра за находящейся в регионах собственностью. Под свой контроль берет государ-

ство продажу принадлежащих ему активов. В новых условиях позиции региональных властей в процессе перераспределения собственности в регионах отчасти ослабли. Они все чаще вынуждены считаться с позициями собственников — идет ли речь о крупных московских ФПГ или о межрегиональных компаниях. Кроме этого экономическая логика заставляет многих из них «демонтировать» созданные в 90-е годы модели управления региональной экономикой, соглашаться на приватизацию находящихся в региональной собственности объектов. По этому пути пошел губернатор А.Тулеев. В 2000 г. областным советом Кемеровской области принят Закон «Об утверждении перечня объектов государственной собственности Кемеровской области, подлежащих приватизации». Он положил начало приватизации кузбасских шахт и разрезов. В настоящее время в Кузбасс приходят новые собственники: «Русский алюминий», владеющий Новокузнецким алюминиевым заводом и «Кузбассразрезуглем»; МДМ-банк («Кузнецкие ферросплавы»). Открываются для внешних инвесторов и такие до сих пор «закрытые» регионы, как Якутия, Приморский и Красноярский края, Башкортостан.

Вместе с тем нельзя не упомянуть о сохраняющемся стремлении ряда региональных лидеров проводить в своем регионе деприватизацию. Чаще всего «недружественные» акции властей мотивируются заботой о поддержке производства и занятости. Но на практике речь идет о расширении экономических ресурсов региональной бюрократии, усилении власти чиновников, сохранении неэффективного государственного предпринимательства, позволяющего бюрократии контролировать финансовые потоки.

Особенности российской приватизации

Российская приватизация имела ряд особенностей, которые отличают ее от реформы собственности, проводившейся в других странах с переходной экономикой.

Первое. В России была избрана модель бесплатной массовой приватизации. Эта модель определила специфику сложившейся в стране структуры собственности, в которой доминируют собственники-инсайдеры. Инсайдерская собственность, проявляющаяся в совмещении статуса менеджеров и прав собственника, как считают эксперты, закрепилась в России надолго. Сложив-

шаяся структура в концентрированном виде отражает недостатки переходного общества; слабость его финансовых институтов и их неготовность инвестировать средства в производство; отсутствие эффективной судебной системы и гарантий прав собственности; непредсказуемость экономической и политической жизни. Вместе с тем в послекризисный период в экономическом развитии наметились позитивные тенденции: инсайдерская собственность стала работать более эффективно, впервые появились механизмы, позволяющие «отбраковывать» некомпетентные менеджерские команды (19, с. 123).

Второе. Избранная модель приватизации негативно сказалась на качестве корпоративного управления, которое характеризуется низкой эффективностью, отсутствием транспарентности и внешнего контроля за деятельностью менеджеров-собственников. В постсоветской России сложился «негласный альянс» между руководителями предприятий и трудовыми коллективами, сохраняющий патерналистские формы экономического поведения.

Третье. Реформа собственности в России осуществлялась рекордно высокими темпами и в сжатые сроки. Такой скорости преобразований государственного сектора не знала ни одна страна с переходной экономикой. В ходе экономических реформ фактор времени играл особую роль, поскольку пришедшие к власти реформаторы серьезно опасались возвращения к власти коммунистов. Анализируя «стратегию ускоренной приватизации», известный экономист, профессор Гарвардского университета Я.Корнай, отмечает, что «чрезмерный акцент на скорости приводит к нетерпимости, агрессивности и самонадеянности», а быстрая «массовая приватизация» является аналогом «массовой коллективизации». Их объединяют «подчинение реформы собственности политическим идеям, страх перед постепенными переменами, нетерпимость и одержимость быстротой преобразований». На практике, полагает экономист, выиграли не те страны, которые форсировали экономические преобразования, но те из них, которые строили рынок, постепенно закладывая его прочные основы (22, с. 41–55).

Четвертое. В ходе реформы собственности приоритетными были политические задачи, а не цели экономической эффективности. При этом либеральные экономисты подчеркивают, что основной задачей правительства реформаторов был «разрыв» с командно-административной системой и формирование основ но-

вой рыночной экономики (45). А оппоненты приватизации утверждают, что приватизация являлась «орудием политической борьбы» и отвечала политическим интересам новой властной элиты, поскольку «создавала все условия для первоначального накопления, прежде всего, в целях создания слоя богатых людей как ее социальной опоры» (20, с. 7).

Пятое. Приватизация в России носила директивный характер, а основные реформаторские импульсы исходили от государства и правительства. Решение о приватизации принималось не трудовым коллективом или руководством предприятия, но инициировалось государством и проводилось в жизнь бюрократическими структурами. Но реформа проводилась слабым государством, которое не было в состоянии осуществлять контроль за перераспределением собственности, противостоять давлению групп интересов (отраслевое, региональное лобби) и эффективно противодействовать криминальным группировкам.

Шестое. Реформа собственности в России проводилась при отсутствии широкой социальной базы. Бесплатную раздачу государственной собственности реформаторы мотивировали отсутствием у населения финансовых средств, необходимых для приобретения объектов собственности. Основная масса населения, в самом начале реформ потерявшая свои сбережения, принять участие в приватизации не смогла. Не способствовала превращению приватизации в массовое явление и «всеобщая ваучеризация». В результате российская приватизация проходила при отсутствии массовой поддержки, а основная масса населения расценила ее как «обман» и «грабительскую акцию».

Седьмое. Реформа собственности вылилась в бюрократическое перераспределение собственности, в котором активное участие приняли руководители предприятий и представители новой бюрократической элиты. Цель, которая официально декларировалась реформаторами, — преодолеть власть бывшей партийно-хозяйственной номенклатуры, — так достигнута и не была. Планируя устранить старую элиту, — пишет французский экономист Ж.Сапир в книге «Русский хаос», — реформаторы не учли одного важного обстоятельства: в постсоветской России не сложился альтернативный слой экономической элиты. Именно поэтому плодами приватизации, в первую очередь, воспользовались представители старой номенклатуры и мафии (59, с. 97).

Восьмое. Избранная модель приватизации способствовала быстрой концентрации капитала и привела к образованию узкого слоя собственников. В результате приватизации началась реструктуризация промышленных комплексов, а российские предприятия начали активный поиск моделей интеграции (51, с. 31–34). К середине 90-х годов возникли два вида организационных структур: вертикально интегрированные комплексы и холдинговые компании. Со временем поиск оптимальных организационных структур превратился в важнейшее условие выживания российского бизнеса, а интегрированные бизнес-группы составили организационную структуру современной российской экономики. На сегодняшний день крупный бизнес, накопивший большие ресурсы и активно инвестирующий в производственную сферу, по мнению ряда российских экономистов, становится главным субъектом российской экономической модернизации (15; 33). За десятилетие реформ малый и средний бизнес, не имевший такой мощной поддержки, как крупный капитал, развивался недостаточно динамично и во влиятельный сектор экономики превратиться так и не смог.

Девятое. Приватизация усилила социальное неравенство в обществе. Происшедшая в результате реформы собственности социальная и имущественная дифференциация рассматривается одним из наиболее последовательных оппонентов приватизации экономистом Д.Львовым как главный итог реформ. Социальный подход к анализу проблемы автор называет «нравственным императивом экономического роста». В современной России, полагает ученый, 75% доходов имеет рентное происхождение, лишь 20% приходится на долю капитала и 5% — на долю труда. Доходами, имеющими рентное происхождение и формирующими суперприбыли российских компаний, должно распоряжаться все общество в целом (29, с. 153–154). Перераспределение рентных доходов рассматривается в книге «Экономика развития» как один из наиболее эффективных путей решения накопившихся в стране социальных проблем. С мыслью о том, что приватизация была «несправедливой» и «неравной» согласен и главный идеолог реформы собственности А.Чубайс (45, с. 352). В отличие от оппонентов приватизации ее сторонники полагают, что социальные деформации могут быть преодолены лишь на путях модернизации российской экономики, повышения ее конкурентоспособности и эффективности. В свою очередь перераспределение рентных доходов в пользу госу-

дарства на нынешнем этапе не будет способствовать экономическому развитию и улучшению социальной ситуации в стране, поскольку неэффективное государство не сможет правильно распорядиться дополнительными доходами.

Десятое. Формы и методы, которыми проводилась приватизация, способствовали криминализации российской экономики и росту в стране коррупции. Преступные группировки приняли активное участие в приватизации. На первых этапах разгосударствления около 35% капитала и 80% «голосующих» акций перешли в руки криминального мира (27, с. 106). За годы реформ доля экономических преступлений в общем составе совершенных в РФ преступлений неизменно возрастала. Внушительные масштабы приобрела коррупция. Бюрократический характер реформы собственности усилил зависимость экономических субъектов от произвола чиновничества. По данным социологических исследований, от 50 до 90% предпринимателей регулярно сталкиваются с вымогательствами со стороны чиновников (27, с. 109). Ежегодно россияне, как показало исследование фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции», «выплачивают в виде взяток чиновникам более 170 млрд. руб. (обследование проведено в 2002 г. в 40 регионах России) (47).

Одиннадцатое. Ни в одной стране с переходной экономикой региональный фактор не играл такой важной роли, как в России. На первых порах централизованный и директивный характер реформы собственности вызвал ожесточенное сопротивление региональных властей. Пользуясь своей возросшей властью и ресурсами влияния, местные власти могли затормозить приватизацию или ускорить ее. Но со временем они научились использовать приватизацию для установления своего контроля над собственностью. В результате реформа имущественных отношений создала экономическую основу для укрепления позиций региональных администраций.

* * *

В 90-е годы в процессе реформы имущественных отношений Россия прошла сложный путь от командно-административной экономики позднесоветского периода через массовую приватизацию к определенной стабилизации структуры собственности. В ходе при-

ватизации произошло самоустранение государства от функций собственника, начали действовать новые экономические, правовые механизмы и институты, необходимые для полноценного функционирования частной собственности, возник частный корпоративный сектор экономики и сформировался, хотя и узкий, но достаточно стабильный слой частных собственников.

На протяжении десятилетия отношение к теме приватизации и сама тональность дискуссии не оставались неизменными. В начале 90-х годов это был политический сюжет, который со всей остротой противопоставлял сторонников и противников реформ, рыночников и государственников. С завершением этапа массовой приватизации идейно-политические «страсти» вокруг реформы собственности несколько улеглись, а дискуссия перешла в функциональное русло. Сегодня российские экономисты, даже те из них, кто принадлежит к наиболее последовательным критикам реформы собственности, не ставят вопрос о тотальной национализации приватизированного в 90-е годы имущества. Центральное место в дискуссии занимают не вопросы о путях и методах приватизации остающегося в собственности государства имущества, но о повышении качества управления государственной собственностью.

В России, считают сторонники активного вмешательства государства в экономику, должна быть создана целостная система управления государственным имуществом, определены границы казенного сектора, обеспечена конкурентоспособность государственных предприятий. В этой связи необходимо выработать законодательные механизмы возвращения в государственную собственность компаний, не выполняющих своих обязательств перед бюджетом и имеющих большую задолженность. Контроль за использованием государственной собственности будет способствовать повышению доходности государственного сектора, а поступающие от использования федеральной собственности доходы следует направлять не на покрытие внешнего долга, а на финансирование бюджета развития (52, с. 46–48).

Большой интерес к этим проблемам в последнее время проявляют и российские либералы. На начальном этапе реформ они делали основную ставку на самоустранение государства от экономической деятельности и развитие стихийных процессов в экономике. Сегодня они серьезно задумываются о реформе системы

управления государственным имуществом и формировании целостной политики по управлению находящимся в собственности государства пакетов акций (54, с. 462–476). Среди других вопросов, которые обсуждаются в кругу либеральных экономистов, — становление хозяйственного порядка, развитие экономического законодательства, регулирование отношений собственности и закрепление гарантий прав собственности.

Представители различных течений экономической мысли позитивно оценивают шаги российской власти, направленные на урегулирование этих вопросов. С 2000 г. происходило укрупнение находящихся под контролем государства хозяйственных структур, а также консолидация государственных пакетов акций. Усилено представительство государства в советах директоров компаний, в которых государство владеет пакетами акций, повышена ответственность входящих в советы директоров представителей государства. Делаются усилия, направленные на повышение доходов от деятельности государственных предприятий.

В задачу автора не входило рассмотрение вопроса о приватизации естественных монополий. Этот пласт реформы собственности в РФ заслуживает самостоятельного анализа.

Список литературы

1. Абалкин Л.И. Экономическая реформа: Результаты и перспективы // Экон. газ. — М., 1992. — № 21. — С. 4–5.
2. Александров Ю.Г. Приватизация общественной собственности в России и экономическая теория // Собственность в XX столетии: К 80-летию акад. В.А.Виноградова / РАН. ИНИОН и др.; Редкол.: Алексеев В. (гл. ред.) и др. — М., 2001. — С. 502–506.
3. Афанасьев М.Н. Государство и номенклатура: Попытка необходимых уточнений // Полит. исслед. — М., 1996. — № 2. — С. 68–74.
4. Афанасьев М.Н. От вольных орд до ханской ставки // Pro et contra. — М., 1998. — № 3. — С. 5–20.
5. Барбашов В.И., Чебатков И.А. Кооперативный сектор: Пробл. и перспективы // Экономика и жизнь. — М., 1991. — № 20. — С. 20.
6. Бунин И.М. Предприниматели в посткоммунистической России // Мировая экономика и междунар. отношения. — М., 1992. — № 5. — С. 90–94.
7. Виноградов В.А. Расчеты и просчеты: К итогам приватизационной кампании 1992–1994 гг. // Россия и совр. мир. — М., 1995. — № 1. — С. 11–15.

8. Виноградов В.А., Веселовский С.Я. Какая приватизация нам нужна? — М.: Знание, 1991. — 64 с.
9. Виноградов В.А., Веселовский С.Я. Приватизация в глобальном контексте. — М.: ИНИОН РАН, 1998. — 120 с.
10. Временное положение о преобразовании государственных и муниципальных предприятий в открытые акционерные общества от 29 января 1992 г. // Закон. — М., 1992. — № 2. — С. 5.
11. Глазьев С.Ю. Мы долго молча отступали. — М.: Терра, 1999. — 72 с.
12. Глазьев С.Ю. Правительство игнорирует обязательства // Независимое обозрение. — М., 2002. — № 34. — С. 3.
13. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации на 1992 год // Экономика и жизнь. — М., 1992. — № 7 — С. 16–18.
14. Докладная российскому Президенту о наиболее разумном способе приватизации // Известия. — М., 1992. — 15 февр.
15. Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы — прорыв к модернизации страны. — М.: Центр исслед. и статистики науки, 2001. — 94 с.
16. Зубаревич Н.В. Экономическая ситуация и политика региональных властей после кризиса 1998 г. // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. Климанова В., Зубаревич Н. — М., 2000. — С. 156–170.
17. Зубаревич Н.В. Пришел, увидел, победил? // Pro et contra. — М., 2002. — Т. 7, № 1. — С. 107–119.
18. Иванченко Л.А., Куленко Н.С. Российская приватизация: Цели, итоги, перспективы. — Ростов-н/Д. 1997. — 127 с.
19. Капелюшников Р. Собственность и контроль в российской промышленности // Вопр. экономики. — М., 2001. — № 12. — С. 103–124.
20. Кириченко В.Н. Усиление госрегулирования: Углубление или приостановка реформационных преобразований // Рос. экон. журн. — М., 1999. — № 2. — С. 3–13.
21. Комарицкий С.И. Приватизация: Правовые проблемы: Курс лекций. — М.: Статут, 2000. — 94 с.
22. Корнаи Я. «Путь к свободной экономике»: Десять лет спустя // Вопр. экономики. — М., 2000. — № 12. — С. 41–55.
23. Кочеврин Ю.Б. Взгляд из космоса // Независимая газ. — М., 1991. — 9 марта.
24. Кочеврин Ю.Б. Собственность в переходной экономике // Собственность в XX столетии: К 80-летию акад. В.А.Виноградова / РАН. ИНИОН и др.; Редкол.: Алексеев В. (гл. ред.) и др. — М., 2001. — С. 507–511.
25. Лапина Н.Ю. Бизнес и политика в современной России. — М.: ИНИОН РАН, 1998. — 119 с.

26. Лапина Н.Ю. Новые процессы и новые фигуры региональной власти // Россия в условиях трансформаций: (Материалы историко-политологического семинара). — М.: ФРПЦ, 2002. — Вып. № 22–23. — С. 5–27.
27. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональные элиты в РФ: Модели поведения и политические ориентации. — М.: ИНИОН РАН, 1999. — 192 с.
28. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: Экономика, модели власти, политический выбор. — М.: ИНИОН РАН, 2000. — 198 с.
29. Львов Д.С. Экономика развития. — М.: Экзамен, 2002. — 279 с.
30. Магомедов А.К. Политические элиты российской провинции // Мировая экономика и междунар. отношения. — М., 1994. — № 4. — С. 72–79.
31. Мау В.А. Экономическая реформа: Сквозь призму конституции и политики. — М.: Ad Marginem, 1999. — 239 с.
32. Мау В.А. Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1984–1994. — М.: Дело, 1995. — 111 с.
33. Мау В.А. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: Проблемы догоняющего развития // Вопр. экономики. — М., 2002. — № 7. — С. 4–25.
34. Морыженков В.А. Приватизационная антикризисная экономическая политика. — М.: Триада, 1999. — 239 с.
35. Найденов Н.Д. Выделение институтов государственной собственности как фундаментальная проблема переходного периода // Собственность в XX столетии: К 80-летию акад. В.А.Виноградова / РАН. ИНИОН и др.; Редкол.: Алексеев В. (гл. ред.) и др. — М., 2001. — С. 601–613.
36. Нуреев Р., Рунов А. Россия: Неизбежна ли деприватизация? // Вопр. экономики. — М., 2002. — № 6. — С. 10–31.
37. Об итогах приватизации в Российской Федерации и основных направлениях ее дальнейшего проведения // Рос. экон. журн. — М., 1999. — № 2. — С. 33–41.
38. Паппэ Я.Ш. Олигархи: Экономическая хроника 1992–2000. — М.: ГУ-ВШЭ, 2000. — 232 с.
39. Паппэ Я.Ш. Треугольник собственников в региональной промышленности // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. Климанова В., Зубаревич Н. — М., 2000. — С. 109–120.
40. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. — М.: Эдиториал УРСС, 1999. — 350 с.
41. Пияшева Л.И. Упущенный шанс. — М.: Catallaxy, 1996. — 280 с.
42. Поступления в бюджет. Министерство имущественных отношений. — Адрес в Интернете <http://www.mgi.ru>
43. Предпринимательский климат регионов России: География России для инвесторов и предпринимателей. — М.: Начала-пресс, 1997. — 295 с.

44. Предприятие и формация / Биншток Ф.И. и др.; Под общ. ред. Москвина Д.Д. — М.: Эдиториал УРСС, 1999. — 302 с.
45. Приватизация по-русски / Под ред. Чубайса А.Б. — М.: Вагриус, 2000. — 367 с.
46. Радыгин А. Собственность и интеграционные процессы в корпоративном секторе // *Вопр. экономики*. — М., 2001. — № 5. — С. 26–45.
47. Региональные индексы коррупции: Новое исследование фонда ИНДЕМ. — Адрес в Интернете — Politcom.ru
48. Россия в цифрах // *Коммерсантъ-власть*. — М., 2002. — 23–29 сент. — С. 8.
49. Трошина Л.И. Проект бюджета страны на следующий год: Итоги первого чтения // *Рос. регион. бюл.* — М., 2002. — 7 окт. — № 18. — С. 3–5.
50. Устюжанина Е.В. «Другая» частная собственность: Приватизация по-русски // *Экон. наука совр. России*. — М., 2001. — № 2. — С. 74–95.
51. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. — М.: Центр полит. технологий, 1997. — 258 с.
52. Чубайсовская прихватизация: Реформа собственности в России: Что дальше? / Бурков С., Медведев В., Райков Г. — М.: Изд-во Акад. горн. наук, 1999. — 61 с.
53. Шмелев Н. Проблема на поколение // *Россия и совр. мир*. — М., 1995. — № 1. — С. 24–26.
54. Экономика переходного периода / Отв. редактор Гайдар Е.Т. — М.: Ин-т экономики переход. периода, 1998. — 701 с.
55. Ясин Е.Г. Перспективы российской экономики: Проблемы и факторы роста // *Вопр. экономики*. — М., 2002. — № 5. — С. 4–25.
56. *Cet étrange post-communisme: Rupture et transitions en Europe centrale et orientale* / Sous la dir. de Mink G., Szurec J.-Ch. — P.: Presses de CNRS, 1992. — 320 p.
57. Crosnier M.-A. Bilan économique de la présidence Eltsine, 1991–1996 // *Courrier des pays de l'Est*. — P. 1996. — N 408. — P. 3–27.
58. Fratellini N., Lowit Th. La survie du socialisme réel dans l'entreprise post-soviétique // *Esprit*. — P., 1994. — N 2. — P. 40–51.
59. Sapir J. Le chaos russe: desordre économique, conflits politiques, décomposition militaire. — P.: Découverte, 1996. — 329 p.

С.Я. Веселовский

**ПРИВАТИЗАЦИЯ И РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ
РОССИЙСКИХ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ:
АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ
(НА ПРИМЕРЕ РАО «ЕЭС РОССИИ»)¹
(Обзор)**

**I. Принципы и основания системной
реорганизации естественных монополий**

Если в середине 90-х годов прошлого века одной из центральных тем острейших экономических и политических дискуссий, развернувшихся на страницах российской печати и в органах законодательной власти, была, вне всякого сомнения, ваучерная приватизация, то в последние годы главные дебаты разгорелись вокруг вопросов, касающихся выбора концепции, использования методов и оценки ожидаемых последствий реструктуризации построенных по сетевому принципу естественных монополий.

Естественные монополии — это инфраструктурные отрасли, отличающиеся уникальными свойствами рыночной среды: производство услуг в отраслях естественных монополий из-за технологических особенностей всегда эффективнее на одном предприятии, чем на нескольких. Всякое проникновение на естественно-монопольный рынок еще одного производителя приводит к сниже-

¹ При подготовке обзора использован материал «Малый бизнес, валютное регулирование и реформа естественных монополий: Гос. регулирование эк-ки / Обзор двадцать второй, часть вторая», подготовленный А.Никольским и размещенный в Интернете по адресу: <http://www.nisse.ru>

нию эффективности за счет исчезновения эффекта масштаба, поскольку в этом случае размер каждого предприятия оказывается слишком мал для получения выгод от массового производства.

В соответствии с Указом Президента России № 426 от 28 апреля 1997 г. к естественным монополиям в нашей стране относят газовую промышленность, электроэнергетику, железнодорожный транспорт, связь (26).

Большинство российских экономистов, причастных к формированию нынешнего экономического курса страны, — особенно из числа тех, кто воспитан в традициях экономического либерализма, — убеждены, что скорейшая реструктуризация естественных монополий абсолютно необходима и неизбежна. Не случайно в принятой в 2000 г. долгосрочной экономической программе российского правительства, разработанной под руководством Германа Грефа, — одного из наиболее заметных идеологов российского либерального курса — реструктуризация естественных монополий объявлена ключевой задачей власти на ближайшие годы.

Основная аргументация, выдвигаемая в защиту реструктуризации, сводится к тому, что после проведения акционирования естественных монополий в начале 90-х годов их эффективность по-прежнему оставляет желать лучшего, и причина такого положения дел кроется в том, что процесс трансформации этих отраслей не был доведен до конца.

Однако среди экспертов, оказывающих влияние на экономическую политику нынешней российской власти, немало и таких, кто, не отрицая неэффективности существующей системы управления в инфраструктурных отраслях, придерживается в то же время более осторожного подхода к реорганизации естественных монополий. Представители менее радикального крыла реформаторов исходят из того, что в отраслях электро- и теплоэнергетики, железнодорожного транспорта, а также в значительной мере в сфере коммунальных услуг и связи провалы рынка настолько обширны, что без сохранения элементов государственной собственности, вертикальной интеграции и монополизации здесь обойтись невозможно (10, с. 11).

В основе дискуссий, развернувшихся в последние годы вокруг вопроса о том, следует ли — и если следует, то как именно — проводить реструктуризацию естественных монополий, на самом деле лежит фундаментальная проблема: что более эффективно, а

значит, и более целесообразно с точки зрения интересов общества — частный бизнес, действующий свободно в конкурентной среде, или регулируемая государственная монополия? (4, с. 12). Казалось бы, эта проблема давно закрыта, и решение вынесено в пользу частного капитала.

Но деятельность естественно-монопольных корпораций — особая сфера. Она связана не только с тем, что искусственное насаждение конкуренции в естественно-монопольную отрасль без учета имманентных отличий в производстве услуг и их доставке потребителю приводит к увеличению долгосрочных отраслевых средних издержек, но и с существенными социальными ограничениями. Очевидно поэтому, что функционирование компаний — естественных монополий — не может не находиться в сфере государственного регулирования. В ряде стран, в том числе и с весьма либеральными экономиками, подобное регулирование оказывается весьма действенным (25, с. 3).

Споры, таким образом, разворачиваются не столько вокруг вопроса о том, нужно ли в принципе государственное регулирование естественных монополий, сколько вокруг определения меры такого регулирования, выбора необходимых и достаточных форм государственного контроля за деятельностью естественных монополий.

Подобно приватизации, идея реструктуризации, смысл которой состоит в образовании квазиконкурентных рынков на месте «естественно-монополистических», была воспринята российскими политическими деятелями — с подачи некоторых радикально мыслящих экономистов — достаточно поверхностно, без должного внимания к существенным деталям, касающимся ее реализации. На самом деле, как отмечают западные исследователи, упрощенная политическая риторика, расхваливающая достоинства конкуренции, весьма далека от реальных проблем, с которыми приходится сталкиваться при демополизации естественных монополий (48, с. 7). Политические деятели, выступающие в парламентских и публичных дебатах, обычно неспособны различать виды и формы конкуренции, равно как и границы их применения в отдельных отраслях. В пылу споров нередко забывается, что конкуренция — отнюдь не самоцель, а скорее средство для повышения экономического благосостояния нации. Применимость ее в

каждом конкретном случае зависит от соотнесения сравнительных издержек и выгод (49, с. 60).

Действительно, в большинстве случаев введение конкуренции в сферу действия естественной монополии приносит значительный экономический эффект; однако при определенных обстоятельствах регулируемая монополия может оказаться предпочтительнее. Даже там, где конкуренция является и возможной, и желательной, нелишне внимательно присматриваться к различным смешанным (переходным) формам сочетания конкуренции и регулирования, а также оценивать сравнительные результаты разных подходов с точки зрения их политической приемлемости (37, с. 3).

К числу тех политических сил в России, которые последовательно придерживаются сдержанного, взвешенного и социально ориентированного подхода к проектам реструктуризации естественных монополий, принадлежит, в частности, Российская демократическая партия «Яблоко». Реформирование естественных монополий, подчеркивается в программном документе этой партии, сегодня осуществляется менеджментом компаний в своих интересах, характеризуется повышением тарифов, крайней непрозрачностью монополий, риском нарушения технологического единства производств, принятием решений не из экономических, а из политических соображений.

Лидеры «Яблока» предлагают ориентироваться на европейский опыт контроля за естественными монополиями, полагая, что пропагандируемый правительством и менеджментом некоторых компаний «американский опыт» слабо применим в российских условиях. Для России, утверждают «яблочники», низкие тарифы и бесперебойное функционирование систем должны иметь приоритет над абстрактными понятиями «либерализации» и «приватизации» (26).

Под сомнение ставится и пригодность для всех естественных монополий принципа отделения монопольных видов деятельности, с сохранением их в руках государства (транспортировка, распределение), от потенциально конкурентных, подлежащих приватизации (производство услуг, добыча сырья и пр.). Так, в европейских странах, по наблюдению экспертов от «Яблока», на газовом рынке часто одна государственная компания отвечает за все операции либо имеются доминирующая газовая компания и

несколько газораспределительных. Европейский опыт не подтверждает также безусловное преимущество разделения железных дорог на разные компании по видам деятельности: многие европейские страны сохраняют единство перевозок и инфраструктуры (там же).

Концептуальные и идеологические корни приватизации и реструктуризации естественных монополий в России

Прежде чем переходить к рассмотрению российской политики реструктуризации, приватизации и введения конкуренции на сегментах рынка общественных услуг, относимых к сфере естественных монополий, представляется нелишним вкратце остановиться на некоторых концептуальных вопросах.

Общественные услуги, как известно, состоят из различных элементов, каждому из которых соответствует свой, условно говоря, «тип» провала рынка. Системы общественных услуг построены, как правило, по сетевому принципу, и значительное большинство из них содержит четко идентифицируемые признаки естественной монополии. Для производителей общественных услуг доступ к сети является решающим условием их выживания: иных каналов доставки услуг потребителю просто не существует. Таким образом, в сетях распределения общественных услуг имеются все предпосылки для того, чтобы не допускать конкуренцию, хотя, как будет показано ниже, имеются определенные формы конкуренции, которые могут быть встроены непосредственно в распределительную сеть (51, с. 19).

Необходимо, следовательно, различать типы конкуренции, которые могут применяться к общественным услугам и основным структурным компонентам, которым они могут соответствовать. Следует также рассмотреть взаимосвязи между различными фазами производства общественных услуг (от собственно производства услуги до ее доставки конечному потребителю) и уровнями вертикальной интеграции, позволяющими максимизировать эффективность в секторе.

Сторонники формирования «конкурентных» рынков в секторе общественных услуг, разумеется, видят различие между рынками, на которых доминируют естественные монополии, и потенциально конкурентными рынками. Конкуренция, которая при этом

имеется в виду, — это конкуренция именно на конкурентных рынках, или товарная конкуренция. Традиционные модели конкурентных рынков помогают определить условия, при которых появляется возможность генерировать конкуренцию на реальных рынках.

В рамках товарной конкуренции также существует целый ряд особенностей, накладывающих дополнительные ограничения на возможности развертывания конкуренции. В секторе услуг границы между производством и распределением, как известно, достаточно размыты. Например, в энергетической отрасли производство электроэнергии — достаточно четко очерченная область деятельности, в то время как между подотраслями «передача электроэнергии» и «распределение энергии по сетям» четкие границы не просматриваются. Кроме того, при производстве электроэнергии важно обеспечить не только конечную услугу, но также резервную мощность, которая должна гарантировать потребителю доступ к энергоисточнику в любое время суток независимо от уровня нагрузки на сеть.

Некоторые виды общественных услуг трудно поддаются дифференцированию между сегментами (подотраслями) обеспечения и распределения на уровне конечного потребителя. Клиенты приобретают услуги энергоснабжения, как правило, в пакете с дополнительными услугами.

В подобной ситуации введение конкуренции в отрасль происходит путем так называемого «распакечивания». Обычно выделяют два вида «распакечивания»: функциональное и операционное.

В первом случае, как правило, сохраняется монополия системного транспортировщика электроэнергии, углеводородного сырья и т.п. Но при этом государством устанавливаются жесткие требования, касающиеся, во-первых, обеспечения открытого доступа к сетям для независимых производителей ресурсов (через институт контрактных соглашений) и, во-вторых, установления единых цен для независимых производителей и для собственных внутренних производителей.

При операционном «распакечивании» учреждается (обычно на локальном уровне) независимый оператор, который управляет процессом передачи и распределения ресурсов, обеспечивая открытый доступ к ним и прозрачное ценообразование. При этом монополист сохраняет собственность на соответствующие матери-

альные активы. Основной формой взаимодействия здесь также являются контракты. Они, как правило, заключаются на более короткие сроки и позволяют эффективно управлять процессом распределения ресурсов в зависимости от изменения платежеспособного спроса и потребительских предпочтений (50, с. 39).

В то же время подобные структурные изменения сами по себе не гарантируют улучшения конкурентной среды и обеспечения интересов потребителей услуг в отрасли, объективно являющейся естественной монополией. Структурная трансформация может быть лишь одной из составляющих общей системы институциональных преобразований в этой сфере.

Не менее важное значение имеют также обеспечение действенного государственного контроля за ценами на всех этапах технологического цикла производства общественной услуги и отработка механизмов тарифного регулирования, среди которых в развитых экономиках основная роль чаще всего отводится методам регулирования на основе установления верхнего предела цены на конечный продукт. Такой метод имеет свою специфику в различных отраслях, но в любом случае речь идет о постепенном отходе от принципа затратного ценообразования.

Введение в России системы государственного регулирования тарифов на услуги естественных монополий

Вопросы регулирования тарифов на услуги, предоставляемые естественными монополиями потребителям — предприятиям и населению, — принадлежат к числу наиболее важных и болезненных как для органов государственного управления, так и для самих естественных монополий и потребителей производимых ими услуг.

Целью регулирования тарифов не может быть ограничение инфляции (для этой цели используются инструменты денежно-кредитной политики). Главные задачи тарифной политики — перераспределение монопольной ренты в пользу потребителей и предоставление монополиям стимулов и ресурсов для повышения эффективности (34, с. 3).

Обеспечение государственного контроля за тарифами на услуги инфраструктурных корпораций было провозглашено ближайшей задачей российского правительства еще в середине 90-х годов, т.е. сразу после проведения акционирования естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе и в системе российских железных дорог.

Первоначально, в соответствии с общепринятой мировой практикой, в целях упорядочения контроля за деятельностью акционированных естественных монополий и для решения задач регулирования тарифов на их услуги на базе Федеральной энергетической комиссии (ФЭК) был образован единый тарифный орган (ЕТО) — специальный федеральный регулятор. Работа ЕТО должна была помочь государству реализовать функции регулирования естественных монополий в целях стимулирования их к снижению издержек.

До кризиса 1998 г. ЕТО ежеквартально пересматривал тарифы, которые формировались исходя из уровня издержек регулируемой компании плюс фиксированный процент, необходимый для возобновления основных фондов. Таким образом, фактически естественные монополии были заинтересованы вовсе не в снижении, а в завышении издержек и увеличении непрозрачности.

После кризиса ситуация несколько изменилась. Хотя система и не была формально пересмотрена, тарифы стали расти медленнее и реже — их повышения определялись теперь не по формулам, а согласовывались в ходе переговорного процесса с участием представителей естественных монополий и правительства. Однако подобная система также оказалась недостаточно эффективной с точки зрения стимулирования компаний к снижению издержек. Высокие издержки использовались в качестве козыря на переговорах — правительство рассматривало состояние дел в отрасли, и в случае увеличения издержек повышало тарифы. Монополисты прекрасно понимали, что, если им удастся снизить издержки, то в следующем году тарифы будут соответствующим образом понижены (5, с. 9).

Таким образом, к концу 90-х годов от первоначальной идеи, ради которой и был задуман ЕТО, фактически ничего не осталось. Вместо независимого органа, выстраивающего баланс интересов между монополистами и потребителями и увязывающего повышение цен на услуги монополий с качеством и объемом предостав-

ляемых услуг, осталась прежняя ФЭК — исполнитель воли правительства, «спускающего» ей указания по установлению тарифных ставок.

В начальный момент тарифной реформы предполагалось, что правительство будет устанавливать лишь «потолок» роста цен для каждой из монополий, а внутри этого коридора ФЭК будет самостоятельно принимать ценовые решения. Но под лозунгами борьбы с инфляцией и достижения макроэкономической стабильности ЕТО в конечном счете был лишен даже такой самостоятельности.

При обсуждении тарифной реформы много говорилось о необходимости изменений в деятельности региональных тарифных органов (региональных энергетических комиссий). ФЭК должна была внести поправки в Закон «О естественных монополиях», узаконивающие понятие «локальных монополий». К ним предполагалось отнести, в частности, перекачку топлива по местным нефте- и газопроводам и некоторые виды перевозок (39, с. 3).

Но для того, чтобы запустить реформу монополий в регионах, в законе о естественных монополиях необходимо было изменить статус региональных энергетических комиссий: они должны были быть выведены из сферы интересов губернаторов и мэров и переданы под контроль федеральных структур. Правительство, однако, не решилось формировать новую вертикаль власти. В результате вся тарифная реформа в стране свелась к тому, что ФЭК стал «условно» отвечать за железнодорожные тарифы.

На ЕТО была возложена ответственность за все энерготарифы на территории страны. А региональным энергетическим комиссиям, по словам первого зампреда ФЭК Вячеслава Овченкова, фактически «остались только полномочия по регулированию котельных, производящих тепло» (39, с. 2).

Из опыта регулирования тарифов в других странах

Метод регулирования тарифов с помощью установления ценового потолка («price cap») используется во многих странах для создания стимулов к повышению эффективности естественных монополий. Однако база для определения ценового потолка выбирается исходя из несколько иных принципов, чем те, которые ра-

ботали в России. В основе ценового потолка лежит ограничение, в соответствии с которым средний тариф монополиста в реальном выражении не имеет права расти быстрее заданного темпа. Как правило, этот темп регулируют таким образом, чтобы тарифы монополии росли медленнее индекса потребительских цен, например, на 2 или 3% в год. Впрочем, сама величина опережения или отставания имеет второстепенное значение. Главное в том, что регулирующий орган и монополист обязуются придерживаться формулы в течение длительного периода времени. Тогда монополист имеет все стимулы снижать издержки: ведь каждый сэкономленный рубль поступает в его карман.

Рост тарифов определяется по формуле (как это было на первом этапе действия системы регулирования тарифов в России) и не зависит от издержек. При этом регулирующий орган экономит огромные ресурсы на мониторинге, поскольку нет необходимости проверять финансовые потоки и инвестиционные планы монополии. Другое преимущество этой модели состоит в том, что потребители услуг монополиста получают предсказуемые цены на несколько лет вперед (5, с. 10).

Одним из проверенных практикой вариантов «ценового потолка» является, например, система регулирования тарифов на услуги естественных монополистов, введенная еще в 80-х годах в Великобритании (модель «ИРЦ – X»). Суть этой модели в следующем.

Динамика тарифов компаний, действующих в отраслях естественных монополий, фиксируется относительно установленного дефлятора — индекса розничных цен (ИРЦ). Отсчет тарифов от ИРЦ в большей степени отвечает интересам потребителей, так как динамика ИРЦ может иметь мало общего с движением цен на элементы издержек в отраслях естественных монополий. Для производителей, правда, предпочтительнее дефлятор ВВП и индекс цен производителей, хотя и они могут существенно расходиться с изменением цен поставщиков конкретной регулируемой отрасли.

В принципе возможные расхождения между динамикой дефлятора и цен на затраты должны учитываться при установлении величины X. Последняя определяется на основе оценок перспективного спроса, объема капиталовложений, величины прибылей от прочей (нерегулируемой) деятельности, вероятности снижения

издержек и роста производительности, а также потребностей в инвестициях.

Возможность перекладывания производителями издержек на потребителя ставится в зависимость от того, являются ли они «контролируемыми», образующимися в результате действий компании, или нет. «Неконтролируемые» издержки допускается включать в цены полностью или частично. Так, например, в британской газовой отрасли разрешено перекладывать на потребителей все издержки газодобычи, в водоснабжении — издержки на выполнение непредвиденных правительственных обязательств, например, связанных с выполнением обязательств перед ЕС, в электроэнергетике — издержки на приобретение электроэнергии у компаний-производителей (48, с. 12).

По мнению авторитетных британских экспертов, данная модель регулирования естественных монополий имеет ряд достоинств.

Во-первых, центральным объектом государственного регулирования является наиболее важный для потребителей параметр — уровень цен.

Во-вторых, обеспечивается прозрачность и, как следствие, простота отслеживания и принятия решений в регулируемой компании.

В-третьих, упрощается процесс регулирования для компаний и регулирующих органов. Компания может изменять уровень и структуру тарифов по заданной формуле, а регулирующему ведомству не приходится участвовать в изнурительных процедурах пересмотра цен и детального рассмотрения инвестиционной программы.

В-четвертых, появляются дополнительные стимулы к росту эффективности регулируемых компаний. Производители получают гарантии сохранения выгод от повышения эффективности в течение всего периода действия установленного параметра X . Модель «дефлятор минус X » менее подвержена затратной неэффективности и тенденции к завышению капиталоемкости (так называемый эффект Аверха-Джонсона). Поскольку компания имеет право присваивать все прибыли, у нее возникают стимулы для повышения производственной эффективности, вытекающие из неограниченной максимизации прибыли. При правильном определении пара-

метра X часть предполагаемой возросшей эффективности означает и выигрыш для потребителя — в виде более низких цен.

Модель «дефлятор минус X » действительно стимулирует эффективность, поскольку компания вправе обращать к своей выгоде (по крайней мере в краткосрочном аспекте) всю экономию на издержках. Однако стимулирующий эффект в значительной мере зависит от установленного порядка пересмотра цен (в частности, точного соблюдения его сроков) и жесткости регулируемого параметра X .

Неопределенность критериев пересмотра X провоцирует рост цены капитала либо сдерживает инвестиции. Но и слишком жесткое регулирование параметра X имеет свои отрицательные стороны, поскольку в этом случае, если воспользоваться аналогией из радиофизики, устанавливается так называемая «паразитная» обратная связь — между снижением издержек и возможным снижением цен. При фиксировании величины параметра X повышение эффективности компании становится уже не добровольным, а принудительным. Рассчитывать на собственную инициативу здесь уже не приходится — краткосрочные выгоды могут быть перекрыты более жестким X и тем самым более низкими ценами в последующем периоде и даже более того — спровоцировать снижение в текущем периоде (52, с. 4–7).

Кроме того, стимулирующий эффект такого регулирования относительно значим, лишь когда пересмотр тарифа ожидается не скоро; с приближением сроков пересмотра он снижается практически до нуля. Иными словами, по мере приближения срока пересмотра параметра X у компании появляется соблазн занижать результаты своей деятельности, чтобы добиться для себя более «щадящего» режима ценообразования.

Величина параметра X во многом также зависит от информации, которой реально располагают контролирующие органы. Если регулируемая компания пользуется монополией на информацию в отрасли, регулирующему ведомству крайне сложно установить обоснованность понесенных ею затрат и оценить объемы полученной прибыли. Решить эту проблему можно лишь благодаря косвенной информации, получаемой с помощью так называемых критериальных оценок в локальных зонах естественно-монопольных рынков: если компании — естественные монополии — обслуживают локальные рынки, это дает возможность исполь-

зовать показатели деятельности одной компании в качестве критерия для оценки другой. Разумеется, чем более схожи характеристики компаний и условия их функционирования, тем точнее оказываются косвенные оценки и тем, разумеется, слабее монополия на информацию в отрасли (17, с. 30).

Конечно, в рамках модели «ИРЦ – Х» долгосрочную договоренность о тарифах удастся реализовать не всегда. И у государства, и у монополиста возникают стимулы к пересмотру контракта. Если монополист сможет существенно повысить эффективность, у правительства и потребителей возникнет искушение понизить тарифы. Если монополист считает, что правительство не сможет устоять перед этим соблазном, то стимулы к инвестициям будут уничтожены. Что де-факто будет означать возврат к затратной модели ценообразования.

Не менее опасна ошибка и «в другую сторону». Если издержки монополиста будут выше ожидаемых, то он столкнется с угрозой банкротства (как это случилось, например, в Калифорнии в 1999 г.) (5, с. 7). Более того, если не пересмотреть тарифную формулу в сторону повышения, то и банкротство не спасет — ценность компании при данной тарифной политике будет равна нулю, и на конкурсных торгах ее никто не купит. Поэтому обычно в случае банкротства формулу «price cap» действительно пересматривают, но обязательным условием пересмотра является смена собственника или, в случае государственной собственности, хотя бы междоустройства.

Остаются два вопроса — как установить начальный уровень тарифов и как выбрать реальный темп роста тарифов? Более низкий начальный уровень компенсируется, как правило, более высоким темпом роста; понятно, что эти показатели взаимосвязаны, но найти корректные ответы на поставленные вопросы непросто, особенно в России.

Во-первых, не вполне понятно, насколько устанавливаемые тарифы справедливы, завышены они или занижены. Предполагается, что они должны быть ниже мировых цен — ведь в России существенно дешевле многие факторы производства, в частности, труд. Однако фактически тарифы на услуги естественных монополий (особенно в электроэнергетической отрасли) в нашей стране нередко устанавливаются на уровне, вполне соизмеримом с тем, который существует в странах с развитой рыночной экономикой, а

иногда даже и выше этого уровня. Понятно, что в данном случае речь может идти о сверхприбылях, которые извлекают естественные монополисты, хотя они предпочитают говорить о необходимости получения дополнительных средств на обновление обветшавших основных фондов, на модернизацию технологий и пр.

Во-вторых, существенная часть издержек одной естественной монополии непосредственно зависит от тарифов другой — некоторые электростанции, как известно, работают на газе, а уголь перевозится в основном по железной дороге. Поэтому приходится определять тарифы не для каждой естественной монополии, а для всех сразу. Именно это обстоятельство и послужило в свое время основанием для создания ЕТО (5, с. 11).

Все вышесказанное относится как к государственным, так и к частным естественным монополиям. При этом сама приватизация естественных монополий и лицензии на осуществление монопольных услуг дают дополнительную возможность определения справедливых тарифов. Можно организовать конкурентные торги и продать на аукционе либо саму монополию, либо право на ее управление. Тогда, если тарифы оказались завышенными, покупатель заплатит большие деньги за возможность собирать эти тарифы с покупателей. Вырученные средства государство может использовать, например, для компенсации издержек всех или отдельных категорий потребителей.

Постоянный рост тарифов на услуги естественных монополий служит еще одним весомым аргументом в пользу того, что естественные монополии следует не только регулировать, но и реструктурировать. Реструктуризация позволяет выделить из существующих монополий конкурентные составляющие и, таким образом, сформировать зоны свободного ценообразования. Однако после этого и в электроэнергетике, и в газовой промышленности, и на железнодорожном транспорте остаются естественномонопольные компоненты, цены которых не только можно, но и необходимо регулировать (5, с. 8).

Реструктуризация российских естественных монополий:

Постановка целей и решаемые задачи

Реструктуризация естественных монополий впервые была объявлена одной из ключевых задач правительства Михаила

Касьянова летом 2000 г. Тогда же была одобрена так называемая стратегия Германа Грефа — долгосрочная (рассчитанная до 2010 г.) программа социально-экономических реформ (16, с. 25). Авторы программы исходили из ключевых положений экономического либерализма: государство должно максимально ограничить свое присутствие в производственной сфере, так как априори оно проигрывает конкурентную борьбу частным компаниям. К тому же избыточная госсобственность, как показывает практика, приводит к увеличению государственных расходов, росту дефицита федерального бюджета, что, в свою очередь, существенно тормозит экономический рост.

Нерыночный сектор в российской экономике составляет порядка 50% (от объема валового внутреннего продукта), что, по мнению либеральных аналитиков, является одной из главных причин замедления роста ВВП в последние годы. Поэтому судьба всех естественных монополий предreshена — они подлежат реструктуризации, под которой имеется в виду приватизация большей части активов и усиление государственного регулирования в тех секторах, прежде всего в сфере транспортных сетей, которые в принципе не могут регулироваться исключительно рынком (38, с. 6).

Руководство трех главных естественных монополий — МПС, «Газпрома» и РАО «ЕЭС России» — по-разному восприняло правительственную установку. Никто, разумеется, не стал оспаривать саму идею реструктуризации, но представления о степени радикальности реформ и сроках их проведения в разных монополиях порой кардинально различаются.

Министерство путей сообщения (МПС) решило опередить правительственных разработчиков железнодорожной реформы и первым среди трех монополий еще в конце 90-х годов представило собственный план реструктуризации. Правда, его первоначальный вариант был сразу отвергнут правительством, которое имело все основания подозревать, что тогдашний министр Николай Аксененко намерен ограничиться простой сменой вывески — МПС на РАО «Российские железные дороги» (22, с. 4). Некоторое время даже казалось, что процесс реструктуризации железнодорожной отрасли зашел в тупик: новый министр путей сообщения Геннадий Фадеев, заняв свой пост, поначалу заявил, что он «не допустит разделения транспортной инфраструктуры на системы путевого

хозяйства и перевозочного процесса», и в целом предложил «не торопиться».

Но после внесения соответствующих поправок в первоначальный вариант концепции реструктуризации законодательная основа реформы, в частности, Закон «О железнодорожном транспорте», стала быстро продвигаться в Думе, и к концу 2002 г. контуры реформирования отрасли получили законодательное оформление.

Согласно планам реформирования железнодорожной отрасли, закрепленным в Распоряжении Правительства РФ «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)», в течение ближайших лет предполагается, в частности:

- создать открытое акционерное общество «Российские железные дороги», приняв меры по упорядочению функций федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта;

- подготовить и утвердить план приватизации, утвердить устав, провести государственную регистрацию и формирование органов управления ОАО «Российские железные дороги»;

- разработать механизм выделения из ОАО «Российские железные дороги» структурных единиц, осуществляющих те виды деятельности, которые могут осуществляться другими хозяйствующими обществами и открыты для конкуренции, в том числе выделение пригородных пассажирских перевозок, пассажирских перевозок в дальнем следовании;

- осуществить приватизацию государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, входящих в потенциально конкурентный сектор (31).

В «Газпроме», напротив, с реформой не спешили. В первых, там категорически, «с порога» отвергались любые предложения Минэкономразвития о реструктуризации, в том числе касавшиеся выделения из газовой монополии магистральных трубопроводов. Дело доходило до срывов заседаний правительства, на которых должны были рассматриваться планы либерализации газового рынка. Во-вторых, председателю Совета директоров «Газпрома» Алексею Миллеру так и не удалось вернуть под крышу

холдинга все выведенные ранее активы. Тем не менее, по сделанному весной 2002 г. заявлению министра экономического развития Г.Грефа, уже во втором полугодии 2002 г. правительство намеревалось представить основы функционирования и реорганизации газового сектора.

Однако прошло всего несколько месяцев, и в конце 2002 г. стало ясно, что проекты реструктуризации «Газпрома» фактически были похоронены: Президент Путин откровенно заявил, что намерен (по крайней мере, на ближайшие годы) сохранить целостность этого крупнейшего холдинга, не допустив его расчленения (11, с. 3). Тем самым все длительное время обсуждавшиеся планы реформирования газового гиганта оказались «в корзине».

Иная ситуация сложилась в **РАО «ЕЭС России»**. Там не только решили, как в МПС, опередить правительство, но и с самого начала предложили сверхрадикальный рыночный план реформы. Основными лозунгами концепции реструктуризации, подготовленной менеджментом РАО ЕЭС, были провозглашены «дерегулирование» и «демонополизация» (20, с. 3). Реструктуризация, по словам председателя правления РАО ЕЭС Анатолия Чубайса, — одного из наиболее решительных и последовательных приверженцев экономического либерализма, — призвана коренным образом решить вопрос цен на электроэнергию и сделать отрасль прозрачной и привлекательной для инвесторов. Еще весной 2000 г. А.Чубайс заявлял, что тарифы, устанавливаемые государством, настолько низки, что не обеспечивают должного уровня инвестиций. Поэтому необходимо срочное погружение электроэнергетики в рыночную среду; за государством же надо сохранить, помимо определения общих правил игры, лишь контроль над магистральными сетями.

По оценкам ряда аналитиков, ближайшие годы в России должны стать решающими для реализации государственной политики реформирования естественных монополий. В 2002–2003 гг. правительство представило на утверждение в Государственную думу ряд законопроектов, регулирующих процессы функционирования и реструктуризации естественных монополий. В результате борьбы концепций и мнений о путях реструктурирования инфраструктурных монополистов постепенно возобладала достаточно умеренная — во всяком случае, не сверхрадикальная — модель трансформации этих отраслей. Даже наиболее откровенные сто-

ронники максимального дерегулирования вынуждены были согласиться с доводами тех, кто настаивал на постепенном и осторожном сценарии преобразований. Как признал в конечном счете Г.Греф, правительству необходимо «координировать» работу естественных монополий, с тем чтобы обеспечить их максимальную эффективность и установить более жесткий контроль за их расходами. При этом, отметил Г.Греф, «сектор (естественных монополий — *прим. авт.*) настолько чувствителен, что здесь мы спешить не будем».

* * *

Ниже процессы приватизации и реструктуризации инфраструктурных монополистов-гигантов подробнее рассматриваются на примере одной из ключевых отраслей российской экономики, «по определению» относимой к естественным монополиям, — электроэнергетике, где во второй половине 90-х годов XX — начале XXI в. процесс реструктуризации развивается наиболее динамично.

II. Реструктуризация и приватизация электроэнергетического комплекса России: Концепции, методы, решения

К предыстории вопроса: как функционирует РАО «ЕЭС России»

До 1992 г. в России существовала Единая электроэнергетическая система (ЕЭС) в виде государственной монопольной энергоснабжающей корпорации. Производственную основу энергоснабжения составляли производственные энергетические объединения (ПЭО), обслуживавшие закрепленную за ними территорию.

Естественные монополии общего пользования с вертикальной интеграцией процессов производства, передач и распределения электроэнергии функционируют во Франции, Японии, Испании, Малайзии, Венесуэле и во многих других странах. Основное преимущество такого варианта — возможность оптимизировать режимы эксплуатации электростанций исходя из эффективности и надежности национальной энергосистемы в целом: использование резервов мощностей, согласование и координация ресурсов для оптимизации и размещения новых мощностей электроэнергетики и т.д.

Функционирование такой монополии требует хорошо налаженного механизма управления и контроля. В СССР подобный механизм был создан: по существу, он представлял собой механизм распределения. Однако при переходе к рыночным условиям прежний механизм оказался непригодным. Резко возросла дифференциация условий работы отдельных звеньев системы, существенно увеличился спрос на электроэнергию на местах, возникла потребность в структурах управления, которые раньше просто отсутствовали за ненадобностью (например, маркетинговые службы, службы управленческого учета и пр.). В такой ситуации дальнейшее сохранение прежней полностью централизованной системы производства и распределения энергоуслуг стало непосильно сложной задачей (25, с. 20).

Для упорядочения системы управления отраслью и в русле общей тенденции к передаче государственных активов в частные руки в 1992 г. было создано Российское акционерное общество энергетики и электрификации (РАО «ЕЭС России»). В его собственность перешла значительная часть крупных электростанций, линий электропередач, предприятий инфраструктуры отрасли, а

также Центральное диспетчерское управление (ЦДУ). На базе сохранившихся в ведении региональных производственных энергетических объединений (ПЭО) энергетических мощностей были организованы акционерные общества — АО-энерго, входящие в состав РАО «ЕЭС России» в качестве дочерних и зависимых акционерных обществ (за исключением «Татэнерго» и «Иркутскэнерго», сохраняющих независимый от РАО ЕЭС статус).

Основные принципы организации производства и продажи услуг РАО ЕЭС сводятся к следующему:

- потребители региона, находящиеся в зоне обслуживания АО-энерго, обеспечиваются электроэнергией от генерирующих объектов, принадлежащих АО-энерго и принятых ими в эксплуатацию (аренду) от РАО «ЕЭС России»;

- недостающую электрическую мощность и энергию региональные АО-энерго покупают на оптовом рынке, контролируемом РАО «ЕЭС России»;

- оптовый рынок электроэнергии РАО «ЕЭС России» формирует за счет приобретения энергии от АЭС, находящихся в ведении государственного предприятия «Росэнергоатом», от ГЭС и ГРЭС, принадлежащих РАО «ЕЭС России», а также от АО-энерго, если у них появляются излишки энергии.

Схема поставки электроэнергии предполагает сохранение жесткого централизованного диспетчерско-технологического управления режимами работы субъектов рынка в ЕЭС РФ (АО-энерго и параллельно работающих с ними блок-станций, АЭС, электростанций и электрических сетей, контролируемых РАО ЕЭС). Диспетчерско-технологическое управление осуществляется по традиционной иерархической схеме «ЦДУ–ОДУ–энергосистемы» (25, с. 22).

Государственное регулирование тарифов осуществляется органами исполнительной власти: Федеральной и региональными энергетическими комиссиями (ФЭК и РЭК — см. таблицу).

Таблица

**Принятая в РАО ЕЭС схема регулирования тарифов
(25, с. 23)**

Поставщики электроэнергии	Получатели электроэнергии	Кто устанавливает тариф
АО-энерго	Потребители	РЭК
Перепродавцы	Потребители	РЭК
Блок-станции на территории АО	Потребители АО-энерго	РЭК
АО-энерго	РАО ЕЭС (ФОРЭМ)	РЭК (договорная цена)
АЭС, ГЭС и ГРЭС РАО ЕЭС	РАО ЕЭС (ФОРЭМ)	ФЭК
ГЭС и ГРЭС РАО, расположенные на территории региона (АО-энерго)	АО-энерго	ФЭК
РАО ЕЭС (ФОРЭМ)	АО-энерго	ФЭК

Несмотря на то, что РАО «ЕЭС России» было акционировано и приватизировано в 1992 г. и в то же самое время была юридически оформлена структура компании фактически в современном ее виде, в течение многих лет она по существу не являлась компанией. Руководство продолжало относиться к компании как к министерству, по-прежнему воспринимая в качестве объекта контроля и управления всю электроэнергетическую отрасль. Так, буквально до 1999 г. не было четко определено, что является холдингом, не было единого мнения, сколько у РАО «ЕЭС России» дочерних компаний (даже на уровне АО-энерго и федеральных электростанций мнение различных департаментов РАО о количестве «своих» расходилось на десятки единиц!). При этом основное внимание было сосредоточено на технологических аспектах функционирования РАО ЕЭС, а экономические либо не принимались во внимание, либо рассматривались как второстепенные. Как следствие — в РАО «ЕЭС России» практически не было системы сбыта, отсутствовал должный контроль над финансовыми потоками, не было инвестиционной политики и т.д. Даже те энергокомпании, которые номинально принадлежали РАО «ЕЭС России», по факту управлялись региональными властями.

В 1999–2000 гг. были созданы специализированные сбытовые подразделения во всех дочерних компаниях РАО ЕЭС (около 100 энергетических компаний). До этого в большинстве компаний

сбытовых подразделений не было. Сбытом либо факультативно занимались сетевые подразделения, которые по роду своей деятельности контактировали с потребителями, либо сбыт был отдан на откуп внешним (для РАО «ЕЭС России») структурам. В меньшей части компаний сбытовые подразделения были, но выполняли исключительно технические функции (там же, с. 27).

Создание единой сбытовой структуры (по типу «Межрегионгаза» в системе «Газпрома») было признано нецелесообразным: из-за крайне большого числа потребителей (несколько миллионов) она могла стать неэффективной и неуправляемой. Поэтому были поставлены и решены задачи создания сбытовых подразделений в энергетических компаниях, внедрения в них единого стандарта деятельности, подготовки кадров для этих подразделений.

Для координации работы сбытовых подразделений была создана, во-первых, система контроллинга, использующая регулярно собираемые данные об изменениях объема сбыта (в том числе по базе наиболее крупных и опасных, с точки зрения влияния на энергосистему, потребителей) и, во-вторых, система энергосбытового аудита, направленная на выявление и предупреждение злоупотреблений. Стандарт, разработанный РАО «ЕЭС России», жестко определяет круг финансовых инструментов, которые могут приниматься в платеж. Нарушение заданных стандартов рассматривается как злоупотребление и может послужить основанием для прекращения контракта с директором или руководителем сбыта.

Со сбытовыми подразделениями энергокомпаний работают семь представительств РАО «ЕЭС России», которые совпадают с объединенными энергетическими системами. Менеджеры РАО «ЕЭС России» работают в основном со сбытовыми подразделениями в представительствах.

Внедрение вышеперечисленных мер контроля, направленных на соблюдение прав и интересов акционеров, позволило менеджменту РАО «ЕЭС России» договариваться со сторонними акционерами (понятный и прозрачный механизм сбыта, как правило, выгоден всем, и уж во всяком случае крайне сложно обосновывать причины отказа от него) и решить неразрешимую ранее задачу контроля над теми компаниями, в которых у РАО ЕЭС нет контрольного пакета.

Особо следует остановиться на изменениях в расчетных системах, действующих в РАО ЕЭС. К 1997 г. по многим системам денежные расчеты не превышали 10%, не покрывались даже затраты на заработную плату. Бартер стал питательной средой для криминальных структур, процветало воровство.

С целью расшивки неплатежей в 1998–1999 гг. была принята попытка создания энергоугольных и энергометаллургических компаний. Целью была не столько экспансия в смежные отрасли, сколько выстраивание более или менее контролируемых цепочек передела продукции и повышение, таким образом, платежной дисциплины. Попытка не увенчалась успехом. Во-первых, не удалось преодолеть конфликт интересов с собственниками металлургического и угольного бизнеса. Во-вторых, у РАО «ЕЭС России» не оказалось достаточных ресурсов для реальной экспансии (там же, с. 32).

По мере создания сбытовой системы приоритет сменился. Экспансия в неэнергетические отрасли была признана нецелесообразной, и был поставлен вопрос о монетизации расчетов. К 2001 г. в системе РАО «ЕЭС России» бартер был практически изжит; он остался только в части расчетов с местными бюджетами (когда местные власти говорят, что денег нет, но готовы поставлять уголь, приходилось идти на компромисс). По итогам 2000 г. в целом 89% платежей, осуществлявшихся в системе РАО ЕЭС, производились в денежной форме.

Справедливости ради следует заметить, что произошедшую в конце 90-х годов в РАО ЕЭС замену бартера полноценными денежными расчетами вряд ли можно отнести к заслугам менеджмента этой компании: уровень монетизации расчетов вырос не только в РАО, но и в других энергокомпаниях, и даже в компаниях других отраслей. Действия менеджмента РАО ЕЭС просто совпали с общим оздоровлением системы расчетов в стране.

Уход от бартера позволил поставить вопрос о введении системы бюджетирования на всех уровнях — от дочерних компаний до центрального офиса. Уже не один год все расходы в РАО «ЕЭС России» осуществляются в соответствии с бюджетом. Для этого создана система исполнения бюджета, а процедура разработки бюджета отделена от его исполнения и контроля. Создана система казначейств, которые исполняют бюджеты. Центральный аппарат

РАО «ЕЭС России» отслеживает около восьми контрольных показателей исполнения бюджета всех дочерних компаний (25, с. 33).

Таковы, в общих чертах, основные характеристики энергетического монополиста, с которыми он вплотную подошел к новой фазе своего функционирования — фазе системной реструктуризации.

Концепция реформирования российской электроэнергетики

Аргументация, выдвигаемая в обоснование необходимости реформы

Самая острая управленческая проблема в российской электроэнергетике — необходимость привлечения инвестиций в обновление основных фондов РАО «ЕЭС России». По существующим оценкам, основные фонды изношены на 50–60%. В нынешнем своем состоянии они с трудом обеспечивают энергоснабжение страны, под вопросом оказывается энерго-обеспечение промышленного роста. На протяжении многих лет электроэнергетика была донором всей экономики и постоянно попадала «в ножницы» между опережающим ростом цен на первичные энергоносители и хроническими неплатежами на розничном рынке вследствие «неотключаемости» многочисленных групп потребителей. За счет энергетики решались и макроэкономические задачи — в частности, сдерживалась инфляция.

К 2003 г. отрасль, по признанию большинства аналитиков, оказалась на грани инвестиционного кризиса: затраты на капитальный ремонт почти сравнялись с инвестициями в основной капитал. На протяжении последних десяти лет ежегодный ввод мощностей электростанций холдинга РАО ЕЭС не превышает 2–3 ГВт при восстановительной потребности в 6–8 ГВт. По разным оценкам, инвестиции в генерирующие мощности до 2010 г. составят от 15 до 35 млрд. долл. (без учета атомной энергетики, реконструкции и развития электрических и тепловых сетей) (19, с. 22).

Вторая давно назревшая проблема российской электроэнергетики — крайне низкая ее эффективность. Практически все российские энергетические установки построены по паротурбинному

циклу. При производстве электроэнергии коэффициент полезного действия таких установок равен 38–39%, а при совместном производстве электроэнергии и тепла — порядка 42–46%. Современные же технологии получения электроэнергии, построенные на парогазовом цикле, позволяют только при производстве электроэнергии увеличить кпд до 53–55%, а при производстве электроэнергии и тепла кпд можно довести до 65–75%. В холдинге ПАО «ЕЭС России» работает более 600 тыс. человек, т.е. больше, чем во всей бывшей энергосистеме СССР; в пересчете же на мегаватты установленной мощности это превышает соответствующий удельный показатель в энергетике развитых стран в пять–восемь раз, что связано как с включением персонала инфраструктурных служб в состав энергосистем, так и с низкой степенью автоматизации отрасли.

Третья проблема — низкая эффективность системы регулирования цен на электроэнергию. Сам этот процесс во многом зависит от решений региональных властей, а недостатки системы регулирования на федеральном уровне приводят к тарифному дисбалансу на ФОРЭМ. В результате тарифы устанавливаются из субъективных соображений, что делает их экономически необоснованными и наносит ущерб как интересам отраслевых компаний, так и интересам потребителей. Система регулирования не стимулирует энергосбережение и тормозит структурную перестройку экономики. Промышленность в России, дотируемая за счет энергетики, тратит энергии на рубль продукции примерно в два с половиной раза больше, чем в США, и в пять–семь раз больше, чем в европейских странах. В рамках нынешней системы регулирования цен, как уже отмечалось выше, в случае снижения издержек действует принцип «инициатива наказуема», когда регулирующая комиссия наказывает «отличившихся», назначая более низкий тариф на следующий период регулирования (19, с. 24).

Предлагалось множество альтернативных вариантов решения всех этих проблем. Например, рассматривались предложения о включении в тариф дополнительной инвестиционной компоненты, чтобы обеспечить целевое финансирование инвестиционных потребностей энергетической отрасли. Но все-таки остановились на самом радикальном: была признана необходимость реструктуризации холдинга ПАО «ЕЭС России» и либерализации рынка электроэнергии.

Основное содержание проекта реструктуризации, предложенного РАО ЕЭС

Идея рыночной реструктуризации РАО «ЕЭС России» впервые была сформулирована в августе 1998 г. на заседании совета директоров холдинга. В декабре 1999 г. совет директоров РАО «ЕЭС России» поручил председателю правления Анатолию Чубайсу подготовить к марту 2000 г. проект концепции реструктуризации электроэнергетики.

Первоначальная концепция реформирования отрасли, разработанная менеджментом РАО «ЕЭС России» в полном соответствии с либеральными моделями введения конкуренции на рынках услуг, предоставляемых естественными монополиями, основывалась на идее полного разделения передающих сетей и производящих мощностей. Для этого предполагалось в каждой региональной энергетической компании выделить две самостоятельные структуры — производящую и передающую. Выделенные из холдинга и затем приватизированные крупные генерирующие и сбытовые компании, по замыслу инициаторов проекта, должны будут конкурировать друг с другом за потребителя. По тому же принципу предлагалось разделить и региональные АО-энерго.

Эта концепция была ориентирована на создание в России «квазиконкурентного» рынка электроэнергии (единственно возможного в отраслях, являющихся естественными монополиями), поскольку лишала производителей доступа к средствам доставки электроэнергии — распределительным сетям, которые являются «неустранимо монопольными» по отношению к потребителю (16, с. 25).

Однако в дальнейшем под давлением определенных экономических структур и политических сил (региональных элит) концепция была изменена. Изменения свелись к тому, что из-под контроля и управления региональных энергетических компаний были выведены лишь магистральные сети, в то время как местные распределительные сети остались в их распоряжении. Тем самым монопольное положение структур РАО «ЕЭС России» не было устранено, а лишь перенесено с федерального на субфедеральный уровень (42, с. 72).

Концепция РАО «ЕЭС России» поступила в правительство летом 2000 г. В июле 2000 г. было принято решение о разработке госпрограммы структурных реформ в электроэнергетике. В ее основу была положена чубайсовская идея горизонтального разделения бизнеса. Однако правительство включило в свою программу значительно большее количество страховочных элементов — с тем, чтобы избежать обвального роста цен на электричество в ходе осуществления реформы и не допустить потери государственного контроля над магистральными сетями. Оказалось, правда, что сразу внести в программу достаточное число этих элементов не удалось. Уже в декабре 2000 г. программа реформы, авторство которой перешло уже к Минэкономразвития, подверглась жесткой критике со стороны А.Илларионова.

В январе 2001 г. по инициативе советника президента (А.Илларионова) при президиуме Госсовета была образована рабочая группа по вопросам реформирования электроэнергетики во главе с губернатором Томской области Виктором Крессом. Для анализа и аудита программы Минэкономразвития правительство пригласило консалтинговую компанию Arthur Andersen, которая представила в целом благоприятный отчет уже в апреле 2001 г. Группа Кресса разработала более десятка вариантов реформы, в том числе таких, где во главу угла ставились вертикально интегрированные комплексы (ВИКи). Однако в конечном счете правительство в мае 2001 г. остановило свой выбор на реформе электроэнергетики по Чубайсу и Грефу. В июле того же года премьер Михаил Касьянов окончательно одобрил именно этот вариант реформы. Согласно этому документу, уже с прошлого года часть электроэнергии (от 5 до 15%) через электрическую биржу предлагалось продавать по свободным ценам.

В РАО ЕЭС и Минэкономразвития сразу же приступили к реализации теперь уже правительственного плана. При совете директоров РАО «ЕЭС России» был создан комитет по реформированию. Его возглавил представитель миноритариев, член совета директоров РАО Дэвид Херн. 23 ноября 2001 г. было учреждено некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» (АТС). Учредителями АТС стали 28 организаций — как производителей, так и потребителей электроэнергии, в том числе РАО ЕЭС и его дочерние компании (16, с. 25).

Голоса в наблюдательном совете АТС разделены поровну между производителями и потребителями электроэнергии. Правда, пока само РАО ЕЭС и его дочерние структуры — региональные АО-энерго — выступают в роли как производителей, так и потребителей, поэтому в их руках и сосредоточено 50% голосов. Но в дальнейшем предполагается, что эта доля снизится до 25%.

В ноябре 2001 г. РАО «ЕЭС России» передало в Минэкономразвития свои предложения по организации десяти оптово-генерирующих компаний. В январе-феврале 2002 г. учреждаются в качестве 100-процентных «дочек» РАО ЕЭС Федеральная сетевая компания (ФСК) и Системный оператор (СО). В конце апреля правительство направляет в Думу пакет из шести законопроектов, которые должны обеспечить законодательную основу реформы. Наконец, в апреле 2002 г. скорректированный с учетом правительственных поправок вариант концепции был представлен совету директоров РАО «ЕЭС России» (там же).

Принципы предложенной РАО «ЕЭС России» реорганизации энергоснабжения и ее важнейшие характеристики можно свести к следующим основным пунктам:

1) реорганизация энергоснабжения будет осуществляться на основе дезинтеграции существующей вертикально интегрированной монополии с отделением видов бизнеса, в которых возможно использование конкурентных рыночных механизмов (генерация и сбыт электроэнергии), от монопольных видов бизнеса (транспорт и диспетчеризация);

2) сектор производства электроэнергии организуется в виде совокупности генерирующих компаний (около 15 межрегиональных и около 30 региональных компаний), включающих, помимо мощностей, входящих в настоящее время в РАО «ЕЭС России» и ГП «Росэнергоатом», все генерирующие станции, выделяемые из состава АО-энерго. Частные инвестиции предполагается привлекать прежде всего в эти генерирующие компании, действующие в условиях рынка и прозрачные для инвесторов;

3) в составе холдинга формируется Федеральная сетевая компания, включающая все системообразующие сети. На последующих этапах реформирования рассматривается возможность выделения этой компании из состава холдинга;

4) АО-энерго преобразуются в региональные распределительные компании, управляющие (на первых этапах реорганиза-

ции) региональными распределительными сетями, а также региональной сбытовой компанией. На последующих этапах с целью создания условий конкуренции на розничном рынке электроэнергии из состава АО-энерго будут выделены региональные сбытовые компании, которые должны играть роль «гарантирующих поставщиков», эти компании должны обслуживать любого обратившегося к ним платежеспособного потребителя, находящегося на данной территории;

5) организуется конкурентный рынок электроэнергии и мощностей, который основывается на реализации двух принципиально различающихся режимов взаимодействия поставщиков и потребителей, методов формирования тарифов и диспетчеризации поставок электроэнергии:

- заключение прямых договорных соглашений между поставщиками и крупными потребителями электроэнергии с реализацией режима поставок в соответствии с заключенными соглашениями и их оплатой по договорной цене;

- организация системы реализации конкурентных рыночных отношений, обеспечивающая текущую сбалансированность производства и потребления электроэнергии. В рамках этой системы осуществляется учет потока заявок производителей и потребителей с указанием объемов и цен спроса и предложения на поставки электроэнергии, фиксирующие изменения функционирования рынка в режиме, максимально приближающемся к реальному времени (в регламенте почасовых изменений). На основе учитываемого потока заявок устанавливаются текущие уровни тарифов, соответствующие величинам «равновесных цен»;

6) с целью создания единой вертикали управления энергоснабжением на базе центрального и объединенных региональных диспетчерских управлений (ЦДУ и ОДУ) организуется системный оператор (СО), монопольная деятельность которого контролируется государством. Основная задача СО — разработка и реализация суточных графиков нагрузки генерирующих мощностей, обеспечивающих надежность и качество поставок электроэнергии потребителям. Для регулирования коммерческой деятельности создается также администратор торговой системы (АТС), в функции которого, в частности, входит расчет уровней тарифов, балансирующих рынков в режиме почасовых изменений;

7) реорганизацию предполагается осуществить в несколько этапов. Основная задача первых этапов (2–3 года) — организация условий, обеспечивающих создание конкуренции на оптовом рынке электроэнергии. На завершающих этапах реорганизации (продолжительностью до 5 лет) — создание условий для либерализации не только оптового, но и региональных розничных рынков на основе реализации конкуренции между сбытовыми компаниями.

Ход реформы в электроэнергетике в 2001–2003 гг.

Первые шаги по реструктуризации холдинга

Реализация планов реструктуризации ПАО ЕЭС на практике сопровождалась многочисленными корректировками и компромиссами, связанными с необходимостью согласования экономических интересов различных политических группировок. В результате к 2001 г. региональные энергетические компании системы ПАО «ЕЭС России» оказались встроенными в полутеневой финансовый механизм, который позволял региональным властям через региональные энергетические комиссии влиять на местные финансовые потоки, а также приводил к различным злоупотреблениям в результате «игры цен» на электроэнергию и применения зачетных схем (18, с. 27).

В марте 2001 г. ПАО «ЕЭС России», казалось бы, вновь вернулось к идее вывода распределительных сетей из-под контроля региональных энергетических компаний. Предполагалось, что в будущем магистральные сети должны быть переданы создаваемой Федеральной сетевой компании, а распределительные — отойти некоему холдингу, 52% акций которого будут принадлежать Минимущество. Очевидно, что губернаторы, Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК), Минэнерго и ряд крупнейших акционеров ПАО «ЕЭС России» и региональных энергетических компаний (АО-энерго) выступают, как и прежде, резко против данной концепции. Поэтому реальное воплощение этой версии проекта реструктуризации российской электроэнергетики будет зависеть от позиции президента России.

В распоряжении ПАО «ЕЭС России» имеется еще один мощный ресурс для атаки на распределительные сети — причем в

союзе с региональными АО-энерго. Речь идет о перепродавцах электроэнергии для населения, которое является одним из самых дисциплинированных плательщиков. Перепродавцы, контролируемые, как правило, местными властями, исправно собирают средства с населения. При этом они очень часто накапливают гигантские долги перед региональными АО-энерго. Финансовые потоки перепродавцов непрозрачны, здесь есть широкое поле для злоупотреблений. РАО «ЕЭС России» намерено банкротить таких должников, забирать у них активы в виде сетей и поставлять населению электричество напрямую от региональных энергетических компаний (16, с. 25).

Особенно острая битва развернулась вокруг проекта Закона «Об электроэнергетике». Первоначально разработанный Минэкономразвития на базе предложений РАО ЕЭС законопроект предполагает обязательное применение рыночного механизма при поставках электроэнергии. Такое положение также ведет к разрушению нынешнего непрозрачного финансового механизма, действующего вокруг региональных энергетических АО, поэтому прохождение документа через Государственную думу, как будет показано ниже, сопровождалось жаркими баталиями между лоббистами, представляющими интересы противоположных сторон.

В марте 2002 г. совет директоров РАО «ЕЭС России» рассмотрел вопрос о ходе реализации основных направлений государственной политики реформирования энергохолдинга и определил приоритетные направления деятельности РАО в сфере реформирования на 2002–2003 гг., в том числе:

- участие в формировании принципов и правил работы оптового рынка на переходном этапе и в условиях конкуренции;

- создание участников оптового рынка (федеральной сетевой компании, системного оператора и оптовых генерирующих компаний) и обеспечение их подготовки к работе в условиях рынка;

- создание совместно с Администратором торговой системы (АТС) инфраструктуры (технического центра и платежной системы) для организации планирования и расчетов на оптовом рынке;

- завершение подготовительного этапа преобразований в дочерних и зависимых обществах (ДЗО) РАО «ЕЭС России»;

- подготовку проектов реформирования дочерних и зависимых обществ (ДЗО) и начало их реализации.

В рамках первого этапа реформирования была проведена инвентаризация имущества РАО «ЕЭС России» и региональных энергетических компаний (АО-энерго), осуществлены меры по финансовому оздоровлению, снижению издержек, реструктуризации кредиторской и дебиторской задолженности организаций отрасли, созданы некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии ЕЭС», ОАО «Федеральная сетевая компания ЕЭС», одобрено участие РАО «ЕЭС России» в ОАО «Системный оператор — ЦДУ ЕЭС», начаты преобразования в региональных энергетических компаниях (там же).

Предполагалось, что конкурентный рынок электроэнергии в объеме 5–15% общей продажи электроэнергии должен был появиться в стране уже к концу лета 2002 г. Председатель правления некоммерческого партнерства «Администратор торговой системы» Дмитрий Пономарев весной 2002 г. заявил: «Мы допускаем торги в таком объеме, который позволяет не нарушать сложившийся рынок электроэнергии в стране... Мы будем действовать в рамках ценовой политики, разрабатываемой Федеральной энергетической комиссией России для регулируемого рынка электроэнергии в стране». По словам Пономарева, он не думает, что на конкурентном рынке на первоначальном этапе цена будет сильно отличаться от регулируемого рынка. При этом он высказал мнение, что уже с 2004 г. влияние конкурентного рынка на розничные цены на электроэнергию будет более сильным, чем регулируемого рынка. «Если на оптовом рынке электроэнергии цены будут выше, то в перспективе и розничные цены на электроэнергию повысятся», — отметил глава АТС (там же).

Из-за острейшего противоборства политических сил процесс реформирования российской электроэнергетики постоянно затягивался. В 2002 г. было фактически приостановлено создание Федеральной сетевой компании, в которую, согласно плану реформирования РАО «ЕЭС России», должны были войти все российские магистральные электросети.

Тем не менее, некоторые подвижки все же происходили. Весной 2002 г. правительственная комиссия по реформированию электроэнергетики (под руководством вице-премьера Виктора Христенко) утвердила новый порядок ценообразования в российской электроэнергетике, который должен стать очередным шагом к созданию в России полноценного электроэнергетического рынка.

Председатель Федеральной энергетической комиссии Георгий Кутовой заявил, что документ, согласованный на комиссии Христенко, устанавливает правила ценообразования для поставщиков и обеспечивает равные права продажи на торгах равной доли электроэнергии в размере 5–15% для всех участников рынка.

Комиссия Христенко приступила также в 2002 г. к решению вопроса о создании системного оператора и разработке процедуры вывода сетей из-под контроля региональных энерго компаний.

Однако процесс реализации реформы на уровне региональных АО напоминает известную ленинскую формулу «шаг вперед, два шага назад». Для подготовки к реформе наиболее кризисных региональных АО-энерго РАО ЕЭС удалось создать шесть управляющих компаний: Средневолжскую межрегиональную управляющую компанию (СМУЭК), Кавказскую энергетическую управляющую компанию (КЭУК), Северную энергетическую управляющую компанию (СВУЭК), Дальневосточную управляющую компанию (ДВУЭК), «Волжский гидроэнергетический каскад» (ВоГЭК) и «ЕСН-энерго». (16, с. 25). Кроме того, в течение 2002 г. правление РАО ЕЭС рассмотрело и одобрило множество планов реформирования своих дочерних компаний. Совет директоров, включая всех представителей государства, одобрил эти планы.

Однако единственное, что удалось руководителям энергохолдинга, — создать подобие инфраструктуры, необходимой для функционирования в стране рынка электроэнергии. Осенью 2002 г. начались имитационные торги продукцией РАО «ЕЭС России». Созданы Федеральная сетевая компания (ФСК), объединяющая сети, и «Системный оператор», обеспечивающий диспетчерский контроль. А региональные компании продолжали работать по старинке (6, с. 4).

Реформирование региональных АО-энерго

Особое внимание при проведении реструктуризации электроэнергетического комплекса уделялось вопросам реформирования региональных энергетических компаний. Летом 2002 г. руководство РАО «ЕЭС России» предложило новую схему реорганизации сетевого хозяйства дочерних энергокомпаний, предусматривающую создание Единой национальной сети (ЕНС) и распределительных сетей. Суть новой схемы сводится к следующему.

Из каждого АО-энерго предлагалось выделить по две сетевых компании — магистральных и распределительных сетей — с пропорциональным участием в них всех акционеров АО на момент разделения. Во время переходного периода (до одного года) ими будет руководить единая управляющая компания. Впоследствии РАО ЕЭС передает Федеральной сетевой компании (ФСК) (своей 100%-ной «дочке») принадлежащие холдингу акции магистральных сетевых компаний. А все компании распределительных сетей войдут в единый холдинг, в котором после разделения РАО в 2004 г. 52% акций будет принадлежать Минимущество, а 48% — нынешним миноритариям РАО ЕЭС. Та же структура акционерного капитала к тому времени сложится и в ФСК. РАО ЕЭС предложило миноритариям одобрить новый вариант деления электросетей холдинга (3, с. 5).

Однако описанная схема реструктуризации сетевого бизнеса противоречит ранее принятому решению Совета директоров РАО ЕЭС, в принципе одобрявшему схему, при которой все сети АО-энерго выводятся в одну компанию, у которой ФСК впоследствии выкупит только магистральные сети.

Позиция правительства, от которого зависит утверждение данного плана, недостаточно внятно обозначена. Замминистра экономического развития Андрей Шаронов, входящий в комитет по реформированию, заявил: «У меня пока нет четкой позиции. Новая схема разделения сетей не была напрямую предусмотрена прошлым (от 2001 г. — *прим. авт.*) постановлением №526 (“О реформировании электроэнергетики”))» (9, с. 22).

При рассмотрении вопроса о реформировании региональных АО-энерго Совет директоров РАО ЕЭС выбрал «базовый» для всех АО-энерго вариант реформы, предусматривающий «зеркальный» раздел акций. Согласно этому варианту, на базе сегодняшних АО-энерго в 2003 г. предполагается создать генерирующие, сетевые и сбытовые АО, акции которых будут распределяться между акционерами пропорционально их участию в АО-энерго. Недостаточно проработанным остается вопрос, касающийся процедуры урегулирования долгов АО-энерго и их текущих финансовых потоков.

Типовые проекты реформирования энергосистем разрабатывались региональными энергетическими компаниями и поступали на рассмотрение в РАО ЕЭС. По данным РАО, типовой проект

предусматривает разделение каждой региональной энергокомпании на генерирующую и сетевую компании. Как альтернативный, рассматривался также типовой проект реформирования, при котором генерация и сетевые предприятия создаются как дочерние компании региональной энергосистемы. Согласно «базовому» варианту, планируется создание семи региональных сетевых компаний на основе сетей региональных энергокомпаний в пределах объединенных энергосистем. На базе электростанций региональных энергокомпаний малой и средней мощности планируется создать региональные генерирующие компании путем объединения электростанций трех-пяти энергосистем (32, с. 17).

По результатам рассмотрения в РАО «ЕЭС России» были одобрены проекты реформирования АО «Ивэнерго» (Иваново), Приокской территориальной генерирующей компании, выданы заключения и рекомендации по доработке проекта реформирования «Ярэнерго» (Ярославль). Во второй половине 2002 г. была разработана концепция реформирования юго-восточного региона Центра России («Липецкэнерго», «Воронежэнерго», «Тамбовэнерго», «Рязаньэнерго»), проект реформирования «Нижновэнерго» с возможным объединением с энергосистемами других регионов.

Так, проект создания Приокской ТГК предусматривает учреждение генерирующей компании на базе ТЭЦ Тульской, Калужской, Орловской, Брянской областей. Предполагается также создать две сетевые компании на базе входящих в эти энергосистемы сетей.

Аналогичные планы предполагается реализовать и в уральском регионе. По заявлению заместителя генерального директора ОАО «Свердловэнерго» Геннадия Никитина на совещании по планам реформирования энергокомпаний, состоявшемся весной 2002 г. в Екатеринбурге в окружном представительстве РАО «ЕЭС России» («Уралэнерго»), при реформировании «Свердловэнерго» на его базе будет организовано 5 акционерных обществ — ОАО «Свердловская генерирующая компания» (37% активов «Свердловэнерго»), ОАО «Региональная сетевая компания» (47% активов «Свердловэнерго»), куда войдет уже действующая Екатеринбургская электросетевая компания, ОАО «Екатеринбургская теплосетевая компания», ЗАО «Конкурентная сбытовая компания» и ОАО «Свердловская энергосервисная компания». Кроме того, по сообщению заместителя генерального директора «Уралэнерго» Алек-

сандра Смыка, на базе компании будет создан координационный центр по работе с компаниями, которые предстоит образовать в процессе реформирования энергокомпаний Уральского федерального округа.

Межведомственная комиссия при Главном федеральном инспекторе по Нижегородской области рассмотрела предложенный АО «Нижевоэнерго» эскизный проект реформирования энергокомпаний Нижегородской, Владимирской, Пензенской областей и Мордовии путем объединения их активов в холдинг. «Нижевоэнерго» предложила создать межрегиональную генерирующую компанию (МГК) по управлению девятью тепловыми электростанциями четырех регионов, в том числе пятью ТЭЦ в Нижегородской области, с общей установленной мощностью 2,492 тыс. мВт. Предполагается, что МГК будет принадлежать 100% акций четырех дочерних генерирующих компаний, состоящих из ТЭЦ и тепловых сетей. Объединенная компания будет заниматься производством электрической и тепловой энергии, а также транспортировкой и сбытом тепловой энергии. Предусматривается также создание двух межрегиональных сетевых компаний (МСК) по транспортировке и распределению электроэнергии, объединяющих электрические сети общей протяженностью 135 тыс. км, и четырех компаний по сбыту электроэнергии.

Острыми коллизиями между руководством РАО ЕЭС и Московским правительством сопровождалось рассмотрение проекта реорганизации московской энергосистемы, представленного АО «Мосэнерго» в конце марта 2002 г. Компромисса удалось достичь на основе программы реструктуризации «Мосэнерго», предусматривавшей разделение АО на генерирующую, сетевую, сбытовую и ремонтную компании. При этом акционеры «Мосэнерго», согласно проекту, получают акции всех новых компаний пропорционально своим нынешним долям (так называемый зеркальный вариант). Планируется также создать тепловую сетевую компанию: программа реструктуризации АО «Мосэнерго» предусматривает объединение тепловой сетевой компании с муниципальными тепловыми сетями в единую структуру. Руководство «Мосэнерго» весной 2002 г. заверило экспертов, что до октября 2002 г., т.е. до срока погашения московской энергокомпанией еврооблигаций на сумму 155 млн. долл., никакого разделения компании не произойдет. В связи с этим руководство «Мосэнерго» заявило, что компания не

планирует брать какие-либо кредиты или выпускать ценные бумаги для погашения еврооблигаций (27, с. 2).

В Центральном федеральном округе, по заявлению первого заместителя председателя правления РАО «ЕЭС России» Л.Меламеда, в процессе реструктуризации предполагается создать от шести до восьми территориальных генерирующих компаний установленной мощностью от 1,6 до 3,6 млн. кВт. Меламед особо отметил, что предложенный план реформирования является программой реализации государственной политики по разделению электроэнергетики на конкурентные и монопольные виды деятельности. Одним из результатов развития конкуренции в сфере генерации, сбыта и ремонта должно стать снижение издержек в этих областях и сдерживание роста цен на энергию для конечных потребителей.

В марте 2002 г. глава РАО ЕЭС А.Чубайс сообщил о подписании соглашения между Ханты-Мансийским автономным округом, Ямало-Ненецким АО, «Тюменьэнерго» и Тюменской областью о реформировании и реструктуризации «Тюменьэнерго» при участии РАО ЕЭС.

В 2002 г. РАО «ЕЭС России» решило навести порядок и в энергосбытовой сети, обслуживающей самых исправных плательщиков за энергию — население. Для этого энергохолдинг намерен забирать активы так называемых оптовых перепродавцов в счет их гигантского долга перед «дочками» РАО в 900 млн. долл. Оптовые потребители-перепродавцы владеют низковольтными сетями, позволяющими доставлять энергию конечным потребителям (например, населению). При этом они покупают энергию у региональных энергокомпаний по льготным ценам, а затем перепродают по более высоким. Как правило, энергосбытовые структуры находятся на балансах местных властей, которые предпочитают расходовать полученные от энергосбыта средства на свои цели, а не оплачивать поставки энергокомпаний. К регионам, где перепродавцы платят АО-энерго хуже всего, РАО ЕЭС относит Ульяновскую область (не более 50%), Смоленскую, Самарскую, Сахалинскую области (оплата от 16% до 26%).

В феврале 2002 г. зампред правления РАО ЕЭС Михаил Абызов заявил, что муниципальные энергосети, принадлежащие перепродавцам, необходимо передавать на баланс АО-энерго. РАО ЕЭС разрабатывает схему взыскания этих активов через суд

— за долги ОПП. По данным РАО ЕЭС, суммарная задолженность перепродавцов на конец января 2002 г. составила около 27,5 млрд. руб. (свыше 900 млн. долл.). Как отмечают представители РАО ЕЭС, один из вариантов изъятия их активов таков: сначала у муниципальных сбытовых предприятий заберут функции продажи энергии потребителям, оставив за ними функции транспортировки. Затем РАО хочет забрать на балансы АО-энерго и сетевое имущество муниципальных «сбытовиков».

Муниципальные власти, разумеется, не в восторге от планов РАО ЕЭС. Представитель администрации подмосковного города Раменское, пожелавший сохранить анонимность, заявил в интервью газете «Ведомости»: «Мы относимся к этой идее резко отрицательно. Если муниципальные активы отойдут к “Мосэнерго”, то их обслуживание не станет лучше, а мы потеряем около 30 млн. руб. выручки в год» (23, с. 2).

Комитет РАО «ЕЭС России» по вопросам реформирования при Совете директоров энергохолдинга обратился к правлению РАО с требованием внести ясность в вопросы управления оптовыми генерирующими компаниями. Как сообщил руководитель аналитического отдела Hermitage Capital Management, член комитета РАО «ЕЭС России» по вопросам реформирования Вадим Клейнер, председатель правления энергохолдинга Анатолий Чубайс заявил о намерении провести конкурсы на право управления оптовыми генерирующими компаниями с правом последующего выкупа 25–50% акций ОГК. По мнению Клейнера, это заявление противоречит смыслу проводимых в электроэнергетике преобразований (13, с. 5).

В поисках инвестиций и новых возможных вариантов привлечения средств на реструктуризацию электроэнергетики РАО «ЕЭС России» использует новые формы привлечения инвесторов. В частности, предполагается продать пакет акций Псковской ГРЭС стратегическому инвестору. Кроме того, по заявлению А.Чубайса, создаваемые генерирующие компании будут выставлены на тендер на право управлять ими. Те компании, которые будут справляться с управлением, будут получать право-опцион на получение в собственность до 25% акций этих энергокомпаний. Первая такая генерирующая компания должна была быть выставлена на тендер в начале 2003 г. Кроме того, в числе инвестиционных проектов РАО «ЕЭС России» — Северо-западная ТЭЦ. По ней был прове-

ден тендер на продажу 25% акций с последующим правом покупки победителем еще 25% акций, но уже под конкретные инвестиционные условия (доведение мощностей этой парогазовой ТЭЦ до 850 МВт) (28, с. 8).

Законодательная работа по реформированию электроэнергетики в 2002–2003 гг.

Первоначальный пакет законопроектов, нацеленных на регулирование естественных монополий, был представлен правительством на рассмотрение в Государственную думу весной 2002 г. В пакет входили проекты законов «Об электроэнергетике», «Об энергосбережении», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», поправки в Закон «О естественных монополиях» и в Гражданский кодекс. Ключевым в этом пакете был проект Закона «Об электроэнергетике», который долгое время не удавалось согласовать между Минэкономразвития и Минэнерго. Минэкономразвития, предложившее этот законопроект, утверждало, что он позволит сократить издержки РАО «ЕЭС России» на 60 млрд. руб. и заложит основу рынка электроэнергии (9, с. 22).

По словам замминистра экономического развития Андрея Шаронова, законопроект утверждает основы и правила работы рынка электроэнергии. В нем подробно прописаны условия, при которых государство имеет право вмешиваться в свободное ценообразование: в условиях отсутствия конкуренции, в том числе и в силу технологических причин при «временном дефиците электроэнергии в отдельных зонах оптового рынка». В этих условиях торги электричеством будут прекращаться, и государство будет устанавливать свои цены.

Противниками законопроекта выступили «Росэнергоатом» и ФЭК (20, с. 3). Критики были недовольны отсутствием механизма выделения государству его доли в системном операторе и Федеральной сетевой компании, а доля государства в акционерном капитале РАО ЕЭС в 51% была признана недостаточной: фактический контроль, заявляли оппоненты законопроекта, все равно остается у РАО ЕЭС, поскольку остальные акционеры разобщены. Парируя эти возражения, Андрей Шаронов заявлял, что Закон бу-

дет действовать в условиях «новой энергетики», когда РАО «ЕЭС России» уже прекратит свое существование.

Одно из основных положений Закона «Об электроэнергетике» — обязательность участия крупных производителей и потребителей в биржевой торговле, в ходе которой реализуется 100% электроэнергии. Это, по мнению разработчиков, позволит обеспечить прозрачность финансовых потоков в электроэнергетике и сломать различные полутеневые схемы, когда потребители получают электроэнергию по разным ценам, что способствует злоупотреблениям. Проект закона «Об электроэнергетике» предусматривал жесткие сроки дерегулирования рынка электро-энергии — до 1 июля 2004 г. (46, с. 3).

Комментируя представленный пакет законопроектов, первый заместитель председателя правления РАО «ЕЭС России» Л.Меламед отметил, что в случае принятия всего пакета «государство будет по-прежнему контролировать магистральные и распределительные сети, а также предприятия, выполняющие диспетчерские функции... Остальные подразделения РАО «ЕЭС России» будут выводиться на конкурентный рынок».

Говоря о перспективах реформы на региональном уровне, Меламед отметил, что в течение ближайшего периода предполагается создать генерирующие предприятия, сетевые компании, сбытовые и ремонтные предприятия в качестве самостоятельных юридических лиц. На следующем этапе, в 2003–2004 гг., на базе этих предприятий предполагается сформировать межрегиональные объединения «по видам их деятельности».

В марте 2002 г. к рассмотрению блока законов, связанных с реформированием РАО «ЕЭС России», приступила Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям. Правительство поддержало вариант реформирования, предложенный Анатолием Чубайсом, и работу по правовому обеспечению и реформированию электроэнергетического комплекса страны планировалось завершить к концу 2002 г. (40, с. 9).

Комиссия Совета Федерации рассмотрела поправки к Законам «Об энергосбережении» и «О государственном регулировании тарифов на тепловую и электрическую энергию». В проекте Закона «О государственном регулировании тарифов на тепловую и электрическую энергию» предусматривалось расширение применения в электроэнергетике свободных (рыночных) цен и ограничение

сферы государственного регулирования цен только видами деятельности, где отсутствуют условия для конкуренции. Кроме того, законопроект устанавливал положение, согласно которому регулирование тарифов на электрическую энергию и услуги, оказываемые субъектам электроэнергетики, должен осуществлять единый федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный правительством. Комитетом по энергетике, транспорту и связи Государственной думы была создана рабочая группа, которая должна была установить единые тарифы для естественных монополий при утверждении бюджета на очередной год (29, с. 2). «Этот законопроект очень логичен и наверняка будет поддержан после доработки комиссией Совета Федерации», — заявлял весной 2002 г. председатель Комиссии Совета Федерации Одинцов.

В тот момент казалось, что реформе электроэнергетики уже дан «зеленый свет». Однако дальнейшее развитие событий показало, что вся борьба вокруг законодательного обеспечения процесса реструктуризации отрасли еще впереди.

Критика проекта реструктуризации электроэнергетической отрасли, разработанного в РАО ЕЭС

Концепция реформы электроэнергетики «по Чубайсу» встретила ожесточенное сопротивление как в среде энергетиков, так и среди ряда крупных потребителей. Несмотря на то, что в феврале 2003 г. пакет законов, запускающих реформу, получил одобрение Государственной думы (см. ниже), споры продолжаются до сих пор. Некоторые энергетики вообще были против проведения реформы, предлагая оставить все как есть, но увеличив при этом государственные инвестиции в отрасль (12, с. 3). Эту идею всерьез никто не воспринял, так как правительство собирается сокращать госрасходы, а не увеличивать их.

Более серьезными противниками оказались хозяева алюминиевой промышленности — отрасли, которая в силу своей технологической специфики является одной из наиболее энергоемких. Не случайно компании «Базовый элемент» и СУАЛ являются крупнейшими после государства совладельцами АО «Иркутскэнерго». Под контролем «Базового элемента» находится и «Красноярскэнерго». «Алюминиевых королей» не устраивает горизонтальный принцип раздела рынка электроэнергетики. Они пред-

почитают сохранить свои компании в виде вертикально интегрированных (ВИК), где производство, передача и продажа электроэнергии сосредоточены в одних руках.

Обеспокоены были и многие миноритарные акционеры РАО ЕЭС. Они опасались еще большего снижения стоимости акций в результате непредвиденных сложностей при осуществлении реформы (по некоторым оценкам, акции энергетических компаний России оцениваются ниже их западных аналогов более чем в 10 раз (15, с. 3). Кроме того, многие из них не были согласны с основными принципами реформы по Чубайсу.

Но даже те миноритарные акционеры, которые в принципе поддерживают идеологию и концепцию реформирования отрасли, выражают определенные опасения в связи с возможными издержками процесса реструктуризации. По признанию одного из таких акционеров, члена Совета директоров РАО «ЕЭС России», управляющего директора Halcyon Power Fund Дэвида Херна, его волнуют несколько критериев: четкий, последовательный план реформ; сохранение прав собственников в процессе реструктуризации; рынок, который позволяет эффективным, хорошо управляемым компаниям зарабатывать прибыль; достаточная ликвидность акций компании (44, с. 7).

Группы влияния достаточно сильны — и каждая сама по себе, и тем более вместе. Многие трудности прохождения энергетических законов в Думе, по мнению первого замминистра финансов Алексея Улюкаева, объясняются неспособностью правительства в течение всего периода работы над законопроектами о реструктуризации естественных монополий сломить сопротивление мощных лоббистских групп, противодействующих идеологии и концепции реформы электроэнергетики (16, с. 25).

Одним из наиболее последовательных и влиятельных критиков проекта реструктуризации отрасли, предложенного руководством РАО ЕЭС АО во главе с А.Чубайсом, оказался советник президента по экономическим вопросам Андрей Илларионов. Суть позиции А.Илларионова сводится к тому, что предложенные компанией реформы не приведут к сколько-нибудь существенному изменению ситуации, при которой РАО «ЕЭС России» как был, так и останется монополистом (21, с. 32). Одним из наиболее веских аргументов, приводимых советником президента, является его утверждение о том, что система менеджмента в РАО ЕЭС отличает-

ся низкой эффективностью: об этом, по его мнению, свидетельствует резкое падение капитализации компании (с 13,6 млрд. долл. в 1998 г. до 5,2 млрд. долл. в 2000 г.). А.Илларионов утверждает, что если реформа будет развиваться по предложенному РАО ЕЭС сценарию — с выделением в единую компанию монопольной составляющей электроэнергетики (сетей) и выходом всех генерирующих компаний на открытый рынок, это не позволит обеспечить здоровую конкуренцию в отрасли (41, с. 2). По его мнению, единственным и обязательным условием формирования конкурентного рынка электроэнергетики может быть лишь сохранение в отрасли после демонополизации вертикально интегрированных компаний (33, с. 25). Кстати, во многом именно поэтому позиция Илларионова нашла широкую поддержку среди руководителей алюминиевой отрасли и других отраслей, особенно нуждающихся в дешевой электроэнергии.

Похоже, что критический подход к реформе советника президента оказал определенное влияние на изменение позиции Президента России по вопросу реструктуризации отрасли. Скорее всего, не последнюю роль в этом сыграл и политический фактор: 2003 год — предвыборный, поэтому подвергать себя даже минимальному риску никто не хочет. По мнению ряда экспертов, чем ближе сроки выборов, тем больше реформа электроэнергетики приобретает политический оттенок. Другими словами, о спасении энергетики ради самой энергетики реформаторы уже мало задумываются (там же).

Наиболее жесткое сопротивление проекту реформы энергетической монополии было оказано в Думе со стороны фракции КПРФ. Один из лидеров КПРФ, известный экономист Сергей Глазьев, фактически предъявил разработчикам обвинение в непрофессионализме. По утверждению Глазьева, за все время обсуждения пакета законопроектов со стороны сторонников реструктуризации существующей энергосистемы не прозвучало ни одного обоснованного аргумента в пользу эффективности предложенной модели, не было представлено ни одного серьезного анализа, подтверждающего положительный эффект от запланированного разрушения вертикально интегрированных связей. Не разрабатывались и прогнозы состояния отрасли после осуществления такой реформы.

Приватизация и акционирование электроэнергетики в 1992–1993 гг. не улучшили положения отрасли, подорванного общим падением промышленного производства. Наоборот, утверждает Глазьев, «образование АО-энерго нарушило целостность единой электросистемы страны, повлекло необоснованный рост затрат на производство электроэнергии». В первую очередь стали использоваться местные, как правило, менее мощные и значительно более затратные тепловые станции. Местные ТЭЦ, прежде работавшие только в холодное время года, когда возрастал спрос на электроэнергию, стали использоваться и летом, что также увеличило издержки. Мощности крупных электростанций вследствие снижения объемов «забора» энергии из федеральных бассейнов оказались в некоторых регионах загруженными только наполовину. Атомные электростанции, дающие дешевое электричество, недогружены на 10%. Зато тепловые теперь сжигают значительно больше органического топлива, чем в прежние годы, лишая государство потенциальной экспортной выручки за это напрасно растраченное топливо. Страна от такой реорганизации получает двойной отрицательный эффект — необоснованное удорожание электроэнергии и «недостачу» экспортной прибыли.

Глазьев заявил, что в последнее десятилетие ситуация в электроэнергетике стала проблемой, требующей неотложного решения. Большинство электростанций России, введенных в строй в 60–70-х годах прошлого века, устарели. На тепловых станциях половина генерируемых мощностей исчерпает свой ресурс к 2010 г. Четверть из них уже невозможно будет ремонтировать. На атомных и гидроэлектростанциях за это время закончатся сроки службы 20–40% оборудования. Не менее остра ситуация и в сетевом хозяйстве, пропускная способность которого сокращается. По оценкам, в ближайшие десять лет на замену и модернизацию устаревших мощностей придется затратить около 50 млрд. долл.

Государству необходимо обеспечить не только приток инвестиций для замены выбывающих основных фондов, но и гарантировать доступность и качество поставки электроэнергии всем потребителям. И осуществлять это придется при одно-временном проведении модернизации и неизбежном удорожании топлива. Задачи весьма сложные, но их вполне можно было бы решить, имея ту степень управляемости энергетической системой, которая существовала 15 лет назад (СР).

Смысл реформы, инициированной Чубайсом, резюмирует Глазьев, заключается в том, «чтобы приватизировать, как водится, за бесценок наиболее эффективные электростанции и уйти от ответственности за разорение отрасли в последние годы. И результат от реализации мероприятий будет прямо противоположным заявленным целям реформы электроэнергетики» (2, с. 3).

Решительным и принципиальным критиком проекта реорганизации электроэнергетической отрасли выступил и другой известный экономист — Михаил Делягин. Все варианты реформы, заявил он, нацелены на интересы руководителей монополий, а не страны, и сводятся к бесконечному механическому повышению тарифов (с мая 2000 г. только на электроэнергию они выросли более чем в 1,6 раза!) и снятию ответственности с «последних олигархов». При этом реформаторы последовательно игнорируют целый ряд вполне естественных и самоочевидных требований здравого смысла. Так, не может вызывать сомнений необходимость обоснования реформы. Надо понимать, что и зачем будут делать с естественными монополиями. Недопустима ситуация, когда идея о разделении РАО «ЕЭС России» пропагандируется без внятного описания распределения между новыми компаниями финансовых потоков и, соответственно, инвестиционных ресурсов. Еще при разукрупнении предприятий в 1992–1994 гг. эта ошибка, утверждает М.Делягин, привела к уничтожению многих из них.

Критикуя логику реструктуризации по Чубайсу, Делягин утверждает, что в результате ответственность за обеспечение той или иной территории энергией будет нести не РАО «ЕЭС России», а частный и, как правило, иностранный инвестор.

«Отстаиваемая правительством реформаторов программа реформ естественных монополий, — пишет Делягин, — игнорирует целый ряд их самоочевидных особенностей. Главное состоит в том, что естественные монополии — структурообразующие элементы экономики, обеспечивающие к тому же единство страны. Это не субъекты рынка, но его основа. Это поле, а не футболисты. Главная функция естественных монополий — обеспечение остальной экономике условий развития. Поэтому объективная цель государства — минимизация тарифов при достаточной надежности. Сами естественные монополии не понимают этого: так, устав РАО «ЕЭС России» определяет ее цель как максимизацию прибыли».

Реформа естественных монополий не должна вести к разрушению единства технологического комплекса, так как это приведет к опасному для всей страны падению их эффективности. Ожидаемый рост тарифов означает подрыв конкурентоспособности страны (поэтому ее стратегические конкуренты на Западе и поощряют стремление повысить тарифы под видом реформ), заявляет М.Делягин. Главный критерий эффективности реформы заключается в том, приведет ли она «при прочих равных условиях» к повышению тарифов и к подрыву модернизации России или же она стабилизирует тарифы и станет основой роста (как в 1999–2000 гг.).

С этой точки зрения принципиально, что первым шагом должно стать обеспечение полной финансовой прозрачности как самих естественных монополий, так и аффилированных с ними структур в России и за рубежом. Без этого нельзя понять, как устроена реформируемая естественная монополия. Более того: условием любого роста ее тарифа должна стать полная финансовая прозрачность. Нельзя проводить реформы «вслепую». Последствия «преобразований ради преобразований» по принципу «семь раз отрежь, один раз отмерь», подытоживает М.Делягин, хуже любой монополии.

Таким образом, главным недостатком концепции демополизации и дерегулирования отрасли, по мнению большинства критиков, является явно недостаточная для России аргументация преимуществ конкуренции по сравнению с регулируемой монополией как с точки зрения повышения эффективности эксплуатации и развития систем энергоснабжения, так и с точки зрения выполнения многих социальных требований (охрана окружающей среды, обеспечение заведомо убыточного энергоснабжения депрессивных районов, электрификация села и т.п.) (53, с. 127–128).

Критики обращают внимание на тот факт, что в ряде стран Европы (Франции, Португалии и некоторых других) государство пока воздерживается от организации конкурентного рынка электроэнергии. В то же время в США (в Калифорнии), где реализовалась схема реструктуризации на основе введения конкуренции на оптовом и розничном рынках, разразился скандал с массовыми протестами потребителей. Либерализация рынка электроэнергии привела в Калифорнии к резкому росту тарифов. В связи с этим

кризисом некоторые энергогенерирующие компании были обвинены в самом жестоком на протяжении американской истории обмане потребителей и стали ответчиками на судебных процессах, где говорилось о тайном сговоре с целью искусственного увеличения цен на электроэнергию и газ. Федеральная энергетическая комиссия США приняла меры по переводу конкурентного рынка Калифорнии в режим функционирования с регулированием тарифов. Даже в Великобритании, стране-родоначальнице конкуренции на рынках электроэнергии, Северная Ирландия ввела конкуренцию лишь на оптовом рынке, а Шотландия продолжает использовать вертикально интегрированную монополию энергоснабжения. Некоторые эксперты особо подчеркивают опасность введения конкурентных отношений в странах с низкой рыночной культурой (43, с. 1).

Еще одним существенным недостатком предлагаемой организации конкуренции на оптовом рынке электроэнергии, по мнению критиков, является ослабление контроля со стороны государственных органов (ФЭК России) за установлением индивидуальных расчетных цен электростанций, выведенных на ФОРЭМ, и прекращение использования на нем усредненных уровней цен. Предлагаемое формирование тарифов с ориентацией их уровней на величину «равновесных цен» должно привести к резкому росту тарифов за счет их определения по стоимостным характеристикам худших электростанций, замыкающих баланс электроэнергии (цены равновесия, в отличие от средневзвешенных цен, определяются по ценам замыкающих производителей, т.е. самых дорогих из включенных в баланс электроэнергии) (30, с. 1).

С учетом факторов роста цен на электроэнергию, связанных с необходимостью модернизации основных производственных фондов, степень износа которых, как уже отмечалось выше, достигла 50–60%, а также с учетом ожидаемого роста цен на природный газ в 2–2,5 раза, тарифы на электроэнергию, ориентированные на замыкающие генерирующие источники, могут возрасти в три раза и более. Впрочем, сильнее всего от этого пострадает металлургическая отрасль, которая благодаря мировой конъюнктуре сейчас имеет возможность наращивания инвестиций в энергосберегающие технологии.

Создание законодательной базы для запуска

процесса реструктуризации РАО ЕЭС

Итогом борьбы между различными противоборствующими группировками стало внесение ряда существенных поправок в первоначальные варианты проектов основных законов пакета, представленного на утверждение Государственной думой. Окончательный правительственный пакет включает базовый Закон «Об электроэнергетике», поправки во вторую часть Гражданского кодекса, законы «О государственном регулировании тарифов», «Об энергосбережении», «О конкуренции» и «О естественных монополиях», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...».

В преддверии рассмотрения Госдумой пакета законопроектов о реформе электроэнергетики во втором чтении в него было внесено более 1800 поправок (14, с. 4). В частности, Законом «Об электроэнергетике» правительству отныне предоставлены широкие полномочия в области регулирования рынка электроэнергетики — вплоть до применения весьма суровых мер к поставщикам энергии — монополистам (производящим 35% энергии и более в пределах одной ценовой зоны) — путем введения государственного регулирования цен сроком до полугода или даже принудительного расчленения монополиста.

В законопроекте «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» полномочия правительства еще более расширены. В частности, если первоначально предполагалось, что электроэнергетический рынок должен сформироваться к 1 июля 2005 г., то теперь самому правительству будет предоставлено право решать, как проводить реформы и когда завершать переходный период (8, с. 3).

Иными словами, к сфере компетенции правительства отнесены все вопросы, касающиеся регламентирования функционирования оптового рынка; разделения субъектов рынка на сетевые и генерирующие компании (кроме «гарантирующих поставщиков»); введения в силу договоров между производителями электроэнергии и «гарантирующими поставщиками» на поставку населению в течение трех лет не менее 35% электроэнергии по регулируемым ценам; определения сроков отмены ограничений для поставщиков по предельному объему энергии, поставляемой по нерегулируе-

мым ценам; установления сроков введения свободных цен на электроэнергию субъектами федерации, и пр.

Более того, в законе «Об электроэнергетике» имеется ссылка на то, что при необходимости эта отрасль может регулироваться и указами Президента.

Среди других принципиальных поправок, внесенных в процессе обсуждения представленных законопроектов в Думских комитетах: предоставление регионам права осуществлять контроль деятельности так называемых гарантирующих поставщиков (т.е. тех, кого правительство обяжет при любых обстоятельствах поставлять электроэнергию населению); сохранение за региональными энергетическими комиссиями права участвовать в регулировании цен на местах наряду с федеральной комиссией; введение антимонопольного регулирования не только на оптовом, но и на розничном рынке электроэнергии (7, с. 2).

Кроме того, чтобы государственные монополисты — Федеральная сетевая компания (ФСК) и Системный оператор (СО) — не допускали дискриминации инвесторов, вкладывающих деньги в магистральные сети, было установлено, что норма доходности на вложенный капитал должна быть одинаковой и для указанных государственных компаний, и для частных инвесторов. При этом при расчете доходности в законопроекте «Об электроэнергетике» предлагается учитывать всю прибыль ФСК и СО, «независимо от источников ее формирования и целевого назначения».

Две другие важнейшие поправки, внесенные правительством с подачи А.Илларионова — главного «системного» критика проекта реструктуризации отрасли «по Чубайсу», касаются вертикально интегрированных компаний в отдельных регионах и крупных миноритариев.

Во-первых, правительство сохранило вертикально интегрированные компании в энергодефицитных регионах, перманентно испытывающих энергетический кризис (таких, например, как Дальний Восток), хотя первоначально предполагалось, что все АО-энерго будут разделены на генерирующие, сбытовые и сетевые компании. С точки зрения решения задачи либерализации рынка, разделение вертикально интегрированных компаний является обязательным условием для развития конкуренции внутри отрасли. Однако, по оценке аналитика компании UFG Дерека Уивинга, в регионах, о которых идет речь в поправке, на сегодняшний день от-

сутствуют технические условия для развития конкуренции в области выработки электроэнергии. Кроме того, из-за бедности населения и низкой платежной дисциплины потенциальные поставщики электроэнергии вряд ли будут заинтересованы вступать в конкурентную борьбу с местными АО-энерго (14, с. 1). Поэтому внесение данной поправки, по сути, не искажает главной идеологии начинающегося процесса реструктуризации отрасли в целом.

Во-вторых, было предложено существенно укрепить права принятия ответственных решений государством как одним из собственников холдинга — разумеется, за счет ущемления прав миноритарных акционеров самого РАО ЕЭС и его региональных «дочек». Согласно принятой поправке, решение о реорганизации может приниматься теперь уже не 75%+1 голосующими акциями, а простым большинством. Это позволит государству полностью контролировать процесс реструктуризации, не оглядываясь на миноритариев энергокомпаний. Между тем, если судить только по информации, просочившейся в прессу, крупные российские компании, занятые в нефтяной и алюминиевой промышленности, в преддверии реструктуризации купили блокирующие (25%+1 акция) пакеты по меньшей мере шести АО-энерго. Не исключено, что на самом деле таких компаний значительно больше (14, с. 2).

Согласно законопроекту «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...», в целях дополнительной социальной защиты населения производителей электроэнергии обязали заключить долгосрочные (до трех лет) контракты с гарантирующими поставщиками. Правительство, которое будет определять условия договоров, может обязать производителей поставлять гарантирующим поставщикам (по регулируемым ценам) до 35% вырабатываемой энергии. Правительству также дано право определять территории, в границах которых можно переходить к нерегулируемому рынку электроэнергии, т.е. право делать заключение, действительно ли на той или иной территории существует настоящая рыночная конкуренция, или нет. Наконец, было решено в дополнение к запрету на приватизацию атомных станций ввести ограничения на приватизацию гидроэлектростанций (24).

Оценивая «по горячим следам» предварительные итоги многолетней борьбы вокруг острейшей для страны проблемы реструктуризации РАО ЕЭС, нельзя не признать, что руководству холдинга пришлось пойти на существенные, во многом принципиальные

уступки своим оппонентам в правительстве, Думе и в региональных элитах. По словам председателя комитета по экономической политике Совета Федерации Валентина Завадникова, решение о принятии законопроектов во втором чтении было исключительно политическим. «Как только была дана отмашка, — заявил сенатор, — Дума проголосовала за реформу» (47, с. 6).

Нельзя сказать, что идея демонополизации отрасли «по Чубайсу» оказалась выхолощенной. Но внимательное изучение законопроектов, принятых на момент написания настоящего обзора во втором чтении в Думе, позволяет заключить, что правительству (по-видимому, не без негласной поддержки Президента) удастся провести такие законы, которые позволят с помощью оперативных регуляторов полностью держать под контролем процесс реструктуризации отрасли и даже, при необходимости, в любой момент развернуть его в обратную сторону. По мнению заместителя министра экономического развития Андрея Шаронова, принятые законопроекты более консервативны, чем первоначальные варианты концепции реструктуризации РАО ЕЭС. Однако, по оценке Шаронова, в целом законопроекты «не нарушают концепцию реформы» (7, с. 2).

Косвенным подтверждением того, что победил в конечном счете «сверхосторожный» вариант реформирования отрасли, может служить и заявление министра экономического развития Германа Грефа, сделанное им по результатам голосования в Думе, о том, что переходный период «будет продлен до 2008 года» (8, с. 1).

Перспективы и ожидаемые последствия реструктуризации, проводимой в соответствии с принятыми в 2003 г. законами

Окончательное принятие Думой и Советом Федерации, утверждение Президентом пакета новых законов, регулирующих процедуры реструктуризации естественных монополий, и в первую очередь РАО ЕЭС, отнюдь не означает, что рыночные механизмы в естественно-монополизированных отраслях начнут работать уже

завтра. Потребуется довольно продолжительный период, прежде чем на основании норм, заложенных в базовых законах, будут разработаны инструментальные подзаконные акты, детально регулирующие все механизмы введения конкуренции на монополизированных рынках.

На формирующемся рынке электроэнергетики ключевым агентом, в частности, является некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электрической энергии» (АТС) — именно на этой торговой площадке будут проходить свободные торги электроэнергией. Председатель правления АТС Дмитрий Пономарев, оценивая в начале 2003 г. возможные перспективы демонополизации энергетического рынка, заметил, что после принятия пакета базовых законов правительству предстоит еще утвердить правила и основные принципы проведения торгов в конкурентном секторе, а Федеральной энергетической комиссии (ФЭК) понадобится внести существенные изменения в старые либо принимать новые документы (36, с. 28).

Одна из острейших проблем, связанных с формированием конкурентного рынка в отрасли электроэнергетики, — это, безусловно, проблема тарифов. Пока еще сложно предсказать, каким образом могут измениться тарифы после того, как произойдет либерализация части рынка энергоуслуг.

На начало 2003 г. в России действовал тариф, складывавшийся из двух элементов. Первый элемент — непосредственно плата за произведенную электроэнергию. Второй элемент — так называемая плата за мощность, которая теоретически должна взиматься даже в том случае, если электростанция не будет работать. Средний уровень тарифа на ФОРЭМ составлял в начале 2003 г. 30–40 коп. без НДС за 1 кВт/ч (с учетом платы за мощность).

По оценкам Д.Пономарева, с образованием свободного сектора рынка плата за мощность сохранится, и в целом цена 1 кВт/ч электроэнергии окажется на несколько процентов выше тарифа ФОРЭМ (из-за маржинального ценообразования) (35, с. 7). Но поскольку право доступа на ФОРЭМ имеется далеко не у всех (число участников ФОРЭМ ограничено), а региональные энергетические комиссии устанавливают для промышленных потребителей достаточно высокие тарифы за оплату электричества, порой вдвое-втрое превышающие средний тариф ФОРЭМ, то, естественно,

промышленный сектор будет заинтересован в том, чтобы иметь возможность купить электроэнергию по более низкой цене, даже если она окажется немного выше, чем на ФОРЭМ (36, с. 28).

Нелишне отметить здесь, что в распоряжении АТС имеется достаточно эффективная система тарифного мониторинга, которая позволяет просчитывать цену отдельно для каждого энергетического узла (всего таких узлов в стране свыше 5 тыс.). В каждом узле будет устанавливаться своя цена, которая будет зависеть не только от количества потребителей, привязанных к этому узлу, но и от пропускной способности сетей: там, где мощностей не будет хватать и возникнет «пробка», цена окажется выше.

Очевидно, что при выбранном варианте реструктуризации снижение тарифов на электроэнергию произойдет не скоро. Вначале, предупреждал председатель правления РАО ЕЭС А.Чубайс, тарифы на энергию неизбежно должны вырасти, поскольку в системе, унаследованной от советских времен, они искусственно занижены. Но затем, по мере формирования в отрасли свободного рынка, тарифы, по утверждению руководства РАО ЕЭС, должны стабилизироваться. Магистральные сети и диспетчерское управление должны стать уменьшенной копией нынешнего холдинга, но с гораздо более жестким государственным контролем. Правда, до полной ликвидации холдинга РАО «ЕЭС России» сетевая и диспетчерская компании должны, по настоянию руководства РАО ЕЭС, оставаться его стопроцентными «дочками». Государство же получит их акции в соответствии с принципом зеркального раздела акционерного капитала РАО (16, с. 25).

В результате реформы свободный сектор рынка охватит всю страну — и европейскую часть, и Сибирь — за исключением Дальнего Востока и Восточной Сибири, где введение конкурентного рынка невозможно из-за нехватки мощностей и неразвитости инфраструктуры. Именно рынок, по замыслу инициаторов реструктуризации, должен определить справедливую цену для каждого участника торгов. Кроме того, именно свободный рынок будет выявлять те потребительские зоны, где требуется по-строить электростанцию либо проложить дополнительные сети (45, с. 11).

* * *

Заключение

Чем продуманнее проводилась приватизация, чем тщательнее государство разрабатывало механизмы контроля естественных монополистов, регулирования их деятельности и рынков, тем быстрее компании переходили от дележа собственности, захвата контроля над финансовыми потоками, борьбы за менеджмент между группами акционеров и прочих контрпродуктивных действий к организации регулярного эффективного менеджмента.

В итоге газовый монополист — ОАО «Газпром» — наилучшим образом преуспел на международном рынке, где ему пришлось выдерживать острейшую конкуренцию с транснациональными корпорациями. Деятельность же этой компании на регулируемом внутреннем рынке и в сфере политически контролируемых операций в ближнем зарубежье оказалась явно неэффективной (25, с. 5).

Энергетический монополист, РАО «ЕЭС России», пока еще находится в стадии организации систематического менеджмента: компания переживает сложный период преодоления феномена приватизационного конгломерата — она лишь формирует организационную структуру управления, упорядочивает ответственность, налаживает контроль над финансами. Концепция реструктуризации компании определилась лишь в конце 2002 — начале 2003 г. В результате РАО «ЕЭС России» продолжает испытывать экономические трудности, перспективы преодоления которых далеко не всегда выглядят обнадеживающими.

Государственные монополисты ведут неэффективную инвестиционную политику. Испытывая острый дефицит в капиталовложениях, они позволяют себе вкладывать средства в масштабные и неоднозначные проекты («Сибур», Богучанская ГЭС и др.), а также в неэффективные непрофильные бизнесы (СМИ).

И «Газпром», и РАО «ЕЭС России» испытывают на себе давление нерациональной политики государственного регулирования цен и тарифов, налоговой системы, политических вмешательств в их деятельность, волюнтаризма, чехарды с назначением топ-менеджеров.

Государственная политика с 1998 г. заключалась в сознательном занижении цен на электроэнергию и газ: фактически «Газпром» и РАО «ЕЭС России» в течение последних лет дотировали

всю отечественную экономику. Помимо этого, государство, по существу, вплоть до недавнего времени сохраняло в естественных монополиях затратный экономический механизм со всеми вытекающими из этого пороками. В частности, у естественных монополистов по-прежнему отсутствуют экономические стимулы снижения издержек производства — рыночные механизмы не развиты, а государство не имеет достаточных возможностей для действенного контроля над издержками (25, с. 7).

Недостаточно проработана пока и правовая база реформирования естественных монополий. Наиболее болезненно это сказывается на положении госсектора: Минэнерго и МПС пока по-прежнему остаются хозяйствующими министерствами. В результате размыта ответственность за принимаемые решения — между министерствами, корпорациями-монополистами и региональными властями.

Несмотря на то, что о реформировании естественных монополий речь идет с начала приватизации, государство лишь в самый последний месяц 2002 г. более или менее определилось со своей стратегией в этом вопросе. Однако введение в действие базовых законодательных норм, регулирующих процессы приватизации и реструктуризации в отраслях естественных монополий, отнюдь не означает, что уже в ближайшее время инерционная машина инфраструктурных монополий начнет разворачиваться в сторону большей эффективности.

Потребуется длительная и скрупулезная законотворческая и менеджерская работа, прежде чем результаты реформирования естественно-монопольных отраслей начнут реально сказываться на состоянии российской экономики. При этом любые трансформации систем менеджмента и собственности в отраслях естественных монополий окажутся непродуктивными, если в итоге их проведения не удастся обеспечить решение основных задач реформы (1, с. 147). Среди первоочередных таких задач: повышение эффективности производства и снижение неэффективного потребления; сохранение стабильности, надежности и бесперебойного функционирования сетевых систем, их экономической безопасности; минимизация и упорядочение тарифов при сохранении разумной нормы прибыли (а не максимизация прибыли за счет интересов потребителя), поскольку рост тарифов на услуги этих монополий ведет к подрыву конкурентоспособности национальной

экономики и тормозит развитие страны; обеспечение требуемого объема инвестиций с тем, чтобы не допустить массового выбытия оборудования из-за его физического износа.

Только в том случае, если элементы конкуренции, которые должны появиться в отраслях естественных монополий в результате реформ, во-первых, действительно приведут к демонтажу затратной модели ценообразования в ТЭК и МПС, дестимулирующей экономию энергоносителей, борьбу с потерями и снижение издержек, и, во-вторых, в конечном счете позволят установить более низкие тарифы как для промышленных потребителей услуг, так и для населения, цели реформирования можно будет считать достигнутыми.

Список литературы

1. Городецкий А., Павленко Ю. Реформирование естественных монополий // *Вопр. экономики*. — М., 2000. — № 1. — С. 137–147.
2. Глазьев С. Финиш в пропасти // *Сов. Россия*. — М., 2003. — 27 февр. — С. 3.
3. Греф не поделил с депутатами РАО «ЕЭС» // *Ведомости*. — М., 2002. — 2 сент.
4. Грошев В.А. Реструктуризация собственности: Основы теории и принципы регулирования: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук / С.-Петербург. ун-т экономики и финансов. — СПб., 1996. — 34 с.
5. Гуриев С. Конец тарифной лихорадки: Как сделать изменения тарифов естеств. монополий предсказуемыми? // *Эксперт*. — М., 2002. — № 11 (318). — 18 марта.
6. Дело темное: РАО «ЕЭС России» не может начать реформу без законов по электроэнергетике // *Известия*. — М., 2003. — 9 янв.
7. Дума законсервировала «электрический пакет» // *Коммерсантъ*. — М., 2003. — 7 февр.
8. Дума отдала реформы в руки правительства и президента // *Коммерсантъ*. — М., 2003. — 17 февр.
9. Закон свободного тока // *Коммерсантъ-Деньги*. — М., 2002. — № 37(392). — 24 сент. — С. 22–23.
10. Как управлять госимуществом? // *Экономика России. XXI век*. — М., 2002. — № 1(6). — С. 19–24.
11. Круговорот реформ // *Ведомости*. — М., 2002. — 4 дек.
12. «Лиса реструктурирует курятник»: Виктор Кудрявый оценил реформу Анатолия Чубайса // *Коммерсантъ*. — М., 2002. — 14 окт.
13. Максимов В. Без опционов // *Ведомости*. — М., 2002. — 5 ноября.

14. Миноритариев просьба не беспокоить!: Правительство реформирует энергетику самостоятельно // Консерватор. — М., 2002. — 6 дек.
15. Миноритарные акционеры РАО ЕЭС разделились // Коммерсантъ. — М., 2002. — 16 авг.
16. Можно ли реформировать электричество? // Коммерсантъ: спецвыпуск «Энергия». — М., 2003. — № 014. — 29 янв. — С. 25.
17. Моргунов В. Нормирование прибыли при регулировании цен естественных монополий (две концепции) // Вопр. экономики. — М., 2001. — № 9. — С. 28–39.
18. Народ и монополии // Экономика России. XXI век. — М., 2001. — № 1. — С. 25–33.
19. Не влезай, убьет! // Эксперт. — М., 2002. — № 39 (346). — 22 окт.
20. Нетребя П. Мирный атом выбрал хозяина: Реструктуризация естественных монополий — ключевая задача в экономической программе правительства // Коммерсантъ. — М., 2001. — 30 янв.
21. Нечаев А. Популярный мотив // Профиль. — М., 2002. — № 36. — 30 сент. — С. 32–34.
22. Оправдано ли копирование европейской модели реструктуризации железных дорог? // НГ-Политэкономика. — М., 1998. — № 006 (7). — 31 мар. — С. 4–5.
23. Позади Москва: Чубайсу и Касьянову отступать некуда // Газета. — М., 2002. — 2 окт.
24. Прайм-ТАСС. — 2003. — 28 янв.
25. Приватизация, конкурентная среда и эффективность менеджмента: (на примере отраслей ТЭК) / Доклад... (приложение к журналу «Эксперт»). — М., 2001. — май. — 67 с.
26. Программа Российской демократической партии «ЯБЛОКО» (проект) // <http://www.yabloko.ru>
27. Путь в никуда? Устанавливаемые государством тарифы не позволяют «Мосэнерго» вести нормальную дивидендную политику // Парламент. газ. — М., 2003. — 10 янв.
28. РАО ЕЭС будет покупать газ на бирже // Коммерсантъ. — М., 2002. — 5 ноября.
29. РАО ЕЭС назначили день казни // Независимая газ. — М., 2002. — 27 сент.
30. РАО попало в собственные сети? // Росс. газ. — М., 2002. — 4 дек.
31. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года N 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» (с изменениями на 6 июня 2002 г.) // <http://www.consultant.ru>
32. Распродажа началась // Эксперт. — М., 2002. — № 34. — 20 авг.
33. Реформа электроэнергетики затягивается // Коммерсантъ: спецвыпуск «Энергия». — М., 2003. — № 014. — 29 янв. — С. 25.

34. Решения Правительства РФ в тарифной политике // Вестн. Рус. экон. о-ва. — М., 2002. — 25 янв.
35. Свободный рынок электричества расцветет весной // Коммерсантъ. — М., 2002. — 6 дек.
36. Старт рынка будет удачным // Коммерсантъ: спецвыпуск «Энергия». — М., 2003. — № 014. — 29 янв. — С. 28.
37. Степанов С.С. Приватизация естественных монополий в условиях асимметричной информации. — М.: Росс. экон. шк., 2000. — 61 с. — Препринт, № BSP/00/040R.
38. Стороженко С. Приватизация «с открытыми глазами»: Государство учится управлять своей собственностью // Экономика России. XXI век. — М., 2002. — № 1(6). — С. 6–7.
39. Тариф: мифы и реальность // Время новостей. — М., 2003. — 14 фев.
40. У РАО ЕЭС скоро появятся новые совладельцы // Коммерсантъ. — М., 2002. — 2 дек.
41. Уринсон Я. Ответ Илларионову // Ведомости. — М., 2002. — 1 окт.
42. Уринсон Я. Перспективы российской электроэнергетики // Вопр. экономики. — М., 2000. — № 4. — С. 71–83.
43. Фрумкин К. Рост энерготарифов остановится в 2005 году // Независимая газ. — М., 2002. — 13 ноября.
44. Херн Д. Энергетика: Почему я поверил в реформу // Ведомости. — М., 2003. — 22 янв.
45. Цель реформы — появление стратегических инвесторов: Ответы председателя правления РАО «ЕЭС России» А.Чубайса на вопросы Н.Кириченко // Эксперт. — М., 2002. — № 47 (354). — 16 дек. — С. 6–11.
46. Чубайса оставили на второй год // Ведомости. — М., 2002. — 24 дек.
47. Энергореформа пошла: Дума приняла ее во втором чтении // Ведомости. — М., 2003. — 17 февр.
48. Bush H. The process of privatising utilities // Privatisation of utilities and infrastructure: Methods and constraints. — Paris, 1997. — P. 11–23.
49. Koh D.-S., Berg S.V., Kenny L.W. A comparison of costs in privately owned and publicly owned electric utilities: the role of scale // Land economics. — Madison, 1996. — Vol. 72, N 1. — P. 56–65.
50. Laffont J.J., Tirole J. A theory of incentives in procurement and regulation. — Cambridge (Mass.): MIT Press, 1993. — 177 p.
51. Poole R.W. Unnatural monopolies: The case for deregulating public utilities. — L.: D.C. Heath, 1985. — XI, 342 p.
52. Privatising electricity: The Government's proposal for the privatisation of the electricity supply industry in England and Wales, Presented to Parliament by the Secretary of

State for Energy by Command of Her Majesty. Febr. 1988. — L.: Her Majesty's stationary office, 1988. — 16 p.

53. Valbonesi P. Large-scale privatization and management incentives in Central Eastern Europe // Econ. systems. — Muenchen, 1995. — Vol. 19, iss. 2. — P. 125–145.

И.Г.Животовская

ДЕСЯТЬ ЛЕТ ПРИВАТИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Республика Украина — государство Центральной Европы, второе на европейском континенте по величине территории (603,7 тыс. кв. км) и пятое по количеству проживающего населения (52 млн. человек). На юге Украина омывается Черным и Азовским морями. Граничит Украинская республика с Молдавией, Румынией, Венгрией, Польшей, Белоруссией и Россией.

Украина — индустриальная страна с развитым сельским хозяйством. Около 60% ВВП республики создается в промышленном производстве. Страна богата полезными ископаемыми — уголь, железная руда, марганцевая руда, что определило ее промышленную специализацию. Основные сектора экономики — мощная металлургическая промышленность (Донецко-Приднестровский район), тяжелое машиностроение, автомобиле-, вагоно-, судостроение, сельскохозяйственное машиностроение, станкостроение, приборостроение и др. Химическая промышленность включает производство химических удобрений, серной кислоты, соды, пластмасс, химволокон, красителей. Электроэнергетика страны базируется на развитой сети ГРЭС и каскаде ГЭС на Днестре. Страна обладает развитой транспортной системой и системой телекоммуникаций. Развита легкая, целлюлозобумажная и деревообрабатывающая промышленность, производство стройматериалов, прежде всего цемента. Ведущие отрасли пищевой промышленности — сахарная, маслособойная, жировая, консервная, винодельческая.

Развал СССР и переход к рыночной экономике, сопровождавшийся демонтажем административно-управленческой системы,

вызвали в экономике страны глубокий кризис. Начиная с 1991 г. в республике наблюдалось обвальное падение объемов промышленного производства. Уже в 1992 г. производство промышленной продукции составило 89,1% от уровня 1990 г., в 1994 г. этот показатель составил 59,3%, а в 1996 г. — 39,6% (6, с. 59). Сокращение ВВП до середины 90-х годов составляло 10–14% ежегодно, а гиперинфляция в кризисном 1993 г. достигла уровня 10000% (13, с. 66). Столь плачевную картину в экономике Украины можно сравнить только с экономической ситуацией, сложившейся в закавказских республиках, вовлеченных в начале 90-х годов в военные конфликты.

Причин глубокого кризиса, поразившего украинскую экономику, много, но главная из них кроется в особенностях структуры украинской экономики. В Украине наблюдался самый высокий среди бывших советских республик уровень централизации и концентрации промышленного производства. Специализация украинской экономики в общем разделении труда в СССР привела к тому, что экономика страны характеризовалась критически низким удельным весом легкой промышленности и сферы услуг при гипертрофированном развитии сырьевых отраслей и отраслей первичной переработки сырья, а также ВПК. Еще одна причина — высокий уровень кооперационности украинского производства, в значительной степени зависевшего от комплектующих изделий и материалов, поступавших из других республик (прежде всего из России). Значительная часть продукции украинских предприятий также не была ориентирована на внутренний рынок республики. Распад СССР, развал советского планового хозяйства и разрыв установившихся производственных связей вызвали глубокие нарушения в промышленном производстве и экономике в целом. Дополнительным фактором разразившегося кризиса стали отсутствие внятной экономической политики тогдашнего руководства страны и его практическое бездействие (см.13).

Особенности приватизации в Украине

И ее ключевые моменты

Процессы разгосударствления и приватизации государственных предприятий и создания на их основе новых форм хозяйствования в Украине начались еще до распада СССР.

Принятие в 1987–1988 гг. законов «О трудовых коллективах» и «О государственном предприятии», в соответствии с которыми имущество государственных предприятий могло быть передано в управление трудовым коллективам, от имени которых выступала администрация, точнее директора фабрик и заводов, закладывало основы для неформальной приватизации. Скрытой формой приватизации госсобственности стал и начавшийся в эти годы бурный процесс создания на базе крупных государственных предприятий малых предприятий и кооперативов, в большинстве своем выполнявших роль механизмов перевода финансовых ресурсов предприятий в непроеизводственную сферу.

Неформальная, теневая приватизация осуществлялась и по другим каналам. Особое место в этом процессе занимают быстрая номенклатурная приватизация системных банков Украины, осуществленная в 1989–1991 гг., так называемый партийный и комсомольский бизнес, аренда предприятий, создание совместных предприятий и т.п.

В феврале 1991 г. Верховная Рада Украины приняла Закон «О собственности», ст. 2 которого провозгласила, что в Украине наряду с коллективной и государственной существует частная собственность. Закон был направлен на упрощение системы управления национальной экономикой, что среди прочих мероприятий предусматривало создание концернов и других типов ассоциаций предприятий, а также расширение прав и обязанностей промышленных предприятий. По мнению некоторых авторов, этим законом подводилась юридическая база под разгосударствление собственности, которое в конечном счете стимулировало стихийную приватизацию государственной собственности в республике. Чаще всего производились либо перевод имущества госпредприятия в состав имущества вновь создаваемого акционерного общества, либо выкуп руководителями или рабочими коллективами арендных предприятий. Законодательной базой для развития аренды послужил декрет Президиума Верховного Совета СССР, принятый в 1989 г. и

регулировавший вопросы аренды и арендных отношений в промышленности.

Все это не могло не оказать влияния на специфику приватизационного процесса в Украине. По существу, приватизация, официально начатая в 1992 г., оказалась не первичным разгосударствлением, а перераспределением собственности, фактически уже находившейся во владении частных лиц. Принятые в 1992 г. законы, регулирующие приватизацию, этого не учитывали. К тому же на начальном этапе трансформационного периода (1992–1994) не только юридическая логика, но и официальная политика разгосударствления определялись в основном людьми, непосредственно причастными к теневому перераспределению собственности в горбачевский период.

Распад СССР и превращение Украины в независимое государство сопровождалось переводом под юрисдикцию Украины всех расположенных на территории страны государственных предприятий и организаций, находившихся до августа 1991 г. в подчинении союзных министерств. Перевод собственности был осуществлен на основе специального закона. Работа по переводу и управлению бывшей союзной собственностью была возложена на специально созданный Фонд государственного имущества.

Официально термин «приватизация» впервые появился в украинском законодательстве в принятой Верховной Радой Украины 31 октября 1991 г. «Концепции разгосударствления и приватизации предприятий, земли и жилого фонда». Целями приватизации в документе декларировались: создание реального собственника; демократичное и справедливое распределение собственности; формирование новой психологии собственника у основной массы экономически активного населения страны; децентрализация экономики, внедрение прогрессивных механизмов управления; стимулирование конкуренции и демополизации экономики. Разработчики документа в качестве основного инструмента достижения поставленных целей избрали механизм сертификатной приватизации. Предполагалось поэтапное проведение приватизации: сначала должна была пройти так называемая «малая приватизация» (на ее проведение отводилось один–полтора года), а по ее завершении должен был начаться этап «большой приватизации», на который отводилось четыре–пять лет.

В марте 1992 г. Верховная Рада Украины приняла законы «О приватизации имущества государственных предприятий» (от 04.03.92 г.), «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» (от 06.03.92 г.), «О приватизационных бумагах» (от 06.03.92 г.). В июле того же года была принята первая государственная программа приватизации, предусматривавшая приватизацию 15% всех основных фондов, находящихся в руках государства.

С самого начала процесс разгосударствления и изменения форм собственности шел в Украине достаточно тяжело и медленно. Это обуславливалось целым рядом отрицательных факторов, характерных для периода перехода от административно-командной системы к рыночной экономике: политическими противоречиями и непоследовательностью в осуществлении рыночных преобразований, недостаточной методологической и методической подготовкой, чрезмерной политизацией подходов к осуществлению приватизации, стремлением отраслевых министерств и местных органов власти вывести за границы приватизации самые крупные объекты, которые представляли собою ведомственный, местный, а временами и личный интерес для отдельных руководителей, и т.д. Действующее законодательство было нестабильным; часто вносились изменения и дополнения, постоянно изменялись «правила игры».

Принятие первой приватизационной программы и ее реализация проходили в сложных не только политических, но и экономических условиях. К 1993 г. в экономике страны сложилось поистине катастрофическое положение — гиперинфляция, сопровождавшаяся резким спадом производства. Выборы в парламент, политическая борьба и изменение расстановки сил в парламенте привели к тому, что Верховная Рада в июле 1994 г. приняла постановление «Об усовершенствовании механизма приватизации в Украине и усилении контроля за ее проведением», которое практически заблокировало всю подготовительную работу правительства по развертыванию массовой приватизации.

Для того чтобы разблокировать процесс приватизации, были изданы указы Президента Украины «О мерах по ускорению малой приватизации в Украине» (30 декабря 1994 г.) и «О мерах по обеспечению прав граждан на использование приватизационных государственных сертификатов» (26 ноября 1994 г.). Принятием по-

следнего указа ознаменовалось начало второго этапа — массовой сертификатной приватизации. Сертификатная приватизация продолжалась в Украине с 1995 по 2000 г. Активный этап сертификатной приватизации завершился с прекращением проведения аукционов.

С 2000 г. начался третий этап — индивидуальной денежной приватизации, предусматривающей продажу целостных имущественных комплексов или пакетов акций предприятий-монополистов и предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства. Разгосударствление этих предприятий проводится на основе Государственной программы приватизации на 2000–2003 гг., принятой Верховной Радой Украины 18 мая 2000 г.

Законодательная база приватизации в Украине

Закон «О приватизации имущества государственных предприятий», принятый в 1992 г., заложил основы для всего процесса приватизации в Украине. В нем были сформулированы основополагающие принципы, на которых базируется приватизация государственной собственности: 1) безвозмездность передачи доли государственного имущества каждому гражданину Украины; 2) обеспечение социальной защищенности и равенства прав граждан в процессе приватизации; 3) предоставление льгот на приобретение государственного имущества членами трудовых коллективов приватизируемых предприятий; 4) приватизация государственного имущества на платной основе с применением приватизационных бумаг; 5) соблюдение антимонопольного законодательства и законности в процессе приватизации государственной собственности и ряд других.

Все предприятия, подлежащие приватизации, в соответствии с законом подразделялись на семь групп в зависимости от балансовой стоимости основных фондов предприятия, количества работников и сферы деятельности: группа «А» — объекты «малой приватизации», т.е. предприятия с числом работающих менее 100 человек; группы «Б» и «В» — средние и крупные предприятия нестратегического характера, стоимость основных фондов которых достаточна для формирования уставных фондов ОАО. Предприятия, отнесенные к группе «Г» — так называемые целостные иму-

щественные комплексы или пакеты акций ОАО, занимающих монопольное положение на рынке или имеющих стратегическое значение для экономики или безопасности государства. Кроме этого законом были выделены группа «Д» — объекты незавершенного строительства; группа «Е» — акции (доли, паи), принадлежащие государству в уставных фондах хозяйственных обществ (в том числе предприятий с иностранными инвестициями), и группа «Ж» — объекты охраны здоровья, образования, культуры, искусства.

Основными способами приватизации в законе были названы:

1) продажа объектов приватизации с исключительным применением имущественных сертификатов; 2) продажа долей, паев, акций в имуществе предприятий на аукционе, по конкурсу, на фондовой бирже и другими способами, предусматривающими конкуренцию покупателей; 3) выкуп государственного имущества, сданного в аренду.

Для объектов малой приватизации предусматривался выкуп товариществом покупателей, образованным работниками самого предприятия, или передача прав собственности одному покупателю на основе акта купли-продажи.

Сферой применения закона стали отрасли, подлежащие первоочередной приватизации: перерабатывающая и местная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая и пищевая промышленность, строительство, отдельные виды транспорта, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание населения, жилищно-эксплуатационное и ремонтное хозяйство.

На определенных этапах процессы разгосударствления и приватизации госсобственности регулировались декретами Кабинета Министров Украины (1993 г.) и Указами Президента (1994–1995 гг.). Это обстоятельство было связано с политической борьбой и противостоянием законодательной и исполнительной властей, что блокировало процесс приватизации. В частности, сертификатная приватизация была введена в действие и осуществлялась на основе указов «О мерах по ускорению процесса малой приватизации в Украине» (от 30.12.94 г.), «О мерах по обеспечению прав граждан на использование приватизационных имущественных сертификатов» (26 ноября 1994 г.) и ряда других, регулирующих, в частности, деятельность инвестиционных фондов и инвестиционных компаний.

Принятие Указов, хотя и позволяло продвигать процесс разгосударствления вперед, в то же время вносило определенные разногласия в законодательную основу приватизации, поскольку они трактовали определенные вопросы в соответствии с новыми требованиями и ситуацией, складывающейся в стране. Наличие двух различных законодательств на практике создавало предпосылки для злоупотреблений, а также давало возможность оспорить законность приватизации любого объекта, приватизированного в соответствии с указами. В некоторых случаях расхождения между положениями законов и указов президента привели к тому, что при рассмотрении споров в арбитражном суде возникал вопрос о «юридической силе» указов и правомерности их применения органами приватизации (см. 8, 9).

В результате в 1995–1997 гг. была осуществлена корректировка законодательной базы путем принятия новых редакций основных приватизационных законов.

В 2000 г. начался новый этап приватизации в Украине — преимущественная продажа за деньги целостных имущественных комплексов или пакетов акций предприятий, относящихся к категории предприятий-монополистов или предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства (группа «Г»). Законодательной базой данного этапа стало принятие Верховной Радой Украины Государственной программы приватизации на 2000–2003 гг. Особенностью нового этапа стало принятие специальных законов, которыми регулируется приватизация отдельных объектов, например, «Укртелекома» или «Мариупольского металлургического комбината им. Ильича».

Конкретные задания с указанием перечней предприятий и плановых заданий по отчислению средств в бюджет содержатся в Программах приватизации. Начиная с 1992 г. в Украине было принято восемь Государственных программ приватизации, часть из которых была введена Законами Украины «О государственной программе приватизации» (программы 1997 г., 1998 г., 2000–2002 гг.), а часть — Указами Президента (в 1995 г., 1996 г. и 1999 г.). Программы на 1992–1994 гг. принимались как постановления Верховной Рады Украины.

Цели приватизации государственной собственности в Украине

На конкретных этапах приватизации превалировали разные цели. Если на начальном этапе (1993–1995) речь шла о формировании рыночных отношений и создании слоя частных собственников в стране, то на втором этапе (1995–1999) доминировали задачи разгосударствления системы управления экономикой, поиск эффективного собственника и привлечение инвестиций. С началом денежного этапа в 1999 г. основными стали две конкурирующие цели — пополнение бюджета за счет средств, получаемых от продажи государственных пакетов предприятий, и привлечение собственника, способного не только профессионально и эффективно управлять собственностью, но и инвестировать средства в развитие производства и его техническое обновление.

До 1997 г. приватизация не рассматривалась как источник пополнения бюджета и покрытия дефицита. В Концепции приватизации указывалось, что деньги, полученные от продажи государственных предприятий и организаций, подлежат отдельному учету и не используются на возмещение совокупного текущего дефицита государственного бюджета. Предполагалось, что эти средства будут использоваться на социальную поддержку безработных, кредитование проектов по созданию новых рабочих мест, поддержку нарождающегося предпринимательства, возмещение затрат на проведение приватизации, а также на покрытие внутреннего и внешнего государственного долга Украины. Государственной программой приватизации 1992 г. предусматривалось создание Кабинетом министров внебюджетного Государственного фонда приватизации.

В 1994 г. указом Президента Украины было введено положение, что 80% средств от продажи госимущества будут направляться в бюджеты местных Советов (8, с. 44).

Впервые о направлении средств от приватизации госсобственности в бюджет страны говорится в Государственной программе приватизации на 1997 г. В качестве планового задания в программе устанавливалось направление в бюджет 80% средств, полученных от приватизации. С переходом к денежному этапу приватизации в 1999 г. задача пополнения государственного бюджета стала едва ли не основным параметром, по которому начинают оценивать успешность деятельности Фонда государственного имущества (ФГИ) и приватизации в целом. Более того, в связи с

тем, что в 2000–2002 гг. наступают сроки погашения ранее взятых страной кредитов, а также выплаты процентов по ним, в качестве главной задачи приватизации в Украине стало рассматриваться пополнение бюджета.

Такая постановка вопроса, в первую очередь Министерством финансов страны, вызывает возражение у руководства ФГИ. Признавая важность задачи пополнения бюджета, как источника погашения задолженности по зарплате в бюджетной сфере и финансирования социальных программ, руководство фонда выступает в пользу приоритетности поиска эффективного собственника и управляющего для приватизированных предприятий. Последнее открывает перспективу вывода украинской промышленности из кризиса и дает надежду на вовремя выплаченную зарплату и уплаченные в полном объеме налоги.

Средства, получаемые от приватизации сегодня, рассматриваются ФГИ как важный источник инвестиций в производство. В июле 2000 г. был подписан президентский Указ «О мерах по привлечению средств, полученных от приватизации государственного имущества, на инновационное инвестирование предприятий, которые имеют стратегическое значение для экономики и безопасности государства». В соответствии с этим документом 25% суммы, полученной от приватизации, должно направляться на инвестирование самих объектов приватизации, 7% — на финансирование программы приватизации, а оставшиеся 68% — в госбюджет (16).

Этапы приватизации в Украине

Приватизацию в Украине условно можно разделить на несколько этапов. Первый этап — 1992/93–1994 гг. На этом этапе проводилась приватизация мелких и средних предприятий нестратегического характера преимущественно путем аренды с выкупом собственности трудовыми коллективами. Второй этап — массовая сертификатная приватизация, осуществлявшаяся с 1995 по 1999–2000 гг. путем продажи на сертификатных аукционах пакетов акций предприятий, подлежащих приватизации. Последний этап — денежная приватизация крупных промышленных предприятий — начался принятием трехлетней программы приватизации на 2000–2002 гг. Сегодня речь идет о принятии новой шестилетней программы приватизации в Украине на 2003–2008 гг.

а) Первый этап приватизации – 1992/93–1994 гг.

Первая программа украинской приватизации, разработанная в 1992 г., дала старт малой приватизации, по завершении которой ФГИ должен был перейти к приватизации средних и крупных предприятий. С помощью «малой приватизации» предполагалось создать «критическую массу частной собственности» прежде всего в производственном секторе, влияющем на развитие потребительского рынка.

Однако на этом этапе местные власти фактически заблокировали процесс разгосударствления объектов «малой приватизации». В отличие от других стран Восточной Европы предприятия торговли, бытового обслуживания населения и общественного питания в Украине не стали сферой первоочередной приватизации. Дополнительным фактором, деформировавшим логику процесса приватизации, заложенную в Концепции приватизации, стало превращение аренды государственных предприятий с последующим выкупом в господствующую форму приватизации. Закон «Об аренде имущества государственных предприятий и организаций» (от 10 апреля 1992 г.) позволил средним и крупным предприятиям при приватизации прибегать к аренде с выкупом — наиболее дешевому и неконкурентному способу приватизации. В результате из 11 тыс. объектов, приватизированных в 1992–1994 гг., почти половину составили средние и крупные предприятия. Аренду с выкупом широко использовали такие мобильные отрасли, имеющие значительный оборот капитала, как строительство и торговля.

Однако широкое внедрение аренды с выкупом привело к возникновению конфликта интересов арендаторов и большинства населения страны. Аренда явно противоречила продекларированному принципу свободного доступа каждого гражданина к любому объекту приватизации. Преимущества членов трудовых коллективов при выкупе арендного имущества с использованием приватизационных сертификатов нарушали социальную справедливость и права граждан, не занятых в сфере материального производства. Дисбаланс способов приватизации в пользу выкупа и аренды с выкупом существенно сокращал возможности граждан использовать приватизационные имущественные сертификаты.

Система правового регулирования отношений собственности арендных предприятий препятствовала также доступу новых потенциальных инвесторов к приватизации арендных предприятий. В то же время стали проявляться недостатки коллективной формы собственности арендаторов — нехватка у арендаторов собственных инвестиционных ресурсов, недостаточно эффективный менеджмент, инертность в организации и управлении.

Потребовалось внедрение новых способов разгосударствления. Одним из таких способов стала корпоратизация — превращение крупных и средних государственных предприятий и закрытых акционерных обществ, более 75% уставного фонда которых находилось в собственности государства, в открытые акционерные общества.

Сегодня большинство экспертов полагают, что превращение аренды с выкупом в господствующий способ приватизации было объективным и в общем неизбежным в той социально-экономической ситуации, которая сложилась в Украине в начале 90-х годов. Аренда наиболее адекватно соответствовала условиям первого этапа рыночных преобразований. Это объяснялось несколькими причинами. Во-первых, абсолютное число граждан страны не располагало средствами, достаточными для приватизации государственной собственности¹.

Во-вторых, в условиях отсутствия внутренних капиталов аренда предприятия была единственным способом накопить необходимые средства для дальнейшего выкупа той или иной части имущества, для которой не доставало суммарной стоимости приватизационных бумаг его работников.

В-третьих, законодательство об аренде предлагало наиболее простой и понятный способ приватизации. Кроме того, оно предоставляло руководству предприятий экономическую свободу и выводило их из-под диктата административно-хозяйственной системы.

В условиях идеологического противостояния различных политических сил, неготовности населения к радикальным экономическим преобразованиям системы, а также наличия сильного со-

¹ По подсчетам украинских экономистов, всех сбережений граждан Украины, находившихся на личных вкладах в сбербанках, хватило бы на выкуп не более 15% имущества государственных предприятий (9, с. 46).

противления хозяйственных и бюрократических структур аренда стала компромиссным решением проблемы разгосударствления собственности и приватизации.

К 1995 г. путем выкупа было приватизировано около 6,5 тыс. арендных предприятий. Расчеты за приобретенное имущество в ходе выкупа арендованной собственности проходили по смешанной схеме, при которой оплата производилась как деньгами, так и приватизационными бумагами (приватизационные имущественные сертификаты, компенсационные сертификаты и жилищные чеки).

Превалирование денежно-сертификатной формы приватизации путем выкупа арендного имущества на начальном этапе приватизации было вызвано еще и тем обстоятельством, что запланированный на конец 1992 г. выпуск приватизационных сертификатов на бумажных носителях не состоялся. Сертификаты были заменены депозитными счетами, что существенно затормозило сертификатную приватизацию и развитие рынка ценных бумаг в стране. Из более 50 млн. граждан республики в 1992–1994 гг. депозитные приватизационные счета открыли только 8 млн. человек (9, с. 47).

Кроме аренды с выкупом предприятий трудовыми коллективами в 1992–1994 гг. приватизация также осуществлялась путем продажи предприятий на аукционах, коммерческих и некоммерческих конкурсах. Практиковалась также продажа предприятий товариществ покупателей.

Среди наиболее удачных примеров приватизации предприятий путем аренды с выкупом специалисты называют средние предприятия легкой и пищевой промышленности: ЗАО «Оболонь», львовскую кондитерскую фабрику «Свиточ», СП «Кофейная фабрика «Галка»», а также крупные предприятия тяжелой промышленности АО «Электрон», металлургические комбинаты им. Ильича, «Азовсталь», им. Кирова, коксохимический завод в г. Авдеевка и ряд других (см. 3).

б) 1995–1999 гг.

Выбор сертификатной модели и в целом технологии приватизации определялся оценкой экономической и социально-политической ситуации в стране, сложившейся после обретения

Украиной независимости. Основными факторами, которые определили этот выбор, были:

- необходимость обеспечения высоких темпов приватизации для достижения политической цели — закрепления необратимости рыночной трансформации экономики на основе доминирования частного сектора;

- невозможность непосредственного использования традиционных для развитых стран методов приватизации — продажи на фондовом рынке и рынке недвижимости, поскольку эти рынки не были сформированы;

- отсутствие достаточного национального капитала при неготовности общества к доминированию иностранного капитала в процессе приватизации;

- необходимость использования такой модели, которая обеспечила бы процессу разгосударствления широкую общественную поддержку.

Второй этап приватизации характеризовался введением в оборот наличных именных приватизационных имущественных сертификатов (ПИС), использовавшихся как средства платежа за объекты приватизации. Наряду с ПИС для оплаты приватизационных сделок использовались компенсационные сертификаты (КС), выдававшиеся гражданам как компенсация за обесценение денежных сбережений в учреждениях Сбербанка и Госстраха. С помощью сертификатной приватизации предполагалось обеспечить персонафикацию государственной собственности — все ПИС были именованными; расширить платежную базу приватизации за счет специальных платежных средств — приватизационных ценных бумаг; ускорить процесс разгосударствления путем массового привлечения собственников сертификатов.

Переход к новому этапу приватизации — сертификатной приватизации — сопровождался корректировкой законодательной базы приватизации указами президента. В частности, согласно Указу от 26 ноября 1994 г. «О мерах по обеспечению прав граждан на использование приватизационных имущественных сертификатов», сертификаты обрели вид ценных бумаг. Указы установили новый порядок приватизации средних и крупных предприятий, в соответствии с которым такие предприятия приватизировались исключительно путем преобразования в открытые акционерные

общества и свободной продажи их акций на аукционах за ПИС и КС.

В отношении объектов малой приватизации указы представляли арендаторам право в течение шести месяцев выкупить на льготных условиях вместе с имуществом также помещение, в котором располагалось малое предприятие, или приобрести патент на право аренды помещения сроком не менее десяти лет. Неарендуемые объекты малой приватизации должны были быть приватизированы способами, предполагающими наличие конкуренции.

Активизации процесса сертификатной приватизации способствовало создание национальной сети сертификатных аукционов. При содействии международной консультационной фирмы «Прайс Уотерхаус», финансируемой Американским агентством по международному развитию, в Украине была создана единая сеть центров сертификатных аукционов, которая состояла из региональных центров в каждой области и Автономной Республики Крым, а также Украинского центра сертификатных аукционов. Главной задачей этих аукционов стало обеспечение прав граждан республики принимать участие в приватизации любых предприятий независимо от их местонахождения путем покупки акций за ПИС и КС.

Выдача именных ПИС населению производилась в отделениях Сбербанка. В общем население получило 45,7 млн. ПИС, что составило около 88% от общего числа запланированных к выдаче сертификатов. Всего за годы приватизации гражданами Украины было инвестировано 45,4 млн. ПИС (11, с. 18).

Что касается компенсационных сертификатов, то население получило только 30% из общего числа напечатанных (77 941 тыс. номиналом 10 гривен и 127 934 тыс. номиналом 20 гривен на общую сумму 3,3 млрд. гривен) и вложило 52,7 млн. Основная масса сертификатов была вложена юридическими лицами. Общая доля ПИС, инвестированных физическими лицами, составила 36,1% (там же). В отличие от ПИС-аукционов на КС-аукционах физические лица достаточно успешно конкурировали с юридическими. Поскольку КС были неименными и свободно обращались на рынке, то физические лица могли инвестировать эти бумаги без ограничений их количества, числа объектов, в которые инвестировались сертификаты, и числа фактов участия в аукционах.

За период с 1 января 1995 г. по 8 ноября 2000 г. было проведено 48 аукционов, на которых акции приватизируемых пред-

приятый продавались за ПИС и 31 специализированный аукцион, на которых акции приватизируемых предприятий продавались за КС. Всего на аукционах были предложены пакеты акций 7127 предприятий, из них продали свои акции 7074 предприятия. К производственной сфере принадлежало 6857 предприятий или 96,9% общего количества. Степень продажи выставлявшихся на аукционы предприятий была неодинаковой. Наибольшее количество акций было продано в таких сферах, как транспорт и связь (868 предприятий); строительство (951 предприятие); сельскохозяйственные предприятия (798 предприятий); снабжение и сбыт (516 предприятий); торговля и общественное питание (277 предприятий); заготовки (144 предприятия). Через систему аукционов за ПИС было продано 13 тыс. пакетов акций 7127 предприятий на общую сумму более 2 млрд. гривен. Кроме того, еще свыше 7 тыс. пакетов акций общей стоимостью 1,6 млрд. гривен было предложено для продажи за КС. Через центры сертификатных аукционов было вложено более 32 млн. имущественных сертификатов. Пик продаж приходится на 1996–1997 гг. Объем приватизированного государственного имущества составил 3010,4 млн. гривен (см. 11).

Наряду с аукционной продажей пакетов акций за ПИС и КС, на этапе сертификатной приватизации использовались также такие формы приватизации, как:

- льготная подписка, т.е. продажа на льготных условиях акций работникам этого предприятия и управляющему персоналу;

- некоммерческие конкурсы, на которых акции продавались тому инвестору, который предлагал лучшие условия развития предприятия;

- коммерческие конкурсы предполагали продажу пакета акций тому лицу, которое предложило наибольшую цену.

Как при коммерческом, так и при некоммерческом конкурсе приобретались, как правило, крупные пакеты акций (26–51%), и инвестор брал на себя обязательства выполнять условия конкурса по постприватизационному развитию предприятия.

Главными объектами приватизации на этом этапе стали объекты малой приватизации, большая часть которых была продана на аукционах. В 1997 г. фактически была завершена малая приватизация и в частные руки перешло более 90% предприятий торговли, сервиса и общественного питания.

Специфической чертой приватизации крупных и средних предприятий в этот период было значительное (в 2,5 раза) преобладание некоммерческих конкурсов над коммерческими. В результате на практике часто покупатель, чтобы добиться победы на конкурсе, декларировал завышенные инвестиционные обязательства, но не выполнял их в дальнейшем.

Для обеспечения контроля за недобросовестным выполнением инвестором своих обязательств в ФГИ был создан специальный департамент, одной из функций которого является контроль за соблюдением условий договора купли-продажи. По данным ФГИ за 1999 г., проведенные проверки показали, что почти в половине заключенных договоров инвестиционные обязательства выполняются новым собственником несвоевременно или не в полном объеме.

В отношении некоторых инвесторов, не выполнивших своих обязательств, были возбуждены судебные разбирательства и ряд предприятий были возвращены государству. Например, Украинская финансовая группа, победив на нескольких конкурсах под инвестиционные обязательства, установила контроль над рядом цементных предприятий, не выполнив при этом своих инвестиционных обещаний. В результате по решению суда пакеты акций были возвращены государству. В начале 1999 г. ФГИ провело повторную приватизацию, продав 28%-ный пакет акций завода «Николаевцемент» французскому концерну «Lafarge». Однако после предыдущих хозяев предприятие находилось в столь плачевном состоянии, что на конкурсе цена была незначительной.

Как показала практика, очень часто новые собственники, купив пакеты акций украинских предприятий на некоммерческих конкурсах под инвестиционные обещания, зачастую делают это для того, чтобы приватизировать финансовые потоки предприятия.

Всего за 1995–1999 гг. ФГИ удалось расторгнуть 64 из 108 недобросовестных договоров и вернуть в госсобственность 44 пакета акций. Хотя для этого потребовался по каждому из дел не один судебный процесс (1).

в) Этап денежной приватизации. Программа 2000–2002

Начиная с 2000 г. украинское правительство приступило к продаже за деньги контрольных пакетов акций стратегических

предприятий. В соответствии с Государственной программой приватизации 2000–2002 гг., ФГИ должен обеспечить поступление средств в государственный бюджет Украины от приватизации государственного имущества и других поступлений, непосредственно связанных с процессом приватизации, в 2001 и 2002 гг. в сумме, эквивалентной соответственно 1,5 млрд. и 1 млрд. долл. США. Поступление средств в государственный бюджет Украины в таких объемах предусматривается обеспечить за счет осуществления поэтапной продажи акций ОАО «Укртелеком»; сокращения перечня объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации; пересмотра и уточнения перечня предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства; сокращения количества ОАО, пакеты акций которых закреплены в государственной собственности.

В отличие от предыдущих программ новая государственная программа приватизации, принятая в 2000 г., рассчитана на три года (2000–2002), что должно обеспечить стабильность и привлекательность для инвесторов. Но главная особенность новой программы в том, что она предполагает индивидуальный подход к приватизации конкретных объектов государственной собственности, учитывающий особенности предприятия (финансово-экономическое состояние, рыночную ценность, привлекательность и т.п.), интересы национальной безопасности и необходимость создания цивилизованных условий для участия инвесторов.

В частности, в разделе «Общие принципы индивидуальной приватизации» среди принципов индивидуальной приватизации выделяются следующие: 1) достижение максимального экономического эффекта от продажи объекта; 2) выбор способа приватизации, исходя из финансового состояния предприятия и анализа спроса на него со стороны потенциальных покупателей; 3) отход от массовых технологий создания акционерных обществ; 4) создание организационно-экономических условий для концентрации собственности и управления, также как юридической ответственности новых владельцев за последствия своей деятельности (см. 5).

В программе сформулированы новые подходы к классификации объектов приватизации, которые обеспечивают разграничение их на потенциально привлекательные и неликвидные. В основу положен критерий среднесписочной численности работающих и другие объективные признаки, а именно: отнесение объекта к

имеющим монопольное положение на общегосударственном рынке товаров и услуг, или относящимся к стратегически важным и т.д. Таким образом, теперь к группе «А» отнесены предприятия, на которых работает до 100 человек, к группе «В» — более 100 человек, при условии, что это предприятие не является монополистом или стратегическим объектом. Последние выделены в отдельную группу «Г». Однако эта классификация действует только применительно к предприятиям, процесс приватизации которых начинается уже после вступления данной программы в силу.

Новая программа обеспечивает публичность и прозрачность приватизации стратегических предприятий путем продажи 25% или 50% плюс 1 акция. С этой целью ФГИ опубликовал план-график выставления на продажу предприятий, в том числе тех, которые имеют стратегическое значение для экономики и безопасности страны или занимают монопольное положение на общегосударственном рынке соответствующих товаров или услуг (9, с. 48).

Продажу контрольного пакета акций ОАО предполагается осуществлять на конкурсах без инвестиционных обязательств. Для участников конкурсов будут устанавливаться квалификационные требования, а при продаже пакетов акций предприятий инвестиционно привлекательных отраслей (топливно-энергетического комплекса, металлургической промышленности) к участию в конкурсе допускаются только отечественные или иностранные промышленные инвесторы, а также объединения иностранных и отечественных инвесторов.

Принципиально важным нововведением в программе стало введение понятия «промышленный инвестор». К промышленному инвестору закон относит украинских или иностранных инвесторов, или их объединения, заинтересованных в сохранении доли предприятия на рынке соответствующего продукта и не менее трех лет вырабатывающих продукцию (выполняющие работы, оказывающие услуги), аналогичную основной продукции (работам, услугам) приватизируемого предприятия, или потребляющих в основном производстве продукцию (работы, услуги), которая используется в основном производстве приватизируемого предприятия, как основное сырье, или осуществляющих непосредственный контроль на таких предприятиях не менее одного года. Промышленным инвестором не может быть признана компания, зарегистрированная в офшорной зоне (см. 9; 16).

Чтобы повысить заинтересованность инвестора, было установлено при приватизации стратегически важных объектов выставлять на продажу контрольный пакет акций ОАО, дающий возможность юридическому или физическому лицу оказывать решающее влияние на деятельность соответствующего субъекта хозяйствования. Продажа контрольного пакета акций должна осуществляться по конкурсу или на открытых торгах без определения государственным органом приватизации инвестиционных обязательств покупателя. Победителем становится участник конкурса, предложивший самую высокую цену за пакет.

В случае закрепления в государственной собственности пакета акций в размере 50% уставного фонда плюс одна акция ФГИ будет предлагать к продаже на конкурсе единым пакетом все акции, которые не проданы на момент принятия решения о его продаже на конкурсе. При этом победителю конкурса, по его желанию, может быть передан в управление пакет акций, закрепленный в государственной собственности, или его часть, если такое обязательство государства было определено условиями конкурса.

В новом законе оставлена льгота для членов трудового коллектива. В соответствии с принятой нормой, каждый работник предприятия, а также граждане, относящиеся к льготной категории, имеют право приобрести акции ОАО за половину номинальной стоимости на сумму, равную 45 необлагаемым налогом минимумам доходов граждан.

Руководители предприятий также получили право на дополнительное приобретение акций акционерных обществ, создаваемых на предприятиях, на которых они работают, на общую сумму 5% уставного фонда за половину их номинальной стоимости.

Программой предусматривается значительно усилить контроль за выполнением условий договоров купли-продажи. В случае расторжения такого договора по решению арбитражного суда в связи с невыполнением покупателем договорных обязательств объект приватизации подлежит возврату в государственную собственность.

Для того чтобы ускорить процесс получения средств в государственный бюджет от продажи объектов государственной собственности, предусматривается упростить процедуру согласования продажи объектов с Антимонопольным комитетом Украины. Учитывая, что экономическая концентрация в первую очередь выгодна

государству, а также то, что органы Антимонопольного комитета имеют источники и рычаги для получения всесторонней информации об эмитенте, ответственность за сбор информации о нем возлагается на органы Антимонопольного комитета. К тому же эта информация должна быть составной частью информационного сообщения о проведении конкурса.

В 2000 г. было ликвидировано Национальное агентство по управлению государственными корпоративными правами, а функции по управлению госимуществом были возвращены ФГИ. На Фонд была возложена задача наряду с проведением денежной приватизации крупнейших стратегических объектов осуществлять эффективное управление корпоративным сектором экономики.

Первый год реализации программы приватизации 2000–2002 гг. оказался достаточно успешным. Поступления в бюджет составили 2,075 млн. гривен, что в три раза превысило поступления 1999 г. План перечисления средств в бюджет был выполнен на 80,5% (9, с. 48).

Всего было приватизировано 1733 объекта. Из них предприятий группы «А» (с числом работающих до 100 человек) — 678, или 39,1% всех предприятий, группы «В» и «Г» (средние предприятия и крупные предприятия стратегического и нестратегического назначения) — 146, объектов незавершенного строительства — 642, государственных паев и долей в имуществе госпредприятий — 66 и объектов социальной сферы и культуры — 201. Кроме того была осуществлена приватизация 3249 объектов коммунальной собственности.

ФГИ подготовил и объявил 233 конкурса по продаже пакетов акций ОАО на сумму 1494,4 млн. гривен, по результатам которых было заключено договоров купли-продажи на сумму 1422,9 млн. гривен. По заключенным договорам было внесено инвестиций на сумму 207,7 млн. гривен, а также 350 тыс. долл. и около 18,9 млн. евро. Кроме этого было проведено 11 специализированных аукционов за деньги, проведен последний специализированный сертификатный аукцион, в ходе которого на продажу были выставлены пакеты акций 241 предприятия.

На фондовых биржах и для продажи за деньги были предложены 1453 пакета 1269 ОАО общей стоимостью 1153,1 млн. гривен. Продано было 515 пакетов акций на сумму 750,6 млн. гривен (9, с. 48).

Самые значительные поступления принесла приватизация крупных промышленных объектов, в частности 9%-ного пакета акций ОАО «Запорожсталь», за который была уплачена цена в четыре раза превысившая номинальную — 91 млн. гривен. Продажа 30%-ного пакета акций Николаевского глиноземного завода принесла в бюджет рекордную сумму — 547,2 млн. гривен (100 млн. долл.) при стартовой цене в 115 млн. гривен. Появление стратегического инвестора положило конец борьбе за власть на заводе и сняло социальную напряженность. Позднее на фондовой бирже были проданы еще два пакета акций завода (5%-ный и 10%-ный) (там же).

Примером индивидуального подхода к продаже крупных предприятий стал принятый Верховной Радой Закон «Об особенностях приватизации пакета акций, принадлежащих государству в уставном фонде ОАО «Мариупольский металлургический комбинат им. Ильича»», в соответствии с которым ЗАО «Ильич-Сталь» получило приоритетное право на приобретение 50%-ного пакета акций по рыночной цене. Главными аргументами такого решения стали хорошие показатели в работе комбината, репутация директора, а также устранение возможности конфликта на предприятии в случае приобретения пакета акций инвестором, который не пожелал бы искать контакта с коллективом. Вместе с тем наблюдатели отмечают, что принятие закона нарушает объявленный в программе принцип конкурентной состязательности и создает опасный прецедент. (В Верховной Раде находятся законопроекты об особенностях приватизации ОАО «Ровноазот» и «Химволокно»).

Индивидуальный подход был продемонстрирован и при продаже 68%-ного пакета акций ОАО «Лисичанскнефтеоргсинтез» («ЛиНОС») за 53,1 млн. гривен при объявленной цене в 237 млн. гривен, что вызвало шквал критики. Однако осуществленная схема, хотя и не принесла в бюджет ожидаемых поступлений, позволила решить проблему восстановления жизнедеятельности завода. Инвестор — одна из структур Тюменской нефтяной компании — не только внес деньги за пакет акций, взял на себя обязательства по погашению кредиторской задолженности предприятия перед бюджетом и по зарплате, но, согласно договору купли-продажи, также обязался ежегодно поставлять на предприятие 4 млн. т нефти, что обеспечивает минимальный уровень рентабельности предприятия. Продажа 60%-ного пакета акций Херсон-

ского нефтеперерабатывающего комбината компании «Казахойл» также не только обеспечила поступление в бюджет 35 млн. гривен, но и гарантировала ежегодные поставки нефти на предприятие в объеме 2 млн. т, что создает условия для стабильной работы предприятия (9, с. 49).

Еще одним примером индивидуального подхода к приватизации предприятий является продажа контрольного пакета акций (50%+1) ОАО «Керчгаз» физическому лицу за 720 тыс. гривен.

Важным успехом ФГИ стало привлечение иностранных инвесторов к процессу приватизации. Так, приобретение 78%-ного пакета акций Николаевского судостроительного завода «Океан» голландской компанией «Damien Shipyards Group» обеспечило солидные инвестиции в производство и способствовало расширению рынка сбыта.

Немецкая фирма «Dyckerhoff» приобрела 45,3%-ный пакет акций предприятия «Волянь» по производству цемента и шифера. Данная продажа стала повторной для завода после реприватизации указанного пакета акций у украинского «Градобанка», не выполнившего свои обязательства по инвестированию многомиллионных средств в развитие предприятия. Были и другие сделки с иностранными фирмами по приобретению пакетов акций украинских предприятий (3, с. 63).

Совершенно новую схему приватизации заложил Закон «Об особенностях приватизации ОАО «Укртелеком»», в соответствии с которым обязательным условием приватизации является закрепление в госсобственности пакета акций в размере 50%+1. На льготную продажу членам трудового коллектива и приравненным к ним лицам выставляется 13%. Остальные 37% должны быть проданы на открытых торгах.

В то же время уже на начальном этапе денежной приватизации проявились существующие проблемы и организационные слабости процесса.

В частности, отсутствие стабильного законодательства не только не способствует улучшению инвестиционного климата в Украине, а, наоборот, отпугивает серьезных инвесторов. Постоянно с высокой степенью интенсивности вносимые поправки в действующие законы, исключения из общих правил для отдельных предприятий, коммерческих структур и прочих юридических и физических лиц наносят вред инвестиционному имиджу Украины и

разрушают и без того довольно зыбкое законодательное поле. От состава каждого парламента фактически зависит действие ранее принятых законодательных актов и утверждение новых (иногда — кардинально новых) условий хозяйствования, нововведений в налоговом законодательстве и многое другое.

Привлечение иностранных советников к подготовке и проведению приватизационных тендеров также не всегда дает положительные результаты. В частности, в 2000 г. было сорвано два тендера по приватизации Крымского содового и Харцызского трубного заводов, проводившихся также с помощью иностранного советника. Цена потерь для бюджета 2000 г. составила не менее полу-миллиарда гривен. Как показала практика, знания иностранного советника в области приватизации не компенсируют недостаток знаний украинской специфики, законодательной и нормативной базы, украинского рынка и, в особенности, технологии подготовки, принятия и реализации решений в высших органах государственной власти.

Существенные проблемы возникли и с приватизацией предприятий электроэнергетики. В плане 2000 г. была и приватизация первой группы энергоснабжающих компаний — семи предприятий облэнерго. Стартовая цена этих объектов составляла 131 млн. долл., а после удачной презентации их в Европе — в Париже и Лондоне — ФГИ ожидал получить в бюджет этого года порядка 250 млн. долл. Но иностранный советник, который принимал участие в приватизации энергетики, в процессе подготовки продаж вышеуказанных энергетических компаний неожиданно и радикально поставил перед руководством Фонда вопрос о полном списании кредиторской задолженности приватизируемых облэнерго. Решение этого вопроса не входило в компетенцию ФГИ, вследствие чего согласование условий приватизации облэнерго вышло на уровень Кабинета министров и повлекло за собой удлинение сроков принятия решений. В конце концов был найден компромиссный вариант, согласно которому предусматривалось не полное списание долгов, а их реструктуризация сроком на пять лет. В результате совместными усилиями Кабинета министров и ФГИ контрольные пакеты акций шести энергосберегающих компаний были проданы иностранным инвесторам всего за 150 млн. долл. Отныне шесть украинских облэнерго находятся под контролем двух иностранных компаний — американской «AES Washington Holdings B.V.» и сло-

вацкой «Vychodoslovenske Energeticke Zavody S.P.». Ни один украинский покупатель не смог выполнить условия конкурса.

В 2001 г. ФГИ выполнил план поступлений от приватизации всего наполовину. Одной из основных причин стал завышенный размер запланированных поступлений, установленный на уровне 5,7 млрд. гривен. Планировалось, что главными источниками поступления средств станут продажа энергоснабжающих компаний и «Укртелекома», за которые государство рассчитывало получить 3,5 млрд. гривен. Однако расчеты не оправдались.

Если ранее в покупке стратегически важных предприятий национальный капитал активно участвовал, то при продаже практически всей энергопоставляющей отрасли отечественные инвесторы держались в стороне. Эксперты объясняют это тем, что в отсутствие офшорного капитала легальный национальный капитал не обладает достаточными ресурсами для приватизации энергокомпаний. Что касается остальных инвестиционно привлекательных объектов, спроса на них также не было. Финансово-экономические группы, получив контроль над денежными потоками приватизированных предприятий, не хотели тратиться на покупку акций. Так, корпорация «ИСД», имея контрольный пакет акций «Азовстали», отказалась от участия в конкурсе по продаже оставшегося пакета акций этого предприятия.

Продав с большим трудом первую партию облэнерго, государство осознало, сколько проблем стоит на пути приватизации отрасли. В частности, новоявленные собственники начали выставать свои условия по реформированию энергорынка, к чему государство совсем не было готово. Поэтому продажу второй партии пришлось отложить до тех пор, пока не будет проведен анализ сложившейся ситуации. Существуют трудности и с приватизацией «Укртелекома». Иностранные инвесторы на начальной стадии проявили интерес к корпорации, однако политические риски, существующие в Украине, уменьшают привлекательность проекта и снижают его стоимость. К тому же момент приватизации был выбран не совсем удачно: во всем мире телекоммуникационные компании испытывают серьезные финансовые затруднения. Но при всех неудачах ФГИ собрал 2,2 млрд. гривен (37% от запланированного), продав за более чем 100 млн. долл. первые шесть облэнерго. Кроме этого были проданы 68,01%-ный пакет Запорожского производственного алюминиевого комбината (381 млн.

гривен), 76%-ный пакет Харцызского трубного завода, за который новый собственник — корпорация «ИСД» — уплатил 126 млн. гривен.

В 2002 г. ситуация в сфере приватизации не улучшилась. За первые семь месяцев года в государственный бюджет поступило всего 440 млн. гривен, из них 116 млн. гривен от проведения льготной подписки на акции «Укртелекома».

Основной причиной текущих «неудач» приватизации эксперты называют неправильные приоритеты — «погоню» за увеличением количества собственников и за наполнением бюджета. Кроме того спад в мировой экономике делает проблематичным приход в украинскую экономику серьезных инвесторов из-за рубежа. К тому же наиболее привлекательные приватизационные предложения были реализованы в предыдущие годы, и сегодня в списке предложений ФГИ находится целый ряд предприятий, пакеты акций которых выставлялись на приватизационные конкурсы в предыдущие годы, но так и не были проданы из-за их низкой привлекательности для инвестора.

Итоги и проблемы приватизации государственной собственности в Украине

По данным Госкомстата Украины, по состоянию на 1 июля 2001 г. форму собственности изменило 74 465 объектов. Подавляющая часть приватизированных объектов относится к группе «А» (малая приватизация) — 80,4%. Средние, крупные и стратегические предприятия — 15,1%, объекты незавершенного строительства — 3,7%. В промышленности на 1 июля 2001 г. на долю разгосударствленных предприятий приходилось 56% общего объема производства (3, с. 64). На реформированных предприятиях в 2001 г. было занято 2,9 млн. человек, что составляло четвертую часть общего количества наемных работников.

Уже в 1998 г. выявлено существенное и статистически достоверное преимущество негосударственного сектора в показателях, характеризующих экономическое поведение предприятий (речь идет о всех негосударственных предприятиях, включая предприятия с какой-либо долей госсобственности). Негосударственные предприятия больше заботились о своей платежеспособности, взимании и уплате долгов; быстрее оборачивали денежные

средства; гораздо в большей мере были склонны к накоплениям и инвестированию.

В 1999 г. впервые была зафиксирована позитивная зависимость между индексами роста производства и глубиной приватизации в отраслях промышленности и негативная — между индексами производства и долей госсобственности. В 2000 г. эта зависимость приобрела характер устойчивой и статистически значимой независимо от методов оценки глубины приватизации.

Еще один достаточно показательный факт: в 1999–2000 гг. практически весь объем прироста просроченной бюджетной кредиторской задолженности приходился на госсектор. Основная масса негосударственных предприятий, в отличие от государственных, перестала быть бюджетными «нахлебниками».

Среднемесячная номинальная заработная плата работников приватизированных предприятий за этот период составила 322,69 гривен, что на 11,7% выше уровня, существующего в государственном секторе. В то же время интенсивность труда на частных предприятиях выше, чем на государственных на 20% (3, с. 65).

Развитие рыночной инфраструктуры пока отстает от темпов приватизации, что сдерживает свободный переток капитала от неэффективных собственников к эффективным. Правда, в последнее время в законодательстве состоялись определенные положительные сдвиги, однако развитие фондового рынка по-прежнему сдерживается неразвитостью его инфраструктуры, несовершенством условий и технологий деятельности профессиональных участников, а также недостаточной информированностью потенциальных внутренних и иностранных инвесторов. Вторичный рынок ценных бумаг пока крайне мал. Но благодаря приватизации он сформировался и развивается быстрыми темпами. Общий объем вторичного рынка ценных бумаг в 2000 г. вырос на 34%, в том числе акций — вдвое. Если на начало 2000 г. объем эмиссии ценных бумаг составлял 21,4 млрд. гривен, то уже к 1 октября того же года — 40,4 млрд. гривен.

Несмотря на все деформации, политическую борьбу, недостаточную общественную поддержку и сокращение числа приверженцев, основная политико-социальная цель приватизации, по мнению исследователей, достигнута. В достаточно короткие сроки негосударственный сектор занял сопоставимое с государственным

место в экономике. Это стало ключевой предпосылкой необратимости экономических и социально-политических изменений.

В то же время в течение многих лет в общественном мнении Украины нарастает разочарование результатами приватизации.

По результатам одного из обследований, проведенных в ноябре 2000 г., около 40% опрошенных считают, что приватизация ухудшила экономическую ситуацию, свыше 20% — не повлияла на нее и менее 20% — приватизация оказала позитивное воздействие.

Среди оценок результатов приватизации со стороны политиков и исследователей, придерживающихся зачастую противоположных идеологических взглядов, также преобладают негативные. Указывается на отсутствие заметного позитивного влияния на экономическую эффективность как отдельных предприятий, так и экономики в целом, негативное влияние на объемы производства и инвестиций. Активно критикуется «распыление» собственности в результате сертификатной приватизации; формирование неэффективной так называемой «инсайдерской собственности» (собственности бывших менеджеров и работников предприятий) и фиктивной акционерной собственности как основы для теневой, коррумпированной, нецивилизованной, псевдорыночной экономики.

Главными причинами неудач называют чаще всего выбор ошибочной приватизационной модели, игнорирующей мировой опыт (особой критике подвергается сертификатная составляющая процесса), а также тот факт, что приватизация была начата в отсутствие необходимых инфраструктурных и макроэкономических условий и предпосылок. В стране не были созданы фондовый рынок, достаточная правовая база охраны прав собственности, механизмы, обеспечивающие прозрачность и эффективность процесса приватизации. Не были проведены в полном объеме либерализация и стабилизация экономики.

Эксперты и сторонники приватизации, признавая справедливость критики, в свою очередь указывают, что сертификатная приватизация не была приватизацией в истинном понимании и что ее следует рассматривать как обыкновенное разгосударствление собственности, которое к тому же не было предварено созданием условий для развития рыночной инфраструктуры. Отдача от массовой приватизации, в ходе которой произошло распыление соб-

ственности, будет наступать только по мере того, как на вторичном рынке ценных бумаг произойдет перераспределение собственности, и весомые ее доли сконцентрируются в руках конкретных эффективных собственников. Подтверждение своей точки зрения они видят в начавшемся в 2000 г. в Украине экономическом росте, который, по их мнению, связан в значительной степени с повышением эффективности функционирования разгосударственного сектора экономики (см. 3; 10; 19).

Низкая эффективность воздействия приватизации на экономику страны связана также и с тем, что процессы реформирования собственности осуществляются в Украине более быстрыми темпами по сравнению с другими составляющими экономических рыночных преобразований (создание стабильного налогового законодательства, обеспечение условий для эффективного функционирования отечественных товаропроизводителей, развития институтов фондового рынка, деполитизации экономических решений, разбюрократизации управления и принятия экономических решений и т.п.).

Сегодня, по мнению экспертов, главной задачей приватизации в Украине должно стать повышение экономической эффективности приватизированных предприятий вследствие прихода инвестора, готового эффективно управлять собственностью. В то же время, без создания рыночной инфраструктуры и законодательной базы развития рыночной экономики, без формирования благоприятной предпринимательской среды и цивилизованных механизмов корпоративного управления акционерной собственностью невозможно достичь существенных структурных изменений в экономике и повышения эффективности ее функционирования.

Один из идеологов Концепции приватизации в Украине А.Пасхавер считает, что деформации приватизации в стране во многом обусловлены особенностями развития системы государственного управления Украины и новой ролью бюрократии. В силу различных экономико-социальных и других исторических особенностей новая государственная машина сформировалась не как инструмент власти общества, а как средоточие экономической власти. Интересам бюрократии отвечала непрозрачность и неконкурентность приватизации, растягивание процесса на неопределенно длительный срок. По мнению Пасхавера, именно в новой роли постсоветской бюрократии в Украине, в ее возможностях ре-

гулировать процесс создания и функционирования частного капитала в своих узкокорыстных интересах, вне демократического общественного контроля следует искать причины многих негативных феноменов приватизации, в том числе ее криминализации и коррумпированности.

Список литературы

1. Артеменко А. Правительство «подставит» страну, если поверит инвестиционным обязательствам украинских олигархов и продаст госпредприятия за обещания // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/325/31017/>
2. Гальчинский А. Собственность, какая она есть: Сможем ли преодолеть глубокую деформированность // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/325/30176/>
3. Заплатинский В. Особенности приватизации на Украине // Пробл. теории и практики упр. — М., 2002. — № 4. — С. 60–66.
4. Иванов Н. Приватизация государственной собственности // Экономика Украины. — Киев, 2001. — № 4. — С. 23–43.
5. Ключиков Г. Золотой день приватизации // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/339/31046/>
6. Колесник Т. Региональные факторы разгосударствления экономики в Украине // Регион: проблемы и перспективы. — Харьков, 1997. — № 3. — С. 59–62.
7. Кораблев С. Отечественные инвесторы — зрители на чужом празднике или полноценные участники приватизации облэнепро? // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/343/31046/>
8. Ларцев В. К проблеме периодизации процесса приватизации // Экономика Украины. — Киев, 2000. — № 12. — С. 41–46.
9. Ларцев В. Основные особенности этапов приватизации // Экономика Украины. — Киев, 2001. — № 3. — С. 43–50.
10. Ледомская С., Тараторин Ю. Сертификатная приватизация: Некоторые аспекты определения основных результатов // Экономика Украины. — Киев, 2001. — № 3. — С. 22–27.
11. Ледомская С., Ларцев В. Итоги сертификатной приватизации в Украине (1995–2000 гг.) // Экономика Украины. — Киев, 2001. — № 5. — С. 14–21.
12. Никаноров И. Приватизация на Украине дискредитируется региональными лидерами // <http://www.gazeta.sng.ru:8101/cgi/eng/mainblock.cgi>
13. Секарев А. Экономическая реформа в Украине // Вопр. экономики. — М., 1996. — № 5. — С. 62–77.

14. Тычина С. Приватизация и возникновение класса собственников в Украине // <http://old.ucipr.kiev.ua/russian/ers/ers1209.html>
15. Черноиванов В. Общие основы предприватизационной подготовки предприятий // Экономика Украины. — Киев, 2001. — № 6. — С. 16–19.
16. Чечетов М. Доходы бюджета или эффективный менеджмент: Текст и подтекст приватизации// <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/343/31046/>
17. Чечетов М. Ретроспектива и перспектива украинской приватизации// <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/354/31069/>
18. Чимный Р. Михаил Чечетов: «Девиз» «Деньги в госбюджет любой ценой» снят с фасада фонда госимущества раз и навсегда <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/405/35736/>
19. Шигаева Т., Дубровский В. Без приватизации было бы еще хуже... Балансы промышленных предприятий свидетельствует в пользу негосударственного сектора экономики // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/343/31046/>
20. Шушеневич Н. Михаил Чечетов: «Приватизация должна идти в законодательном поле» // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/386/34206/>
21. Яценко Н. Александр Пасхавер: «Любой легитимный процесс лучше нелегитимного» // <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/354/31069/>
22. Pivovarsky A. How does privatization work: ownership concentration a. enterprise performance in Ukraine. — Wash.: IMF, 2001. — 44 p.
23. Ukraine. — Wash.: IMF, 1995. — VII, 126 p.
24. Yekhanurov Y. The progress of privatization // Eastern Europe. econ. — Armonk, 2000. — № 1. — P. 71–93.

С.Л.Зарецкая

ПРИВАТИЗАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ИТОГИ

После распада СССР Казахстан, как и другие бывшие советские республики, столкнулся с необходимостью проведения глубоких экономических реформ. Одним из важнейших элементов преобразования экономической системы в Казахстане стала приватизация, старт которой был дан еще до образования Республики Казахстан. Приватизация была необходима, чтобы спасти рушащуюся экономику, перейти от централизованно-плановой экономики к рыночной, а также к персонификации собственности и ответственности, — отмечал в 2001 г. министр финансов Казахстана М.Есенбаев (см. 8).

Приватизация в Казахстане началась в 1991 г., а в 2000 г. завершились четыре ее этапа. В результате частный сектор занял ведущее положение в экономике, а многие эксперты и политики пришли к выводу, что процесс приватизации в основном завершен.

Рассмотрим ход приватизации в Казахстане, ее основные направления, экономические и социальные последствия, а также перспективы.

1. Основные этапы и направления приватизации

Казахстан отличается уникальным многообразием природных богатств, большими запасами полезных ископаемых. Страна занимает 13-е место в мире по разведанным запасам нефти и га-

за. Помимо значительных нефтегазовых ресурсов Казахстан имеет мощную минерально-сырьевую базу для развития угольной и урановой промышленности, черной и цветной металлургии, золотодобычи. По многим видам полезных ископаемых республика занимает ведущее положение в мире. Так, запасы меди, свинца и цинка составляют соответственно 10, 19 и 13% от мировых. В стране сосредоточено 30% мировых запасов хромовой руды, 25% марганцевых и 10% железных руд. Казахстан занимает заметное место по запасам угля, урана, молибдена, драгоценных и редких металлов. К моменту распада СССР промышленность Казахстана была представлена главным образом предприятиями добывающей отрасли — предприятиями по добыче угля, нефти, газа, меди, редкоземельных металлов, урана и т.д. Имелись также крупные машиностроительные и другие предприятия обрабатывающей промышленности (Карагандинский металлургический комбинат, Павлодарский тракторный завод, оборонные предприятия в Петропавловске, Уральске, Алма-Ате) (см. 13; 19).

Приватизация в Казахстане в 90-е годы проводилась в четыре этапа (1991–1992, 1993–1995, 1996–1998, 1999–2000). На разных этапах приватизация осуществлялась по нескольким направлениям (малая приватизация, массовая приватизация, приватизация по индивидуальным проектам), использовались как бесплатный (купонный), так и денежный ее механизмы.

Официальным стартом приватизации можно считать принятие еще Верховным Советом Казахской ССР весной 1991 г. Закона «О разгосударствлении и приватизации». В этом документе был разработан механизм, обеспечивающий видимость соблюдения принципа «социальной справедливости». Одно из его положений гласило, что в целях создания равных стартовых условий для участия в приватизации, широкого привлечения граждан Республики Казахстан к выкупу государственного имущества в Республике Казахстан используются приватизационные купоны, которые являются платежными средствами для приобретения части государственного имущества. В этом же документе учитывалось и пожелание трудовых коллективов. Их членам, в том числе и вышедшим на пенсию, но отработавшим на данном предприятии не менее 15 лет, предполагалось безвозмездно выделить 10% акций приватизируемого предприятия. Кроме того, им же предоставлялось преимущественное право выкупа «своего» предприятия. Будущими

хозяевами могли быть только граждане Казахстана, прожившие на его территории не менее пяти лет. Передача собственности в руки иностранцам не допускалась (см. 14).

На первом этапе приватизации (1991–1992) ставилась задача разработать механизм передачи прав собственности и приватизировать 50% мелких и средних предприятий. В соответствии с Программой разгосударствления и приватизации государственной собственности на 1991–1992 гг. (принятой в июне 1991 г.) предполагались разгосударствление и приватизация предприятий и организаций торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, мелких предприятий промышленности, строительства, автотранспорта, сельского хозяйства и других отраслей экономики, а также государственного жилищного фонда. Разгосударствление и приватизация распространялись в первую очередь на низкорентабельные и убыточные предприятия. При продаже мелких предприятий применялись аукционный и конкурсный методы, при разгосударствлении средних и крупных предприятий предусматривалось преобразование их в акционерные и иные хозяйственные товарищества и коллективные предприятия. Приватизация жилья, сельскохозяйственного и иного государственного имущества осуществлялась с помощью купонного метода (см. 15; 12).

До весны 1992 г. ход приватизации определялся тем, как конкретный руководитель предприятия договорится с конкретными чиновниками Госкомимущества. В апреле 1992 г. президент Н.Назарбаев сделал попытку обозначить единые правила игры, подписав указ, определяющий универсальный механизм приватизации предприятий (подача заявки в Госкомимущества, единая схема распределения акций между государством, трудовым коллективом, смежниками и т.д.).

В 1991–1992 гг. приватизация носила инициативный характер, т.е. государственные органы принимали решение о приватизации только после того, как коллектив предприятия подавал на нее заявку (см. 3).

К концу 1992 г. в коллективную собственность было передано примерно 2,6 тыс. государственных предприятий (см. 15, с.11; 12).

В 1992 г. правительство отказалось от выкупа предприятий трудовыми коллективами и ввело механизм акционирования. В 1992 г. было создано 522 акционерных общества.

Акционирование привело к фактическому устранению трудового коллектива от управления предприятием, «красные директора» вновь получили власть. Механизм акционирования, весьма сложный и обусловленный не экономической эффективностью, а политической целесообразностью и «социальной справедливостью», не стал эффективным средством привлечения новых капиталов, а превратился в еще один способ разбазаривания остатков основных фондов и оборотного капитала, считают некоторые эксперты (см. 14).

На первом этапе в республике было приватизировано около 30% предприятий торговли, 40% — строительства, 25% — общественного питания. В собственность граждан перешел и жилой фонд (см. 14).

В первые годы приватизации шел процесс «первоначального накопления капитала». На этом этапе прослойку «новых» преимущественно составляли «наследники» советской номенклатуры, а также бизнесмены, связанные с финансовой сферой и внешней торговлей. Быстро рос банковский капитал благодаря фактически бесплатным централизованным кредитам Национального банка РК. Если бы новоявленные миллионеры тут же принялись скупать крупные казахстанские предприятия, это вызвало бы всплеск социального возмущения. Поэтому промышленные комплексы, инфраструктура и базовые отрасли экономики продолжали оставаться в исключительной собственности государства. О том, чтобы продать крупные промышленные объекты иностранцам, тогда и речи не шло.

На втором этапе (1993–1995) в рамках Национальной программы разгосударствления и приватизации на 1993–1995 гг. (принятой 5 марта 1993 г.) многие акценты расставляются по-новому. Расширяется круг участников приватизационного процесса (отныне ими могут быть и иностранные юридические и физические лица). Наряду с бесплатной (купонной) передачей собственности гражданам республики вводится денежная приватизация по индивидуальным проектам.

К 1995 г. практически все крупные государственные предприятия промышленности Казахстана были акционированы: в

1993 г. было создано 1534 акционерных общества, в 1994 г. — 967, в 1995 г. — 247 (15, с. 11).

Акции государственных предприятий, преобразованных в акционерные общества, распределялись следующим образом: 51% акций находились у Госкомимущества, 39% — у холдинга, которому Госкомимущества делегировал право управления и распоряжения собственностью от имени государства, 10% — у трудового коллектива в виде привилегированных (неголосующих) акций.

Во второй период четко прослеживаются три основных направления приватизации.

1) Малая приватизация, реализуемая на основе аукционов и конкурсов по продаже малых предприятий торговли, коммунального хозяйства, бытового обслуживания (за наличные денежные средства и купоны).

2) Массовая приватизация, предусматривавшая предварительное акционирование промышленных предприятий, включенных в государственный список. Параллельно население получило приватизационно-инвестиционные купоны (ПИК), которые должны быть размещены в специально учрежденные коммерческие инвестиционные приватизационные фонды (ИПФ), являющиеся посредниками между владельцами ПИК и предприятиями.

3) Приватизация по индивидуальным проектам крупнейших предприятий, занимающих монопольное положение на внутреннем рынке (продажа определенному инвестору на оговоренных условиях; тендерная продажа объектов государственной собственности; открытая продажа акций; заключение контрактов на управление с последующей приватизацией) (см. 12).

Остановимся подробнее на массовой приватизации и приватизации по индивидуальным проектам.

Массовая приватизация, согласно Национальной программе, имела целью возвращение государством населению национального имущества.

Среди граждан республики были распространены приватизационно-инвестиционные купоны (ПИК), удостоверяющие долю прав каждого гражданина в государственной собственности. Одновременно для материализации прав собственников и управления разгосударствленными предприятиями создавались инвестиционно-приватизационные фонды (ИПФ), призванные привлечь дополнительные ресурсы для обеспечения роста производства. На дан-

ном этапе под приватизацию попадали небольшие промышленные предприятия, не имеющие стратегического значения для развития экономики страны. В процессе массовой приватизации населению Казахстана должна была быть предоставлена возможность получения права собственности путем обмена ПИК на акции ИПФ, приобретавших акции предприятий.

По данным Информационно-учетного центра, около 12,5 млн. вкладчиков вложили свои купоны в ИПФ. На предприятиях, охваченных массовой приватизацией, работали 17% работоспособного населения республики (15, с. 11, 13).

Введение механизма купонной («ПИКовой») приватизации было чрезвычайно важно по нескольким причинам. Он создавал необходимую для того времени иллюзию соблюдения принципа «социальной справедливости» и «равных стартовых возможностей» на начальном этапе приватизации. Кроме того, он обеспечивал временной зазор для первоначального накопления капитала и последующего вполне легального приобретения собственности (правда, не всеми желающими). Собственность, которую предстояло распределить позднее, пока охранялась государством в виде «государственного пакета акций» (см. 14).

ПИК в Казахстане были именными и неликвидными (их нельзя было продать, передать, подарить). Единственный способ их применения — поместить в какой-либо ИПФ для дальнейшего использования в качестве платежного средства на купонных аукционах с целью приобретения акций приватизируемых объектов государственной собственности. В течение небольшого периода времени более 97% граждан Казахстана получили по 100 (в сельской местности по 120) ПИК каждый (независимо от возраста и других социальных характеристик). Каждый получил право вложить все или часть купонов в один или несколько ИПФ по своему выбору (7, с. 35–36).

ИПФ создавались инициативно, на правах частной собственности их учредителей. Государство взяло на себя только функции разработки нормативной базы и учебы управляющих ИПФ. Всего было сформировано 169 ИПФ. К 30 сентября 1995 г., последнему дню приема купонов, 67% розданных купонов были сосредоточены на счетах ИПФ, остальные утратили свою силу (7, с. 36).

Продажа государственных пакетов акций, переданных на купонные торги, осуществлялась в форме централизованных купон-

ных аукционов, проводившихся раз в месяц в Алматы с участием всех зарегистрированных ИПФ. На каждый аукцион выставлялись на продажу государственные пакеты акций (как правило, величиной 51% уставного капитала) более 100 акционерных обществ. При этом действовало правило, что один фонд на одних торгах может приобрести не более 10% акций одного акционерного общества. Это ограничение было введено для того, чтобы фонды не могли концентрировать в своих руках контрольные пакеты акций. Впоследствии проявились отрицательные стороны такого ограничения (оно не соответствовало природе ИПФ и их предполагаемой главной функции — выполнять роль инвесторов).

На купонные аукционы выставлялись акции сравнительно небольшого числа акционерных обществ, причем многие из них не были привлекательными для покупателей. Таким образом, имущественное наполнение купонов оказалось незначительным.

Всего за время купонной приватизации продано акций общей номинальной стоимостью 3138 млн. тенге, израсходовано 1127 млн. купонов. Средняя стоимость купона составила 2,8 тенге за 1 купон по номинальной стоимости акций. С учетом индексации это означает, что одна купонная книжка в среднем «весила» примерно 30 тыс. тенге (около 500 долл.) (7, с. 36).

За весь период купонной приватизации с апреля 1994 г. по январь 1996 г. (последний купонный аукцион состоялся 1 февраля 1996 г.) проведено 22 купонных аукциона, на которых было выставлено 172,530 млн. штук акций более 1700 акционерных обществ (в основном предприятий оптовой торговли, агропромышленного комплекса, строительства и транспорта), общая номинальная стоимость которых составила 4061,4 млн. тенге. Около 70% выставленных на продажу акций были полностью реализованы (7, с. 37; 20; 8).

После завершения всех купонных торгов ИПФ были обязаны провести общее собрание своих акционеров и наделить их своими акциями в обмен на вложенные ими купоны. Главная задача первого после завершения торгов общего собрания акционеров ИПФ — принять решение о способе трансформации ИПФ, выполнившего свои функции по аккумулярованию купонов и использованию их на купонных торгах — превратиться либо в полноценную инвестиционную компанию, либо в обычное акционерное общество (7, с. 38).

Главным недостатком купонной схемы приватизации, считают некоторые эксперты, было то, что она в принципе не могла быть успешно реализована в условиях развала планово-административной экономики и перехода к рыночным условиям хозяйствования. Казахстанские предприятия нуждались в реальных инвестициях в основные и оборотные средства, современном оборудовании и менеджменте, новых рынках сбыта и производственных связях. Всего этого ИПФ предоставить не могли, потому что у них не было денег, были только ПИК, кроме того, ИПФ не могли сконцентрировать в своих руках контрольный пакет акций, являясь портфельными инвесторами. В результате механизм массовой приватизации менял одного беспомощного тогда акционера — государство — на экономически немощных физических лиц, объединенных в ИПФ (см. 1).

ИПФ были предложены для покупки акций далеко не самых лучших государственных предприятий. Решения о продаже государственных пакетов акций или имущественных комплексов принимались в узком кругу, реализовывались быстро и без широкой огласки. А информация о том, кому, за сколько и как было продано, остается одной из самых секретных и официально никогда не раскрывалась (см. 1).

Что касается *приватизации по индивидуальным проектам*, то ожидалось, что именно она быстро принесет положительные результаты в виде роста эффективности, совершенствования управления предприятием и, как следствие, повышения конкурентоспособности. Как будет показано ниже, именно доходы от приватизации по индивидуальным проектам составили львиную долю всех поступлений в бюджет от приватизации. Правительство объявило приватизацию по индивидуальным проектам (прежде всего предприятий топливно-энергетического и минерально-сырьевого комплекса, имеющих уникальное значение для экономики Казахстана) главным способом преодоления экономического кризиса. Это предполагало реализацию промышленных гигантов в основном иностранным инвесторам с передачей им до 90% государственного пакета акций (см. 13).

В приватизацию по индивидуальным проектам были включены крупные предприятия (свыше 5 тыс. работников), относящиеся к стратегическим отраслям промышленности и часто являющиеся естественными монополиями (более 100 предприятий). В начале

1994 г. правительство утвердило перечень предприятий, которые предстояло приватизировать по индивидуальным проектам. В него вошли гиганты казахстанской индустрии — Карарагандинский металлургический комбинат, «Соколовка», ПАЗ, Ермаковский завод ферросплавов, объединения «Тенгизнефть», «Эмбанефть», крупнейшие золотодобывающие предприятия (15, с. 15).

Неудачное начало кампании по непосредственной продаже крупных и стратегически важных предприятий инвесторам, в роли которых, как ожидалось, должны были выступить иностранные компании, привело к тому, что одномоментная продажа впоследствии была в большинстве случаев заменена передачей «стратегических» предприятий в управление иностранным компаниям, которые после истечения оговоренного срока имели бы преимущественное право его покупки. Первые контракты такого рода были подписаны в 1994 г. и предполагали обязательную уплату управляющими компаниями бонусов государству, а также погашение имевшейся на момент передачи в управление задолженности предприятия. В обмен управляющие компании получали право на прибыль в размере 2–10% в течение 5 или 10 лет (см. 20).

Происходившая с 1994 г. интенсивная передача таких уникальных предприятий в иностранное управление явилась своеобразной подготовительной стадией следующего, третьего этапа приватизации (15, с. 15).

Большие масштабы передачи предприятий в иностранное управление объяснялись тяжелым экономическим положением предприятий, несостоятельностью отечественного менеджмента. Глубокий экономический кризис был вызван не только разрывом хозяйственных связей между предприятиями, составлявшими некогда единый промышленный комплекс, но прежде всего деструктивной политикой правительства в финансово-денежной и кредитной сферах, а затем последовавшей за этим гиперинфляцией. Это привело к фактическому банкротству крупных предприятий.

В условиях экономического кризиса интересы правящей элиты по собственному обогащению и остановке спада производства совпали, отмечает казахстанский эксперт Л.Масанова. Это обстоятельство в итоге привело к канализации обоих этих интересов в русло процесса приватизации, который привел к передаче многих

объектов государственной собственности сначала в управление, а затем в собственность иностранных инвесторов (см. 13).

С приходом к власти правительства А.Кажегельдина (он был премьер-министром в 1994–1997 гг.) процесс приватизации в Казахстане приобрел новые особенности. Поняв, что инфляцию необходимо остановить любыми средствами и оценив ситуацию с грабительской деятельностью директорского корпуса на доходных предприятиях, правительство вырабатывает концепцию продажи ведущих прибыльных предприятий страны иностранным компаниям (см. 14).

Новую трактовку получает и сам термин «приватизация». Если в законодательных актах начала 90-х годов он трактовался как приобретение у государства юридическими и физическими лицами объектов государственной собственности, а также акций акционерных обществ, то в Указе Президента Республики Казахстан «О приватизации», принятом 23 декабря 1995 г., подчеркивается, что приватизация означает продажу государственного имущества в собственность физическим, негосударственным юридическим лицам и иностранным юридическим лицам, производимую по воле государства как собственника в рамках специальных процедур.

В соответствии с новой трактовкой определялись и главные виды осуществления приватизации: продажи на торгах (аукцион, тендер) и прямая адресная продажа, т.е. приватизация исключительно за деньги.

Поскольку большая часть населения Казахстана в достаточном количестве денежных средств не имела, основная ставка была сделана на привлечение иностранных инвесторов. Предполагалось, что иностранные инвесторы снимут головную боль государства за реальный сектор экономики, доходы резко увеличатся, и это позволит не спеша проводить политику экономической стабилизации.

Новой правительственной командой был разработан механизм передачи объектов во внешнее управление. В то время Казахстан не был привлекательным для солидных иностранных компаний, поэтому основная ставка была сделана на никому не известные офшорные фирмы. Одним из основных условий сотрудничества при этом была конфиденциальность — власть делала вид, что не знает, кто именно стоит за фирмами, которые продемонстрировали ей надежные банковские гарантии (см. 14). В усло-

виях анонимности свежеиспеченные компании быстро и с легкостью внедрились на казахстанский рынок, соглашаясь на самые жесткие условия правительства. Бонус выплачивался немедленно, а обещания инвестиций скоро забывались. Тем более что очень скоро «стратегический» иностранный инвестор становился полноправным хозяином отданного ему в управление предприятия.

Вскоре иностранные фирмы рассорились друг с другом, на страницы газет выплескивался скандал за скандалом. Возникли сомнения не только в намерении иностранного инвестора выполнить обещания по объемам инвестиций, но и в эффективности деятельности большинства из них.

Забегая вперед, отметим, что пришедшее на смену кабинету А.Кажегельдина новое правительство обнаружило, по словам некоторых экспертов, что казна пуста, стратегические отрасли экономики отделены от государства и поделены между финансово-промышленными группами и иностранными инвесторами; национальный производитель обескровлен, а подставные фирмы занимаются отнюдь не инвестициями, а расхищением природных ресурсов Казахстана. На многих проданных иностранцам предприятиях (за редким исключением) до сих пор под разными предлогами не сделано серьезных капитальных вложений в основное производство (см. 14).

Следует отметить, что наряду с негативными есть и положительные примеры деятельности иностранных управляющих в Казахстане (более подробно об этом см. ниже).

В рассматриваемый период приватизация охватила не только промышленность, но и сельское хозяйство. В 1993 г. правительство Казахстана гарантировало каждому сельскохозяйственному работнику право на получение выделенного земельного участка в долгосрочную аренду (99 лет) с правом наследования. Следующим шагом было предоставление возможности передачи права на земельный участок другим лицам (15, с. 16).

За период с 1992 по первое полугодие 1995 г. был приватизирован 1671 совхоз (78,8% всех хозяйств, имевшихся на начало 1992 г.), на базе которых создано 5813 хозяйствующих субъектов, в том числе 1082 коллективных предприятия, 295 акционерных обществ, 150 хозяйственных товариществ, 487 кооперативов, 2331 малое предприятие, 1543 крестьянских хозяйств (10, с. 11). За 1995 г. было приватизировано 514 сельхозпредприятий. На базе

преобразованных хозяйств создано 746 новых самостоятельных хозяйствующих формирований, из которых лишь 28% — крестьянские и фермерские хозяйства. Большую долю составляли вновь созданные кооперативы (86 единиц), хозяйственные товарищества (134), акционерные общества (72), т.е. формирования, основанные на принципах коллективного владения, распоряжения и использования собственности (15, с. 17).

При приватизации сельскохозяйственных предприятий широкое распространение получил льготный механизм. Основная доля производящих сельскохозяйственную продукцию предприятий была продана с большими скидками трудовому коллективу или передана безвозмездно, на базе каждого третьего создано акционерное общество или хозяйственное товарищество. Несмотря на создание крестьянских фермерских хозяйств на базе преобразованных государственных предприятий, в реальности большинство из них сохранило коллективный характер, что осложнило развитие частного сектора в агропромышленном комплексе. Большая часть предприятий агропромышленного комплекса осталась под контролем государственных холдингов (15, с. 17).

Давая общую характеристику второго этапа приватизации, можно отметить, что именно с 1993 г. программа приватизации государственного имущества в Казахстане начала осуществляться ускоренными темпами. Была проведена купонная приватизация большинства мелких и средних предприятий, для чего была создана необходимая институциональная инфраструктура. Кроме того, отдельные наиболее крупные предприятия и естественные монополии были приватизированы по индивидуальным проектам.

Некоторые эксперты негативно оценивают результаты первого и второго этапов приватизации. Большая часть национального достояния была, по их мнению, «растаскана по углам и разграблена» бездарными управляющими и «красными директорами». Безусловно, были и положительные примеры приватизации, но даже в этом случае последующая реализация проектов не внушала особого оптимизма. Конкурсы и аукционы, проводимые в рамках малой приватизации, на деле часто превращались в фарс. «Приватизированные» за бесценок предприятия становились предметом спекуляции, перепродаваясь по баснословно высокой цене. Трудовые коллективы ничего не получили, кроме фикции в виде 10% привилегированных акций предприятий, находящихся в тяже-

лейшем положении. Новые управленцы довели гиганты отечественной промышленности до состояния банкротства, росла безработица, возникла проблема неплатежей, породившая практику взаимозачетов и как ее следствие — коррупцию (см. 14).

Третий этап приватизации (1996–1998) осуществлялся в соответствии с Программой приватизации и реструктуризации государственной собственности на 1996–1998 гг. (принятой 27 февраля 1996 г.). Главная цель программы — завершение в основном процесса приватизации и закрепление преобладающей роли частного сектора в экономике. Одновременно происходила реструктуризация объектов, остающихся в государственной собственности.

С учетом результатов предшествующих этапов приватизации предполагалось завершить продажу государственных пакетов акций частично приватизированных предприятий, а также объектов, не проданных на втором этапе в рамках малой приватизации; продолжить приватизацию объектов государственной собственности по индивидуальным проектам; приватизировать часть предприятий и организаций, ранее не подлежавших приватизации, а также не приватизированных на предыдущих этапах; разработать программы приватизации отдельных секторов экономики; содействовать формированию круга стратегических инвесторов на приватизированных предприятиях; расширить участие в процессе приватизации иностранного капитала.

Программа приватизации и реструктуризации государственной собственности в Республике Казахстан на 1996–1998 гг. наметила так называемые «секторные программы приватизации». В соответствии с этой стратегией приватизации подлежали предприятия электроэнергетики, нефтегазового и нефтехимического, металлургического и горнорудного, а также транспортно-коммуникационного комплексов. Параллельно предполагалось завершить процесс приватизации агропромышленного комплекса и начать его в сферах здравоохранения, народного образования, науки и культуры.

Программа приватизации и реструктуризации государственной собственности на 1996–1998 гг. предусматривала также трансформацию ИПФ в полноценные субъекты рынка ценных бумаг, способные выполнять обязательства перед вкладчиками, вложившими свои ПИК в ИПФ и вести операции с акциями приватизированных предприятий (см. 8). ИПФ не смогли стать подлин-

ными собственниками приватизируемых предприятий, поскольку в их распоряжение под купонное обеспечение передавалась незначительная часть акций, тогда как контрольный пакет акций по-прежнему оставался у государства. Принятые в 1997 г. ряд новых нормативных актов об ИПФ должны были предоставить акционерам ИПФ возможность реализации своего права на участие в управлении фондами и определении их дальнейшей судьбы: либо функционирование в качестве взаимных фондов, инвестиционных компаний или акционерных обществ открытого типа, либо прекращение деятельности в результате слияния, присоединения к другому ИПФ или ликвидации. Превращение ИПФ в полноценные инвестиционные компании, слияние или ликвидация мелких ИПФ и ИПФ с отрицательными активами должно было объединить купонную и денежную схемы приватизации и направить акции предприятий на фондовый рынок (15, с. 14).

Купонная, т.е. бесплатная, реализация части государственных пакетов акций завершилась, как уже отмечалось, в начале 1996 г. Акции, оставшиеся нереализованными на момент завершения купонной приватизации, реализовывались уже исключительно за деньги. Таким образом, с 1996 г. любая приватизация государственной собственности осуществлялась только за деньги. К 1997 г. были приватизированы практически все малые и средние предприятия (см. 3).

В 1996–1998 гг. на денежных аукционах были проданы «госпакетные» акции на сумму соответственно 2,2 млрд. и 3,2 млрд. тенге (около 33 млн. и 42 млн. долл. по среднегодовому курсу соответствующих лет). Часть акций была реализована на инвестиционных конкурсах. Акции более чем двухсот предприятий, включенных в списки для реализации через инвестиционные и коммерческие конкурсы, были переданы инвесторам в доверительное управление на длительные сроки (см. 20).

Третий этап приватизации ознаменовался крупномасштабным разгосударствлением и приватизацией государственной собственности по индивидуальным проектам. Программа приватизации на 1996–1998 гг. предусматривала продолжение начатой еще на предшествующем этапе приватизации по индивидуальным проектам. На середину марта 1996 г. было заключено 45 контрактов, в соответствии с которыми право управления предприятиями передавалось юридическим лицам, как правило, специально учрежден-

ными для этой цели группами иностранных и казахстанских инвесторов. При этом контракты на управление заключались почти исключительно в отношении предприятий экспортных отраслей (черная и цветная металлургия, горно-обогатительные комбинаты, нефтепереработка) (см. 20).

В 1997–1998 гг. данная практика получила дальнейшее развитие. В первую очередь это относится к предприятиям нефтегазового комплекса Казахстана — все предприятия этого комплекса приватизировались по индивидуальным проектам, а контрольный пакет их акций продавался либо передавался в доверительное управление стратегическим инвесторам. В качестве последних чаще всего выступали западные корпорации или их консорциумы, во многих случаях представленные зарегистрированными в офшорах инвестиционными компаниями.

По особой программе прошла на этом этапе приватизация электроэнергетики Казахстана. Бывшая единая сеть предприятий по производству и распределению электроэнергии была разделена по региональному и функциональному признакам на более чем 50 компаний (акционерных обществ). Местные сети энергоснабжения были разделены между 18 региональными электrorаспределительными компаниями, а для управления магистральными электросетями была создана Казахстанская национальная компания по управлению электрическими сетями (АО «КЕГОК»). В отдельные акционерные общества были преобразованы электро- и теплогенерирующие станции (их число превысило 30), а также предприятия, специализирующиеся на строительно-монтажных и ремонтно-наладочных работах в электроэнергетике, научно-исследовательские институты и пр. В результате в электроэнергетике было образовано в общей сложности 65 различных акционерных обществ, из которых более 20 было продано инвесторам и приблизительно столько же передано в доверительное управление. Имущественный комплекс АО «КЕГОК», которое по своим функциям и характеру можно сопоставить с РАО «ЕЭС России», был передан в концессию на 25 лет британской компании «Нэшнл Грид Компани», являющейся крупнейшим в мире частным собственником и эксплуатационником высоковольтных сетей электропередачи (см. 20).

Приватизации подверглась и междугородная и международная связь. Для управления государственными сетями телекомму-

никаций было создано акционерное общество «Казахтелеком», 40% акций которого было затем продано частным инвесторам.

Разные эксперты приводят неодинаковые данные об итогах приватизации крупных предприятий (с численностью занятых более 5 тыс. работников) по индивидуальным проектам. В 1994 г. было приватизировано всего лишь два объекта, а из запланированных для приватизации по индивидуальным проектам свыше 100 предприятий в 1995 г. было реально приватизировано лишь пять объектов. В 1996 г. по индивидуальным проектам было приватизировано, по одним данным, восемь предприятий, по другим — 28 предприятий. В 1997 г. было приватизировано 47 предприятий, в том числе по нефтегазовому комплексу — 21, электроэнергетике — 10, угольной промышленности — 4, горно-металлургическому комплексу — 6, машиностроению — 3 объекта (см. 13)

Приватизация предприятий нефтегазового комплекса, за исключением не подлежащих приватизации, осуществлялась по индивидуальным проектам. При этом за государством предполагалось сохранить на определенный период до 30% пакета акций акционерных обществ отрасли, а часть государственных пакетов акций АО разместить на фондовых биржах (в рамках программы «голубых фишек»¹). В 1996–1997 гг. практически все крупнейшие нефтедобывающие компании республики, а также три нефтеперерабатывающих завода были приватизированы (12, с. 66).

Приватизацию в рамках четвертого этапа (1999–2000) глава Казахстана назвал «агрессивной» (см. 16). В соответствии с Программой приватизации и управления государственным имуществом на 1999–2000 гг., все крупные объекты республиканского масштаба были отнесены к категориям национальных компаний и просто крупных объектов приватизации. К первой категории относятся все те компании, контрольный пакет акций которых в бли-

¹ Фондовый рынок Казахстана начал складываться в 1995 г., однако до конца 1996 г. он находился в зачаточном состоянии. Правительство разработало проект поэтапного вывода на фондовые рынки страны акций крупных, привлекательных для инвестирования предприятий — проект «Голубые фишки» Казахстана». Основная идея проекта — осуществление взаимодействия механизмов приватизации и фондового рынка Казахстана. Началом процесса формирования класса «голубых фишек» явилась реализация на фондовой бирже государственных пакетов акций наиболее крупных и потенциально доходных казахстанских предприятий, преобразованных в акционерные общества в процессе их приватизации (15, с. 14).

жайшие годы государство предполагало сохранить за собой. Это высоколиквидные предприятия с частичным участием государства (15–40%) нефтяной и металлургической отраслей, а также «Казахтелеком» и «Народный банк». А в число крупных объектов приватизации входят 45 АО и ТОО, большую часть которых составляют объекты энергетического комплекса. Их продажа возможна только после максимальной очистки от долговых обязательств.

В 2000 г. государство реализовало государственные пакеты акций АО «Шубаркульский разрез» и АО «Шубаркульское ПТУ» более чем на 1 млрд. тенге. Государственные пакеты банков «Народный сберегательный банк», «Центркредит», АО «Казахинстрах» и Жезказганского АО «Горэлектросеть» должны были быть выставлены на продажу в 2001 г. Из числа предприятий «второго эшелона» приватизации подлежал 131 объект (государственные пакеты 28 из них к 2001 г. уже были проданы) (см. 8).

Государство предполагает сохранить контроль над крупнейшими предприятиями только в некоторых отраслях. А приватизацию государственной доли в предприятиях, не вошедших в число национальных компаний, и просто крупных объектов, правительство планировало завершить до конца 2001 г. Возможны и альтернативные варианты, в частности, передача акций в доверительное управление (если будут гарантированы высокие дивиденды, появление акций на международных фондовых рынках и т.п.) (см. 8).

Ключевым моментом четвертого этапа приватизации явилось разделение собственности на республиканскую и коммунальную, что преследовало цель обеспечить более эффективное управление государственным имуществом. В 1999 г. в коммунальную собственность были переданы государственные пакеты акций и доли участия в 953 акционерных обществах и ТОО. Право принятия решения по приватизации объектов коммунальной собственности и ответственность за конечные результаты возложены на руководителей областей, Астаны и Алматы (см. 16).

В соответствии с Программой приватизации и управления государственным имуществом на 1999–2000 гг. государство намеревалось сохранить присутствие в отдельных национальных компаниях стратегически важных отраслей экономики (добыча, подготовка, транспортировка и переработка нефти, железнодорожный, воздушный транспорт, распределение электроэнергии, производство уранового сырья и материалов). Все национальные компании

должны иметь статус открытого акционерного общества. Деятельность национальных компаний должна осуществляться в соответствии с утвержденными правительством концепциями развития отраслей (секторов) экономики, предусматривающими демонополизацию определенных рынков, развитие регулирующего законодательства и институтов. По каждой национальной компании должны утверждаться среднесрочные (3–5 лет) индикативные планы развития, содержащие инвестиционные планы и планы заимствования; подходы к тарифной политике (для естественных монополий), показатели обновления производственных мощностей, роста производительности, увеличения выпускаемой продукции (услуг), снижения себестоимости продукции (услуг), прогнозы и обоснование предполагаемого дохода, основные направления его использования, источники увеличения собственного капитала.

До конца 2000 г. правительство предполагало продать оставшиеся государственные пакеты акций таких крупнейших предприятий, как «Мангистаумунайгаз», «Актобемунайгаз», Усть-Каменогорский титано-магниевый комбинат, «Казахмыс», «Казхром», «Казцинк», «Алюминий Казахстана», Соколовско-Сарбайское горно-производственное объединение. Части государственных пакетов акций «Казахтелекома» и «Народного банка» предполагалось продать по индивидуальным схемам (см. 16).

Итоги четырех этапов приватизации. Уже к 1997 г. была практически полностью завершена приватизация малых (с численностью занятых не более 50 человек) и средних предприятий. Это около 13 тыс. предприятий, прошедших через купонные и денежные аукционы. Среди малых предприятий около половины было передано в руки персонала этих предприятий (см. 3). За период с 1991 г. по 1 августа 1997 г. было продано 17070 малых предприятий (на первом этапе приватизации был приватизирован 4771 объект, в основном путем передачи в собственность трудового коллектива, на втором — 6037 объектов, на третьем — 6262). Полностью перешли в частную собственность предприятия государственной розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания (во время массовой приватизации было приватизировано около 10 тыс. таких объектов). Полностью демонополизирована сфера грузовых автоперевозок. В 1993–1996 гг. приватизировано более 90 тыс. единиц автотранспорта. Активно развивалась негосударственная система реализации фармацевти-

ческой продукции. Более 57% аптек республики продано в частные руки. Осуществлена приватизация автозаправочных станций. Тем самым во всех регионах Казахстана создан конкурентный рынок горюче-смазочных материалов (12, с. 65; 16).

В 1997 г. были переданы на продажу государственные пакеты акций и государственные доли 1666 предприятий, большинство из которых были реализованы на аукционах, инвестиционных и коммерческих конкурсах. В доверительное управление переданы государственные пакеты акций 271 хозяйствующего субъекта (12, с. 65). В течение первого полугодия 1998 г. было выкуплено 1517 объектов государственной собственности, в том числе 1223 социальных и прочих объектов, 285 объектов массовой приватизации; 9 объектов приватизировано по индивидуальным проектам (12, с. 66). В 1999 г. была приватизирована часть государственного пакета акций (16,7%) акционерного общества «Народный банк Казахстана», в конце 2000 г. — государственный пакет акций АО «Мангистаумунайгаз» (см. 16).

В результате приватизации в структуре собственности и пропорциях между отдельными секторами в Казахстане произошли существенные качественные изменения. Негосударственный сектор прочно занял доминирующее положение на потребительском рынке. При этом большую часть товарооборота негосударственного сектора дает частная розничная торговля. Преобладающее место негосударственный сектор занял и в сфере бытового обслуживания (исключая жилищно-коммунальное хозяйство). Доля сектора негосударственных предприятий в промышленном производстве несколько ниже. Удельный вес частного сектора в структуре занятости продолжает расти, в 1998 г. он достиг примерно 75%.

В результате приватизации к концу 1990-х — началу 2000-х годов уровень разгосударствления в Казахстане оказался весьма высок. К середине 1997 г. в целом по стране насчитывалось более 20 тыс. приватизированных предприятий (см. 13). Если до 1991 г. государственными были более 90% предприятий, то в конце 90-х годов преобладал уже частный сектор: удельный вес частных предприятий составлял более 80%. На сегодняшний день экономика Казахстана является на 90% частной, считают некоторые эксперты.

В конце 1990-х — начале 2000-х годов вклад частных предприятий в ВВП Казахстана составлял, по оценкам, примерно 75%,

причем в продукцию промышленности — 70–75%, сельского хозяйства — 95%, строительства — 95%, торговли — 85% (в розничный товарооборот — 95%) (см. 16; 17).

2. Экономические и социальные последствия приватизации

Существуют большие расхождения в оценке эффективности политики приватизации, значения приватизации для экономики и социального развития Казахстана.

Приватизация: цели и результаты. Правительство считает, что задача программы разгосударствления и приватизации в основном достигнута, но при этом ряд ее целей остался нереализованным.

В 2000 г., подводя промежуточный итог выполнения Национальной программы разгосударствления и приватизации, правительство сделало вывод, что в основном поставленная программой задача решена, однако ряд намеченных целей не был достигнут. В частности, не сформирован широкий слой частных собственников как эффективно хозяйствующих субъектов; инвестиций, привлеченных в процессе приватизации, явно недостаточно для производственного, технологического и социального развития большинства предприятий; структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективности работы предприятий, как результат в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках (см. 11).

Казахстанские эксперты Л.Музапарова и Ф.Келимбетов считают, что основная цель массовой приватизации — распространение прав собственности путем участия всего общества в приватизации — осталась невыполненной. Вместо права на собственность население республики обладает только правом на получение дивидендов от деятельности ИПФ. Связь между инвестиционными фондами и предприятиями весьма слаба, а в ряде случаев вообще отсутствует. ИПФ не обладают достаточным количеством акций, чтобы играть активную роль в управлении акционерными обществами. Большинство ИПФ является убыточными (15, с. 14).

Результаты массовой приватизации вызвали недовольство населения, поскольку никто из простых граждан не получил от нее

дивидендов. Попытки казахстанских парламентариев весной 2000 г. поднять вопрос о проведении расследования нарушений в процессе массовой приватизации натолкнулись на сопротивление государственных чиновников, а вице-премьер Е.Утембаев отметил, что основная задача программы приватизации была выполнена, и нет никаких оснований считать, что население оказалось обманутым (см. 19).

Основная экономическая цель приватизации — оживление производства и повышение экономической отдачи от собственности, а социальная и политическая — формирование широкого слоя персонифицированных собственников, которые и составляют основу гражданского общества, — не была достигнута, подчеркивают некоторые эксперты (см. 14). В Казахстане массовый персонифицированный собственник так и не появился; нерешенными остаются многие проблемы малого и среднего бизнеса; чиновник по-прежнему остается главным связующим звеном между производством и распределением; большая часть национального достояния просто разворована, а остальное — в руках иностранного капитала, который пришел на казахстанский рынок отнюдь не с благотворительными целями (см. 14).

Приватизация «по-казахстански», подчеркивает Л.Масанова, так и не привела к появлению подлинного частного собственника, заинтересованного в интенсификации производства, наращивании производственных мощностей и внедрении передовых технологий. Вместо них сформировался класс квазисобственников, стремящихся к получению прибыли путем простого взвинчивания цен с целью ее последующего вывоза за пределы страны. Подлинная приватизация, которая создаст средний класс и обеспечит стабильный экономический рост, будет возможна только в условиях демократизации государственно-политической системы, выведения сферы экономических отношений и интересов граждан страны из-под влияния и контроля нынешней бюрократии и чиновничества (см. 13).

Приватизация и экономика. Правительство Казахсана рассчитывало путем массовой приватизации государственного сектора, либерализации внешней торговли, создания максимально благоприятного климата для внешних инвестиций, а также жесткой монетарной политики решить экономические проблемы страны. Однако, по крайней мере в течение 90-х годов эти ожидания не

оправдались. В 1998 г. по сравнению с 1990 г., по некоторым данным, в Казахстане снизилось производство по всем основным видам продукции (кроме добычи нефти): железной руды — на 83%, чугуна — на 50, угля — на 47, электроэнергии — на 43, стали — на 52, минеральных удобрений — на 90, тракторов — на 95, цемента — на 92, тканей — на 94% и т.д. (см. 19).

Следствием приватизации стала значительная олигархизация экономики Казахстана. По данным российского журнала «Эксперт», одна только «Евразийская группа» контролирует до 20% ВВП Казахстана (см. 19).

Приватизация не стала панацеей для казахстанской промышленности. По данным на июнь 2000 г., в Казахстане полностью остановлено 371 крупное предприятие, 607 остановлены частично, 261 перешло на неполный рабочий день. В вынужденных отпусках находится 72 тыс. человек. По некоторым данным, 47% работающих промышленных предприятий являются убыточными (см. 19).

Сохраняющаяся высокая доля убыточных предприятий подвергает некоторому сомнению точку зрения, что приватизация повышает эффективность хозяйства. Тенденция роста промышленного производства, наблюдаемая с конца 90-х годов, проявляется весьма неравномерно. Положительный сдвиг дали прежде всего сырьевые отрасли и работающая на экспорт металлургия (см. 3).

Российский исследователь В.Швыдко считает, что на конец 90-х годов в Казахстане приватизация не оказала заметного благотворного воздействия на эффективность крупного производства. Фондоотдача в промышленности в результате падения степени загрузки основного оборудования за период осуществления приватизации сократилась примерно вдвое. Как минимум на 40% сократилась за тот же период и производительность труда. Примеры успешной деятельности крупных приватизированных предприятий остаются единичными и, главное, изолированными. Они пока так и не создали импульс к повышению производительности и развитию производства в сопряженных отраслях и секторах, не стали так называемыми «точками роста».

Даже в сельском хозяйстве, где приватизация, по мнению многих, должна была сразу принести реальные ощутимые результаты в плане оживления производства и повышения его эффективности, ситуация не выглядит благополучной. Производство

сельскохозяйственной продукции по-прежнему заметно ниже докризисного уровня, а производительность сельскохозяйственного труда в целом снизилась. Доля сельского хозяйства в экономике упала с 34% в 1990 г. до 10% в 1999 г. (и это при том, что на селе живет 45% населения). Посевные площади с 1991 г. сократились в два раза, продукция животноводства уменьшилась в 4,6 раза, потребление мяса (основного продукта питания казахов) — на 41%.

До конца 90-х годов приватизация не привела и к заметному инвестиционному буму. Данные о динамике совокупных капиталовложений не позволяют установить зависимости между интенсивностью приватизационных процессов и восстановлением инвестиционной активности (см. 20).

Приватизация открыла путь инвестициям в Казахстан. Однако деятельность новых собственников предприятий часто была нацелена на сиюминутные результаты, а не на развитие отрасли и создание новых производств.

Экономическая политика правительства Казахстана, основанная на стремлении добиться экономической независимости от России и обеспечить бюджетные поступления, привела, отмечает Л.Масанова, к постепенной утрате гигантского экспортного потенциала Казахстана и значительному снижению объемов производства. В целом, по ее мнению, несмотря на богатство сырьевых ресурсов, Казахстан остается слаборазвитой страной. В структуре экспорта сырьевые товары преобладают, составляя 85% от общего объема экспорта (см. 13).

Приватизация не стала источником значительных и стабильных поступлений в государственный бюджет.

В период 1992–1995 гг. приватизация не обеспечила сколько-нибудь значительного поступления финансовых средств в доход государства, став прибыльной операцией только для местной бюрократии (см. 13). В эти и несколько последующих лет, подчеркивает казахстанский эксперт Л.Масанова, приватизация государственной собственности, как правило, не давала ожидаемых денежных поступлений.

В 1997 г. от приватизации 608 промышленных предприятий было получено около 53 млрд. тенге (причем 95% — от приватизации по индивидуальным проектам). Однако всех полученных средств от приватизации оказалось недостаточно даже для покры-

тия дефицита бюджета, составившего в 1997 г. около 61 млрд. тенге (см. 13).

В 1998 г. доход от приватизации в Казахстане был равен 66 млрд. тенге (при плане 45 млрд. тенге), что составило примерно 34% доходной части бюджета Казахстана. В 1999 г. бюджет получил от приватизации 36,6 млрд. тенге. В 2000 г. поступления от приватизации составили уже лишь 7% доходной части бюджета (см. 16). В 2002 г. в республиканский бюджет Казахстана от приватизации государственной собственности поступило более 18 млрд. тенге (70,6% от запланированного показателя).

Таким образом, в начале 2000-х годов доходы от приватизации играют меньшую роль в качестве источника бюджетных поступлений, чем в конце 90-х годов. Поступления в бюджет от приватизации отстают от запланированных объемов, но никого за это не наказывают, ибо доходы от подорожавшей нефти с лихвой перекрывают потери казны (см. 5). Как отмечал министр финансов Казахстана М.Есенбаев в 2001 г., пора получать прибыль не от приватизации, а от управления государственными предприятиями и государственными долями в акционерных обществах, следовательно, надо повысить качество управления государственным имуществом (см. 8).

По официальной статистике, в конце 1990-х — начале 2000-х гг. экономическая ситуация в Казахстане значительно улучшилась. В 2000–2001 гг. в стране происходило увеличение ВВП (в 2000 г. рост ВВП составил 9,6%), промышленного производства и инвестиций в основной капитал (см. 5). Рост ВВП в ближайшие пять лет ожидается на уровне 7–9% ежегодно. Евросоюз и США признали Казахстан страной с рыночной экономикой.

Рост экономики Казахстана в начале 2000-х годов происходит, подчеркивают некоторые эксперты, исключительно за счет нефтегазового сектора в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры мировых товарных и сырьевых рынков. Министр финансов Казахстана М.Есенбаев полагает, что это произошло не только благодаря удачной конъюнктуре на мировых товарных рынках, но и вследствие удачной стратегии, выбранной руководством страны (см. 19; 8).

Приватизация и иностранные инвестиции. По-разному оцениваются экономические результаты передачи крупнейших

предприятий Казахстана в управление, а впоследствии и в собственность иностранным фирмам.

Приход в Казахстан иностранных инвесторов не принес, по мнению некоторых экспертов, ожидаемых положительных результатов. Несмотря на то, что практически все крупные предприятия были отданы в концессию иностранному капиталу, кардинального улучшения ситуации в промышленности не произошло. По данным журнала «Эксперт», медную промышленность контролирует южнокорейская фирма «Самсунг», Карагандинский металлургический комбинат — индийская «Испат», угольные разрезы Экибастуза — американская «Аксесс Индастриз». «Евразийская группа» А.Машкевича владеет алюминиевой промышленностью, АО «Казхром» и Соколовско-Сарбайским железорудным комбинатом и т.д. Значительная часть инвесторов не выполнила своих обязательств и контракты с ними расторгаются. Так, на Новоджамбулском фосфорном заводе (НДФЗ) за годы независимости сменилось шесть управляющих инвесторов, Карагандинский металлургический комбинат четырежды менял хозяев (см. 19).

В свою очередь и ряд инвесторов обвиняет правительство Казахстана в нарушении условий контрактов и добивается через международные суды выплат значительных компенсаций за понесенный ущерб (так, в январе 2000 г. бельгийская компания «Трактель», владевшая концессией на газотранспортную сеть юга Казахстана, подала иск в Стокгольмский суд) (см. 19).

По признанию премьер-министра К.Токаева, население Казахстана очень негативно относится к западным компаниям, поделившим все естественные монополии. Однако правительство не меняет своей инвестиционной политики.

Всего в 90-е годы Казахстан привлек в экономику 10 млрд. долл. инвестиций (главным образом из США, Южной Кореи, Турции, Германии, Франции). На декабрь 1999 г. в стране работало 1500 зарубежных компаний. Однако эффективность использования привлеченных ресурсов весьма низка. Значительная часть капитала утекала и продолжает утекать из Казахстана в различные офшорные зоны. Недаром в 1999 г. на третье место по объемам казахстанского экспорта (после России и Китая) вышли Бермудские острова (многочисленные офшоры расположены именно там) (см. 19).

67% экспорта казахстанской нефти в 1999 г. пришлось на офшоры Виргинских и Бермудских островов. «Бермудизация экономики» обернулась весной 2000 г. крупным скандалом, когда ряд казахстанских газет подняли вопрос о том, куда вообще «пропал» заработанный за годы независимости на поставках нефти миллиард долларов (см. 19).

Политика привлечения инвестиций из-за рубежа в нынешнем виде привела только к усилению сырьевой направленности экономики Казахстана, к неравенству в социальном развитии регионов и обострению проблем занятости, полагают некоторые эксперты (см. 18).

Более 70% всего промышленного производства и 90% промышленных предприятий Казахстана оказались в собственности или под контролем иностранных компаний. Это, по мнению бывшего директора Института стратегических исследований при Президенте Казахстана У.Касенова, уже не угроза, а состоявшаяся утрата экономической независимости Казахстана (см. 19).

Другие же эксперты акцентируют внимание на положительных моментах передачи предприятий в управление и собственность иностранным компаниям. По их мнению, политика правительства А.Кажегельдина по ускоренной продаже лучших и крупнейших производственных комплексов стратегическим инвесторам, т.е. приватизация по индивидуальным проектам, была правильна. С экономической точки зрения приватизация по индивидуальным проектам спасла экономику Казахстана, поскольку позволила в короткие сроки привлечь инвестиции, отстранить от управления «красных директоров» и начать работать рыночному (см. 1). Крупнейшие предприятия топливно-энергетического и металлургического комплексов Казахстана вместе с приходом иностранных собственников получили иностранных инвесторов. Это позволило сделать промышленность более эффективной, избавив бюджет от необходимости дотировать промышленность, а промышленность избавило от некомпетентного вмешательства государственных чиновников (см. 3). Результаты передачи предприятий во внешнее управление в целом можно оценить как положительные. На ряде предприятий полностью погашена кредиторская задолженность государственному бюджету, смежным предприятиям и работникам предприятий по зарплате (см. 15).

Приватизация и коррупция. Приватизация в Казахстане дала немало положительного. В некоторых отраслях экономики рыночные условия сформировались. Ушли в прошлое такие понятия, как «дефицит», «очередь», «закрытый распределитель» и т.д. Можно открыть собственное производство, организовать фермерское хозяйство. Плохо обстоит дело лишь с соблюдением закона тем самым чиновным аппаратом, чей произвол умерить и был призван процесс приватизации, подчеркивают некоторые эксперты. За время проведения приватизации коррупция превратилась в главную проблему, способную «взорвать» все общество (см. 14).

До сих пор остается невыясненным, куда исчезли средства, полученные государством по итогам массовой и малой приватизации (деньги немалые даже сегодня, а по тем временам — просто огромные). По данным Э.Утепова, в тот период занимавшего должность председателя Государственного комитета по приватизации, на различных денежных торгах за период 1994–1996 гг. были проданы государственные пакеты акций предприятий на общую сумму, превышающую 12 млрд. тенге (см. 14).

Многие нарушения закона отмечались при передаче предприятий в управление иностранным компаниям и последующей их приватизации.

Правоохранительные органы Казахстана возбудили дело по факту подлога документов при приватизации Павлодарского нефтеперерабатывающего завода.

В 1995 г. Карагандинский металлургический комбинат был передан в управление индийской компании «Испат». Активы комбината были приватизированы, а долги в размере сотен миллионов долларов заморожены.

АО «Жезказганцветмет» примерно в то же время передали в управление южнокорейской компании «Самсунг». Государство простило компании кредиторские долги, при этом обязало дебиторов вернуть предприятию всю задолженность. АО «Жезказганцветмет» было освобождено от уплаты госпошлины при предъявлении исков по дебиторской задолженности. Южнокорейская компания отрабатывает только богатые руды, что приводит к резкому истощению недр. За время управления на комбинате были сокращены рабочие места, несмотря на условия первоначального контракта о их сохранении.

«Южнефтегаз» (месторождение Кумколь) в 1996 г. продали малоизвестной канадской компании, которая пообещала осуществить инвестиции в объеме 280 млн. долл. на протяжении шести лет. Канадцы заплатили за уникальное месторождение (нефть здесь добывается дешевым фонтанным способом) чуть ли не по себестоимости и окупили свои затраты за полгода, инвестиции же в производство были незначительными.

В 1996 г. 12 предприятий Алматинской энергосистемы, включая Капчагайскую ГЭС, были проданы за 7 млн. долл. бельгийской компании «Трактебель». По мнению специалистов, ее стоимость в 50 раз дороже. «Трактебель» обещала в контракте крупные инвестиции в производственные фонды. А стоимость всех ремонтных работ электро- и теплосетей, а также предприятий, производящих электроэнергию, была заложена компанией «Трактебель» в тариф. Оплата услуг за свет и тепло становится для большинства алматинцев просто непосильной. В конце 1999 г. в зарубежной прессе появилась информация о том, что правоохранительные органы Бельгии и Швейцарии раскрыли факт дачи компанией «Трактебель» взятки неназванным пока чиновникам за передачу в управление компании газопроводной сети республики.

Бывшего премьер-министра Казахстана А.Кажегельдина обвиняют в нарушениях законности при проведении процесса приватизации. Судебный процесс по делу А.Кажегельдина выявил механизм того, как казахстанские чиновники помогали инвесторам приобретать по дешевке государственное имущество.

Оппозиционное движение «Демократический выбор Казахстана» добивается проведения расследования по поводу информации о счетах семьи президента Казахстана в швейцарских банках. В ответ на это обвинение была озвучена официальная позиция — счета были открыты в 1996 г. с личного одобрения главы государства и должны были стать неким резервным фондом республики. Туда были перечислены деньги, полученные от приватизации крупнейших компаний Казахстана. А парламенту об этом не сообщили потому, что социальная обстановка в стране была очень напряженная.

Ряд казахстанских обозревателей подчеркивают опасность пересмотра итогов приватизации в Казахстане с целью лишить представителей оппозиции, в частности, отдельных членов «Демо-

кратического выбора Казахстана» из числа предпринимателей, их собственности и бизнеса (см. 2).

Деприватизация и национализация, осуществляемые государством в отношении собственности членов «Демократического выбора Казахстана», показали, что пересмотр итогов приватизации возможен. Самый большой передел собственности может произойти, если к власти придет оппозиция. При желании нетрудно найти множество нарушений инвестиционных обязательств, приватизационных контрактов или процедур у «Евразийской группы», «Казахмыса», «Аксесс индастриз», «АЕС», «Испат» и т.д. (см. 2).

3. Эволюция и перспективы политики приватизации

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан, которая была одобрена Правительством Республики Казахстан 21 июля 2000 г., подчеркивается, что в ходе выполнения Национальной программы разгосударствления и приватизации в 90-е годы преобразование государственной собственности прошло эволюционный путь от акционирования предприятий до приватизации отдельных отраслей экономики (см. 11).

На протяжении 90-х годов приватизационная политика в Казахстане менялась — произошел переход от заведомо экономически неэффективных бесплатных механизмов проведения к денежным. Экономически искаженные подходы к осуществлению приватизации, непоследовательность в выборе способов, а также недостатки правового обеспечения мешали становлению реального, эффективно работающего собственника и привели к необходимости оказания практически всем предприятиям постприватизационной поддержки (15, с. 17–18).

По мнению некоторых казахстанских экспертов, главная причина того, что в результате приватизации к концу 90-х годов не было создано эффективно работающего частного сектора и нормальной конкурентной среды, состоит в том, что на первых этапах приватизация осуществлялась на бесплатной основе, использовались неэффективные модели, такие, как раздача собственности трудовым коллективам и населению через инвестиционно-купонный механизм (это привело к эффекту многовластия на при-

ватизированных предприятиях, т.е. отсутствию реального собственника и, следовательно, нормальной эффективной работы). Приватизационная политика правительства в этот период преследовала в основном политические цели сохранения видимости социальной справедливости. Кроме того, в качестве критерия эффективности процесса разгосударствления и приватизации за основу была принята в первую очередь скорость приватизации, а не экономическая целесообразность (15, с. 10).

После ряда ошибок и неудач правительство Казахстана стало более активно направлять приватизационные процессы на обретение предприятиями новых эффективных собственников, чего отчасти и удалось добиться, хотя, как уже отмечалось, около половины предприятий (в том числе тех, которые управляются иностранными собственниками) в конце 90-х годов все еще были убыточными (см. 3).

Правительству безразлично, как новый собственник действует, каким образом вкладывает средства в развитие производства, как решает вопросы заработной платы, сохраняет и увеличивает рабочие места, подчеркивает министр финансов Казахстана. В начале 2000-х годов правительство провело комплексную проверку по оценке эффективности управления на 70 приватизированных предприятиях. С одной стороны, правительство хотело определить острые проблемы приватизации, найти пути их решения и, если необходимо, обеспечить государственную поддержку инвесторам. С другой стороны, правительство хотело найти рычаги воздействия на «временщиков». И в том, и в другом случае задача состояла в обеспечении повышения эффективности управления приватизированными предприятиями (см. 8).

В 2001 г. правительство Казахстана намеревалось продолжать приватизацию, опираясь на сложившийся класс отечественных инвесторов.

Правительственная программа приватизации «Народного сберегательного банка» предусматривала возможность полной его приватизации в 2001 г. Правительство готовило к передаче в доверительное управление американской компании «Аксесс индастриз» 25%-ный госпакет АО «Актобемунайгаз», крупной нефтедобывающей компании на западе Казахстана, которую контролирует Китайская национальная нефтяная корпорация. Казахстан про-

должает искать стратегического инвестора для национального оператора связи — компании «Казахтелеком» (см. 16).

До конца 2006 г. предполагается частичная приватизация Казахстанской железной дороги. Министерство транспорта и коммуникаций разработало программу частичной приватизации республиканского государственного предприятия «Казахстан Темир жолы» до 2006 г. Об этом было заявлено в марте 2001 г. в Алматы. Программа предусматривает проведение процесса приватизации в три этапа. Первый этап предполагает акционирование предприятия с сохранением 100% акций в собственности государства. Второй этап предусматривает выделение из железной дороги «непрофильных» секторов (предприятия обслуживания железной дороги и социальной сферы), затраты которых заложены в тарифы железной дороги. Третьим этапом предусматривается выделение предприятия пассажирских перевозок, с тем, чтобы «Казахстан темир жолы» занималась только перевозкой грузов. В результате РГП «Казахстан темир жолы» получит возможность снизить тариф на железнодорожные грузовые перевозки, привлекая дополнительные грузопотоки, в том числе и международные (как следствие снизится транспортная составляющая в стоимости продукции казахстанских предприятий и, соответственно, повысится их конкурентоспособность). В то же время государство обязуется дотировать заведомо убыточное, но социально важное предприятие пассажирских перевозок (см. 6).

В январе 2003 г. в Астане должен был пройти тендер по продаже 31,7% принадлежащих государству акций компании «Алюминий Казахстана». Стартовая цена госпакета определена в 3,11 млрд. тенге. Гарантийный взнос для участника тендера составляет 155,5 млн. тенге. Условия конкурса включают в себя строительство в Павлодарской области электролизного завода по производству первичного алюминия с объемом выпуска 240 тыс. т продукции в год. В числе других условий тендера — обеспечение ввода первой очереди завода мощностью 60 тыс. т продукции к 31 декабря 2007 г., а также гарантированные закупки глинозема и электрической энергии у казахстанских товаропроизводителей для обеспечения потребностей предприятия.

11 апреля 2000 г. премьер-министр Казахстана К.Токаев подписал Концепцию приватизации объектов образования и науки в Республике Казахстан на 2000–2005 гг. На первом этапе предла-

гается провести анализ действующих правовых норм, с учетом специфики сферы внести изменения в нормативно-правовые акты, разработать условия приватизации и определить перечень не подлежащих ей объектов. Средние школы, дошкольные учреждения, школы-интернаты не подлежат приватизации на местном уровне, она коснется высших учебных заведений и организации науки. Акционирование вузов и НИИ будет поэтапным, с сохранением профиля и с обязательным участием трудовых коллективов. Создана межведомственная рабочая комиссия, которая будет рассматривать все заявки.

Приватизация конца 1990-х — начала 2000-х годов отличается от той, что осуществлялась десять лет назад. От масштабной приватизации сделан переход на индивидуальную проработку проектов. Государство оставило за собой только те предприятия и учреждения, те недвижимость и пакеты акций, которые необходимы со стратегической точки зрения¹. Цель состоит в том, чтобы государственная собственность максимально работала на интересы страны, была необременительна и приносила реальную и ощутимую выгоду (см. 16).

Такой подход нашел отражение в Концепции управления государственным имуществом и приватизации, которая была одобрена Правительством 21 июля 2000 г. Новой задачей в области приватизации является продажа крупных объектов и пакетов акций с максимальным для экономики эффектом и финансовым результатом.

В Концепции, в частности, рассматриваются вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества, направленные на создание благоприятной экономической среды и повышение эффективности работы отечественных производителей товаров и услуг.

¹ Несмотря на постоянное снижение доли государства в качестве владельца производственных мощностей, оно продолжает играть важную роль в развитии промышленного комплекса страны. Государство обладает значительными активами. В собственности государства сохранились пакеты акций и доли в 242 акционерных обществах и 188 товариществах, значительная часть которых действует в стратегически важных отраслях экономики. Государство является также собственником 1983 предприятий, находящихся в республиканской собственности, и 2503 учреждений, финансируемых из республиканского бюджета; 3716 предприятий, находящихся в коммунальной собственности, и 13 500 учреждений, финансируемых из местных бюджетов (см. 17).

Для устранения негативных тенденций предыдущих этапов приватизации (среди которых, как отмечалось выше, отсутствие широкого слоя частных собственников как эффективно хозяйствующих субъектов, недостаточность привлеченных в процессе приватизации средств, отсутствие желаемого повышения эффективности работы предприятий) необходимо изменить приоритеты государственной политики в области приватизации, разработать и реализовать новые подходы к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом.

В соответствии с Концепцией, целью государственной политики в области приватизации является повышение эффективности функционирования всего народно-хозяйственного комплекса в целом.

Для достижения этой цели необходимо создание благоприятной среды для деятельности хозяйствующих субъектов; вовлечение в гражданский оборот максимального количества объектов государственной собственности; привлечение инвестиций в экономику (реальный сектор) путем приватизации (продажи) государственного имущества инвесторам, готовым взять на себя и исполнять обязательства по реализации инвестиционных и/или социальных программ; создание широкого слоя эффективных собственников, ориентированных на долгосрочное развитие предприятий, насыщение рынка отечественной продукцией и ее продвижение на мировой рынок, расширение производства и создание новых рабочих мест; обеспечение контроля за выполнением обязательств собственниками приватизируемого имущества; существенное повышение качества менеджмента и эффективности управления за счет усиления ответственности собственников приватизированных предприятий и заинтересованности руководства и персонала предприятий в результатах их производственной деятельности; усиление социальной направленности процесса приватизации государственного имущества.

Решение о целесообразности приватизации объекта государственного имущества и ее формы обосновывается Уполномоченным органом по управлению государственным имуществом совместно с заинтересованными центральными и местными исполнительными органами на основании предложений органа управления, оценщиков, аудиторов, финансовых и юридических консультантов с позиций повышения эффективности его использо-

вания. Окончательное решение о приватизации каждого предприятия, производящего продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для экономики государства, принимает Правительство Республики Казахстан.

Порядок применения нормативной правовой базы, режим и методы регулирования процессов приватизации должны быть едины на всей территории Республики Казахстан.

Для достижения цели государственной политики в области приватизации необходимы следующие меры.

1. Дифференцированный подход к приватизации государственного имущества в зависимости от стратегических интересов государства. Высоколиквидные предприятия приватизируются с учетом необходимости соблюдения баланса между размером инвестиций, направляемых на развитие предприятия и размером средств, поступающих в государственный бюджет от продажи предприятия, с учетом их реальной ценовой оценки, максимально приближенной к мировому уровню. Приватизация низколиквидных предприятий может осуществляться по минимальной цене собственником, подтвердившим свою готовность и умение осуществлять реальные инвестиции и в полном объеме выполнять инвестиционные и социальные обязательства перед предприятием и государством.

2. Расширение инструментария приватизации (использование производных ценных бумаг, обеспеченных государственным имуществом; купля-продажа ценных бумаг на биржевом и внебиржевом рынках; адресная продажа; продажа в рассрочку под гарантии (банки и т.п.).

3. Принятие приватизационных решений на основе тщательного анализа представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятия и заключения приватизационных договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства.

4. Ориентация на интересы потенциальных инвесторов при безусловном соответствии этих интересов интересам государства.

5. Обязательный учет мирового опыта приватизации, в том числе по предпродажной подготовке предприятий с привлечением финансового консультанта, аудитора, оценщика, юридического консультанта, консультанта по менеджменту.

6. Сочетание долгосрочных и краткосрочных интересов государства при приватизации. Приватизация должна рассматриваться как структурный элемент единой государственной политики по управлению государственным имуществом, направленной на получение в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе отдачи от приватизации в форме расширения налогооблагаемой базы, создания дополнительных рабочих мест, наполнения отечественного рынка товарами и услугами отечественных производителей, повышения эффективности функционирования всего народно-хозяйственного комплекса.

7. Усиление социальной направленности приватизации. Способы, методы и инструментарий приватизации должны обеспечивать равные права и возможности для всех слоев общества. При принятии решений о приватизации государственного имущества необходимо учитывать социальные последствия приватизации, включая вопросы социального развития приватизируемых предприятий и территорий, охраны окружающей среды и здоровья граждан. Необходимо шире практиковать приватизацию государственного имущества путем проведения коммерческих конкурсов с социальными условиями (см. 11).

Методы реализации государственной политики в области приватизации имеют свою специфику в зависимости от вида государственного имущества.

В отношении республиканских государственных предприятий и учреждений необходимы определение оптимального количества государственных предприятий и государственных учреждений; разработка и утверждение методики разделения денежных средств между бюджетом и государственным предприятием в случае приватизации только части имущественного комплекса государственного предприятия; определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления с учетом требований антимонопольного законодательства; приватизация объектов незавершенного строительства, а также другого государственного имущества, не используемого для государственных нужд, преимущественно в целях создания новых производств.

В отношении государственных пакетов акций необходимо проводить приватизацию высоколиквидных государственных паке-

тов акций с ориентацией на значительные поступления средств в бюджет, привлекая в обязательном порядке финансовых консультантов, вознаграждение которых должно зависеть от величины полученных при приватизации средств; приватизацию низколиквидных государственных пакетов акций осуществлять путем их продажи по минимальной цене при условии принятия новым собственником инвестиционных и (или) социальных обязательств (сохранение или дополнительное создание рабочих мест, решение экологических задач и т.д.); размеры государственных пакетов акций, способы и сроки их приватизации определять с учетом данных маркетинговых исследований по выявлению потенциального спроса на акции и с ориентацией на интересы потенциальных инвесторов при безусловном их не противоречии интересам государства; при приватизации государственных пакетов акций способами, предусматривающими инвестиционные вложения, ориентироваться прежде всего на отрасли, дающие быструю отдачу. Планируемые к реализации инвестиционные программы должны быть сжаты во времени до технологически приемлемого уровня; осуществлять выпуски ценных бумаг, размещаемых как на отечественном, так и на международном фондовом рынке и обеспечивающих их владельцам отсроченное право на приобретение акций, находящихся в государственной собственности; внесение мелких государственных пакетов акций в уставные капиталы других юридических лиц по рыночной стоимости; увеличение небольших государственных пакетов акций до уровня не ниже блокирующего за счет внесения по рыночной стоимости государственного имущества в уставный капитал общества или приобретения в собственность государства акции этого общества на вторичном рынке.

В отношении объектов государственной недвижимости необходимо осуществить законодательное урегулирование вопросов создания единых имущественных комплексов, состоящих из земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений и элементов производственной инфраструктуры; обеспечить организационные условия для приватизации объектов недвижимости, включая предприятия вместе с земельными участками, а также возможность внесения земельных участков в уставной капитал акционерных обществ и хозяйственных товариществ при приватизации (результатом этого должно стать повышение курсовой стоимости акций предприятий и, как следствие, возможность привле-

чения инвестиций в целях перспективного развития предприятий); провести там, где это целесообразно, приватизацию излишнего недвижимого имущества республиканских государственных предприятий и учреждений; привлекать инвесторов к участию в деятельности по сохранению памятников истории и культуры, осуществляя при этом контроль со стороны государства за сохранностью, реставрацией и реконструкцией при использовании указанных объектов; осуществлять, когда это целесообразно, передачу объектов недвижимости, находящихся в республиканской собственности, в коммунальную собственность за счет бюджетного финансирования и погашения задолженности республиканского бюджета перед местным бюджетом.

Государственный контроль за ходом проведения приватизации (на этапах подготовки государственного имущества к приватизации; непосредственной реализации приватизационных процедур и выполнения новым собственником взятых обязательств) должен обеспечить уменьшение рисков в отношении использования государственного имущества, безусловную реализацию новыми собственниками инвестиционных обязательств, гарантированное получение средств от приватизации в планируемых объемах и в установленные сроки.

Ключевыми задачами информационного обеспечения приватизации являются повышение уровня полноты и достоверности информации о приватизируемом государственном имуществе в целях достижения прозрачности происходящих процессов, а также создания условий для контроля государства и принятия эффективных решений в отношении государственной собственности.

Реализация Концепции управления государственным имуществом и приватизации является предпосылкой качественного улучшения инвестиционного климата в стране и осуществления важнейших функций государства в отношении национальной экономики — развивающей и стимулирующей. Переход от массовой приватизации к использованию индивидуального подхода при принятии решений о приватизации государственного имущества позволит государству стать полноправным субъектом экономических отношений и оптимизировать структуру принадлежащих ему активов (см. 11).

Политика в сфере приватизации государственного имущества в 2000-е годы должна, по мнению правительства Казахстана,

способствовать созданию благоприятной экономической среды и повышению эффективности функционирования всего народно-хозяйственного комплекса.

Список литературы

1. Адилов М. В поисках утерянных иллюзий, или Куда девалась собственность «ИПФ» // http://www.respublika.kz/archive/politeconomy/finance/fin051_2.html
2. Адилов М. Сила оружия — не в способности стрелять. К чему приведет «политический» пересмотр итогов приватизации // <http://www.kaznews.ru/detail.php?pagedetail=810>
3. Акимов А. Экономический рост в Казахстане: Закономерный результат или конъюнктурная удача? // http://corboot.nets.kz/petroleum/russian/arhin/3_2000/ekonomika.html
4. Алпысбаева С.Н., Притворова Т.П. На ПИКовом излете: Приватизация в Казахстане // ЭКО: Экономика и орг. пром. пр-ва. — Новосибирск, 1996. — № 3. — С. 40–53.
5. Аскарров Т. Что год грядущий нам готовит? // http://jarnama.narod.ru/at/14/14_7.htm
6. До конца 2006 г. Казахстанская железная дорога будет частично приватизирована // http://www.autotraninfo.ru/tr_news.asp?MsgID=-1072752683&q=&Type=0&m=-1&p=1
7. Дуберман Ю. Итоги и уроки купонной приватизации в Казахстане // Рынок цен. бумаг. — М., 1997. — № 3. — С. 35–38.
8. Интервью министра финансов М.Есенбаева газете «Экспресс К» от 01.03.2001 // http://mf.minfin.kz/servlet/page?_pageid=100,274,82&_dad=mfp&_schema=MFP&1027_PRESS
9. Кажегельдин А.М. Проблемы государственного регулирования в условиях социально-экономической трансформации: (На материалах республики Казахстан) / РАН. Ин-т социал.-полит.исслед. — М., 1996. — 278 с.
10. Калиев Г.А. Казахстан: Плюсы и минусы приватизации на селе // Аграр. наука. — М., 1997. — № 1. — С. 11–13.
11. Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан // http://www.president.kz/articles/economy/economy_container.asp?lng=ru&art=cons_privat
12. Кошанов А., Хусаинов Б. Реформа и макроэкономические преобразования в Казахстане // О-во и экономика. — М., 1998. — № 8–9. — С. 56–62.

13. Масанова Л. Ресурсно-сырьевой профиль Республики Казахстан и проблемы становления частной собственности и государственного суверенитета // http://www.ca-c.org/journal/cac02_1999/st_11_masanova.shtml
14. Маслов Д. Приватизация в Казахстане: Потери и приобретения // <http://www.continent.kz/1999/11/21.html>
15. Музапарова Л.М., Келимбетов Ф.Т. Приватизация государственного сектора экономики: Опыт Казахстана // Саясат. — 1998. — № 4. — С. 8–18.
16. Приватизация в Республике Казахстан // http://www.president.kz/articles/economy/economy_container.asp?lng=ru&art=priva.
17. Стратегический план развития республики Казахстан до 2010 г. // http://www.strategy.kz/docs/2010_10.html
18. Сыроежкин К. Быть ли в Казахстане национальной буржуазии // <http://www.continent.kz/1999/11/22.html>
19. Хлюпин В. Современный Казахстан: Издержки обретения независимости. — «СНГ. Ежегодник», 2001 год // <http://photopavlodar.chat.ru/kz.htm>
20. Швыдко В.Г. Переход к рыночной экономике: Экономические реформы в государствах Центральной Азии // <http://www.transcaspian.ru/cgi-bin/web.exe/rus/3339.html>
21. Esentugelov A. Kazakhstan: Problems and prospects of reform and development // Central Asia in transition: Dilemmas of polit. a. econ. development / Ed. by Rumer B. — Armonk(N.Y.); L.: Sharpe, 1996. — P. 198–226.
22. Rumer B., Asanbaev E. An alternative perspective on the economic development of Kazakhstan // Central Asia in transition: Dilemmas of polit. a. econ. development / Ed. by Rumer B. — Armonk(N.Y.); L.: Sharpe, 1996. — P. 227–236.

Т.В. Черноморова

УЗБЕКИСТАН: СВОЙ ПУТЬ ПРИВАТИЗАЦИИ

Республика Узбекистан, расположенная в самой середине Центральной Азии, была образована в связи с распадом Советского Союза. Ранее, как неотъемлемый компонент «всесоюзной» экономики, Узбекистан являлся, в основном, базой сырьевых ресурсов. Наиболее развитыми отраслями промышленности в республике были электроэнергетика, газо- и горнодобывающая, а также производство стройматериалов, минеральных удобрений. Достаточно развитый машиностроительный комплекс был ориентирован в большей части на обслуживание нужд сельского хозяйства. С приобретением независимости стало необходимым выбрать форму правления и стратегию социального и экономического развития, которая бы обеспечила переход к рыночным отношениям. На этом пути был синтезирован опыт зарубежных стран с учетом собственных демографических, социально-культурных, экономических и других особенностей. Первые результаты такого подхода к рыночным реформам (1991–1994) продемонстрировали их эффективность. Ключом модели явилось сочетание сильной социальной политики с реформами национальной экономики при уважении прав собственности.

Территория Узбекистана составляет 447 400 кв. км, население — 20,7 млн. человек (данные 1991 г.). Две трети территории — это пустыни, полупустыни и степи. Население имеет очень глубокие исторические корни и значительную этническую сложность. Сложившийся уровень жизни коренного населения и географические условия предопределили и преобладание в Узбекистане сель-

скохозяйственного населения (60%), низкий уровень его мобильности и сильную привязанность к местам своего проживания. Исповедуемая религия (в основном узбеки — мусульмане-сунниты) обусловила высокий уровень рождаемости в стране (13, с. 137–138). Около 60% населения страны в 1991 г. было моложе 25 лет. Средний возраст граждан составлял 23,9 года.

Недра Узбекистана богаты многими стратегически важными полезными ископаемыми. Он занимает четвертое место в мире по запасам золота, седьмое по запасам урана. В стране разведано 92 вида минерального сырья, сосредоточенного в 2700 месторождениях. Имеются крупные залежи природного газа, нефти, каменного и бурого угля.

Для Узбекистана характерна высокая доля сельскохозяйственных угодий в общей территории страны — 56,5%. В СССР он являлся одним из производителей сельскохозяйственного сырья. В то же время здесь был создан ряд крупнейших межотраслевых производственных комплексов, включая, прежде всего, хлопковый, цветной металлургии, топливно-энергетический, химический и нефтехимический, машиностроения и металлообработки, промышленности строительных материалов и строительной индустрии, производства продуктов питания и предметов потребления.

Узбекистан в природном и хозяйственном отношении внутренне не однороден, отдельные его территориальные части (области) существенно отличаются друг от друга по комплексу природно-экономических условий. Например, Ташкентская область, включая г.Ташкент, по развитию промышленного производства и инфраструктуры идет далеко впереди таких областей, как Хорезмская и Сурхандарьинская. Эта специфика должна была быть учтена при проведении процесса разгосударствления и приватизации на региональном (областном) уровне.

Экономические реформы и институциональные основы процесса приватизации

Анализ первых лет социально-экономических преобразований, проводимых в Узбекистане с 1991 по 1993 г., показывает, что республика была одной из немногих среди стран СНГ, где уже тогда четко наметилась тенденция выхода из кризиса, вызванного распадом СССР и резким разрывом традиционных хозяйственных связей.

В Узбекистане приватизацию государственного имущества всегда рассматривали в качестве основного направления экономических реформ. Однако с позиции обеспечения поступательного развития экономики государства этот процесс проходил противоречиво. На разных этапах его осуществления как в среде теоретиков, так и практиков приватизации доминировали исключаящие друг друга точки зрения на ее цели и задачи. Вследствие этого развивались различные, как правило, разнонаправленные тенденции осуществления программ приватизации. Хотя в основном общая цель разгосударствления экономики практически достигнута, нельзя не отметить серьезные трудности, сопровождавшие ее реализацию. Реальные корни многих противоречий выходят за пределы экономической политики Узбекистана. Их большую часть следует отнести на внешние факторы, обусловившие характер развития многих процессов реформирования экономики, в частности, на разрыв связей с Россией.

Начало разгосударствлению было положено еще в период перестройки в СССР. Это было вызвано тем, что действующая административно-командная система хозяйствования, базирующаяся на государственной форме собственности, уже доказала свою неэффективность и требовала кардинальной реорганизации. Основой этого стало формирование многоукладной экономики с широким доступом частного капитала в производственную сферу. В этот период задача состояла, прежде всего, в запуске элементов механизма первоначального накопления частных капиталов, формирования частной собственности на средства производства.

В республике с самого начала реформ правительство отказалось от форсированных и авральных методов приватизации. В отличие от других стран СНГ, Узбекистан не торопился с началом приватизационных работ, хотя в республике уже с 1990 г. нарабатывался свой опыт изменения форм собственности и реорганизации структур органов государственного управления.

Первые частные предприятия, а также предприятия со смешанной формой собственности — государственной и частно-кооперативной — появились в Узбекистане еще в 1990 г., раньше, чем в других республиках. Тем не менее, на старте реформирования в условиях независимого развития в республике сознательно была выдержана пауза для тщательного изучения собственного опыта и практики приватизации в других республиках бывшего СССР.

В Узбекистане, как и во всех постсоциалистических странах, вставших на путь рыночных преобразований, создание правовых основ рыночных отношений пришлось начинать практически с нуля. В первые же годы были приняты ряд законов и огромное число законодательно-нормативных актов, заложивших фундамент новых экономических отношений, в основе которых лежали вопросы собственности.

Это — «Закон о разгосударствлении и приватизации», «Закон о ценных бумагах и фондовой бирже», «О хозяйственных обществах и товариществах» и т.д., а также Указы Президента «О мерах по дальнейшему углублению экономических реформ, обеспечению защиты частной собственности и развитию предпринимательства», «Об образовании Государственного комитета Республики Узбекистан по управлению государственным имуществом и поддержке предпринимательства», «О приоритетных направлениях дальнейшего развития процесса разгосударствления и приватизации в Республике Узбекистан» и др. (6, с. 11).

Следует отметить, что еще в октябре 1990 г. в Узбекистане был принят «Закон о собственности», в котором впервые в практике республик бывшего СССР законодательно вводилось понятие частной собственности, которое определялось как право владения, пользования и распоряжения своим имуществом в целях извлечения дохода. Однако, согласно данному закону, частная собственность входила в состав индивидуальной собственности граждан, которая включала в себя и личную собственность на имущество, посредством которой доходы не извлекались. Такая противоречивая трактовка привела к серьезным трудностям, поскольку предопределила ограниченную ответственность субъектов частной собственности по своим обязательствам. В результате многие хозяйствующие субъекты, оформляя кредиты в банковских учреждениях, немедленно переводили их в имущество, подпадающее

под статус личной собственности, уходя, таким образом, от ответственности по покрытию задолженности при искусственно созданной неплатежеспособности предприятий. В связи с этим в мае 1993 г. в закон были внесены поправки, устраняющие понятия индивидуальной и личной собственности. Их заменило понятие частной собственности, определяемое как право владения, пользования и распоряжения имуществом (1, с. 102).

Принятие «Закона о разгосударствлении и приватизации» также было непростым. Комитету по экономической реформе Республики Узбекистан было представлено девять принципиально различных проектов этого документа. Большинство из них были подготовлены исходя из господствовавших в то время принципов «социальной справедливости» при разделе имущества — аренды государственных предприятий с постепенным выкупом, или — ваучерной приватизации. Первоначально поддерживалась именно ваучерная приватизация, однако ученым Ташкентского государственного экономического университета удалось доказать несостоятельность этого проекта. В результате был принят проект, в котором вопросы экономики превалировали над политикой. Этот проект предполагал выкуп государственного имущества гражданами, который представлял лишь внешнюю оболочку смены форм собственности. Главные же задачи узбекской приватизационной модели сводились, прежде всего, к обеспечению инвестирования за счет привлечения свободных денежных средств населения. При этом ожидался и серьезный социальный эффект, поскольку население положительно восприняло распределение ранее созданного государственного имущества по принципу получения доли, соответствующей имевшимся в распоряжении граждан сбережениям, а, следовательно, пропорционально ранее вложенному труду (1, с. 103).

Таким образом, Узбекистан не пошел по пути ваучеризации по следующим причинам. Во-первых, бесплатная раздача чеков или ваучеров не позволяла привлечь дополнительные средства для развития производства; во-вторых, невозможно было приравнять всех членов общества и раздать им все поровну независимо от трудового вклада в создание общественного богатства, от квалификации, стажа работы, возраста, семейной нагрузки и т.д. Стремление соблюдать показную «справедливость» при передаче прав собственности, по мнению некоторых узбекских экономистов,

лишь затягивает ход приватизации и малоэффективно. Истинная справедливость необходима в налоговой и социальной политике, которая должна учитывать, прежде всего, нужды наименее защищенных слоев населения (6, с. 11).

Первый этап приватизации (1991–1993)

В целях всестороннего регулирования процесса разгосударствления и приватизации в 1992 г. был создан специальный государственный комитет, подотчетный Кабинету министров и Парламенту республики. В качестве основных направлений их деятельности были определены управление государственным имуществом и поддержка предпринимательства. В короткие сроки были также созданы областные и районные управления Госкомимущества и определен порядок приватизации.

Разгосударствлением и приватизацией предприятий, основные фонды которых не превышали 5 млн. руб. (до ввода национальной валюты), занимались территориальные управления Госкомимущества. Заявки более крупных предприятий подлежали рассмотрению на уровне республиканского комитета. В любом случае органы Госкомимущества отвечали за соблюдение законов и нормативных актов, за выполнение Государственной программы приватизации.

На первом этапе экономических реформ (1992–1993), получившем название «малой» приватизации, из предприятий государственного жилищного фонда, мелких и средних предприятий системы торговли, услуг, местной, легкой, пищевой промышленности, автомобильного транспорта и строительства путем акционирования было сформировано 52268 собственников объектов торговли, бытового обслуживания, общественного питания, потребкооперации, 95% которых не имели ранее статуса юридического лица (7, с. 1). В качестве эксперимента в этот процесс было вовлечено лишь незначительное количество средних и крупных предприятий.

К 1993 г. был завершен процесс реорганизации отраслевых министерств, созданы структуры, отвечающие рыночным условиям (концерны, ассоциации, корпорации). Приватизированы предприятия таких ассоциаций, концернов и союзов, как «Махаллий саноат», «Узбытсоюз», «Узбеклегпром», «Узавтотранс», «Узавтодор» и

др. В местной промышленности, в системе торговли, общественно-го питания и бытового обслуживания населения в основном этот процесс завершился. Это стало началом активного роста частного сектора. Государственный бюджет получил солидное пополнение, которое направлялось непосредственно на реконструкцию и развитие производств, наиболее остро нуждающихся в этом.

В 1993 г. было приватизировано 33577 малых предприятий (64% их общего количества), 600 средних (8%) и 400 крупных предприятий (8%). В число приватизированных вошли более трети предприятий сферы бытового обслуживания и одной пятой предприятий торговли. В течение года было приватизировано и акционировано 97% всех предприятий бытового обслуживания и 65% предприятий торговли (3, с. 124).

На этом этапе было приватизировано 95% государственного жилья, причем более одной трети всех квартир переданы в собственность их жильцам на льготных условиях или бесплатно (участникам и инвалидам войны, пенсионерам, а также учителям, научным работникам, преподавателям высших и средних учебных заведений, деятелям культуры). Были увеличены земельные участки для ведения подсобного хозяйства всем семьям, проживающим в сельской местности.

К сожалению, полностью реализовать задуманную инвестиционную модель приватизации не удалось, поскольку в это время экономика Узбекистана имела единое денежное обращение с Россией и, следовательно, прямую зависимость от принимаемых в Москве экономических решений. Правительство Гайдара отпустило цены и в течение короткого промежутка времени произвело инфляционное изъятие накоплений граждан. Население Узбекистана в результате такой монетаристской операции потеряло свыше 10 млрд. руб. В связи с этим надежды на активное участие населения в подъеме реального сектора экономики рухнули. Возникла необходимость изменить механизм приватизации (1, с. 104).

Со второй половины 1993 г. началось преобразование средних и крупных предприятий легкой, пищевой промышленности, строительного и транспортного комплекса. Более 80 предприятий в этих отраслях были преобразованы в акционерные общества (1, с. 101).

Естественно, что в условиях, когда все эти предприятия фактически принадлежали государству и рассматривались как обще-

народная собственность, решить эту задачу в короткие сроки без серьезных социальных потрясений было необычайно сложно. При отсутствии рынка капиталов средства для первоначального их накопления частником могли быть взяты в основном у государства за счет перераспределения общенародной собственности. Источниками для накопления капиталов являлись имущество государственных предприятий и средства государственного бюджета.

Разгосударствление собственности происходило не только в промышленности, но и в сельском хозяйстве, хотя здесь этот процесс проходил гораздо сложнее. С 1992 г. апробировались различные организационно-правовые формы, проводились эксперименты по созданию фермерских хозяйств, открытых и закрытых акционерных обществ, различного рода товариществ. Свыше 770 совхозов и иных госпредприятий были преобразованы в кооперативные или арендные. Была осуществлена передача садов и виноградников в частные руки. Хозяйства оценивались и передавались либо частным владельцам, либо создаваемым акционерным обществам. Однако во многих случаях происходила лишь смена названий, паи не определялись. Выделение земель для фермерских хозяйств на местах в этот период шло с трудом. Банковские кредиты для проведения посевной предоставлялись не напрямую – фермеру, кооперативу, предпринимателю, а через ряд инстанций, затрудняющих и замедляющих их получение. Госзаказ сохранялся только на хлопок-волокно, зерно, скот, птицу, причем доля его постоянно снижалась.

Второй этап приватизации (1994–1996)

Считается, что точкой отсчета для проведения очередного этапа разгосударствления и приватизации стал Указ Президента от 21 января 1994 г. «О мерах по дальнейшему углублению экономических реформ, обеспечению защиты частной собственности и развитию предпринимательства». В ноябре этого же года страна перешла на национальную валюту — сум, что позволило ей фактически ликвидировать свою зависимость от России.

Годом позже, 5 января 1995 г., выходит новый Указ «Об инициировании и стимулировании частного предпринимательства» и вслед за ним — решения правительства. В развитие этого указа на первый план выдвигается реализация таких задач, как обеспече-

ние эффективного функционирования приватизированных предприятий, стимулирование развития частного предпринимательства на основе инвестирования, совершенствования форм поддержки акционированных предприятий и частного предпринимательства, создание благоприятных условий для развития рынка ценных бумаг и т.д.

Второй этап приватизации характеризовался «поточным» преобразованием государственных предприятий в акционерные общества с использованием инсайдерской модели корпоративного управления (назначение управляющих из числа работников предприятия). По мнению методологов этого этапа, идея дополнительного инвестирования производства за счет средств населения оставалась реальной. Поэтому основным способом осуществления приватизации стал выкуп государственного имущества в форме выпуска акций и их размещения.

В 1994–1995 гг. приватизацией были охвачены предприятия транспорта, строительных материалов, пищевой промышленности, хлопкоочистительные заводы, объекты туризма. К концу 1995 г. было разгосударствлено и приватизировано 52 858 предприятий. Практически была завершена приватизация малых предприятий (96%), приватизировано и акционировано 20% средних и 19% крупных предприятий (3, с. 125). В этот период приватизация малых предприятий шла наиболее быстрыми темпами, что и обусловило высокие показатели приватизации в целом. Одновременно росло число вновь созданных частных предприятий. К концу 1995 г. их было уже 64 428 (3, с. 126).

Основным методом осуществления приватизации на втором этапе был выкуп государственного имущества в форме акций и их размещений. Однако в этот период средства населения уже были изъяты инфляцией, поэтому на выкуп государственного имущества использовалась свободная часть прибыли, что было предусмотрено Законом «О разгосударствлении и приватизации». Однако эту часть прибыли вправе были использовать лишь работники, арендующие имущество государственных предприятий, где полученная прибыль была их собственностью. Прибыль же государственных предприятий являлась собственностью работников лишь в части, направляемой на оплату труда. На практике же, используя свободную часть прибыли на цели акционирования, трудовые коллективы выкупали государственное имущество за государственный счет.

Госкомимущества ежегодно утверждал программу передачи государственных объектов в частную собственность с конкретными сроками и ответственными за исполнение. Фактически это был план по передаче капитала. Доступ к этим капиталам имели, в основном, работники предприятий, хотя часть пакета акций выставлялась в свободную продажу и реализацию иностранным инвесторам, но скупался он, как правило, лишь тем же предприятием, причем, поскольку работники не имели средств, цены были чисто символические. В результате рыночная стоимость предприятий снизилась до минимальных размеров.

Такая низкая стоимость имущества привела к тому, что директораты стали скупать акции своих предприятий для сохранения влияния в управлении, а отвлечение средств предприятий на цели акционирования сделало многие приватизированные объекты сразу же после смены формы собственности неспособными на реконструкцию и техническое перевооружение. Они оказались обескровленными в финансовом отношении. Усилился процесс взаимных неплатежей предприятий. По подсчетам некоторых экономистов, в среднем на каждый процент прироста средств, полученных в результате приватизации, в отдельные периоды приходилось свыше 6% роста дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и более 3% роста недоимок в государственный бюджет (1, с. 105).

Следует отметить, что отличительной чертой процесса приватизации в Узбекистане явилось то, что все средства, полученные от разгосударствления, направляются на поддержку и развитие предпринимательства. Так, 50% поступлений от реализации акций преобразованных государственных предприятий, доходов от продажи объектов на аукционах и биржевых торгах (пусть даже и не очень значительных) и всех других доходов, сопутствующих процессу разгосударствления и приватизации, перечислялись в республиканский бизнес-фонд. Он был учрежден в 1995 г. и имел отделения во всех областях республики и его основная задача заключалась в поддержке малого и частного бизнеса посредством льготного кредитования.

На кредитование приватизированных предприятий различных отраслей экономики республики должно было направляться 20% средств этого фонда, органам власти на развитие рыночной инфраструктуры соответствующих регионов — 20%, а 10% — Гос-

комимуществу на подготовку кадров, оснащение новых структур, рекламу и реализацию других мероприятий программы приватизации. Все дивиденды по принадлежащим государству акциям оставались в распоряжении приватизированных предприятий.

Однако с 1997 г. решением правительства была принята новая схема распределения средств, полученных от приватизации. Они были включены в состав консолидированного бюджета и теперь распределяются по методологии бюджетного финансирования. Необходимость изменения схемы была вызвана тем, что часть средств, распределяемых через Госкомимущества, использовалась не по назначению, а поддержка малого предпринимательства путем льготного кредитования не способствовала повышению эффективности производства. Производительность труда в сфере малого бизнеса была примерно в два раза ниже, чем в целом по республике, при этом более двух третей малых предприятий занимались торгово-посреднической деятельностью. Установление платы за кредит в три раза ниже, чем ставки рефинансирования Центрального банка на практике привело к отдельным фактам злоупотреблений и появлению малых предприятий — призраков, за которыми стояли крупные хозяйственные структуры, пытающиеся получить «дешевые» деньги. Часть средств, полученных от приватизации, была направлена на формирование предприятий рыночной инфраструктуры, которые в большинстве своем также приобрели антиинвестиционную направленность, откачивая средства из реального сектора экономики.

Тем не менее, на втором этапе, в результате «поточной» приватизации всех отраслей промышленности (кроме базовых) и агропромышленного комплекса, несмотря на некоторые издержки этого этапа, в стране сформировался класс собственников, включающий в себя 2 млн. владельцев акций, долей, паев приватизированных предприятий, 3 млн. владельцев личных подсобных хозяйств, 85 тыс. владельцев частных и малых предприятий, 14 тыс. владельцев объектов недвижимости (7, с. 1).

Доля негосударственного сектора в ВВП составила 59,3%, производстве промышленной продукции — 64,0, сельском хозяйстве — 98,9, строительно-подрядных работах — 77,3, розничном товарообороте — 95,6, численности занятых — 73,1%. Общее чис-

ло акционерных обществ, созданных на базе приватизированных предприятий, достигло 2915 единиц.

Была создана «критическая» масса нового класса собственников, подготовлены управленческие кадры, аккумулирован необходимый опыт для реорганизации крупных базовых предприятий.

В сельском хозяйстве к массовому использованию при приватизации были рекомендованы две принципиальные схемы — создание дехканских (фермерских) хозяйств и преобразование колхозов (совхозов) в паевые общества — ширкаты. Введение частной собственности на землю в первые годы реформ было признано нежелательным. Землю можно было получить в виде долгосрочной аренды с правом передачи по наследству. Такой подход объяснялся тесной связью землепользования и водопользования, а также большим числом незанятых трудоспособных лиц в аграрном секторе экономики. Особенно осторожно приходилось проводить земельную реформу в Ферганской долине, где плотность населения одна из самых высоких в мире.

Особенностью образования паевых обществ является распределение имущества бывших сельскохозяйственных предприятий на паи, право собственности на которые имеют как работающие в хозяйствах, так и пенсионеры. При этом часть имущества представляет собой неделимый фонд сельско-хозяйственного предприятия.

В течение первых двух этапов приватизации в личное пользование было дополнительно передано более 218 тыс. га земли, в результате чего ее общий размер в приусадебных и садоводческих хозяйствах достиг почти 650 тыс. га, а вместе с фермерскими хозяйствами — 850 тыс. га. В сумме это составило 20% всего земельного фонда республики. Средний размер земли в личном подсобном хозяйстве увеличился до 0,35 га, что по мировым меркам в условиях ограниченности земельных ресурсов и поливного характера земледелия считается нормальным явлением.

Для более полного обеспечения социальных гарантий в Узбекистане в этот период были созданы фонды содействия занятости, пенсионный, социального страхования и др. Принят порядок, в соответствии с которым граждане, занятые в негосударственном секторе, приравнены по своим правам к гражданам, работающим в государственном секторе, в части найма на работу и увольнения, оплаты труда, социального страхования, пенсионного обеспече-

ния, оплаты больничных листов, выплаты пособий по безработице и других социальных гарантий. В результате ряда мер в республике удалось не допустить безудержного роста безработицы, своевременно и бесперебойно оплачивать работу занятой части населения. Особое внимание уделялось и уделяется в настоящее время наиболее уязвимым слоям населения. Около 1 млн. человек получают различные льготы. В конце 1995 г. минимальная пенсия в 2,3 раза превосходила минимальную зарплату. В целом, в 1995 г. на социальные программы в республике направлялась сумма, эквивалентная 4,4% ВВП Узбекистана.

В целом, в результате первого и второго этапов приватизации в 1996 г. 85% всех предприятий оказались в негосударственном секторе экономики. Здесь было занято 65% всей рабочей силы, производилось 67% национального дохода. При этом на долю коллективной собственности приходилось 42%, частной и индивидуальной — 20, смешанной — 2,7, с участием иностранного капитала — 2,6, государственной — около 32%.

Третий этап — свой подход к массовой приватизации

С 1998 г. осуществляется приватизация индустриальных гигантов, вспомогательных предприятий топливно-энергетического комплекса, химии, металлургии и машиностроения, а начиная с 1999 г. — и с широким привлечением иностранного капитала. Предприятия государственных монополий (энергетика, телекоммуникации), а также предприятия топливной промышленности были определены как не подлежащие приватизации, а приватизация крупнейших предприятий базовых отраслей промышленности осуществлялась по схемам, индивидуальным для каждого предприятия.

Подготовка к «массовой» приватизации велась фактически в течение всего второго периода и была завершена к середине 1996 г. Модель массовой приватизации отработывалась с особой тщательностью. Совместно с Мировым банком была проделана работа по нахождению альтернативы методу ваучеризации и различным его вариантам, использованным в России и других странах СНГ. Было принято решение об учреждении приватизационных инвестиционных фондов (ПИФов). Их основными функциями

должно было явиться управление портфелем инвестиций и их диверсификацией.

В процессе массовой приватизации ПИФы осуществляли покупку акций приватизируемых предприятий и выпускали собственные акции, так называемые акции общественного участия (АОУ), которые затем в массовом порядке продавались населению. С этой целью цена каждой АОУ была определена на уровне 1/4 минимального месячного заработка. При этом каждый гражданин Узбекистана мог приобрести не более 100 АОУ в любом ПИФе.

Первый ПИФ — Национальный инвестиционный фонд приватизации — действует в Узбекистане с 1 июня 1994 г. Учредителями его явились Госкомимущества (53%) и акционерное общество «Узинвест» (47%). Он был зарегистрирован как АООТ с уставным капиталом 4 млн. сумов, первоначально поделенным на 40 тыс. обыкновенных акций. В течение двух лет на базе этого фонда шла отработка профессиональных навыков инвестиционного менеджмента и накопление специальных знаний для непрерывного анализа состояния инвестиционных рынков.

Одновременно была создана и республиканская фондовая биржа «Ташкент», имеющая филиалы во всех областях и автономной республике Каракалпакстан. По своей технической и информационной оснащенности она приближена к мировым стандартам. В 1994 г. на бирже было реализовано 156 тыс. акций на сумму около 83 тыс. долл., в 1995 г. — 1,9 млн. акций на сумму около 35 млн. долл., а за 9 месяцев 1996 г. — 4,7 млн. акций на сумму около 100 млн. долл. (3, с. 130).

С 1994 г. также начал действовать Национальный депозитарий «Вакт», крупнейший в Центральной Азии, оснащенный новейшими по тому времени компьютерами с соответствующим программным обеспечением и средствами современной коммуникации, учредителями которого явились Госкомимущества, фондовая биржа «Ташкент», АО «Узинвест», а также ряд юридических и физических лиц, включая Российский депозитарий РИНАКО. Филиалы депозитария действовали практически во всех крупных городах республики.

В марте 1996 г. под эгидой Госкомимущества был сформирован Центр по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг. На Центр были возложены обязанности по проведению государственной политики в области формирования,

развития, контроля и регулирования рынка ценных бумаг, а также по обеспечению защиты интересов инвесторов на этом рынке. Одновременно был открыт республиканский центр ценных бумаг, который собрал под одной крышей все вышеназванные организации и компании, работающие на фондовом рынке.

Во второй половине 1996 г., в результате такой подготовки, правительство представило к приватизации по новой схеме акции первых 300 средних и крупных предприятий.

Первоначально введение этой программы, принятой по рекомендации МБРР и осуществляемой под его руководством, представлялось как «новый этап массовой приватизации, обеспечивающей участие в приватизации широких слоев населения». Однако через два года стало ясно, что она так и не обрела всеобщего характера. К концу 1998 г. в число акционеров ПИФов входило лишь 80 тыс. человек. Причина заключалась в том, что программа ПИФов представляла собой модификацию схемы ваучерной приватизации и не была связана с национальной моделью приватизации. Опыт реализации этой программы показал, что, несмотря на мощную рекламную кампанию, население в большей своей части крайне неохотно идет на покупку акций ПИФов, полагая, что пирамидальный принцип их построения не может не содержать в себе элементов финансовой нестабильности.

ПИФы, несмотря на свое название, не играют никакой роли в инвестировании производства. Механизм их деятельности предполагает, что государство предоставляет им долгосрочный льготный кредит в размере 70% приобретаемого пакета акций. Следовательно, производство инвестирует не ПИФ, а государство, которое само инвестирует ПИФ. По сути, ПИФы откачивают средства предприятий, ранее направлявшиеся на реконструкцию и развитие производства. Кроме того, они не могут предложить акционерам весомых дивидендов, которые в пересчете значительно ниже процентных ставок коммерческих банков.

В связи с этим в сентябре 1998 г. правительство приняло решение об изменении механизма деятельности ПИФов, одновременно усилив стимулирование приобретения акций населения, освободив дивиденды по акциям от всех видов налогов. Президент Узбекистана И.Каримов, рассматривая ситуацию с приватизацией в своем докладе на заседании Кабинета Министров в феврале 1998 г., обратил внимание на то, что до сих пор «акционирование

не стало источником поступления дополнительных инвестиций за счет продажи акций и повышения их курса на вторичном рынке» (1, с. 108). В числе первоочередных им были поставлены следующие задачи: привлечение иностранных инвесторов, выход республики на международные финансовые рынки и формирование вторичного рынка акций, создание механизма, который бы заинтересовал предприятия размещать акции на свободном рынке. Решение этих задач является очередным шагом в реализации инвестиционного подхода, составляющего основу национальной модели приватизации в Узбекистане.

Стабильность политической обстановки и целенаправленность экономического развития являются важным фактором для притока в Узбекистан иностранных капиталов, поэтому неслучайно, что по объему иностранных инвестиций на душу населения он занимает первое место среди стран СНГ. В основном это Южная Корея, Германия, Турция (на начальном этапе) и США. При этом риск инвестирования по сравнению со всеми другими постсоветскими странами, включая и страны Балтии, считается самым низким. Благодаря этому ведущие страховые компании мира охотно осуществляют страховые вложения в стране.

На начало 1998 г. общий объем инвестиций с участием иностранного капитала в Узбекистане превысил 7 млрд. долл., а количество предприятий с иностранным участием составило 3200. Инвестиции поступили из 80 государств, в том числе в 1500 совместных предприятий использовался капитал из промышленно развитых стран. В 1995–1996 гг. была начата работа по 57 проектам за счет средств иностранных инвесторов и кредиторов. Уже к 1994 г. в Узбекистане было зарегистрировано около 2000 предприятий с участием иностранного капитала. Страна установила отношения с 80 иностранными банками. В Ташкенте работают представительства МБРР, «Дойче Банка», банка «Кредит коммерсиаль де Франс» и др.

В 1997 г. внешнеторговый оборот страны вырос до 8910,5 млн. долл., увеличившись по сравнению с 1994 г. почти в два с половиной раза. При этом рост общего объема экспорта обеспечивался наряду с традиционными товарами — хлопком, цветными металлами и т.д. — вывозом автомобилей (по корейской лицензии), пряжи, бензина, продукции электронной и биохимической промышленности. Поставки за рубеж нефти, нефтепродуктов

и бензина в 1997 г. возросли по сравнению с 1996 г. в четыре раза, автомашин — в 7,4 раза, химических штапельных волокон – в 6,8 раза.

Разгосударствление и приватизация объектов, начиная с 1999 г., характеризуется как этап индивидуального подхода в изменении формы собственности крупных, стратегических предприятий экономики республики, с привлечением международных технических и финансовых консультантов. Основное внимание в процессе разгосударствления уделяется обеспечению наибольшей эффективности использования имущества, достижения наилучших производственных показателей приватизируемых объектов, широкого привлечения к этому процессу иностранных инвесторов, созданию на базе приватизированного имущества многоукладной экономики.

Дробление крупных производственных структур на независимые конкурирующие предприятия в ходе предыдущих этапов приватизации осуществлялось лишь в том случае, когда это ни технологически, ни экономически не входило в противоречие с процессом концентрации производства и не приводило к потере преимуществ крупномасштабного производства. Прогрессирующее налогообложение препятствовало получению сверхвысоких и необоснованных прибылей. Для развития добросовестной конкуренции были приняты соответствующие законы и нормативные акты (Закон «Об ограничении монополистической деятельности» 1992 г.).

Несмотря на эти законы, согласно данным узбекских экспертов, число предприятий-монополистов в 1992–1997 гг. не только не уменьшилось, но, напротив, имело очевидную тенденцию к увеличению. Если в 1993 г. в государственном реестре насчитывалось 493 таких предприятия, то в 1996 г. зарегистрировано 878 предприятий-монополистов, производящих 5153 вида продукции, групп товаров и услуг.

В связи с этим в 1996 г. антимонопольная политика Узбекистана воплотилась в двух новых законах: «О защите прав потребителей» и «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Одновременно был создан Комитет по демополизации и развитию конкуренции. В число задач этого комитета вошли и защита прав потребителей и поощ-

рение отечественного производства добротных изделий с целью вытеснения некачественных импортных товаров.

Под особый государственный контроль были взяты создание, слияние или присоединение хозяйствующих субъектов, с образованием финансово-промышленных групп, холдинговых компаний, образование и деятельность которых жестко регламентированы на территории республики. Это было сделано для того, чтобы обеспечить защиту общественных интересов и не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере биржевой деятельности в условиях массовой реализации акций крупных и средних предприятий.

В настоящее время процесс приватизации в Узбекистане предоставляет инвесторам новые возможности. С 2001 г. правительство Узбекистана проводит программу демонополизации с реформированием системы управления и созданием конкурентной среды в базовых отраслях — энергетике, железнодорожном и автомобильном транспорте, сельском хозяйстве, химической и хлопкоочистительной промышленности, жилищно-коммунальной сфере. За время действия программы принято десять правительственных постановлений, согласно которым крупные предприятия этих отраслей подлежат разгосударствлению и приватизации с широким привлечением иностранных инвестиций.

За 9 месяцев 2001 г. в Узбекистане было приватизировано более 1 тыс. объектов, что в 5,7 раза больше, чем за аналогичный период 2000 г. В 1,6 раза возрос и объем средств, поступивших от приватизации. Иностранные инвестиции в модернизацию узбекских предприятий составили за указанный период 7,27 млн. долл. и 878,1 млн. сумов. За этот же период в республике создано более 21 тыс. малых и средних предприятий. Общее число зарегистрированных субъектов малого и среднего бизнеса превысило 192 тыс. По кредитным линиям внебюджетных фондов направлено 5,5 млрд. сумов на льготных условиях, что в 1,6 раза больше, чем за аналогичный период 2000 г. (10).

За первое полугодие 2002 г. на биржевых торгах проданы акции 494 акционерных обществ Узбекистана на сумму, в 2,1 раза превышающую сумму, полученную за соответствующий период 2001 г. Наиболее привлекательными и скупаемыми на фондовом рынке были акции приватизированных предприятий хлопкоперерабатывающей, легкой, энергетической, транспортной, фармацевти-

ческой отраслей промышленности, которые выставляет государственная инвестиционная фирма (ГИФ) «Давинком». Она является уполномоченным представителем Госкомимущества по размещению принадлежащих государству ценных бумаг приватизированных предприятий на внутреннем и международном фондовых рынках (8).

Правительство Узбекистана получило заем от МБРР для приватизации предприятий по индивидуальным проектам. Оно намерено использовать часть займа на выплаты по контрактам по оценке предприятий страны, участвующих в процессе приватизации. В связи с этим Госкомимущества объявило тендер на оказание консалтинговых услуг по проекту «Оперативная оценка предприятия».

В настоящее время Госкомимущества, уполномоченное ведомство Правительства Республики Узбекистан по приватизации, располагает портфелем из 1244 предприятий и владеет большинством акций в 1239 предприятиях. Все эти организации являются промышленными предприятиями среднего размера, действующими в различных отраслях промышленности (11).

Для оплаты консалтинговых услуг и проведения оценки по каждому предприятию будут использоваться средства займа в размере фиксированного фонда оплаты. Оценщик берет на себя обязательства по подготовке Инструкции по проведению оценки отдельных предприятий по запросу ГКИ и составлению Отчетов об оценке этих предприятий. Консультант должен обладать большим опытом в оценке и приватизации государственных предприятий, иметь возможность набрать группу квалифицированных специалистов. Важным требованием является и хорошее знание методологий оценки, признанных во всем мире.

В целях дальнейшего углубления процессов разгосударствления и привлечения прямых иностранных инвестиций Кабинет министров Узбекистана в 2002 г. принял постановление «О дополнительных мерах по обеспечению реализации программ разгосударствления и приватизации, привлечения иностранных инвестиций». Этим постановлением в программу приватизации включено дополнительно 751 предприятие. Правительственным решением предусматривается продолжить практику продажи государственной доли акций в приватизированных предприятиях, что должно содействовать дальнейшему привлечению иностранных инвести-

ций. Также вводится практика передачи на конкурсной основе в доверительное управление государственного имущества с правом его последующего выкупа инвестором в рассрочку сроком до 5 лет, при наличии бизнес-плана по финансовому оздоровлению предприятия и конкретных инвестиционных обязательств.

* * *

В начале 90-х годов Узбекистан не избежал участи других постсоветских государств, испытавших спад в промышленности. Однако экономические реформы, проведенные в республике, позволили уже к 1995 г. практически восстановить общий объем промышленной продукции на уровне 1990 г. Избранная стратегия экономических реформ, в полной мере учитывающая геоэкономические особенности Узбекистана, позволила легче перенести трудности переходного периода и обеспечить меньший спад валового внутреннего продукта, промышленного и сельскохозяйственного производства. В 1997 г. ВВП в Узбекистане по отношению к 1990 г. составил почти 90%, тогда как в России — 59, Казахстане — 62, в Украине — 42, Белоруссии — 73, Кыргызстане — 62, Азербайджане — 44, Армении — 58, Молдавии — 63%. Если выделить объем промышленного производства, то он соответственно составил в Узбекистане — 112,7%, России — 51, Украине — 52, Грузии — 23% (цит. по: Левитин, с. 210).

Это было достигнуто главным образом за счет принятой установки на приватизацию и формирование в отдельных отраслях промышленности очагов роста. Последовательно реализовывались проекты по использованию нефти, газа, цветных и драгоценных металлов, развитию нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. Было налажено производство ранее не выпускавшейся продукции (автомобилей, телевизоров, другой электроники). К середине 90-х годов было достигнуто самообеспечение и по основным видам энергоносителей.

Если в большинстве стран СНГ в 1992–1994 гг. продолжался инвестиционный кризис, то в Узбекистане доля капиталовложений, особенно в интенсивно ведущееся строительство, неуклонно росла, причем в общих объемах строительства значительную долю занимало жилье, что также являлось своего рода инвестициями в будущее.

Хлопок в Узбекистане перестал быть монопольной культурой, однако остался важнейшим стратегическим продуктом, поскольку его экспорт является основным средством получения свободно конвертируемой валюты. В 1996 г. 75% своих валютных поступлений Узбекистан получил за счет хлопка. Узбекистан продолжает занимать второе место в мире по экспорту хлопка и пятое по его производству. Осуществляется программа интенсификации и модернизации производства хлопка, что позволило повысить его урожайность.

Несмотря на то, что в Узбекистане в последние годы созданы специализированные аграрные банки, страховые компании, аудиторские службы, в сельском хозяйстве страны, по мнению независимых экспертов, до сих пор практически отсутствует рыночная инфраструктура, ограничен доступ крестьян к кредитным ресурсам, существует множество препятствий при получении земельных участков. Все это делает малопривлекательным для крестьян участие в акционировании сельскохозяйственных предприятий.

Наиболее характерная черта процесса приватизации в Узбекистане — стремление сформировать смешанную экономику, в которой равноправное положение должны занимать государственная, коллективная и частная собственность. Приватизация была практически осуществлена в три этапа в 1992–1998 гг., причем 85% всех предприятий оказались в негосударственном секторе уже в 1996 г. в результате второго этапа. В настоящее время процесс приватизации продолжается.

Список литературы

1. Ивонин В., Ходжаев И. Инвестиционная модель приватизации // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 1999. — № 1. — С. 100–108.
2. Иностранные инвестиции в модернизацию узбекских предприятий // <http://www.innov.ru/news/en/2001/10-08.htm09.01.03>
3. Исламов В. Демонополизация и развитие конкуренции: Опыт Узбекистана // ЭКО: Экономика и орг. пр-ва. — Новосибирск, 1997. — № 9. — С. 92–98.

4. Камилова Ф.К. Разгосударствление и приватизация в торговле как фактор формирования потребительского рынка // Обществ. науки в Узбекистане. — Ташкент, 1995. — № 10/11/12. — С. 11–19.
5. Каримов Р., Каримова Т. Узбекистан: Масштабы приватизации // Экономика и жизнь. — М., 1992. — № 25. — С. 7.
6. Каримова Т.А. Особенности процесса разгосударствления и приватизации в Узбекистане // Обществ. науки в Узбекистане. — Ташкент, 1995. — № 9. — С. 11–16.
7. Краткий обзор процесса приватизации в Узбекистане // <http://www.yandex.ru/yandbtm29?q=1914576991>
8. Приватизация в Узбекистане // <http://www.sinews.uz/articles.pl?5/364409.01.03>
9. Приватизация в Узбекистане: Организационные, социальные и методические вопросы / Ком. по упр. гос. имуществом и приватизации Респ. Узбекистан и др. — Ташкент, 1994. — 63 с.
10. Процесс приватизации в Узбекистане предоставляет инвесторам новые возможности // <http://www.uzland.uz/2002/april/25/02.htm13/01/03>
11. Тендер на оказание консалтинговых услуг // <http://www.spc.gov.uz/cgi-bin/ru/viewnews.cgi?newsid1036067592.19132.09.01.03>
12. Швыдко В.Г. Переход к рыночной экономике: Экономические реформы в государствах центральной Азии // <http://www.transcaspian.ru/cgi-bin/web.exe/rus/3339.html>
13. Dosumov R. Uzbekistan: A national path to the market // Central Asia in transition: Dilemmas of polit. a. econ. development / Ed. by Rumer B. — Armonk (N.Y.); L.: Sharpe, 1996. — P. 136–165.

Т.В.Черноморова

ПРИВАТИЗАЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Республика Кыргызстан расположена в Центральной Азии и занимает площадь 199 900 кв. км. Это, в основном, горная страна, с контрастным рельефом, богатая запасами минеральных ресурсов – золотом, серебром, сурьмой, ртутью, оловом, различными редкоземельными металлами, а также железной рудой, углем и пр. По данным на январь 1994 г., население республики составляло 4 430 000 человек, из них 58,6% киргизов, 17,1% русских и еще ряд национальностей. Демографическая ситуация в республике неблагоприятна, поскольку на каждые 1000 человек работоспособного возраста приходится такое же количество пенсионеров и детей (9, с. 167–168).

В 1991 г. к моменту получения независимости Кыргызстан обладал высокодиверсифицированной экономикой. Промышленность состояла из таких отраслей, как машиностроение (станкостроение, производство транспортных средств и пр.), горнодобывающая, энергетика (гидроэлектростанции), производство строительных материалов и предметов потребления. Строительство, транспорт, коммуникации и связь, торговля — представляли собой независимые отрасли экономики. Сельское хозяйство включало в себя животноводство и растениеводство.

Распад Советского Союза вызвал сильную стагнацию предприятий Кыргызстана. Прекратилось централизованное финансирование, которое составляло почти 12% от ВВП республики, а если учитывать скрытые субсидии в форме дешевых энергоносителей и сырья, то эта цифра достигала в то время 20%

(6, с. 1). Были обрублены все хозяйственные связи предприятий с партнерами в союзных республиках. Это означало, что отлаженные десятилетиями схемы обеспечения сырьем и сбыта продукции перестали действовать. В итоге республика потеряла большую часть своих рынков.

Необходимы были экстренные радикальные меры по адаптации предприятий республики к новым экономическим условиям. Государство не могло разрабатывать для каждого предприятия собственную схему выхода из кризиса, поскольку их было слишком много, и единственным выходом из этой ситуации являлась приватизация. Она должна была дать новую эффективную форму управления и сыграть ключевую роль в обеспечении инвестиционной привлекательности экономики.

Главными целями правительства Кыргызстана в то время были:

- создание класса частных собственников как основы экономического развития;
- повышение эффективности предприятий в условиях рынка;
- модернизация предприятий, привлечение инвестиций и новых технологий;
- развитие рынка капиталов и рыночной инфраструктуры;
- обеспечение налоговых доходов в бюджет республики за счет эффективной работы предприятий (6, с. 1).

Десятилетний период приватизации в Кыргызстане можно охарактеризовать несколькими условными этапами. *На первом этапе, в 1991–1993 гг.*, были заложены законодательные основы разгосударствления и приватизации, а также создана соответствующая организационная инфраструктура. Основной упор был сделан на так называемую «малую» приватизацию предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Ее положительным итогом стало внедрение рыночных отношений и создание конкурентной среды в торговле и сфере услуг.

На втором этапе, в 1994–1997 гг., началось преобразование крупных и средних предприятий промышленности, транспорта и строительства, стратегических объектов монополизированных секторов экономики, предприятий, имеющих признаки несостоятельности и банкротства. На этом этапе была достигнута одна из основных целей приватизации — формирование многоукладной

экономики и развитие конкуренции. Был создан фундамент для формирования и развития фондового рынка.

На третьем этапе — с 1998 г. по настоящее время — проводится разгосударствление предприятий-монополистов базовых отраслей экономики, таких как энергетическая, телекоммуникационная, авиационная, горнодобывающая, и объектов курортно-рекреационного хозяйства.

Первый этап приватизации — 1991–1993 гг.

На первом этапе приватизации была заложена законодательная база, организационная инфраструктура, широко опробован приватизационный инструментарий, достигнуты высокие темпы малой приватизации, начато преобразование предприятий промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта и других отраслей экономики.

Целью принятой правительством Кыргызстана в январе 1992 г. *первой программы разгосударствления и приватизации* государственной и коммунальной собственности было радикальное преобразование структуры собственности в кыргызской экономике. Реализации этой цели должно было служить быстрое разгосударствление и приватизация предприятий во всех секторах народного хозяйства Кыргызстана. Программа также предусматривала, что процесс трансформации собственности приведет к формированию рыночных механизмов, что, в свою очередь, будет способствовать переменам в сознании и поведении населения. По плану в течение двух лет предполагалось приватизировать объекты, стоимость основных фондов которых составляла 35% стоимости основных фондов всего государственного сектора республики. Основные задачи включали: приватизацию части госимущества на основе конкурентных методов; частичную демополилизацию производства; активное привлечение населения к процессу продажи госимущества; обеспечение социальной направленности приватизации путем предоставления льгот для трудовых коллективов и защиты прав работников предприятий (3, с. 11).

Главным административным органом, ответственным за приватизацию в Кыргызской Республике, является Фонд государственного имущества (ФГИ), созданный в июле 1992 г. Структура и

положение фонда, равно как и его функции, на протяжении всех лет существования этого органа неоднократно и существенно менялись. Первоначально фонд подчинялся непосредственно Верховному Совету, т.е. парламенту, хотя председатель фонда являлся членом правительства в ранге вице-премьера. В обязанности фонда входила не только разработка стратегии приватизации, но и ее осуществление, и контроль над всем процессом разгосударствления. Кроме того, фонд выступал в качестве представителя собственника (т.е. государства) по отношению к госпредприятиям, подлежащим приватизации, и к уже частично приватизированным объектам.

ФГИ был ответственен за:

- подготовку проектов законодательных актов и нормативных документов по приватизации;
- осуществление политики, направленной на преобразование форм собственности;
- обеспечение максимально эффективного использования государственного и коммунального имущества;
- защиту прав государства как собственника;
- подготовку международных договоров, касающихся распоряжения государственным имуществом.

Программа приватизации на 1992–1993 гг. предусматривала следующие методы приватизации и разгосударствления: 1) продажа предприятия на аукционе; 2) продажа предприятий на тендере; 3) долгосрочная аренда с последующим выкупом; 4) акционирование с продажей акций (от 25 до 75%) работникам и руководству акционируемого предприятия; 5) прямая продажа частным лицам; 6) прямая продажа всего предприятия трудовому коллективу; 7) безвозмездная передача имущества. По состоянию на 1 января 1994 г. преобразованиями было охвачено 4428 предприятий.

Почти половина объектов была преобразована путем продажи их трудовым коллективам и частным лицам, остальные — методами акционирования, тендеров и лизинга. Если по количеству приватизированных объектов наибольшую долю — 28% — составил выкуп в коллективную собственность, то по стоимости имущества преобладало акционирование — 78%. С начала приватизационного процесса в республике было создано 169 акционерных обществ, из них 36% — в промышленности, 14 — в строитель-

стве, 25% — в торговле. Однако их создание было в значительной мере формальным преобразованием, поскольку основными держателями и вкладчиками в Уставной фонд являются государственный аппарат и администрация предприятий. Так, к началу 1994 г. доля ФГИ в среднем по всем созданным акционерным обществам составляла 56,9%, трудовых коллективов — 33,6, «третьих» учредителей — 9,5% (1, с. 90).

В количественном отношении результаты первого этапа приватизации признавались удовлетворительными, поскольку были достигнуты значительные успехи в достижении плановых целей: было приватизировано 33,15% государственных основных фондов. Наиболее успешным было преобразование объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания в рамках так называемой «малой приватизации» (1, с. 89).

С 1992 г. программа приватизации проводилась с использованием начисленных населению специальных платежных средств (СПС). Они рассчитывались исходя из трудового стажа и зарплаты и предоставляли возможность получения на них соответствующей доли собственности средних и крупных предприятий. Но из-за несовершенства нормативно-производственной базы, низкой осведомленности населения о формах приватизации и неэффективности метода использования СПС их было реализовано только 3%. Из-за высокой инфляции стоимость СПС постоянно уменьшалась. В результате сложилось отрицательное общественное мнение о массовой приватизации. Положение стало улучшаться лишь после 1994 г., когда СПС были заменены на приватизационные купоны, представляющие собой ликвидные ценные бумаги.

Однако результаты приватизации оказались сильно дифференцированы в зависимости от сектора и региона. Наибольших успехов удалось достичь в секторе услуг (почти 100% объектов) и торговле (свыше 80%). В то же время ниже средних оказались результаты на транспорте и остальных отраслях народного хозяйства.

Широкомасштабный и быстро осуществляемый первый этап приватизации кыргызской экономики не привел к перелому в области улучшения эффективности охваченных преобразованиями предприятий. Напротив, в 1994 г. разразился сильнейший экономический кризис. К 1995 г. национальный доход составлял всего 25,9% от 1990 г. Общий выпуск промышленной продукции соста-

вил 55,3% по сравнению с 1989 г. Из 32 основных предметов производства рост отмечался только у хлеба и хлебобулочных изделий. По мере спада производства быстро росли цены (9, с. 170).

Польские экономисты В.Ермакович и Ю.Панькув отмечают, что непоследовательный подход к приватизации на первом ее этапе не привел к формированию эффективной структуры собственности на приватизируемых предприятиях. С одной стороны, в руках государства осталась в среднем почти половина акций этих предприятий. Находящиеся в собственности государства акции передавались в управление различным структурам, которые, независимо от своего формального статуса, являлись более или менее закамуфлированными наследниками отраслевых министерств. Эти структуры оказались не в состоянии выработать новые механизмы воздействия на предприятия и по-старому вмешивались во все сферы их деятельности — от определения профиля производства, установления цен, определения поставщиков и получателей до принятия решений по распределению финансовых средств.

С другой стороны, не дошло до формирования однозначно определенных новых собственников, которые взяли бы на себя роль стратегических инвесторов. Акции, переданные трудовым коллективам, не попали в руки рядовых работников. Очень редко дело доходило до формальной эмиссии акций и их регистрации. Контроль над пакетами акций, принадлежащих трудовым коллективам, оказывался в руках у руководства акционерных обществ, кадровый состав которого оставался неизменным с советских времен.

Формально это привело к тому, что фактически не изменилась модель управления предприятием. Те директора, которые управляли предприятием до приватизации, остались на своих руководящих должностях. Многие из них не обладали навыками современного менеджмента, плохо ориентировались в рыночной среде и в большинстве случаев надеялись на поддержку государства. Будучи акционерами своего предприятия, трудовые коллективы не стремились вкладывать прибыль в развитие производства, а предпочитали использовать ее на увеличение заработной платы. Неудивительно, что, за исключением единичных случаев, на приватизированных предприятиях никакой деятельности по их реструктуризации и адаптации к новым условиям не проводилось.

Дополнительным препятствием на пути формирования здоровой структуры собственности был закрытый характер акционерных обществ, что делало невозможным свободное обращение с акциями и исключало появление внешних инвесторов.

Из-за отсутствия механизма реализации система СПС практически не функционировала, поскольку на данном этапе еще не был начат процесс ваучерной приватизации через чековые аукционы и обмен СПС на акции производился непосредственно на предприятиях. Более того, значительные группы населения, не работающие по найму, не были включены в данный процесс.

Ограничивающим фактором приватизации стала и недостаточная отработанность ее правовой базы. В действующем законодательстве и нормативных актах не было предусмотрено соответствующей защиты прав акционеров. В результате не велся реестр акционеров, многие из них, особенно мелкие акционеры, не знали достаточно хорошо свои права и не имели полной информации о распределении акций. Многие правовые документы создавались уже в ходе приватизации; многие решения, которые было необходимо срочно принять, не имели под собой достаточной правовой базы, не хватало и необходимых подзаконных актов.

Одной из проблем было и резкое снижение спроса на приватизируемые объекты. На первом этапе действовала система повышающих коэффициентов, при которых цены на приватизируемые объекты были настолько высоки, что многие предприятия не удавалось продать. Это было связано во многом с переоценкой основных фондов, к которым и привязывалась оценочная цена. Высокий уровень цен на предприятия отпугивал инвесторов. Кроме того, предприятия не всегда имели устойчивое финансовое положение, их продукция была в ряде случаев неконкурентоспособна, и требовались значительные средства на их перевооружение и техническую модернизацию. Все исследователи отмечают, что сам процесс приватизации был отягощен многочисленными грехами бюрократизма и субъективизма. С одной стороны, планы приватизации составлялись в тиши столичных кабинетов, без учета реальной ситуации на предприятиях. Затем эти планы конкретизировались для отдельных секторов и регионов в виде определенного набора показателей, за достижение которых отвечали органы государственной администрации более низкого уровня, подготавливающие квартальные отчеты. С другой стороны, решение о спосо-

бе приватизации каждого конкретного предприятия принималось руководством ФГИ, причем решения по цене предприятия, способе оплаты, структуре собственности и количеству акций, передаваемых трудовому коллективу, носили чисто субъективный характер. Согласно данным ФГИ на 6 июня 1994 г. денационализированные государственные предприятия были проданы лишь за 43% их реальной стоимости (9, с. 178).

Таким образом, итоги первого этапа приватизации в Кыргызстане, имевшей быстрое развитие и формально широкий охват, показали, что она потерпела неудачу в плане формирования эффективных экономических структур. Однако следует признать, что в количественном отношении итоги были в общем удовлетворительными. И хотя они не привели к ожидавшемуся перелому в реструктуризации кыргызской экономики и к началу адаптации приватизированных предприятий к рыночной экономике, все же они пробили брешь в существовавшей ранее структуре собственности и создали предпосылки для дальнейшей реформы предприятий Кыргызстана.

Второй этап приватизации — 1994–1997 гг.

Второй этап приватизации ознаменовался существенной переориентацией в сторону совершенствования ее нормативно-методологической и правовой базы, становлением и совершенствованием биржевого, банковского хозяйства, рыночной товаропроизводящей сети. В этот период были приняты две приватизационные программы: одна — на 1994–1995 гг., другая — на 1996–1997 гг.

Основные цели разработанной ФГИ *второй Программы приватизации на 1994–1995 гг.* заключались в формировании сильного частного сектора, расширении участия широких слоев населения в процессе приватизации, содействии нерентабельным предприятиям в их оздоровлении, приватизации в течение двух лет 20–25% государственного имущества. Предполагалось пересмотреть определение методов приватизации: вместо субъективных решений органов, ответственных за приватизацию, ввести ясные, конкурентные методы приватизации, изменить принципы неэквивалентной приватизации, в связи с практически полным от-

сутствием отечественного капитала создать наиболее благоприятные условия для участия иностранного капитала в приватизации.

Главной целью программы должна была стать структурная перестройка экономики и создание слоя частных собственников, отождествляющих свои интересы с осуществляемыми рыночными реформами. Программа включала три основных элемента. Первое — все оставшиеся малые предприятия должны быть проданы на конкурсной основе с аукционов за наличные деньги. Второе — доля акций государства в предприятиях, приватизированных на первом этапе, должна быть продана на приватизационные свидетельства и на наличных аукционах, с участием индивидуальных владельцев приватизационных свидетельств, а также инвестиционных фондов. Третье — средние и крупные предприятия должны быть приватизированы путем бесплатного распределения 5% акций предприятия руководителям и рабочим (ранее коллективу безвозмездно передавалось до 25% акций), продажи на ваучерных аукционах 25% акций, продажи оставшихся 70% акций через аукцион и по конкурсу.

С учетом ошибок и недоработок на первом этапе приватизации были приняты решения об отмене льгот трудовым коллективам, о преобразовании государственных предприятий только в акционерные общества открытого типа.

Все эти шаги должны были привести к повышению эффективности процессов трансформации собственности. При этом качество приватизации считалось более важным, чем ее скорость. В этом заключалось коренное отличие новой программы от программы первого этапа приватизации.

Уже в феврале 1994 г. правительство приняло ряд решений, которые должны были способствовать осуществлению принятой программы. Было проведено массовое акционирование предприятий, в том числе преобразование всех акционерных обществ закрытого типа в открытые. Были упрощены методы приватизации. Выбор метода зависел от величины предприятия, измеряемой, прежде всего, количеством работников (кроме того, допускалось применение критерия стоимости фондов, приходящихся на одного работника).

Предприятия, на которых работало до 100 человек, подлежали приватизации через аукционы. Предприятия с числом занятых от 100 до 1000 человек предполагалось, как правило, акциони-

ровать, а затем приватизировать путем продажи пакетов акций. В случае, если стоимость фондов на одного занятого не превышала определенной суммы (50 сом¹, что в 1994 г. составляло около 5 долл. США), предусматривалась прямая продажа инвестору, проект приватизации которого победил на конкурсе. Крупные предприятия с числом занятых свыше 1000 человек предполагалось на период до одного года передавать в корпоративное управление менеджерским группам. В задачу этих групп входила реструктуризация предприятия и разработка индивидуального проекта его приватизации. Часть предприятий этой группы подлежала акционированию, а в остальных предусматривалось введение корпоративного управления, т.е. формирование органов, характерных для хозяйственного товарищества без преобразования самого предприятия.

Несмотря на эти и другие шаги, процесс преобразований собственности к концу 1994 г. оказался в настолько очевидном кризисе, что правительство было вынуждено, по сути, пересмотреть программу приватизации. В течение десяти месяцев осуществления программы преобразования собственности охватили всего лишь четверть предприятий, которые было намечено приватизировать в течение двух лет.

Анализ, проведенный в конце 1994 г., показал, что падение темпов приватизации было вызвано, во-первых, крайне ограниченным набором методов приватизации (в основном это были аукционы), во-вторых, завышенными коэффициентами, применявшимися при определении стоимости приватизируемого имущества и отсутствием возможности проведения аудиторской проверки приватизируемых предприятий, и, в-третьих, — недоразвитостью рынка капиталов.

Постановление правительства Кыргызской Республики № 835 от 24 ноября 1994 г. внесло изменения в законодательную базу, регулирующую процессы преобразований собственности. На всех предприятиях, не подлежащих приватизации (вообще или в рассматриваемый период), была введена корпоративная система управления. Все остальные предприятия были обязаны в течение одного месяца представить анализ деятельности основных сфер

¹ Сом — национальная кыргызская валюта, была введена в мае 1993 г. уже в ходе реализации программы приватизации.

предприятия. На основе этого анализа предприятия должны были выбрать один из вариантов преобразований — акционирование, продажа всего имущества или его части, разгосударствление путем введения корпоративного управления и другие.

Для осуществления программы приватизации Правительство Кыргызстана получило кредит от Всемирного Банка в размере 60 млн. долл. В 1994–1995 гг. по данной программе было проведено диагностическое обследование 27 крупных убыточных предприятий промышленности и определение их жизнеспособности. При Кабинете премьер-министра было организовано Агентство по реконструкции и принятию решений по предприятиям (АРПП) как временный орган для наблюдения над их реструктуризацией и ликвидации нежизнеспособных предприятий. В 1996 г. предприятия, прошедшие диагностику и признанные нежизнеспособными, были закрыты, а остальные, после реорганизации и получения необходимой помощи, — приватизированы.

При поддержке международных финансовых организаций в Кыргызстане была проведена демонополизация таких крупных отраслевых структур, как «Дан-Азык» и «Тамак-Аш», включающих предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности. Первоначально была проведена организационная мера по разделению этих объединений (мукомольные предприятия, хлебозаводы, пекарни), часть из них продана с аукциона. Более крупные предприятия были акционированы, акции проданы трудовым коллективам на купонных и денежных аукционах. Головные предприятия остались в виде консалтинговых фирм, которые оказывали маркетинговые услуги акционированным предприятиям.

Согласно официальным данным, в 1994–1995 гг. преобразованиями было охвачено 1437 предприятий. Среднегодовая стоимость их основных фондов составила 215,3 млн. сом.

Второй этап преобразований собственности в Кыргызстане в значительной степени проходил под знаком массовой приватизации. В конце 1993 г. Президент Кыргызстана подписал указ, вводящий ее новые принципы. Указ предусматривал замену СПС на приватизационные купоны, стоимость которых была выражена в очках, причем на 1 сом стоимости СПС начислялось 100 очков. В свою очередь 1 сом равнялся 200 рублям. Купоны были ценной бумагой на предъявителя. Их можно было обменять на акции приватизируемых предприятий, обменять на акции специализирован-

ных инвестиционных фондов, созданных для обслуживания программы массовой приватизации, или оплатить приватизацию жилья. Купоны, в отличие от СПС, обладали следующими преимуществами: достаточно высокая ликвидность, связанная с их свободной куплей-продажей; отсутствие именного характера; отсутствие денежного выражения и, в силу этого, защищенность от инфляции, стимулирование развития рынка ценных бумаг. Конвертация СПС на купоны осуществлялась следующим образом: СПС, стоимость которых выражалась в рублях, обменивались на сом, а последние, в свою очередь, обменивались на купонные очки.

В результате обмена СПС на приватизационные купоны, который осуществлялся через сеть отделений и филиалов Кыргызбанка с февраля по ноябрь 1994 г., обладателями купонов стали 2617,7 тыс. граждан, или 75,5% населения республики (1, с. 92). Для обслуживания механизма распределения акций среди держателей купонов были созданы аукционные центры — один в Бишкеке и пять — по всем регионам республики, которые должны были охватить все средние и крупные предприятия к концу 1996 г. Купонные аукционы стали проводиться с мая 1994 г. регулярно один раз в месяц.

Для того, чтобы удовлетворить спрос на приватизируемое имущество, возникший в результате введения купонов, все акционизируемые предприятия обязаны были зарезервировать не менее 25% своих акций на нужды массовой приватизации. Эти акции выставлялись на купонных аукционах, которые были основным инструментом, обслуживающим реализацию купонов, т.е. их обмен на акции. До конца первого полугодия 1996 г. купонные аукционы организовывались 30 раз, причем они, как правило, проходили одновременно во всех центрах. Таким образом, фактически было проведено 180 купонных аукционов. По состоянию на 1.07.1996 г. на купонные аукционы были выставлены акции 946 предприятий, что составляло свыше 96% всех предприятий, охваченных программой массовой приватизации (3, с. 20).

Определенную роль в проведении массовой приватизации играли специализированные инвестиционные фонды (СИФ), аккумулирующие купоны граждан для обмена их на акции приватизируемых предприятий посредством участия на крупных аукционах. В начале 1996 г. в Кыргызстане были зарегистрированы 27 СИФов, которые аккумулировали приватизационные купоны более 112 тыс.

человек на сумму 411,1 млн. очков. При этом ими было приобретено акций на сумму 24,9 млн. сом.

Тем не менее, общие данные по количеству купонов и их распределению свидетельствуют о том, что до середины 1996 г. населением было получено свыше $\frac{3}{4}$ всех купонов. Из этого числа на цели приватизации было использовано $\frac{2}{3}$ купонов, т.е. почти половина всех выпущенных купонов. Подавляющее их большинство (свыше 98%) было обменено на акции предприятий, 1,5% пошли на приобретение имущества, и только ничтожная доля была использована на приватизацию жилья. Только каждый пятый купон был инвестирован в акции предприятий при посредничестве СИФов. Остальные 80% купонов были использованы на аукционах непосредственно физическими и юридическими лицами, которые тем или иным путем стали владельцами купонов. По оценкам ФГИ, до конца 1995 г. в аукционах приняло участие около 1300 тыс. человек (3, с. 21).

Различные исследователи сходятся во мнении, что результаты массовой приватизации в Кыргызстане не поддаются однозначной оценке. Оправдались некоторые надежды на то, что новая модель массовой приватизации будет иметь ряд преимуществ. В частности, к ним относится гибкость программы, позволяющая вносить радикальные модификации принципиальных положений программы в ходе ее реализации. Снятие всех ограничений на оборот и возможность свободного распоряжения купонами, несомненно, способствовали росту их ликвидности, а тот факт, что почти 78% населения получило купоны, свидетельствовал о значительном интересе в обществе к программе массовой приватизации. Кроме того, в определенной степени был учтен идеологический фактор: создание для всех граждан равных возможностей для участия в приватизации.

Однако некоторые результаты имели менее положительный характер. Надежды правительства на то, что одноразовое участие граждан в приватизации государственного имущества приведет к созданию широкого слоя частных собственников, оказались иллюзорными. Массовая приватизация, вопреки воле авторов программы, часто проводилась в пользу дирекции и трудовых коллективов приватизируемых предприятий.

Кроме того, принятая в Кыргызстане модель массовой приватизации не способствовала проведению реструктуризации пред-

приятый из-за отсутствия заинтересованных в этом собственников. Это было обусловлено тем, что население республики вместо права на собственность обладало лишь правом на получение дивидендов, которые в большинстве случаев мизерны. Купонная приватизация привела к распылению акций по индивидуальным владельцам и инвестиционным фондам.

Многие приватизированные предприятия оказались в тяжелом финансовом положении, особенно те, что были выкуплены трудовыми коллективами. Выкупив предприятия, они остались без средств для развития производства. Доступ к банковскому кредиту был ограничен из-за высоких процентных ставок. Поэтому возникла потребность в постприватизационной поддержке. Особенно остро этот вопрос стоял перед промышленностью, которая с началом рыночных реформ оказалась в наиболее уязвимом положении. Резкое снижение спроса на промышленную продукцию, рост инфляции и другие факторы привели к тому, что многие промышленные предприятия резко снизили свои объемы производства. Так, доля промышленных предприятий негосударственной формы собственности увеличилась с 59,7% в 1993 г. до 64,5% в 1994 г. Однако доля продукции, производимой в данном секторе, осталась на уровне 1993 г. и составила 50,7%. При общем падении промышленного производства за 1994 г. на 24,5% государственные предприятия допустили снижение на 33,3%, а негосударственные — на 35,5%. Количество убыточных предприятий составило 683, причем 129 из них приходилось на промышленность (1, с. 94).

По-прежнему не удавалось привлечь иностранных инвесторов к процессу приватизации. Программа Международного купонного аукциона, рассчитанная на привлечение иностранных инвесторов, предусматривала продажу большой доли прибыли нескольких государственных предприятий республики. На первом аукционе (ноябрь 1995 г.) предлагались лоты девяти предприятий, уже преобразованных в акционерные общества, из которых был продан всего один лот — Бишкекский ликероводочный комбинат. Зарубежные страны не проявили особого интереса к аукциону, который не был широко разрекламирован.

Главной целью новой *третьей программы приватизации на 1996–1997 гг.* стало преобразование крупных предприятий и других структур в основных секторах кыргызской экономики, в том числе объектов, занимающих монопольное положение на рынке, с

использованием индивидуальных схем приватизации. Она также включала преобразование объектов непроеизводственной сферы. Стратегия приватизации была направлена на завершение в 1996 г. массовой приватизации; активное применение методов реструктуризации и процедур ликвидации неплатежеспособных предприятий; привлечение инвесторов, в том числе иностранных, к участию в приватизации государственной собственности; интенсификацию приватизации непроеизводственной сферы, в том числе бюджетной и курортно-рекреационной, а также объектов культуры, спорта и туризма.

Эта программа не содержала практически никаких новых методов приватизации по сравнению с теми, которые были введены в ходе внесения изменений в предыдущую программу приватизации в конце 1995 г. Одним из немногочисленных новшеств было введение понятия «золотой акции», которого не было в действующем законодательстве — ни в законе об акционерных обществах, ни в первой части нового Гражданского кодекса. В отличие от принципов и практики, принятых в других странах, согласно кыргызской программе приватизации «золотая акция» не давала права вето по отношению к отдельно взятым решениям. Она лишь давала государству возможность принимать важные, стратегические решения и могла являться залогом при получении кредитов. Были снижены темпы приватизации, а перед приватизацией осуществлялся комплексный анализ финансово-экономического положения и значимость в экономике каждого предприятия.

Частично приватизированные предприятия, сохранившие значительную государственную долю, были подготовлены к дальнейшему акционированию. Активно привлекались иностранные и внутренние инвестиции для наиболее жизнеспособных предприятий. Купонные аукционы вступили в завершающую стадию работы весной 1996 г. На них были представлены предприятия энергетики, горнодобывающей промышленности, металлургии, транспорта и телекоммуникаций.

Основным методом в этот период приватизации стало акционирование. Намного уменьшилась доля объектов, проданных частным лицам и трудовым коллективам. Получили дальнейшее распространение такие методы, как продажа с аукционов, аренда с последующим выкупом, преобразование в общества с ограниченной ответственностью.

В результате очередной реорганизации в апреле 1996 г. в функции ФГИ стали входить практически все аспекты процесса преобразования форм собственности, что в значительной мере выходит за рамки собственно приватизации. В состав ФГИ были включены учреждения, ранее входившие в состав Государственной комиссии по иностранным инвестициям и экономической помощи (Госкоминвест). Кроме всего прочего, ФГИ была передана сеть из шести центров по организации аукционов, которая была создана при поддержке Агентства по международному развитию США (USAID) в рамках осуществления программы массовой приватизации.

В результате этих реорганизаций ФГИ стал сложной структурой, обладающей значительным организационным, кадровым и финансовым потенциалом. Главными задачами ФГИ стали, с одной стороны, внутренняя координация деятельности многочисленных организационных подразделений, а с другой — определение приоритетов политики трансформации собственности, разработка стратегии их реализации, последовательное осуществление этой политики, а также управление оставшимся государственным сектором.

В ходе реализации обеих программ второго этапа приватизации в Кыргызстане было приватизировано более 6,3 тыс. предприятий, или 63,75% от общей численности государственных объектов; причем в промышленности было приватизировано 88,2% предприятий, сельском хозяйстве — 40,1, в строительстве — 57,3, транспорте — 51,9, торговле и общественном питании — 97,2, бытовом обслуживании — 100, в непроизводственной сфере — 34,7%. Из всех приватизированных предприятий 37% превратились в частные предприятия, 38 — в коллективные, 21 — в акционерные общества, 4% — в общества с ограниченной ответственностью. Доля негосударственного сектора по численности занятых достигла почти 50%. На 1 апреля 1997 г. на базе 1718 объектов приватизации были созданы 1114 акционерных обществ и 169 обществ с ограниченной ответственностью (1, с. 96).

В первом полугодии 1997 г. был завершен процесс массовой приватизации, охвативший 1994–1997 гг. За этот период было проведено 237 купонных аукционов, на которых были реализованы акции 1056 акционерных обществ.

Однако, несмотря на предоставление кыргызским законом «Об иностранных инвестициях» значительных и разнообразных льгот, иностранное присутствие в республике все еще оставалось весьма ограниченным. За 1991–1994 гг. было образовано 342 фирмы с иностранным участием с общим уставным капиталом 91,7 млн. сом, или 7,6 млн. долл. США. Это чрезвычайно мало по сравнению с другими постсоциалистическими странами. К концу второго этапа иностранный капитал несколько активизировался: из всех использованных средств (4,3 млрд. сом) 51% составляли иностранные кредиты и прямые иностранные инвестиции. При этом следует отметить, что подавляющая доля прямых иностранных инвестиций приходилась на крупное кыргызско-канадское предприятие «Кумтор-Оперейтинг».

Как отмечают некоторые экономисты, широкомасштабного привлечения иностранного капитала в кыргызскую экономику не произошло из-за того, что нестабильная экономическая ситуация и отсутствие эффективного механизма страхования отпугивали иностранных инвесторов. Кроме того, предприятия, приватизируемые на этом этапе, не представляли для них никакого интереса, поскольку долги этих предприятий зачастую приближались к стоимости их активов. В стране практически отсутствовал развитый рынок капиталов, а фондовый рынок находился в зачаточном состоянии.

Третий этап приватизации

На третьем этапе, начавшемся в 1998 г., продолжились разгосударствление и приватизация предприятий-монополистов базовых отраслей экономики, таких, как энергетическая, телекоммуникационная, авиационная, горнодобывающая, и объектов курортно-рекреационного хозяйства. Особенность этого этапа приватизации заключается в важности приватизируемых объектов для экономики республики, поскольку предполагается приватизация таких компаний, как «Кыргызэнерго», «Кыргызтелеком», Национальной авиакомпании, «Кыргызгаз» и других. До сих пор большая часть акций девяти предприятий-монополистов в республике сохранялась за государством, хотя решение об их приватизации было принято еще летом 1997 г.

На данном этапе, как отмечается, приватизация не имеет своей исключительной целью получение средств от продажи объ-

ектов. Главная задача — через продажу предприятия и инвестиционные обязательства нового собственника получить хозяина, кровно заинтересованного в развитии предприятия. Тем не менее, государственная собственность продается недостаточно интенсивно. В 1999 г. было проведено 52 аукциона, где предлагались пакеты акций 249 предприятий. Фактически же были проданы пакеты акций только 35 предприятий на сумму 5,6 млн. сом (6, с. 2). Поскольку эти предприятия были не ключевые и не стратегические, из-за которых международным инвесторам имело бы смысл начинать дорогостоящие процедуры по оценке их привлекательности, они представляли интерес только для внутренних инвесторов. Последние же пока еще не в состоянии активно участвовать в этом процессе из-за отсутствия достаточных средств. К тому же акции местных акционерных обществ не пользуются спросом.

Концепция разгосударствления и приватизации государственной собственности на 2001–2003 гг., подготовленная Правительством Кыргызстана в развитие предыдущих программ, также направлена на устранение монополии государственной собственности в экономике, укрепление института частной собственности, стимулирование развития малого и среднего бизнеса, привлечение иностранных инвестиций. Она определяет цели и задачи приватизации государственной собственности, порядок и методы приватизации государственного имущества. В ходе реализации этой программы правительство ожидает приток инвестиций в экономику в размере, эквивалентном 200 млн. долл.

Программа предусматривает, что стратегически важные для экономики республики отрасли, крупные промышленные предприятия, объединения, составляющие основу национального богатства, приватизируются только в соответствии с отраслевыми концепциями или индивидуальными проектами, разработанными на основе диагностического обследования финансово-экономического состояния объектов. При этом должны учитываться их стратегические, региональные, отраслевые и индивидуальные особенности и установлены этапы, порядок и условия приватизации. Для привлечения стратегических инвесторов предусматривается широкое использование инвестиционных и коммерческих конкурсов, а также прямой продажи на оговоренных условиях.

Наиболее приемлемой формой приватизации для крупных и средних предприятий всех отраслей экономики в программе признается преобразование в открытые акционерные общества, временно основанные на смешанной форме собственности, с последующей реализацией государственного пакета акций по конкурсу или передачей его в управление.

В июле 2001 г. Правительство объявило о своем намерении начать приватизацию крупнейшего предприятия Республики — АО «Кыргызэнерго» (в конце 2001 — начале 2002 г.) с продажи распределительной компании АО «Северэлектро». Затем оно было намерено приватизировать весь энергетический сектор страны. Это стало возможным после того, как депутаты Законодательного собрания парламента Кыргызстана отменили свое прежнее решение о возврате в полную госсобственность каскада Нарынских ГЭС. Однако депутаты постановили временно оставить в государственной собственности 93,72% акций этого каскада и высоковольтных линий электропередач до особого решения парламента. По существующим законам, разрешение на приватизацию «Кыргызэнерго» должны дать обе палаты парламента страны.

По данным Госкомитета по управлению имуществом, пакет акций «Кыргызэнерго» — монополиста по производству, транспортировке и экспорту электроэнергии — составляет 93,72% (включая 13% в руках Соцфонда), а остальные 6,28% акций принадлежат 14 тыс. мелких акционеров (4).

В состав Нарынского каскада входят Токтогульская, Уч-Курганская, Таш-Кумырская, Курпсайская ГЭС, три недостроенных ГЭС и ряд более мелких гидроэлектростанций. Всего в составе «Кыргызэнерго» 17 гидроэлектростанций и две тепловых станции. Каскад на реке Нарын является основным производителем электроэнергии, а также накопителем поливной воды для Кыргызстана, Узбекистана, Казахстана и Таджикистана. В январе 2001 г. правительство выделило из состава «Кыргызэнерго» комплекс распределительных сетей и преобразовало его в четыре акционерных компании. В 2000 г. «Кыргызэнерго» произвела 14 млрд. квт/ч электроэнергии, из них 3,2 млрд. экспортировано в Казахстан и Узбекистан.

От ожидаемого от приватизации стратегических объектов Кыргызстана дохода, в числе которых и АО «Кыргызэнерго», 75% пойдут на покрытие внешнего долга страны, составлявшего в

2001 г. 1 млрд. 400 млн. долл. Это условие было зафиксировано в Меморандуме «О взаимопомощи», подписанном МВФ и Кыргызстаном в ходе визита Миссии МВФ в Бишкек в феврале 2001 г.

* * *

Отношение к приватизации в Кыргызстане неоднозначное. Многие полагают, что ее вообще не надо было проводить, утверждая при этом, что она нанесла большой вред экономике страны. 23 октября 2001 г. в Законодательном собрании состоялись слушания об итогах приватизации в Кыргызстане за 1991–2001 гг. С отчетным докладом выступил председатель Государственного комитета по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций С.Джиенбеков. Большинство выступивших в прениях депутатов нижней палаты выразили недовольство итогами приватизации, в частности, тем, что при ее проведении не был сделан должный экономический анализ, а многие приватизированные предприятия в дальнейшем обанкротились. В 1994–1995 гг., на втором этапе приватизации, в некоторых случаях допускалась приватизация предприятий с высоким потенциалом по заниженной цене, не применялись поправочные повышающие коэффициенты. По данным Счетной палаты и Генеральной прокуратуры, имелись нарушения, связанные с занижением уставного фонда, балансовой стоимости, невыплатой стоимости приватизированных объектов и др. (2).

Однако есть основания утверждать, что приватизация в Кыргызстане достигла определенных целей:

- устранена монополия государственной собственности в народном хозяйстве и заложены основы многоукладной экономики;
- разработана и внедрена правовая база, регламентирующая порядок и механизмы передачи государственной собственности в другие ее формы;
- создан фундамент для формирования и развития отечественного фондового рынка;
- обеспечены необходимые предпосылки для привлечения иностранных инвестиций;

Позитивной оценки заслуживает и гибкость кыргызских органов власти к смене основных приоритетов программ приватизации, а также методов ее реализации на определенных этапах. Если в

первые годы первостепенная значимость отводилась массовой приватизации, то на завершающей ее стадии четко обозначился приоритет индивидуального подхода к продаже госсобственности. Последний включает необходимый комплекс мер: от диагностического обследования финансово-экономического состояния предприятия в период его подготовки к приватизации до поиска потенциальных стратегических инвесторов. Важное значение имеет решение о принятии мер по реорганизации предприятий-должников с целью их оздоровления.

Всего в негосударственные формы собственности преобразовано 6818 объектов общей стоимостью 14 183 млн. сом. В промышленности приватизировано 88,6% предприятий, в торговле и общественном питании — 97,1, в строительстве — 58,8, в бытовом обслуживании населения — 99,9, транспорте — 56,9, непроизводственной сфере — 41,7% (6). Трансформированы и изменены имущественные отношения части государственной собственности, переданной в частную. На базе государственных предприятий создано 921 акционерное общество, работающее без участия государства, с внедрением корпоративного управления (5).

За десятилетний период республика получила от приватизации около 770 млн. сом. Эта сумма получена от продажи именно за денежные средства. Перед приватизацией государственная собственность была оценена в 14 млрд. сом, при этом приватизировано почти 70%. Большая разница между реальной суммой и оцененной сложилась из-за того, что не вся приватизация прошла по принципу коммерческих продаж. Только Социальному фонду безвозмездно переданы акции предприятий на сумму около 1,2 млрд. сом, государственная собственность на 1 млрд. сом передана населению в рамках купонной приватизации. Объекты соцкультбыта, не вошедшие в уставные капиталы и передаваемые органам местного самоуправления, составили сумму в 1 млрд. 23 млн. сом, трудовым коллективам безвозмездно передано акций почти на 500 млн. сом.

Развитие приватизационных процессов способствовало становлению рынка ценных бумаг, создана и работает Кыргызская Фондовая Биржа, сформировалась инфраструктура рынка, в котором представлены все основные элементы, необходимые для его эффективного функционирования и развития.

Правительство Кыргызстана предпринимает определенные шаги для нормализации производства и перехода к стадии экономического роста, который должен сопровождаться увеличением объема производства товаров и услуг. Приватизация ориентирована не только на повышение эффективности кыргызской экономики в целом, но и каждого отдельного предприятия. Осуществляется земельно-аграрная реформа; на развитие производства стали направляться государственные вложения, иностранные инвестиции; предполагается создание рыночной системы закупок сельскохозяйственной продукции, кредитных союзов и кооперативов.

Однако при проведении реформ не были своевременно решены многие важнейшие проблемы производства. Немало товаропроизводителей продолжают испытывать большие трудности из-за отсутствия достаточных собственных средств, недоступности банковских кредитов из-за краткосрочности и высоких процентов, несовершенства налоговой системы и системы платежей. Из-за этого в декабре 1997 г. не работало 19% промышленных предприятий, а 45,1% предприятий во всех основных отраслях были вообще убыточными.

Производственные мощности многих предприятий используются не более чем на половину. Почти каждое второе малое предприятие, а их около 6 тыс., занимается торгово-посреднической деятельностью. По расчетам же экономистов, для эффективного функционирования экономики республики необходимо иметь порядка 100 тыс. малых предприятий. В связи с этим назрела необходимость разработать пакет мер, стимулирующих производственную деятельность. Кроме того, необходимо решить вопросы стимулирования частных и иностранных инвестиций в производственную сферу, оживления деловой активности товаропроизводителей, совершенствования кредитования и налогообложения малого и среднего бизнеса, выпуска экспортной и конкурентоспособной продукции, введения эффективной системы управления и пр.

Но все эти меры не дадут должного эффекта, если не произойдут серьезные изменения на микроуровне экономики страны. Предприятиям необходимо выработать стратегию выживания и развития в рыночной среде, для чего необходимо решить вопросы перепрофилирования и диверсификации деятельности, обновления и повышения качества продукции, маркетинга и рекламы, со-

вершенствования технологий, организации производства и труда, снижения издержек производства, поиска новых эффективных организационных структур.

Список литературы

1. Алышбаева А. Кыргызстан: опыт преобразования государственной собственности // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 1999. — № 1. — С. 89–99.
2. Депутаты Законодательного собрания недовольны приватизацией // http://rus.gateway.kg/cgi-bin/page.pl?id=53&story_name=doc1710.shtml
3. Ермакович В., Панькув Ю. Приватизация в Кыргызстане в 1992–1996 гг. — Варшава: Центр соц.-экон. исслед., 1996. — 27 с.
4. Планируется приватизация «Кыргызэнерго» // http://www.bishkekchamber.kg/BC_news/2001-07/Kyrg/Econom_010704_1.htm
5. Правительство Кыргызстана отправило Концепцию разгосударствления и приватизации госсобственности на 2001–2003 гг. на рассмотрение Парламента // <http://www.senti.kg/news/17.02-23.02htm>
6. Приватизация // <http://rus.gateway.rg/privatiz>
7. Чубурова Д. Основные предпосылки экономического роста в Кыргызстане // <http://www.asia.net.ru/news/kirgizstan.htm>
8. Швыдко В. Переход к рыночной экономике: Экономические реформы в государствах Центральной Азии // <http://www.transcaspian.ru/cgi-bin/web.exe/rus/3339.html>
9. Koichuev T. Kyrgyzstan: Economic crisis and transition strategy // Central Asia in transition: Dilemmas of polit. a econ. Development / Ed. by Rumer B. — Armonk (N.Y.); L.: Sharpe, 1996. — P. 166–197.

И.Г.Животовская

**ОСОБЕННОСТИ ПРИВАТИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ
В АЗЕРБАЙДЖАНЕ**

Республика Азербайджан расположена в восточной части Закавказья; на востоке омывается Каспийским морем; граничит с Россией, Арменией, Грузией и Ираном.

Азербайджан — индустриально-аграрная республика. Более половины валового национального продукта страны создается в промышленности. Основное богатство республики и база для развития индустриального сектора — нефть. Этим объясняется высокая концентрация промышленного производства на Апшеронском полуострове и в таких городах, как Баку и Сумгаит, где работают 70% всех предприятий республики (Апшеронский полуостров и морские промыслы являются основными местами нефтедобычи в Азербайджане). Это прежде всего предприятия нефтяной, нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслей промышленности.

Развитие машиностроения, металлургии и металлообработки в республике также было связано с потребностями нефтедобычи и нефтепереработки, прежде всего, — это производство бурового и эксплуатационного оборудования, сталелитейное и трубопрокатное производства. Из других направлений промышленного производства в конце 80-х годов выделялись электротехника, производство бытовой техники, различных инструментов.

Важное значение для экономики республики имеют горнодобывающая промышленность (добыча железной руды и алунита в

районе Дашкесана), а также алюминиевая промышленность (Гяндж и Сумгаит).

Повышенная энергоемкость промышленного производства стимулировала развитие электроэнергетики, представленной в основном тепловыми электростанциями (82,6%), работающими на природном газе и мазуте, и гидроэлектростанциями (17,4%), наиболее крупными из которых являются Мингечаурская, Шамхорская.

В республике получила развитие легкая промышленность — хлопкоочистительные заводы, работающие на местном сырье, текстильное и швейное производства, ковроткачество, производство шелка (Барда, Ширван, Шеки — древние центры шелководства).

Пищевая промышленность размещена повсеместно и выпускает почти весь известный ассортимент продукции. В Азербайджане развиты также виноделие (производство марочных вин, коньяков и шампанского), рыбопереработка (икра осетровых рыб), производство чая, табака и табачных изделий. Действуют четыре завода по рыбозаготовке.

Особенности экономической ситуации в Азербайджане в постсоветский период

В отличие от большинства бывших советских республик в Азербайджане частный сектор экономики сложился еще в советское время. Главной сферой частного предпринимательства в республике с середины 70-х годов стал «цветочный» бизнес. Обладая мощными инвестиционными средствами, население вкладывало их в создание «теневых» высокодоходных производств. Баку в те годы считался одним из основных центров «теневой» экономики в СССР.

В конце 80-х — начале 90-х годов в Азербайджане, как и во всех республиках СССР (затем — «бывшего СССР»), доминировали радужные представления о том, что переход к рынку неизбежно принесет с собой быстрое и резкое улучшение экономического положения народа. Начатые в перестроечный период реформы способствовали легализации частной предпринимательской деятельности в республике. В частности, руководство Азербайджана упразднило органы по борьбе с хищениями социалистической собственности (ОБХСС), были приняты Закон о защите иностранных

инвестиций, Закон об индексации доходов граждан. В конце 80-х годов большая часть «теневых» капиталов была легализована, а в республике наблюдался предпринимательский бум. По некоторым оценкам, накануне распада СССР инвестиционные ресурсы населения Азербайджана оценивались в 26–28 млрд. долл. (9, с. 102). Распад СССР и последовавший за этим разрыв хозяйственных связей между бывшими республиками не только вызвали кризис экономики республики, но также разрушили существовавшую прежде систему получения «теневых» доходов.

Стартовые условия, в которых первое правительство Азербайджана начало осуществлять переход от планово-административной к рыночной экономике, были крайне неблагоприятными. Проведенная в начале 90-х годов на всем постсоветском пространстве радикальная и поспешная либерализация цен вызвала резкое ускорение темпов инфляции. С разрушением кооперационных связей между промышленными предприятиями бывших советских республик народно-хозяйственный комплекс Азербайджана оказался в состоянии стагнации. В стране наблюдался глубокий экономический кризис, сопровождавшийся закрытием предприятий, ростом безработицы, инфляцией, обесценением личных средств граждан, ростом социальной напряженности. Ситуация усугублялась политической нестабильностью и конфликтом между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха.

Развал СССР потребовал от руководства независимого Азербайджана создания новой экономической и финансовой инфраструктуры. В 1992 г. начал свою деятельность Национальный Банк Азербайджана, была введена в оборот национальная валюта — манат, привязанная на начальном этапе к российскому рублю. (До 1 января 1993 г. национальную валюту в обороте сопровождал также российский рубль.) Начали осуществляться реформы структуры управления — были созданы Государственный комитет по имуществу, Антимонопольный комитет, Фонд поддержки предпринимательства, комитет по иностранным инвестициям и др.; были приняты законы о ценных бумагах и фондовых биржах. Одновременно правительство приступило к реформированию государственной собственности. В 1992 г. был создан Государственный комитет по имуществу (ГКИ), на который была возложена задача проведения приватизации, а в начале 1993 г. Милле Меджлисом (Национальным Собранием) был принят Закон «О приватизации».

Однако в условиях ухудшающейся экономической ситуации, усугубляемой карабахским конфликтом, поглощавшим от 50 до 70% средств государственного бюджета, правительство республики не решилось на радикальные экономические реформы. И хотя закон о приватизации был принят в начале 1993 г., и на его основе в том же году была даже проведена приватизация государственного автотранспорта, сам процесс не принял широкого масштаба. К тому же мятеж 4 июня 1993 г. вовсе приостановил процесс реформирования экономики.

В результате объективных и субъективных причин приватизация государственной собственности в Азербайджане была начата значительно позже, чем в других странах СНГ, — только в 1996 г. Эта задержка с приватизацией привела к тому, что экономика республики лишилась значительной части денежных средств, которыми располагало население страны и которые могли бы быть направлены в производственный сектор. К началу приватизации немалая часть накоплений населения была отправлена за пределы республики (в основном в Россию), обесценена гиперинфляцией (рост цен в 1994 г. доходил до 500% месяц) или пропала в различных финансовых пирамидах и иных финансовых аферах. Жизненный уровень населения к середине 90-х годов резко снизился: минимальная заработная плата в эти годы составляла 2 тыс. манат (около 2 долл.), в то время как прожиточный минимум в среднем на одного человека достигал 45 тыс. манат (45 долл.) (9, с. 103).

В то же время в 1992–1993 гг. активно шел процесс «теневой» приватизации. По данным азербайджанского исследователя А.Юнусова, в этот период более 60% госсобственности, представлявшей хоть какую-нибудь рыночную цену, было распродано. Результатом стало резкое падение производства в Азербайджане, которое к концу 1993 г. снизилось до половины уровня 1989 г. (9, с. 103).

В этих условиях затягивание экономических реформ стало представлять угрозу не только экономической, но и политической безопасности страны. Осенью 1994 г. правительство республики приступило к радикальным экономическим реформам. Наряду с политикой жесткого кредитно-денежного регулирования, рекомендованного МВФ, и либерализацией банковской системы (на местный финансовый рынок было допущено четыре иностранных бан-

ка: российские «Мост-банк Азербайджан» и «Российский кредит», английский «Бритиш бэнк оф Мидл Ист» и турецкий «Байбанк») в пакете реформ была и приватизация. Принятием «Государственной программы приватизации государственной собственности в Азербайджанской республике в 1995–1998 гг.» был дан старт массовой чековой (ваучерной) приватизации.

Чековая приватизация в Азербайджане (Программа 1995–1998 гг.)

Одной из главных целей приватизации государственной собственности в Азербайджанской Республике, закрепленной в «Государственной программе на период с 1995 по 1998 гг.» (так называемая первая приватизационная программа), было объявлено «создание саморегулируемого рыночного экономического пространства для хозяйствующих субъектов на основе частной собственности и свободной конкуренции» (4). Согласно этой программе, был законодательно определен государственный приватизационный пай. Он включал в себя четыре чека, представляющих собой наличные ценные бумаги на предъявителя. Всего было выпущено 32 млн. приватизационных чеков с периодом обращения три года. Условная стоимость каждого чека определялась как материальный эквивалент одной тридцатидвухмиллионной части государственного имущества Азербайджанской Республики, подлежащего приватизации (65%). Каждый гражданин страны, зарегистрированный на момент начала приватизации, имел право на один пай.

Еще на этапе обсуждения этой программы в Милли Меджлисе в 1995 г. многие независимые эксперты выступили с критикой ваучерной модели и предлагали альтернативные подходы к решению проблемы разгосударствления собственности. В частности, президент неправительственного Фонда содействия развитию предпринимательства и рыночной экономики С.Багиров указывал на преимущества «точечной» приватизации, т.е. дифференцированного подхода к продаже целых предприятий и их сегментов на основе проведения конкурсов инвестиционных проектов. В ходе развернувшейся в СМИ дискуссии эксперты Ассоциации независимых экономистов, Центра экономических и политических исследований, Ассоциации молодых экономистов и др. выступали против приватизации во имя наполнения бюджета, подчеркивая

важность не суммы, которую ожидают получить чиновники от приватизации того или иного объекта, а самого факта возрождения и улучшения деятельности предприятия.

Однако правительство предпочло чековую приватизацию, поскольку эта форма внешне обеспечивала социальную справедливость в распределении общегосударственной собственности в ходе экономической трансформации системы.

В соответствии с Программой были определены следующие формы приватизации:

- разгосударствление малых предприятий путем продажи, к которым были отнесены: в промышленности — предприятия с численностью работников до 50 человек; в строительстве — до 25 человек; на транспорте — до 15 человек; в торговле и сфере услуг — до 10 человек;

- акционирование средних и крупных предприятий, к которым были отнесены: в промышленности — предприятия с численностью работающих от 51 до 300 человек и свыше 300 человек соответственно; в строительстве — от 26 до 150 человек и свыше 150 человек; на транспорте — от 16 до 75 человек и свыше 75 человек; в торговле и сфере услуг — от 11 до 50 человек и свыше 50 человек.

Программой предусматривалось за 1995–1998 гг. приватизировать 75% государственной собственности. Стоимость всего государственного имущества на тот период, по оценкам ГКИ, составляла 70 трлн. манат (15,8 млрд. долл.), из которого было намечено приватизировать имущества на сумму в 50 трлн. манат (11,3 млрд. долл.). Таким образом, цена имущества, приходящегося на один чек, составляла 156 тыс. манат (35,3 долл.). В начале приватизации по решению правительства несколько раз производилась переоценка основных фондов, в результате чего стоимость приватизируемой государственной собственности увеличилась до 60 трлн. манат (13,6 млрд. долл.), а стоимость одного чека до 181 тыс. манат (41 долл.). По оценкам экспертов, реальная стоимость разгосударственного имущества составила 90 трлн. манат (20,4 млрд. долл.) (3, с. 159).

Официально так называемая «малая приватизация» началась в марте 1996 г. С августа 1996 г. население республики начало получать приватизационные паи (ваучеры). Примерно 95% населения стали владельцами чеков. За период с 1996 по 1 января

1999 г. было приватизировано более 22 тыс. малых предприятий из 25 тыс. имеющихся в стране. Из них в сфере бытового обслуживания — 9334, на транспорте — 5749; в торговле и общественном питании — 2047, в промышленности — 594; в хлеботорговле и хлебопечении — 567. Кроме того были приватизированы 433 автозаправочные станции; 291 строительное предприятие; 81 объект замороженного строительства, свыше 100 аптек и прочих объектов (1, с. 104).

Подавляющая часть малых предприятий (99%) была приобретена трудовыми коллективами. По закону при приватизации трудовой коллектив имеет право на льготное приобретение 15% уставного капитала предприятия. Для этого трудовой коллектив определяет доверенное лицо, которое приобретает льготный пакет акций по стартовой цене за приватизационные чеки. Затем органы приватизации устанавливают аукционную стоимость оставшихся приватизируемых активов. Трудовой коллектив имеет также право на 30%-ную скидку от аукционной цены (данная часть предоставляется безвозмездно с равным распределением среди членов трудового коллектива), другие 30% аукционной цены не позднее пяти банковских дней после заключения договора о купле-продаже оплачиваются деньгами, а оставшиеся 40% аукционной цены выплачиваются покупателем — с равным распределением — в течение трех лет после совершения сделки (во второй Государственной программе этот срок был сокращен до двух лет).

Многие наблюдатели отмечают, что в ходе малой приватизации большая часть предприятий была приобретена на аукционах либо по стартовой цене, либо ниже первоначальной стоимости. Как пишет Р.Джабиев — зав. отделом Центра экономических реформ Министерства экономического развития Азербайджана — «по существу произошла легализация прав собственности, то есть ее официально закрепили за покупателями по “согласованной” цене» (3, с. 159). К тому же в самом начале малой приватизации некоторые предприятия торговли и быта были проданы представителям местных властей без оповещения граждан и без объявления аукционов (9, с. 106).

К разгосударствлению средних и крупных предприятий в Азербайджане приступили в марте 1997 г. К этому времени объем промышленного производства в стране опустился до 72% от уровня 1990 г. Около 90% предприятий остановили производст-

во, а около половины из оставшихся были загружены на 40–50%. Отсутствие средств у предприятий и неконкурентоспособность продукции привели в середине 90-х годов к гигантскому для Азербайджана кризису перепроизводства. Стоимость нереализованных товаров азербайджанского производства, лежащих на складах предприятий, достигла почти полумиллиона долларов (9, с. 104). Как отмечает французский журнал «Le courrier des pays de l'Est», в отсутствие реальной структурной перестройки промышленности оставшиеся в руках государства предприятия скорее подлежат ликвидации, чем приватизации. Особенно это относится к таким отраслям, как текстильная, производство стройматериалов и предприятиям аграрного сектора (11, с. 80).

В процессе приватизации государственные предприятия преобразовывались в акционерные общества (АО). Продажа пакетов акций происходит по следующей схеме: 15% акций должно продаваться (за приватизационные чеки) на льготных условиях трудовому коллективу по закрытой подписке; 55% — выставляется на чековые аукционы, инвестиционные конкурсы и торги; 30% — реализуется на денежных аукционах, а также на инвестиционных конкурсах и торгах за деньги.

В соответствии с программой разгосударствлению подлежало 4500 предприятий. По данным Госкомимущества, на базе средних и крупных предприятий к 1 января 1999 г. было образовано 967 АО. В 954 созданных АО прошла закрытая подписка на акции среди его работников. Первый чековый аукцион состоялся 18 мая 1997 г. Всего до начала 1999 г. было проведено 36 чековых аукционов, на которых были выставлены к продаже акции номинальной стоимостью 1238 млрд. манат (315,3 млн. долл.), что составило примерно одну треть общего размера уставного капитала приватизируемых предприятий. 98% акций указанных предприятий были обменены на чеки (3, с. 160).

Денежные аукционы начали проводить с 22 июня 1997 г. К началу 1999 г. состоялось 40 денежных аукционов. К продаже на них были выставлены акции 744 АО. В общей сложности на чековых и денежных аукционах за период 1997–1999 гг. было продано 170 предприятий и выведено из оборота 785 тыс. паев (3141 чек). Таким образом, свои права на приватизацию реализовало 785 тыс. человек, или 10% населения. Однако реально акционерами в стране стали только 1% населения. Этот факт объясняется тем,

что население, разочаровавшись в приватизации, активно продавало свои чеки на черном рынке (1, с. 106).

Одной из особенностей приватизации в Азербайджане стало активное участие в чековых аукционах иностранных инвесторов. Для этого им необходимо было приобрести у азербайджанского государства специальные приватизационные опционы — ценные бумаги на предъявителя, продаваемые за наличные деньги.

По данным ГКИ республики, инвесторы из России, Германии, Англии, Турции, Греции, Египта и ряда других стран приобрели акции более 50 предприятий. Иностранцы активно участвовали в приватизации хлопкоочистительных заводов (из 19 заводов в ходе приватизации иностранцами было куплено 17), предприятий пищевой, легкой и других отраслей промышленности. В целом иностранные инвесторы приобрели 15% всех акций, проданных в 1997–1998 гг. на чековых и денежных аукционах (1, с. 105).

Приватизация акционерных и долевых банков вне зависимости от их организационно-правовой формы проводилась путем продажи на аукционах паев, находящихся в государственной собственности. Международный банк Азербайджана указом президента республики был передан в распоряжение ГКИ для организации его приватизации. В соответствии с указом в его приватизации наряду с местными физическими и юридическими лицами разрешалось участвовать и иностранным инвесторам. Правительство Азербайджана вело, в частности, переговоры с Европейским банком реконструкции и развития о продаже ему 20%-ного пакета акций банка. Остальные акции предполагается продавать на денежных аукционах.

В сентябре 1998 г. было утверждено Положение «Об инвестиционных конкурсах». С принятием этого документа в Азербайджане началась индивидуальная («точечная») приватизация средних и крупных промышленных предприятий через инвестиционные конкурсы. В частности, с помощью инвестиционного конкурса был продан Бакинский завод тяжелого электросварочного оборудования. В соответствии с положением об инвестиционных конкурсах приватизацию проводила комиссия, в которую вошли представители ГКИ, Министерства экономики и других государственных органов, а также исполкома Наримановского района, на территории которого находится завод. Конкурс выиграла фирма «Компани Баку Стилл». По результатам сделки в бюджет был перечислен

1 млн. долл. Кроме этого фирма обязалась в течение пяти лет вложить в развитие предприятия 1,8 млрд. долл.

С помощью инвестиционного конкурса было приватизировано и неработающее сталелитейное предприятие, преобразованное в АОТ «Баку-Сталелитейное». Из 225 577 акций номинальной стоимостью 100 тыс. манат (23 долл.), выпущенных акционерным обществом, на конкурс был выставлен пакет из 150 665 акций. По условиям конкурса предпочтение отдавалось инвестору, имеющему положительный опыт в сфере производства и реализации аналогичной продукции. Победителем конкурса стала частная компания «Инекотекс».

«Инекотекс» представила в ГКИ 28 тыс. приватизационных чеков и взяла обязательства в течение трех лет инвестировать в предприятие 2 млн. долл., перечислить в бюджет 1,5 млрд. манат (333,3 тыс. долл.), а также погасить 50% задолженности предприятия бюджету в размере 814,6 тыс. манат (181 тыс. долл.), в том числе по зарплате 196,5 тыс. манат (42,7 тыс. долл.). В соответствии с программой инвестор должен был произвести ремонт оборудования, осуществить меры по реконструкции и развитию компании, с тем чтобы уже в 2000 г. реализовать продукции на сумму 24 млрд. манат (5,4 млн. долл.). Победителю также вменили в обязанность внести в инвестиционную программу комплекс мер по охране окружающей среды, соблюдению экологических стандартов на производстве, необходимой защите работников предприятия, подготовке кадров и повышению их квалификации.

В 1999 г. массовая приватизация была приостановлена. Этот процесс затормозили противоречия в высших эшелонах власти между сторонниками чековой приватизации (руководство ГКИ) и сторонниками денежной приватизации (экономическая служба президента). Интересы первой стороны были напрямую связаны с ее обязательствами перед иностранными инвесторами, обладателями чеков и опционов на сумму 450 млн. долл., которые планировалось использовать в ходе приватизации Государственной нефтяной компании (ГНКАР). Спор выиграла президентская сторона. Было принято решение ГНКАР не приватизировать. Руководство ГКИ было отправлено в отставку, а сам комитет преобразован в Министерство государственного имущества.

Вторая программа приватизации государственного имущества в Азербайджане

Новый Закон «О приватизации государственного имущества» был принят Милли Меджлисом 16 мая 2000 г. При составлении новой программы приватизации и правовых документов новое руководство Мингосимущества попыталось учесть недостатки первого этапа. Прежде всего для контроля за ходом разгосударствления и обеспечения прозрачности этого процесса была создана Государственная комиссия по контролю за ходом приватизации. В закон были включены специальные статьи, направленные на обеспечение интересов прав коллективов приватизируемых предприятий. Новый закон четко определил процедуру проведения приватизации. Теперь за три месяца до ее начала в печати должны быть опубликованы списки всех предлагаемых к продаже предприятий с объявлением стартовых цен. При этом новый закон предусматривает трехэтапное снижение цены публичного предложения в зависимости от наличия покупателей. После провала третьей попытки комиссия вправе объявить предприятие банкротом и ликвидировать его с последующей продажей имущества с молотка для покрытия долгов.

В законе предусмотрено несколько вариантов приватизации. Первый — льготная продажа акций членам коллектива. Льготы при этом распространяются на работников, проработавших на предприятии более семи лет и вышедших с предприятия на пенсию, а также на уволенных с предприятия после 1 января 1995 г. по сокращению штатов и получивших статус безработных. Вторым вариантом — «индивидуальная» процедура приватизации, разрабатываемая компетентными органами для конкретных предприятий с целью привлечения стратегического инвестора. В этом случае к продаже должно предлагаться не менее 51% акций предприятия. Список таких предприятий определяет соответствующий исполнительный орган власти. Третьим вариантом — специализированные чековые и денежные аукционы. На них допускаются как местные, так и иностранные держатели чеков. Четвертым — денежные аукционы, на которых владельцем акций становится участник аукциона, предложивший наибольшую цену. Пятым вариантом — инвестиционный конкурс, который выигрывает потенциальный покупатель, предложивший наиболее привлекательную инвестиционную про-

грамму. Шестой — приобретение арендатором арендуемого имущества. Седьмой — банкротство предприятия, которое не купили на аукционе. По решению комиссии, контролирующей приватизацию, такое предприятие ликвидируется, его имущество по частям продается, а полученные средства направляются на покрытие долгов предприятия.

По закону разгосударствлению не подлежат недра земли, водные ресурсы, лесной фонд, территория вдоль государственной границы, памятники истории, автомобильные и железные дороги государственного значения и т.д.

В целом Закон и Государственная программа приватизации, принятые в 2000 г., создают правовую базу для проведения приватизации крупных объектов государственной собственности, имеющих стратегическое значение.

В конце марта 2001 г. президент Азербайджана подписал распоряжения о приватизации более 300 предприятий Министерства связи, печати и информации, а также государственных компаний и концернов, работающих в других сферах. Среди объектов приватизации значатся предприятия Бакинской телефонной сети, компании по распространению печатных изданий, которые находятся на балансе Минсвязи, государственные доли в уставном капитале совместных предприятий (СП), созданных с участием Министерства связи, включая СП в области сотовых коммуникаций, ПО «Бакинская Телефонная Сеть», ПО «Азтелеком» и наземные станции спутниковой связи ПО «Телерадио», используемые для организации международной связи. Также приватизируются предприятия государственного концерна «Азербайджан Хава Йоллары», включая четыре авиакомпании по пассажирским и грузоперевозкам. Среди них национальная авиакомпания «Азербайджан Хава Йоллары», грузовая авиакомпания «АЗАЛ», бакинская авиакомпания «АЗАЛгеликоптер», авиакомпания «АЗАЛкарго», а также компания «АЗАЛАвиамонтаж».

Продажа государственных долей в СП осуществляется на основе президентских указов, устанавливающих процедуру разгосударствления госдоли в таких предприятиях. Механизмы передачи собственникам государственного пая, определенные в апреле 2002 г., предусматривают предпродажную переоценку государственной доли в СП. Если иностранный (или местный) учредитель СП отказывается от покупки, то государственная собственность

может быть предложена другим инвесторам. В случае, если пайщиками СП выступали несколько зарубежных компаний, то госдоля им предлагается с соблюдением пропорций предыдущих их учредительских паев в компании.

Учитывая масштабы разгосударствления собственности в сфере связи и авиатранспорта, Министерство экономического развития решило привлечь к процессу приватизации известные мировые консалтинговые организации. Был объявлен тендер на разработку проекта приватизации.

По предварительным оценкам экспертов, весь комплекс подготовительных работ (анализ законодательной базы Азербайджана, регулирующей приватизируемые отрасли, предложения по их совершенствованию, данные технического аудита предприятий, оценка стоимости объектов и определение рыночной стоимости активов, рекомендации по тарифной политике и т.п.) потребует не менее полутора лет. При этом в Министерстве экономического развития не исключают, что среди рекомендаций может быть предложено отложить приватизацию некоторых предприятий или приватизировать их частично.

Что касается других предприятий, включенных в список объектов приватизации, то их разгосударствление будет осуществляться путем акционирования и последующей продажи пакетов акций на денежных аукционах. Это относится к приватизации Объединения книжной торговли «Азеркитаб», госконцерна по рыболовству «Азербалыг», куда входят 36 предприятий, в том числе один судоремонтный завод и порт. На приватизационные торги будут выставлены также более 100 предприятий ТЭК, в том числе некоторые подразделения Государственной нефтяной компании Азербайджанской Республики (ГНКАР), газораспределительной компании «Азеригаз», электрической «Азериэнерджи». Предполагается приватизировать предприятия нефтехимического машиностроения и предприятия, входящие в состав нефтехимической компании «Азерикимья».

Сегодня правительство республики при продаже некоторых предприятий сталкивается с большими трудностями. Продолжающийся с начала 90-х годов промышленный кризис во всех отраслях, кроме нефтяной, привел к тому, что на многих предприятиях оборудование вышло из строя, и единственную ценность на них представляют здания и прилегающая к ним земля.

Итоги приватизации в Азербайджане

Приватизация в Азербайджане началась значительно позднее, чем в других бывших республиках СССР, в условиях общего кризиса, инфляции, спада производства, остановки многих предприятий, безработицы, низкой покупательной способности населения, что не могло не отразиться на ее результатах. Страна не располагала финансовыми ресурсами, необходимыми для стимулирования приватизируемых предприятий. Кроме того, процесс оказался изолированным от других экономических реформ (макроэкономической стабилизации, структурной перестройки). Состояние приватизируемых предприятий не способствовало привлечению иностранных инвестиций.

Сейчас можно говорить только о результатах первого этапа — чековой приватизации. Наиболее успешно прошла «малая приватизация» — в частные руки перешло более 22 тыс. предприятий сферы услуг, торговли, общественного питания и т.п. «Малая приватизация» стала основным источником средств, полученных государственным бюджетом на первом этапе приватизации. Поступления от «малой приватизации» составили 51% всех средств, полученных от приватизации.

За этот же период было проведено акционирование 1065 средних и крупных предприятий. На аукционы были выставлены пакеты 955 АО, однако полностью было приватизировано только 178 предприятий. Зарубежные инвесторы приобрели акции 50 предприятий. Поступления от продажи акций составили 35% всех доходов от приватизации. Продажа предприятий на основе инвестиционных предложений, начатая в 1999 г., принесла 306 млн. долл. Доходы от приватизации в 1997–1999 гг. составляли 1% ВВП страны ежегодно.

Несмотря на все сложности, доля частного сектора в экономике Азербайджана неуклонно увеличивалась все эти годы и составила в 1999 г. до 62% в ВВП. По предварительным оценкам, уже приватизировано 90–95% малых и 20% средних предприятий.

Если анализировать качественные показатели, то результаты выглядят менее позитивными. Официально провозглашенные цели приватизации — привлечение широких масс к процессу экономической трансформации, обеспечение социальной справедливости

ности в распределении государственной собственности, формирование нового класса собственников — не были достигнуты. Номинально в чековой приватизации участвовало 10% населения (если считать по количеству выведенных из оборота чеков и паев), однако реально собственниками акций стали не более 1% населения. Из 60 тыс. акционеров всего 3614 получили выписки из реестров и сертификаты по акциям. В руках иностранных инвесторов оказалось 95% чеков, так как граждане республики предпочли продать свои чеки. Причина пассивности населения — различные искусственные преграды, создававшиеся населению ГКИ в ходе приватизации, заведомо не обеспечивавшие равные стартовые условия для граждан, и т.п. В целом для чековой приватизации была характерна непрозрачность как процедур, так и самого процесса приватизации.

Проведенные социологические опросы показали, что 68% респондентов выразили желание продать чеки; 20% выразили желание в той или иной форме участвовать в приватизации и только 12% согласились передать свои чеки в инвестиционные фонды (З, с. 164).

В стране до сих пор не сформирован рынок вторичного обращения акций, сохраняется государственная монополия депозитарного центра «Мюлк», не проведены общие собрания акционеров более чем в половине акционерных обществ, созданных на базе разгосударствленных предприятий.

Что касается задачи передачи предприятий в руки эффективного собственника, то она также не была реализована на первом этапе приватизации. В целом приватизация в Азербайджане до сих пор шла по номенклатурно-бюрократическому сценарию. Практика создания акционерных обществ открытого типа, как подчеркивают эксперты, способствовала лишь «диффузии собственности» и разделу реальных прав собственности между администрацией предприятий и чиновниками, сохраняющими множество рычагов контроля. Однако такая смена организационно-правовой формы деятельности предприятий ничего не добавила к стимулам предпринимательской и инвестиционной активности.

Многие приватизированные предприятия испытывают такие же трудности, а иногда и большие, чем до приватизации. По некоторым данным, более 80% приватизированных объектов бездей-

ствуют, а работающие функционируют вполсилы. Так, объем производства на десяти предприятиях Торгово-промышленного концерна упал в пять раз, на 14 предприятиях госконцерна «Азпищепром» — в четыре раза, на 22 предприятиях бывшего госконцерна «Товары народного потребления» — в два раза. Из 90 бройлерных фабрик, суммарная годовая мощность которых составляла 60 тыс. т мяса птицы, сегодня работают только 10 (1, с. 106).

Приватизированные предприятия испытывают острую нехватку средств, как собственных, так и заемных, на модернизацию производства и выход из кризисного состояния. Ситуация усугубляется тяжелым налоговым бременем и проблемой неплатежей. В ходе приватизации не до конца были разработаны меры по погашению приватизированными предприятиями кредиторской задолженности.

Эксперты отмечают, что трансформация госпредприятий в акционерные общества привела к небывалому повышению роли их руководителей, получивших возможность распоряжаться принадлежащим предприятию капиталом как своим собственным. Разгосударствление госсобственности сопровождалось большими социальными издержками, включая сокращение занятости.

По словам заведующего экономическим отделом администрации президента республики М.Рагимова, в ходе первого этапа приватизации были допущены многочисленные ошибки. Особенно этот касается нарушения прав трудовых коллективов, в случаях, когда директора предприятий становились хозяевами. Кроме того, на протяжении длительного времени в одних акционерных обществах вообще не назначалось руководство, а в других у руля оказывались случайные люди со стороны. «Расследование этих нарушений сейчас отнимает немало времени у нового руководства Минимущества», — подчеркнул М.Рагимов (5).

В общем, по мнению азербайджанских СМИ, не исключено, что в той или иной форме в республике возможен даже пересмотр первого этапа приватизации.

Негативно сказалось на результатах приватизации и активное давление, которое оказывалось на руководство страны со стороны МВФ, Мирового банка и других международных финансовых организаций, неоднократно ставивших жесткие условия. В частности, по требованию Мирового банка за два месяца была проведена приватизация всей хлопкоочистительной промышленности. Из су-

ществующих в стране 19 хлопкоочистительных заводов в ходе приватизации 14 перешли в собственность к турецкому консорциуму «МТК». Первые результаты оказались неутешительными. За два последних сезона эти заводы установили монопольные цены на скупку сырья ниже себестоимости, в результате огромные потери несут производители хлопка, сокращаются объемы производства и посевные площади.

Отрицательную роль в процессе приватизации сыграли не только неумелые действия правительства, но и скандальные истории, связанные с аферами и коррупцией государственных чиновников. Наиболее шумевшим было фиаско чешского предпринимателя В.Кожены, приобретшего приватизационные чеки на сумму 450 млн. долл. США и опционы к ним с целью участия в приватизации объектов нефтяной промышленности Азербайджана и перепродавшего их британскому пенсионному фонду «Магнум», американской страховой компании «Эй-Ай-Джи» и инвестиционным фондам «Омега» и «Фарос». Скупка чеков проводилась не только из-за собственных ошибочных расчетов, но и под влиянием заверений высокопоставленных чиновников о том, что нефтяная отрасль будет приватизирована. При этом чиновники весьма вольно интерпретировали положения Государственной программы приватизации, в которой предприятия и объединения топливно-энергетического комплекса причислены к объектам, приватизация которых может быть осуществлена только по решению главы государства. В.Кожена предложил своим бывшим клиентам, подавшим на него в суд, объединиться с ним и подать общий иск к руководству Азербайджана, которое не внесло в список приватизации предприятия ТЭК. Некоторые высокие чиновники ГКИ также были причастны к спекулятивным сделкам с приватизационными чеками.

Подобные издержки приватизации собственности в Азербайджане продолжают наносить большой вред имиджу страны, отталкивают потенциальных инвесторов.

Обсуждая сегодня результаты чековой приватизации, эксперты сходятся во мнении, что данная популистская схема разгосударствления средних и крупных предприятий не оправдала себя в Азербайджане. Чековая приватизация позволила решить политические и системные задачи, однако она не в состоянии решить проблем эффективного управления и структурных преобразований

экономики. Процесс разгосударствления собственности нуждается в целенаправленной политике, которая охватывает весь период от продажи до оздоровления предприятия. К тому же приватизация не должна сводиться к формальной передаче имущественных прав от государства к частным владельцам, а должна способствовать формированию новых отношений. И в решении этой задачи приватизация должна идти рука об руку с процессами не только экономической, но также правовой, политической и социальной трансформации.

Сегодня, когда речь идет о приватизации крупных промышленных комплексов, положение многих из которых крайне тяжелое, эксперты предостерегают от ошибок прошлого. По их мнению, при проведении приватизации крупномасштабных объектов следует отказаться от таких показателей приватизации, как количество проданных предприятий и размеры полученного от приватизации дохода. Деньги от приватизации этих предприятий должны направляться на кредитование приватизированных предприятий, а не в бюджет.

Главная задача индивидуальной приватизации состоит в создании условий для появления эффективного собственника и, что, может быть, более важно — эффективного управляющего. Поэтому на этом этапе крайне важно усовершенствовать и усилить информационное обеспечение приватизационного процесса. Необходимо также разработать эффективные показатели и критерии, по которым можно будет судить о ходе приватизации поэтапно и по каждому объекту. Следует обеспечить открытость и гласность приватизационного процесса, также как сделать доступной информацию о послеприватизационной деятельности предприятия.

Необходимо усовершенствовать правовую и нормативную базу приватизации, усилить государственный контроль на всех ее этапах, осуществить четкую классификацию приватизируемых объектов и установить для каждого адекватные приоритеты, разработать эффективную систему показателей, учитывающую отраслевые особенности приватизируемых предприятий, специфику производства и т.п.

Эксперты предлагают с осторожностью относиться к предложениям и рекомендациям международных экспертов, соотносить их с действительностью и мнениями национальных специалистов.

На втором этапе приватизации правительство предполагает приватизировать крупные промышленные объекты стратегического назначения химической, машиностроительной, топливно-энергетической промышленности, связи и авиатранспорта. Удастся ли руководству страны на этом этапе обеспечить условия для появления реального собственника и вывода экономики страны из тяжелейшего структурного кризиса, покажет время.

Список литературы

1. Байрамов Г. Приватизация в Азербайджане: Итоги и перспективы // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 2001. — № 4(16). — С. 103–108.
2. Велиханова З. Социальные дефекты приватизации // <http://www.echo-az.com/archive/073/socium.shtml>
3. Джабиев Р. Азербайджан: Приватизация госсобственности и ее последствия // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 2002. — № 2(20). — С. 158–165.
4. Издержки приватизации по-азербайджански <http://www.pressclubs.org/pages/russian/newsletter/news/17.03.2000.html>
5. Медведев А. Ваучер в Азербайджане оброс коррупцией // <http://www.rg.ru/prilog/es/100300/>
6. Насиров Р. Близится приватизация объектов газовой сферы <http://www2.echo-az.com/archive/455/economica.shtml>
7. Насиров Р. Долгосрочная приватизация объектов Минсвязи и AZAL // <http://www2.echo-az.com/archive/455/economica.shtml>
8. Насиров Р. Поднимутся ли ваучеры в цене? // <http://www.echo-az.com/archive/037/facts.shtml>
9. Юнусов А. Посткоммунистический Азербайджан: Проблемы и возможные пути развития // Мировая экономика и междунар. отношения. — М., 1998. — № 11. — С. 103–111.
10. Labaronne D. Le bilan de privatisation dans les pays de la CEI // Courrier des pays de l'Est. — P., 2000. — № 1004. — P. 66–83.
11. Mazier J., Couharde C., Wiesner L. Transition et petrole en Azerbaïdjan // Courrier des pays de l'Est. — P., 2001. — № 1013. — P. 68–81.

И.Г.Животовская

ПРИВАТИЗАЦИЯ В АРМЕНИИ

Республика Армения — горная страна, занимает Армянское нагорье, обрамленное хребтом Малого Кавказа. Расположена на юге Закавказья. Граничит с Грузией, Азербайджаном, Турцией и Ираном.

Армения — индустриальная республика с развитым сельским хозяйством. В предперестроечный период ведущими отраслями промышленности республики были цветная металлургия (медно-молибденовые комбинаты в Каджаране и Агараке, алюминиевый завод в Ереване); машиностроение (электротехническое оборудование, приборы, станки, вычислительная техника), химическая промышленность (синтетический каучук, смолы, волокно, удобрения), производство стройматериалов. В легкой промышленности получили развитие текстильное, кожевенное и обувное производства. В пищевой — виноделие и консервная промышленность (соки, овощные консервы и т.п.). Распад СССР самым негативным образом сказался на состоянии армянской экономики. С разрывом налаженных хозяйственных связей большая часть промышленных предприятий Армении, зависевшая от завозившегося извне сырья или компонентов продукции, не могла обеспечить законченный цикл производства. В 1990–1991 гг. резко сократилось производство промышленной продукции, фактически перестали работать некоторые предприятия, возникла безработица. Закрытие после землетрясения 1988 г. Армянской атомной электростанции привело к перебоям энергоснабжения республики. Экономическая ситуация в начале 90-х годов усугублялась кара-

бахским конфликтом, отвлекавшим существенные человеческие и материальные ресурсы. К тому же Армения оказалась в транспортной блокаде: перестали действовать железнодорожные и автомобильные дороги между Азербайджаном и Арменией, а из-за грузино-абхазского конфликта прекратилось движение по железной дороге, идущей через Грузию в Россию.

И все же, несмотря на объективные экономические и политические трудности, в Армянской республике с начала 90-х годов осуществляются достаточно активно экономические реформы. Армения одна из первых в СНГ взяла курс на формирование рыночной экономики.

Основные этапы приватизации государственной собственности в Армении

Процесс реформирования экономики Армении начался в октябре 1990 г., когда в республике было сформировано первое некоммунистическое правительство. Пришедшее к власти Армянское общенациональное движение (АОД) провозгласило своей программной целью отказ от командно-административной системы и переход к рыночной экономике. Важнейшим элементом рыночных реформ должно было стать преобразование форм собственности и приватизация государственных предприятий, которая должна была покончить с государственной монополией на средства производства. Впервые контуры будущей концепции приватизации были обозначены в «Основах приватизации в Республике Армения», утвержденных правительством и одобренных Верховным Советом РА еще в феврале 1991 г. Приватизация в данном документе понимается как «...комплексное мероприятие, направленное на радикальное сокращение роли государственной собственности в общественном хозяйстве». Как пишет армянский эксперт О.Гаспарян, оценивая начальный этап рыночного реформирования армянской экономики: «Идея частной собственности не была чужда национальному сознанию. Поэтому не требовалось никаких существенных идеологических обоснований отказа от общегосударственной монополии на средства производства» (1, с. 56). Более того, в тот период в представлении многих специалистов (и неспециалистов) «приватизация» считалась практически синонимом «рыночных реформ».

В марте 1991 г. постановлением Правительства РА о приватизации 335 малых предприятий и объектов незавершенного строительства в сфере торговли, общественного питания и платных услуг был дан старт приватизации.

Рыночные преобразования в республике активизировались после провозглашения в сентябре 1991 г. независимости Армении. Были приняты законы о собственности, о предпринимательстве, законы, необходимые для проведения земельной реформы. В июле 1992 г. был принят развернутый закон о приватизации, предусматривавший проведение разгосударствления и приватизации государственной собственности по различным схемам, включая ваучерную. Последняя схема была включена в закон по рекомендации экспертов МВФ для ускорения приватизации. Проведение массовой и быстрой приватизации объяснялось необходимостью скорейшего формирования «среднего класса» и появления эффективных собственников, способных оживить стагнирующую промышленность.

В соответствии с законом приватизация в республике проводится на основе специальной программы, утверждаемой ежегодно, что, по мнению экспертов, существенно усложняло всю процедуру разгосударствления и приватизации государственной собственности.

Проведение приватизации возлагалось на Государственную комиссию по приватизации и разгосударствлению, однако ее «политизированность» долгие годы не позволяла комиссии окончательно сформировать свой состав. Межпартийные противоречия членов комиссии привели к провалу разработки первой программы приватизации. В результате разгосударствление промышленных предприятий началось только в 1994 г. Впоследствии Госкомиссия была преобразована в межведомственную комиссию, а после в Министерство по управлению государственным имуществом Армении.

Процесс приватизации в Армении с 1994 по 1999 гг. был преимущественно ваучерным. Однако до этого времени была осуществлена так называемая частичная безвозмездная приватизация предприятий с преобразованием их в акционерные общества, при которой 20% основных фондов более 1000 предприятий были распределены среди их работников.

В соответствии с первой программой приватизации, принятой в начале 1994 г. сроком на один год, намечалось провести разгосударствление примерно 700 крупных и средних предприятий. Затем эта цифра была сокращена вдвое, а действие программы пролонгировано на следующий год.

Реально акционирование предприятий началось с большим запозданием. Первый центр по подписке на акции предприятий был открыт только в марте 1995 г. В мае того же года путем свободной подписки на акции были приватизированы десять крупных предприятий машиностроения, электротехнической, легкой и пищевой промышленности.

Программа приватизации 1995 г. и следующая — на 1996–1997 гг. — были нацелены на максимальное облегчение и ускорение процесса денационализации промышленности. Для этого была предложена такая схема приватизации, при которой предприятие могло быть приватизировано путем выкупа только 25% объявленного правительством уставного капитала. В качестве средства платежа принимались приватизационные ваучеры по их номинальной стоимости (около 50 долл.), при том, что их рыночная цена часто не превышала четверти этой величины. Кроме того, работники предприятий получали 20% акций предприятия безвозмездно или на льготных условиях. Новым собственникам также предоставлялась возможность рассрочки платежей за приобретенное имущество. Несмотря на это, приватизация предприятий проходила без оживления. Помимо свободной подписки на акции, приватизация некоторых предприятий осуществляется на лотовых или конкурсных аукционах. Однако в целом правительство столкнулось с отсутствием достаточного спроса на акции предприятий.

Самые высокие темпы приватизации наблюдались в Армении в 1996–1997 гг., что в большей степени объяснялось наличием приватизационных сертификатов и достаточно высокой в тот период предпринимательской активностью населения. В последующие годы наступил спад. Отчасти это было связано со сменой правительства и изменением подходов к приватизации в промышленности. Было решено постепенно, но решительно отказаться от безвозмездных форм разгосударствления. Наметилась тенденция к выборочной приватизации крупных предприятий. Изменилась также инвестиционная политика правительства. Ставка стала де-

латься на привлечение к разгосударствлению отдельных предприятий и объединений крупных иностранных инвесторов, которые бы взяли на себя восстановление практически бездействующих гигантов, развитие и продвижение на внешнем рынке производимой продукции. Большое внимание правительство стало уделять проблеме сохранения рабочих мест и проведению социальных мероприятий новыми собственниками приватизируемых предприятий.

Следует отметить, что разгосударствление крупных промышленных предприятий в Армении связано с существенными трудностями. В большинстве своем эти предприятия многие годы практически бездействуют, обременены долгами и нуждаются в модернизации и структурной перестройке управления. Для их возрождения необходим стратегический инвестор. Однако найти такого инвестора для большинства оставшихся в собственности государства промышленных комплексов без их предварительной предпродажной подготовки очень трудно. В противном случае может повториться история приватизации Ереванского автомобильного завода, который был относительно недорого продан в 1995 г., но до сих пор не функционирует. Сегодня в руках государства остались такие крупные промышленные комплексы, как Ереванский ламповый завод, заводы «Поливинилацетат», «Разданмаш», «Армэлектро» и ряд других.

В 1999 г. было приватизировано всего 50 предприятий. Наблюдатели объясняют этот факт переходом к денежной форме оплаты приобретенных пакетов акций предприятий, а также тем, что основной формой приватизации стала конкурсная продажа предприятий. Несмотря на почти двукратное сокращение числа приватизированных предприятий, поступления в бюджет в 1999 г. составили 38 млн. долл., в то время как за три предыдущие года казна получила всего 400 тыс. долл. (6). В то же время денежная приватизация породила проблему взыскания полной суммы с нового владельца при продаже приватизированных объектов в рассрочку. Для взыскания долга Министерство управления госимуществом теперь вынуждено обращаться в судебные инстанции.

В целом причинами замедления темпов приватизации, наметившегося с конца 90-х годов, стали: 1) прекращение использования приватизационных сертификатов в качестве средства платежа за приватизированное имущество; 2) сокращение числа привлекательных с точки зрения инвесторов предприятий, включенных в

программу приватизации; 3) высокая стартовая цена по сравнению с рыночными ценами на подобные объекты; 4) отсутствие действенных программ по оздоровлению финансовой ситуации приватизируемых предприятий; 5) большие долги, выплата которых не по силам предприятиям, и неудовлетворительное техническое и физическое состояние отчуждаемых основных средств; 6) наличие судебных споров по банкротству и конфискации имущества этих предприятий; 7) многочисленные финансовые и организационные препятствия и трудности при регистрации прав собственности на приватизируемое имущество; 8) отсутствие связи между рынком ценных бумаг и приватизируемыми акционерными обществами, в частности, при осуществлении свободной подписки на акции приватизируемых акционерных обществ; 9) недостаточно высокая эффективность предприватизационной подготовки предприятий.

В августе 2001 г. была принята Программа приватизации государственного имущества на 2001–2003 гг. В соответствии с новой программой предполагается приватизировать (или ликвидировать в случаях, установленных законом) более 900 крупных и средних предприятий (акционерных обществ). В список приватизируемых предприятий включены как новые объекты, так и предприятия, включавшиеся в программы разгосударствления в предыдущие годы.

Целями новой программы являются: обеспечение непрерывности приватизационной политики и завершение приватизации государственного имущества в течение срока действия данной программы; повышение эффективности деятельности акционированных государственных предприятий путем продажи государственных пакетов акций и окончательной передачи предприятия в частные руки; расширение частного сектора за счет приватизированных предприятий и формирование конкурентной среды как основы для повышения эффективности и стабильного роста экономики; пополнение доходов государственного бюджета республики.

Определенные трудности в процесс приватизации внес вступивший в силу с начала 2001 г. Закон «О регулировании рынка ценных бумаг». В соответствии с этим законом все предприятия, подлежащие разгосударствлению, должны пройти аудит, и только на основании независимого аудиторского заключения могут опубликовать проспекты эмиссии акций. Это положение закона, по

мнению министра по управлению госимуществом Армении Д.Варданяна, может привести к частичному замораживанию процесса приватизации в Армении. Министр считает, что за аудиторские услуги будут платить только те руководители предприятий, которые сами заинтересованы в их приобретении.

Особенности ваучерной приватизации в Армении

В соответствии с законом о приватизации в его первых редакциях предполагалось выпускать приватизационные сертификаты ежегодно в объеме по суммарной номинальной стоимости не более 30% от стоимости намечаемого к приватизации годовой программой имущества. Последняя должна была объявляться правительством по результатам оценки государственной собственности в планируемом году. Сертификаты должны были раздаваться в равных количествах всем гражданам республики. При этом предусматривалась выдача дополнительных сертификатов некоторым группам граждан и работникам промышленных предприятий. Гражданам было предоставлено право продавать и покупать приватизационные сертификаты на рынке (утверждалось, что это будет содействовать формированию рынка ценных бумаг). Ваучеры наравне с обычными деньгами выступали расчетными средствами при приватизации объектов.

На практике ваучеры были выпущены один раз осенью 1994 г. и более не выпускались. Всего гражданам Армении было роздано 3 млн. сертификатов. Номинальная стоимость одного сертификата составила на момент выпуска 10000 драмов. Свободная подписка на акции первых приватизируемых предприятий была объявлена в начале 1995 г. За это время рыночная стоимость ваучера сильно упала, и временами он стоил не более 2000 драмов. Цивилизованного рынка ценных бумаг к началу приватизации в республике создано не было, также как инвестиционных и сертификатных институтов. Ваучеры поначалу скупались за бесценок у бедствующего в своем большинстве населения для приобретения магазинов и небольших предприятий торговли и обслуживания населения. В результате казна мало что получила тогда от приватизации в этой «золотоносной» для бюджета сфере.

Из-за вяло проходящей приватизации ваучеры слишком медленно выводились из обращения. После принятия второй программы приватизации сроком на два года (на 1996–1997 гг.), номинальная стоимость оставшихся в обращении ваучеров была объявлена равной 20000 драмов. Их рыночная стоимость возросла и долгое время варьировалась в пределах от 8 до 16 тыс. драмов. По мере вывода из оборота стоимость ваучеров на рынке росла и к концу 1998 г. почти достигла номинала в 20000 драмов (около 40 долл. США). Ваучер прекратил свое существование как платежное средство при приватизации в декабре 1998 г. (1, с. 59–60).

Итоги приватизации в Армении

С начала приватизации в стране в частные руки перешло 6884 малых предприятия и 49 объектов незавершенного строительства. Ликвидировано 27 предприятий, приватизация которых за предыдущие годы не состоялась. По состоянию на 1 ноября 2001 г. в Армении было приватизировано 1622 средних и крупных предприятия, в том числе: 595 предприятий в промышленности и торговле, 472 — в сельском хозяйстве, 249 — в строительстве, 82 — на транспорте и в сфере связи, 32 — в энергетике и ряд других. Путем свободной подписки на акции в частные руки перешло 1081 (66,6% от общего числа) крупное и среднее предприятие, 362 (22,3%) было приватизировано путем прямой продажи, из них 199 продано арендаторам, 96 предприятий (6%) было продано на конкурсной основе, 62 (3,8%) — на лотовых аукционах, 20 предприятий (1,2%) было продано через аукционы (см. 2).

Средства, полученные от приватизации государственного имущества на 1 ноября 2001 г., составили 132 551,5 млн. драм, примерно половина этой суммы была уплачена приватизационными сертификатами (2).

Несмотря на высокий процент приватизированной госсобственности — 85% мелких и 75% средних и крупных предприятий перешли в частные руки, — а также на существенный рост частного сектора, на долю которого приходится не менее 75% ВВП и 60% занятых, результаты приватизации вызывают существенную критику как у общественности, так и у специалистов. Однако тон дискуссий вокруг приватизации в Армении за последние годы существенно изменился. Если в первые годы предметом внимания было

обеспечение справедливости в ходе массовой ваучерной приватизации, то теперь экспертов и аналитиков больше волнуют проблемы эффективности приватизации, методы и формы оценки государственной собственности и критерии выбора покупателей, особенно когда речь идет о стратегически важных для экономики страны предприятиях.

Скоропалительное разгосударствление в промышленности не дало положительных результатов с точки зрения вывода экономики республики из кризиса. Более того, многие наблюдатели отмечают, что приватизация только усугубила этот кризис. Так, ВВП, созданный в промышленности в 1998 г., не превышал 9–10% ВВП 1990 г., а безработица составляет, по разным данным, от 9,3 до 20% (7, с. 15). Приватизация оказалась эффективной лишь для предприятий пищевой промышленности, сферы услуг и торговли.

В Армении, по сути, отсутствовал дифференцированный подход к приватизации предприятий: посредством приватизационных сертификатов в частные руки передавались как средние, так и мелкие предприятия, как малозначимые объекты, так и структуры, имеющие стратегический характер, важное социальное назначение или структурообразующий характер. Ко всем предприятиям применялся единый стандарт. Как отмечает председатель Торгово-промышленной палаты Армении С.Шарбатян, очень часто складывалось впечатление, что государство спешит избавиться от излишнего груза: любой ценой приватизировать свою собственность и больше ею не заниматься (4).

Сомнения и резкую критику вызывают методы оценки собственности, подлежащей продаже. По некоторым данным, на первом этапе приватизации чуть ли не половина госсобственности, оцениваемая в сумме от 20 до 40 млрд.долл., была продана за мизерную сумму в 1,5 млн. долл. Как пишет академик Национальной академии наук Республики Армения В.Ходжабекян: «Накопленное в течение десятилетий национальное достояние под диктовку Запада (МВФ, ВБ и других организаций) чуть ли не за одну ночь по символическим ценам (часто за сотни драмов и ваучеров) было подарено “избранным”, в большинстве своем дилетантам и иностранным гражданам (Ереванский коньячный завод, “Арментел”, гостиницы и т.д.). Истинные же его создатели пополнили ряды неимущих. Следствием подобной политики стала сильная поляризация населения, исчезновение средней прослойки, усиливающаяся

социальная напряженность, которая стала уже неуправляемой» (7, с. 15).

В погоне за «валом» были утеряны цель и смысл приватизации, состоящие в том, чтобы обеспечить более эффективное функционирование разгосударствленных компаний, считает председатель Торгово-промышленной палаты Армении С.Шарбатян. В результате приобретенные за копейки и за сертификаты объекты в дальнейшем были распроданы по частям, начиная от оборудования и кончая разобранными крышами, а затем как металлолом вывезены в соседние страны, в частности, в Иран. Распродажу по частям создававшихся на протяжении десятилетий производственных мощностей представители всех общественных организаций однозначно расценивают как преступление, которое оставило армянскую промышленность «у разбитого корыта» (4).

На сегодняшний день более 90% приватизированных промышленных предприятий бездействуют. Эксперты полагают, что такого развития событий можно было бы избежать, если бы государство при приватизации более или менее значимых гособъектов выставляло перед претендентами на покупку определенные условия (например, сроки задействия предприятий, число рабочих мест, размеры инвестиций и т.п.). Особенно это касается предприятий легкой и пищевой промышленности, работающих на местном сырье (шерсти, коже, винограде, фруктах, овощах и т.д.), жизнедеятельность которых можно было бы сохранить при поддержке правительства и при правильной организации производства. В отсутствие такого подхода судьба приватизированных предприятий во многом определялась субъективными факторами — прежде всего личностью собственника. В большинстве своем собственниками предприятий стали бывшие руководители, однако их опыт и принципы «деловой активности», которыми они руководствовались в советское время, не соответствовали рыночным условиям.

Недостаточно быстрая приватизация отраслей, связанных с переработкой и хранением сельскохозяйственной продукции, а также неэффективное и нецелевое разгосударствление предприятий по обслуживанию сельхозтехники привели к тому, что и передача земли в частные руки не дала желаемых результатов. Вместо эффективного сельскохозяйственного производителя республика получила конгломерат мелких хозяйств, подавляющее большинст-

во которых не имеют в своем распоряжении ни семян, ни удобрений, ни техники, ни соответствующего капитала.

Причины столь плачевных результатов отчасти кроются в том, что приватизация в Армении началась в отсутствие правового поля для рыночных преобразований в экономике, в том числе и для приватизации. Как пишет О.Гаспарян: «Многое проводилось в экспериментальном и, часто, экстренном порядке. Даже если законы с большим опозданием, но все же принимались, они редко дополнялись другими нормативными актами. Многие из них выпускались в такой спешке, что были полны не только неточностей, несуразностей, но и прямых противоречий закону о приватизации. Да и в сам закон, когда срочно, а когда не торопясь, даже вдогонку уже применяемой практике, вносились изменения и дополнения» (1, с. 59).

Другой причиной стало самоустранение государства, которое обязано серьезно заниматься постприватизационной реструктуризацией предприятий. Без помощи со стороны государства, считают эксперты, новые владельцы вряд ли могут самостоятельно превратиться в эффективных собственников. Особенно если учесть, что в стране практически отсутствует рыночная инфраструктура; не приняты четкие биржевые механизмы, не сформирован институт ценных бумаг; отсутствуют необходимые институты по привлечению частного капитала, такие, как пенсионные фонды, страховые и инвестиционные компании.

И сегодня процессы приватизации в Армении, по словам бывшего премьер-министра страны А.Дарбиняна, осуществляются по аналогии с простой торговлей, где «государство рассматривается как большой магазин, в котором продаются предприятия и компании, цены устанавливаются на глаз, а участниками выступают строго определенные лица». Главная же причина не только в неудовлетворительном уровне профессионализма государственных чиновников, но и в отсутствии самой концепции приватизации. Приватизация все эти годы трактовалась не как элемент общей программы реформ, а как «генератор» реформ, в результате чего превратилась в самоцель (5).

Массовая приватизация не привела и к формированию желанного класса частных собственников в Армении. Всего в ходе разгосударствления на основе крупных и средних предприятий было создано около 2000 АО. После «ваучеризации» акционерами

стали порядка 50 тыс. человек, или каждый семидесятый. А всего в ходе приватизации владельцами частной собственности стали всего четверть миллиона человек или каждый пятнадцатый житель республики. Как пишет О.Гаспарян, «...если учесть, что и в тончайшем слое собственников основными пакетами акций предприятий владеют очень немногие — как правило, руководители или администрация предприятий, то становится совершенно очевидным, что «народного капитализма» в Армении не получилось» (1, с. 60).

Не оправдались надежды и на активное участие иностранного капитала в приватизации государственных предприятий, особенно в тяжелой промышленности. Иностранные инвесторы стали участвовать в покупке акций армянских предприятий только после 1998 г. с началом денежного этапа. Основным интерес был проявлен к туристическому бизнесу и предприятиям, связанным с добычей и переработкой сырья. Одними из первых были проданы два крупнейших отеля — «Армения» (80% акций за 8 млн. долл.) и «Ани» (контрольный пакет за 4 млн.долл.). Покупателями стали итальянская компания «Renco Spa» и американская фирма, принадлежащая выходцам из Армении.

Наполовину российской является газовая сеть республики, принадлежащая компании «АрмРосГазпром». На базе Ереванского ювелирного завода было создано совместное предприятие «Armgold», 55% уставного капитала которого принадлежит армянским ювелирам из Израиля и США. В мае 2000 г. 44% акций Ереванского алюминиевого завода были приобретены российской финансово-промышленной группой, которая обязалась выкупить еще 30% акций. Израильская компания «LLD Diamand Ltd» приобрела завод по обработке алмазов и обязалась инвестировать в ближайшие 2,5 года в производство более 2 млн.долл.

После принятия закона о концессии армянское правительство намерено приступить к приватизации горнодобывающей промышленности. Уже сегодня румынская компания «Metal Prince» выразила готовность купить Ахталинский горно-обогатительный комбинат по добыче полиметаллических руд на севере Армении. В подтверждение своих намерений компания инвестировала в восстановление комбината 1 млн. долл. При условии приватизации предприятия компания готова вложить еще 10 млн. долл. на расширение добычи и переработку руды. Конечной целью компании

является приобретение всей горно-металлургической промышленности в регионе Лори.

Примером возвращения армянского капитала в республику может служить протокол о намерении АОЗТ «Закнефтегазстрой-Прометей», давно перенесшим активную деятельность за пределы Армении, приватизировать ряд крупных предприятий в Ванадзоре. Первыми сделками стали покупка совместно с российским АОЗСТ «Прометей-Химпром» двух химических предприятий с обязательством инвестировать в развитие производства в течение ближайших шести лет 60 млн. долл.

В то же время некоторые сделки по продаже госсобственности иностранным инвесторам вызвали резкую критику у оппозиции, экспертов и общественности. Крупный скандал разразился вокруг приватизации телефонной компании «Арментел» «Греческой телекоммуникационной компанией (OTE)», приобретшей в 1997 г. за 142,5 млн. долл. 90% акций и получившей права монополиста в области связи сроком на 15 лет. До приватизации «Арментел» имела статус совместного предприятия, созданного правительством Армении (51%) и американской компанией «TransWorld Telecom» (49%). Согласно договору, «OTE» обязалась инвестировать в течение пяти лет в телекоммуникации Армении свыше 200 млн. долл. Однако уже в конце 1999 г. акции «OTE» были арестованы службой принудительного исполнения судебных решений минюста Армении с целью взыскания суммы порядка 1,4 млн. долл., которая является задолженностью «OTE» перед правительством РА. Правительство Армении намеревалось продать часть акций для покрытия долга «OTE». Кроме этого, по факту неадекватной оценки (были сознательно занижены расценки, по которым оценивалась госсобственность, включенная в состав «Арментел»). Управлением защиты государственной собственности генеральной прокуратуры Армении было возбуждено уголовное дело. У общественности эта приватизация вызвала бурю негодования еще и потому, что греческий монополист взвинтил цены на услуги, не обеспечив при этом соответствующего повышения качества.

Не менее скандальной стала приватизация коньячного завода французской компанией «Перно Рикар», приобретшей за 30 млн.долл. 100% акций предприятия. Как полагают эксперты, «Перно Рикар», приобретая завод, не собиралась продвигать ар-

мянский коньяк на мировой рынок, а хотела проникнуть на российский рынок с помощью известного в России армянского коньяка.

Многотысячные митинги протеста вызвала и приватизация в энергетическом секторе. Государство обвиняли в «распродаже» армянской энергетики, а не только распределительных сетей, как это предусматривалось объявленным тендером. Армянское правительство пыталось продать энергетическую систему на протяжении трех лет, однако процесс застопорился, когда в апреле 2001 г. ни один из ожидаемых заявителей — испанская компания «Union Fenosa», американская компания «ASE Silk Road», швейцарская «ABB», российская ПАО «ЕЭС России» — не представили свои заявки. В результате покупателем 80,1% стала никому не известная офшорная компания «Midland Resources Holding Ltd». Ожидалось, что вторым держателем станет расположенный в Лондоне Европейский Банк реконструкции и развития (ЕБРР). Однако, как сообщают армянские СМИ, ЕБРР собирается выйти из сделки, потому что не хочет быть совладельцем вместе с офшорной фирмой. Причина поспешности сделки объясняется тем, что в случае успешной приватизации электрораспределительных сетей Всемирным Банком был обещан заем в 40 млн. долл. Армянская энергосистема была продана за 37,2 млн. долл. Критики осудили такую низкую цену в особенности потому, что она обеспечит практически полное право собственности над энергетической инфраструктурой. Отвечая на обвинения в занижении цены, правительство указало на плохое управление и мошенничество, распространенные сегодня в энергетическом секторе, а также на тот факт, что новый владелец взял на себя обязательство погасить долг предприятий в размере 25 млн. долл. К тому же такая цена должна гарантировать потребителям стабильность цен на энергию в течение трех лет.

В целом, надежды армянского правительства на приход иностранного капитала, прежде всего армянской диаспоры, проживающей за рубежом, не оправдались. Причин много — и экономических, и политических, в том числе отсутствие законодательной базы, надежно защищающей права частных собственников в республике, коррупция и непрофессионализм чиновников, политическая нестабильность, сохраняющаяся транспортная блокада.

Список литературы

1. Гаспарян О. Опыт массовой приватизации в Армении // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 1999. — № 1(2). — С. 56–63.
2. Матевосян Э. Приватизация: шаг за шагом: Обзор программ приватизации в Армении // <http://www.abm.am/russian/statyi/issue1R/statya6.html>
3. Приватизация и общество. Армения перед разбитым корытом // <http://www.pressclub.org./pages/russian/newsletter/news/17.03.2000.html>
4. Причина неудачного хода реформ в Армении заключается в том, что общественность их не приняла // http://www.kazpress.kz/news/main_syb.asp?id=0&dt1=10.16.2000&dt2=10.16.2000&trid.
5. Процесс приватизации в Армении // <http://ames.kiev.ua/10/p3/html>
6. Хачатрян А. Экономические реформы в Армении: Уроки десятилетия // Центр. Азия и Кавказ. — Lulea, 2000. — № 6(12). — С. 176–186.
7. Ходджабекян В. Республика Армения: Формирование рыночных отношений и роль государства // Пробл. теории и практики упр. — М., 2000. — № 1. — С. 15–20.
8. Юданов Ю. Закавказье: Оценки инвестиционной привлекательности // Мировая экономика и междунар. отношения. — М., 1999. — № 11. — С. 101–112.
9. Armenie 1999–2000 // *Courrier des pays de l'Est*. — P., 2001. — № 1010. — P. 4–10.
10. Labaronne D. Le bilan de privatisation dans les pays de la CEI // *Courrier des pays de l'Est*. — P., 2000. — № 1004. — P. 66–83.