

## РОССИЙСКАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: НАЦИОНАЛЬНАЯ ТРАГЕДИЯ ИЛИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ПОСТСОВЕТСКИХ РЕФОРМ?\*

А.Д. РАДЫГИН

*Проводя анализ достигнутых результатов и дальнейших перспектив приватизации в России, автор предлагаемой Вашему вниманию статьи обосновывает три следующие принципиальные положения:*

*во-первых, быстрая и радикальная приватизация была объективно необходима;*

*во-вторых, российская модель была не лучше и не хуже других (среди стран с переходной экономикой, т.е. в группе стран, модели которых и только которых имеет смысл сравнивать), а лишь имела свои технические плюсы и минусы в силу исторической, политической, социальной, экономической и т.д. специфики России;*

*в-третьих, приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от всей совокупности (скорости реализации) направлений социально-политических и экономических реформ в стране.*

### Краткая предыстория и основные понятия

Если не термин, то, по крайней мере, сам процесс приватизации, понимаемый наиболее узко, формально и “внесистемно” как переход того или иного имущества (активов) из государственного в частный сектор хозяйства, имеет очень длинную историю, сопоставимую с историей самой собственности. Уже в древнеегипетском обществе понятия частного пользования, владения и собственности складывались на основе и в противовес государственной собственности. Само понятие «собственность» египтянина как частного лица включало и то государственное имущество, которое он мог использовать или которым владел благодаря своей службе в государственном аппарате.

Адам Смит более двух веков назад анализировал преимущества привати-

---

\*При подготовке настоящей статьи автор опирался на свои работы прошлых лет, использовал фрагменты своих глав из подготовленной к печати коллективной монографии ИЭППП о российских реформах 90-х гг., а также фрагменты своей готовящейся к изданию книги о корпоративном управлении в странах с переходной экономикой.

зации государственных (коронных) земель и утверждал: “В каждой великой монархии в Европе продажа земель, принадлежащих короне, могла бы принести очень значительную сумму денег. Эта продажа, если принять во внимание покрытие государственных долгов, дала бы значительно больший доход по сравнению с залоговыми операциями... Когда коронные земли станут объектом частной собственности, они, в течение нескольких лет, будут улучшены и хорошо культивированы” (1).

Очевидно, что это самый поверхностный и формальный критерий, который позволяет любой акт продажи (передачи) государственного имущества в частные руки в любую историческую эпоху отнести к приватизации. Реально же мир заговорил о приватизации в современном ее понимании только в конце 70-х годов XX века. Очевидно, равно как и тривиально, утверждение, что за современным понятием приватизации стоят совсем иные социально-экономические процессы и отношения, чем это имело место в приведенных выше примерах времен Древнего Египта и Англии XVIII века. Гораздо важнее для понимания современной (80-90-е годы XX века) природы приватизации наличие общего и особенного в развертывании приватизационного процесса.

В современном мире можно выделить по крайней мере *два типа приватизации*, различие между которыми обусловлено наличием (отсутствием) системных преобразований с точки зрения перехода от одной конкретной системы хозяйства к другой.\*

*Первый тип приватизации* связан со сдвигами в воспроизводственном механизме и начавшейся со второй половины 70-х годов структурной перестройкой экономики развитых стран Запада, которые потребовали значительного пересмотра сложившейся в 50-60-е годы структуры государственного регулирования экономики. В контексте этих процессов практически во всех странах Запада произошла серьезная переоценка места и роли государственной собственности и государственного предпринимательства в экономике, нашедшая свое выражение в процессах приватизации 80-90-х годов. Это явление стало характерным не только для большинства стран Западной Европы с традиционно высокой ролью государства в экономике, но и для таких стран, как США, Япония, Швейцария, где государственный сектор и так был относительно невелик. Неоконсервативные сдвиги в идеологии, общеэкономической теории и экономической политике промышленно развитых стран были затем экспортированы в развивающиеся страны как через распространение идей в мировом научном сообществе, так и посредством прямого давления Запада через условия помощи.

Эти радикальные изменения в теориях экономического развития стран “третьего мира” произошли в 70-80-е годы, когда на смену идей о “несостоятельности рынка” появились противоположные по своей сути концепции “несостоятельности государства”. На рубеже 80-90-х годов свыше 80 промышленно

\* Понятия “системные преобразования”, “системная трансформация”, “системный переход” и др. используются в контексте перехода от одной общественно-экономической системы (системы хозяйства) к другой. “Системообразующие явления, процессы, элементы” в этом смысле представляют собой те составные части (механизмы) в рамках иерархической структуры и взаимосвязей системы хозяйства, которые определяют типовые неотъемлемые признаки данной системы хозяйства.

развитых стран Запада и развивающихся стран Азии, Африки, Латинской Америки осуществили или осуществляли различные программы приватизации государственной собственности.

При всем широчайшем диапазоне уровней развития, конкретных мотивов приватизации (доходы в бюджет и оздоровление государственных финансов, повышение эффективности экономики, оживление конкуренции, реформа управления, специализация и демомонополизация, привлечение иностранных инвестиций, идеологические мотивы — развитие “народного капитализма”), правовых и экономических традиций, политических и идеологических доктрин, все эти страны объединяет одна ключевая характеристика, не требующая комментариев: проведение приватизации в рамках уже существующей рыночно-конкурентной среды, при наличии (доминировании) частного сектора и в ходе поступательного эволюционного развития экономики.

*Второй тип приватизации* получил свое развитие несколько позднее — примерно с 1989 г. — в ходе начавшихся системных преобразований (“институциональных изменений”) в бывших социалистических странах, прежде всего в России и в странах Восточной и Центральной Европы. Параллельно с развитием процесса системных реформ в этих странах одной из быстроразвивающихся ветвей экономической теории стала теория переходной экономики. В контексте перехода от командно-административной (социалистической, плановой, централизованно планируемой) системы хозяйства к системе хозяйства, основанной (по крайней мере в соответствии с экономической теорией) на рыночно-конкурентных принципах, приватизации отводится особое место.

Это закономерно, ибо при всем многообразии теоретических подходов и трактовок роли собственности для экономико-правовой организации и функционирования системы хозяйства в любом обществе подавляющее большинство исследователей признает — фактически в качестве аксиомы — тезис о том, что собственность (права собственности) представляет собой основу любой (современной) системы хозяйства. Именно поэтому *приватизация в переходной экономике* занимает особое место. В этом, в частности, заключается принципиальное отличие приватизационного процесса как квинтэссенции реформы собственности в постсоциалистических странах от любых мероприятий в области приватизации, которые осуществляются в странах Запада и в развивающихся странах.

В России этот процесс начался отнюдь не сразу, ему предшествовал комплекс подготовительных мер идеологического и правового характера. Точно так же с завершением приватизационных программ реформа собственности в переходной экономике в самом широком смысле не завершается, но лишь получает мощный старт, ибо только после приватизации как некоторого набора технических мероприятий начинается постепенное формирование устойчивой и эффективной системы прав собственности.

В частности, опыт России 90-х годов показывает, сколь сложным и длительным является этот путь: от административной экономики, в которой права собственности фактически не определены, через по сути “директорскую” приватизацию и осуществление модели массовой приватизации, через первоначальное формальное закрепление прав собственности, через перераспределение этих прав, через первые конфликты на почве такого перераспределения к определенной

стабилизации структуры собственности, к непростому поиску дальнейших путей становления долгосрочных эффективных собственников.

Хорошо известно определение приватизации как процесса продажи (передачи) частному сектору (физическим и негосударственным юридическим лицам) полностью или частично имущества (активов) госпредприятий. В определенном смысле синонимом такой трактовки приватизации является понятие «денационализация». Эта трактовка наиболее характерна для идеологии, заложенной в российскую модель. Некоторые исследователи включают в это определение также и процесс модификации управленческой модели госпредприятия без отчуждения имущественных прав — то есть на основе подряда, аренды, контрактов, полного либо частичного изменения юридического или финансового статуса госпредприятия. Синонимом такой трактовки в значительной мере является понятие «разгосударствление».

Такая более широкая трактовка обычно не принимается (как метод приватизации) российскими идеологами. Вместе с тем можно с определенной степенью условности говорить о таком разгосударствлении в России уже начиная с 1987-1988 гг., имея в виду и спонтанную приватизацию как некий подготовительный этап системной трансформации в этой сфере.

Если же рассматривать приватизацию как важнейший элемент системных преобразований в переходной экономике, то такого определения будет недостаточно. На наш взгляд, необходимо ввести **системное определение приватизации** как относительно длительного (сопоставимого по времени со всем периодом постсоциалистического перехода) системообразующего явления, которому присущи два параллельных процесса.

С одной стороны, происходит постепенное самоустранение государства от тех функций субъекта (регулятора) отношений собственности, которые несвойственны ему в системе рыночно-конкурентного хозяйства, т.е. идет процесс постепенного исправления диспропорций в этой области, характерных для переходной экономики. Соответственно происходит сужение возможностей государства как субъекта имущественных отношений по экономической реализации соответствующих прав. Этот процесс можно было бы назвать деэтатизацией в рамках системного перехода.

С другой стороны, это созидательный процесс формирования новых экономических и правовых механизмов и институциональных структур, без которых невозможна в полной мере экономическая реализация института частной собственности. В первую очередь к ним относятся частный и частно-корпоративный секторы экономики, устоявшаяся система корпоративного контроля (управления), прямо связанная со сложившейся и стабильной структурой собственности, рынок ценных бумаг как важнейший механизм перераспределения прав собственности и мобилизации инвестиционных ресурсов, система институциональных негосударственных инвесторов.

Очень важно иметь в виду, что этот созидательный процесс в условиях переходной экономики (на первых этапах ее развития) может развиваться только как вторичное явление вслед за самоустранением государства из данной сферы. Образующиеся институты на первых порах лишь пассивно заполняют ниши, которые оставляет государство. В качестве конкретного примера можно привести хотя бы большинство из вновь созданных в ходе приватизации российских кор-

**Таблица 1**  
**Этапы системной трансформации в сфере отношений собственности в переходной экономике**

Этапы	Критерий начала	Основное содержание	Критерий завершения
<b>Первый (кратко-срочный)</b>	1) спонтанная приватизация; 2) политическое решение государственной власти о "запуске" официальной приватизационной программы	1) внеэкономический волевой акт — "техническая" приватизация; 2) образование "критической массы" частных и квазичастных предприятий, а также интенсивное количественное формирование новых институтов	1) замедление процесса количественных преобразований; 2) появление первых симптомов качественных сдвигов в уже сформировавшихся институтах и экономических механизмах
<b>Второй (средне-срочный)</b>	завершение первого этапа (возможность длительного переходного состояния между первым и вторым этапами)	1) перераспределение прав собственности после первичной технической приватизации; 2) упорядочивание хаотичного вмешательства в этот процесс государства и постепенное его самоустранение как субъекта собственности	1) стабилизация системы новых прав собственности (имущественных отношений); 2) качественная и количественная стабилизация новой системы экономических механизмов и типов институциональных структур
<b>Третий (долго-срочный)</b>	1) завершение второго этапа; 2) полностью завершенный комплекс прочих элементов системных преобразований	1) полноценная экономическая реализация новых отношений собственности; 2) стабильное самовоспроизводство этих отношений через новую систему хозяйства и новую институционально-правовую среду; 3) экономическая эффективность на микро- и макроуровнях.	

пораций, которые первоначально фактически мало чем отличались от своих организационно-правовых предшественников. В силу этого трудно переоценить роль осознанной и компетентной политики стимулирования и регулирования этого процесса со стороны государства.

В контексте этого системного определения становятся более понятны и ключевые этапы системной трансформации в сфере отношений собственности (табл.1).

*Первый этап* представляет собой не что иное, как внеэкономический волевой акт — техническую приватизацию, успех которой целиком зависит от условий социального компромисса (учета баланса интересов). Внеэкономический характер его обусловлен двумя обстоятельствами. Во-первых, уже до начала официальной технической приватизации и в ее ходе идет спонтанный процесс приватизации, причем как в легальных и полулегальных формах, так и чисто криминальный. Первичная приватизация в силу этого лишь легализует прежние неформальные права собственности, существовавшие, например, в рамках отно-

шений между государством и директорами государственных предприятий. Во-вторых, импульсом для начала этого этапа является политическая воля государственной власти. В случае использования массовых моделей приватизации это выражается в формальной дисперсии прав собственности в масштабах общества в дополнение к легализации уже имеющихся неформальных прав собственности.

Для этого этапа наиболее важно образование критической массы частных и квазичастных предприятий, а также интенсивное количественное формирование новых институтов.\* В этой связи определенным критерием его завершения можно считать замедление процесса количественных преобразований и появление первых симптомов качественных сдвигов в уже сформировавшихся институтах и их отношениях.

На *втором этапе* происходит, во-первых, интенсивное перераспределение прав собственности после первичной технической приватизации и, во-вторых, упорядочивание пока что хаотичного вмешательства государства в этот процесс перераспределения на микроуровне. Критерием завершения этого этапа является определенная стабилизация системы новых прав собственности (имущественных отношений), а также качественная и количественная стабилизация новой системы экономических механизмов и типов институциональных структур как предпосылка для последующей экономической реализации новых отношений собственности.

Для *третьего этапа* должно быть характерно появление устойчивой системы прав собственности, для чего необходим и полностью завершённый комплекс прочих элементов системных реформ.

Наконец, важно четко представлять себе *цели приватизации* на разных этапах этого процесса и *критерии ее эффективности*. В самой общей постановке вопроса цель приватизации заключается в обеспечении базовых условий для нормального функционирования будущей рыночной системы. Приватизация как технический акт «ведет к постоянному перераспределению контроля от бюрократов к инсайдерам фирм и внешним акционерам. Приватизация имеет очень явные преимущества для экономической эффективности потому, что она устанавливает первоначальные права частной собственности» (3). В контексте подхода, изложенного выше, конечная цель приватизации как элемента системных преобразований — это прежде всего:

1) обеспечение стабильности новой системы отношений собственности (что проявляется в формировании устойчивой структуры прав собственности и всей сопутствующей инфраструктуры и механизмов);

2) создание условий (механизмов, институтов) для самовоспроизводства этой системы;

3) повышение экономической эффективности хозяйствования на микро- и макроуровнях.

Из указанных конечных целей со всей очевидностью вытекает и *основной*

\*«В период разрыва регулярностей общество как бы теряет ориентацию...Слабеют регуляционные механизмы, которые в нормальных условиях обеспечивают поддержание темпов и уровня расширенного воспроизводства в определенных, обычно присущих данной стране пределах. Состояние слабости или «безвластия» механизмов развития, растерянность и дезориентация экономических агентов сохраняются в течение более или менее продолжительного времени до тех пор, пока не возникнут новые институты [выделено автором], способные преобразовать индивидуальные импульсы к лучшей жизни в эффективное общественное движение производства, обмена, распределения и потребления»(2).

*критерий эффективности приватизации в ее системном понимании:* создание условий для экономической реализации новой системы прав собственности, ориентированной на эффективность микроуровня и системы хозяйства в целом. Важно при этом учитывать тот факт, что приватизация ( трактуемая узко или широко, технически или системно) — это процесс, имеющий определенные временные рамки, поэтому любой критерий эффективности приватизации не может рассматриваться в динамике (как например, эффективность фирмы или народного хозяйства в целом), но только лишь в фиксированном виде на определенных этапах системных преобразований.

Очевидно также, что раскрытие этого общего критерия возможно через 1) систему частных критериев эффективности (результативности) приватизации в указанном выше смысле и 2) учет этапов системной трансформации в этой области (адекватных в каком-то смысле кратко-, средне- и долгосрочному эффектам приватизации). Попытаемся представить такую систему критериев в таблице 2.

Позитивное воздействие любой приватизационной программы, равно как и относительно успешное решение собственно приватизационных проблем, достижимы со всей очевидностью лишь в комплексе мер по финансовой стабилизации, либерализации цен, демонополизации производства, развитию финансовых рынков и активной антимонопольной, структурной политики, открытию экономики для импорта товаров и капиталов.

Собственно приватизация в условиях переходной экономики не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, она лишь создает необходимые экономико-правовые предпосылки для этого. При этом не только характер собственности, но сама рыночная среда, организация работы фирмы и интенсивность управления определяют ее деятельность, а «экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем просто от природы права собственности» (4). Отсутствие (наличие) адекватной экономической среды, таким образом, определяет в той или иной мере эффективность приватизации и ее масштабы. В свою очередь, масштабная приватизация есть неизбежная предпосылка трансформации «переходной» экономической среды в рыночную.

#### **Приватизационные модели в переходных экономиках: сравнительная характеристика**

В настоящее время в переходных экономиках европейских стран и России известны три основные модели приватизации: программа массовой приватизации, модель инсайдеров, модель установления единовременного мажоритарного контроля. Особое место (практически во всех странах) занимает модель смешанного (частно-государственного) контроля. Существуют также специфические для отдельных стран модели, такие как модель «социально-ориентированной» собственности, модель «стандартных продаж» по открытой подписке и модель «case-by-case».\* Рассмотрим более подробно основные из них (5).

\*Речь идет о первоначально реализованных моделях (на первом этапе приватизации) без учета последующего перераспределения собственности. Предполагается также, что та или иная модель доминировала при приватизации в конкретной стране, однако возможны и комбинированные схемы. Наличие очень большого объема литературы по данному вопросу позволяет ограничиться только краткими характеристиками в контексте общей задачи работы.

Таблица 2

Эффекты приватизации на различных этапах системных преобразований\*

	Кратко-срочный этап	Средне-срочный этап	Долго-срочный этап
<b>Политический эффект:</b> – невозможность реставрации прежней политической и хозяйственной системы; – содействие становлению демократических институтов.	– –	+ +/-	+ +
<b>Идеологический эффект:</b> – восприятие института частной собственности; – восприятие идеологии “народного капитализма”.	+/- +/-	+ –	+ +/-
<b>Экономический эффект:</b> – эффективность микроуровня; – макроэкономическая эффективность; – финансовая стабилизация (бюджет); – реструктурирование; – демополизация и конкурентная среда; – привлечение инвестиций.	– – – – – –	+/- – – +/- -/+ +/-	+ + не существует + + +
<b>Социальный эффект:</b> – значительные социальные конфликты; – дифференциация имущества; – безработица; – рост заработной платы; – наличие устойчивого “среднего класса”.	– + + – –/+	– + + +/- +/-	– + – + +
<b>Правовой эффект:</b> – формальное распределение прав собственности; – перераспределение прав собственности; – стабильная система устойчиво специфицированных и защищенных прав собственности; – стабильное и детальное законодательство;	+ – – –	не существует + – -/+	не существует не существует + +
<b>Институциональный эффект:</b> – частный сектор экономики; – частный корпоративный сектор экономики; – сложившаяся система корпоративного управления; – механизмы и инфраструктура рынка ценных бумаг; – устойчивая система институциональных инвесторов; – четкая роль государства как собственника;	+ + – -/+ -/+ –	+ + -/+ +/- +/- +/-	+ + + + + +
<b>Психологический эффект (осознание новых мотиваций и новые стереотипы поведения).</b>	-/+	+/-	+
<b>Экологический эффект</b>	–	–	+
<b>Криминальный эффект:</b> – спонтанная приватизация в “диких” формах; – коррупция, мошенничество; – отмывание теневых капиталов.	+ + +	– +/- +/-	– -/+ -/+
<b>Высокие трансакционные издержки;</b>	+	-/+	–

\* Знаки “–” и “+” показывают лишь наличие (отсутствие) того или иного эффекта, но ни в какой степени не означают позитивной или негативной характеристик последнего. Оценки сделаны прежде всего применительно к российской специфике модели переходной экономики.



*Программа массовой приватизации (МП).* Принцип бесплатного надления граждан частью государственной собственности не стал всеобщим в Восточной Европе, поэтому значение МП для последующего управления приватизированными предприятиями было неодинаковым в различных государствах. Наиболее широко эта модель применялась в России, Чехословакии (после распада единого государства — в Чехии), Литве, Монголии. Во многих других странах МП проводилась позднее (Албания, Армения, Грузия, Казахстан, Молдова, Словения, Румыния в программе 1995 г., Узбекистан, Украина), находится в стадии подготовки (Болгария, Белоруссия, Польша) или осуществлена для очень небольшой части акций узкого круга предприятий (Эстония, Латвия, Румыния в программе 1991 г.).

В некоторых странах — бывшей ГДР, Венгрии\*, Македонии, Таджикистане, Узбекистане — такие схемы не использовались принципиально. Наиболее масштабная МП среди стран Центральной и Восточной Европы осуществлялась в Чехословакии. Предполагалось, что распределение ваучеров одновременно приведет к появлению множества мелких акционеров и росту нескольких инвестиционных фондов. Это даст толчок развитию рынка капиталов, последующей концентрации собственности у активных инвесторов и — в итоге — эффективности корпораций.

Основой предложения на купонных аукционах в Чехии стали акции 988 предприятий (больше всего: строительства — 132 и пищевой промышленности — 102; меньше всего: химии — 7 и кожевенной промышленности — 5) в ходе первой волны и 681 — во второй (включая 185 предприятий, чьи активы были частично реализованы в ходе первой волны), оцениваемых по балансовой стоимости в 355 млрд. крон.

Исходя из данных по распределению уставного капитала 948 госпредприятий, находившихся в собственности Чешской республики и включенных в первую волну массовой приватизации, можно сказать, что лишь 13% из них реализовывали за купоны менее половины акций, 17% — от 51% до 75% акций, остальные 70% — более 3/4 акционерного капитала. В среднем в ходе первой волны приватизации чешские предприятия выставляли для продажи за купоны 62% акций, словацкие — 74%\*\*.

Ключевую роль в купонной приватизации сыграли 434 инвестиционно-приватизационных фонда (ИПФ) в период первой волны приватизации, когда Чехословакия была единым государством и 353, в период второй, которая проходила только на территории Чехии. Происходила концентрация инвестиционных пунктов (и.п.) купонных книжек в относительно небольшом числе ИПФ. В целом население инвестировало в них 71,8% всех и.п. в ходе первой волны массовой приватизации и 64% — в ходе второй. Инвестиционный банк через учреждение инвестиционной компании создал 11 ИПФ, фирма «НСаС» — 8. В ходе первой волны приватизации 13 крупнейших инвестиционных групп аккумулировали 55,4% всех и.п. или 77,63% от собранных всеми ИПФ, 7 групп — 46,1% и 64,7% соответственно, а ставшая рекордсменом группа Чешского Сберегательного банка — 11,1% и 15,6%. В ходе второй волны приватизации вышеупомяну-

\*Венгерский проект предусматривал возможность получения каждым совершеннолетним гражданином беспроцентного кредита в 100 тыс. форинтов на 5 лет по аналогии с действующей системой кредитования трудовых коллективов под выкуп госимущества.

\*\*В России по законодательству — 29%, на практике в среднем около 20% акций.

тые 13 групп смогли привлечь 40,65% всех и.п., новым лидером стал Агробанк, чей ИПФ смог аккумулировать 5,2% и. п.

Вследствие концентрации распыленной посредством купонных книжек собственности в ИПФ высококонцентрированная структура сложилась не только в чешской экономике в целом, но и на уровне отдельных предприятий. Из 842 предприятий, продававших за купоны более 50% акций, мелким акционерам-индивидуалам принадлежит более половины капитала только в 32,3% случаев, ИПФ — в 39,7%. При этом группа из не более чем 5 крупнейших фондов имеет более 50% акций на 32,3% предприятий. На первый взгляд кажется, что концентрация не так велика. Но если проанализировать относительную силу различных типов инвесторов, имеющих более 1% акций, при голосовании на общем собрании акционеров, то оказывается, что группа из не более чем 5 крупнейших фондов контролирует 754 предприятия, а 146 компаний контролируется единственным фондом. Картина может быть дополнена следующим фактом: если группа из 3 фондов имеет более 50% акций только на 85 предприятиях, то еще в 495 компаниях она обладает долей меньшей, чем 50%, но большей, чем другой инвестор, владеющий долей капитала, оставшейся после вычитания доли мелких акционеров.

Чехословацкое законодательство об ИПФ (апрель 1992 г.) запрещает им владеть более чем 20% акций одного предприятия и помещать в него более 10% своих активов. Причем группа фондов, созданная одним учредителем, не может владеть более чем 40% акций одного предприятия. Такие внешне достаточно жесткие ограничения на практике довольно гибки, позволяя одновременно минимизировать риск инвесторов, в то же время дают ИПФ возможность эффективно контролировать предприятия, являющиеся объектом инвестиций. Среди общей массы ИПФ происходит выделение фондов стратегического контроля.

Сложность классификации деятельности чешских ИПФ с точки зрения практики стран с развитой рыночной экономикой заключается в следующем. С одной стороны, в ходе купонной приватизации выявилась их роль, как самостоятельных субъектов корпоративного управления и участников финансового рынка, что позволяет говорить о тяготении чешского опыта к англо-американской модели корпоративного управления. С другой стороны, не может не обращать на себя внимания тот факт, что учредителями значительной части ИПФ являются бывшие государственные банки и страховые учреждения, приватизированные лишь частично.

Последнее обстоятельство дает многим основание говорить, что на самом деле возникшая на волне купонной приватизации в Чехии система ИПФ адекватна той роли, которую играют банки в экономике Германии. Имеется и некоторое сходство с типично венгерской системой «перекрестной» собственности государственных и смешанных банков и промышленных предприятий. Превратятся ли чешские ИПФ в действительно независимый институт рыночного хозяйства, какие возможны сдвиги в этом вопросе с полной приватизацией банков, покажет будущее.

Если в Чехии был взят курс на стимулирование концентрации собственности в ИПФ для последующего более эффективного корпоративного управления в интересах изначальных владельцев купонных книжек, то в Монголии ситуация оказалась иной. В этой стране фондам-посредникам было запрещено

участвовать в массовой приватизации, и итогом стало образование очень мощного сектора инсайдеров среди владельцев акций. Польша и Румыния пошли по другому пути, создав жестко определенное число инвестиционных фондов для, по сути, “административного” распределения части акций предприятий. Во всех этих случаях (создания фондов) одной из основных является практически нигде не решенная проблема контроля как за фондами, так и за их контролерами со стороны государства (“кто сторожит сторожа”).

Польский проект в первоначальном варианте (апрель 1993 г.) предусматривал получение пенсионерами и госслужащими акций 10 — 20 крупных инвестиционных фондов, которые в свою очередь смогли бы приобрести акции 240 — 600 госпредприятий. После прихода к власти в Польше коалиционного правительства социал-демократов и крестьянской партии в сентябре 1993 г. программа предыдущего правительства по массовой приватизации неоднократно корректировалась. В окончательной редакции список предприятий под нее был определен в 512 единиц (с исключением из него около 10 предприятий ключевых секторов экономики), которые представляют около 10% экономических активов страны. Идея организации на 10-летний срок 15 НИФ (национальных инвестиционных фондов) под управлением иностранных банков, польских специалистов и банков осталась в силе. На первом этапе НИФ должны участвовать в управлении предприятиями и их реструктуризации как представители государства. По Торговому кодексу эти НИФ являются АО, по роду деятельности — брокерами. Определены и принципиально важные для корпоративного управления пропорции распределения уставного капитала предприятий, включенных в МП: 60% акций у НИФ, 25% — у государственного казначейства, 15% бесплатно передается работникам предприятий. При этом каждый НИФ является стратегическим инвестором (33% акций) в 34 — 35 отобранных предприятиях, а в остальных — пассивным инвестором. С октября 1996 г. началась продажа миноритарных (1,9%) пакетов акций 480 предприятий (между НИФ), что еще до начала самой МП ведет к *концентрации собственности* у НИФ-стратегических инвесторов.

Каждый взрослый гражданин Польши за 8 долларов может приобрести “универсальный сертификат на акции” (universal share certificate) в физической форме на предъявителя. К концу ноября 1996 г. его получили 95% граждан (25,6 млн. чел.), а его стоимость на рынке была в 8 раз выше номинала. Эти сертификаты в первой половине 1997 г. можно было конвертировать в акции НИФ. В целом же МП предусматривает тройные продажи: акции НИФ за сертификаты, акции НИФ свободно за деньги и свободно за деньги акции самих 512 АО. В силу этого в 1996 г. в Торговый кодекс от 1934 г. внесены специальные поправки, повышающие уровень прозрачности эмитентов.

Близкая идея, по-видимому, будет реализована в Румынии (создано 5 инвестиционных фондов).

В целом принято считать, что роль МП для будущего корпоративного управления первоначально остается “размытой” (неопределенной), возможно в большей мере негативной, хотя в среднесрочном плане все зависит от практического решения дилеммы “дисперсия ваучеров (чеков, пунктов и т.п.) — концентрация собственности”.

**Модель инсайдеров.** Эта модель основана на приобретении приватизируемого предприятия целиком или доминирующей доли в его капитале занятыми

на нем работниками и менеджерами (совместно или отдельно) с разбиением этой доли на индивидуальные акции с формальным правом последующей купли-продажи. Такая практика получила довольно широкое распространение в Польше, Румынии, Словении и Хорватии. В России и Грузии эта модель по сути стала официальной “субмоделью” (с большими легальными льготами работникам) в рамках МП. В Литве и Монголии ситуация была аналогичной, однако развивалась спонтанно (работники и члены их семей использовали ваучеры для покупки акций предприятий на “открытом” рынке).

Отнюдь не все страны, использовавшие этот метод, предоставляли инсайдерам большие льготы. Максимальные льготы предусмотрены в России (3 варианта, включая 51% акций) и в Грузии (право инсайдеров на 51% акций за ваучеры и денежные льготы). Еще одним исключением была Словения, где персонал приватизируемого предприятия мог получить 20% его акций бесплатно, а еще 40% — за половину стоимости по закрытой подписке.

В остальных странах льготы были гораздо скромнее. Например, в Польше по закону от 13 июля 1990 г. члены трудового коллектива предприятия могли претендовать на 20% акций за половину стоимости, а по проекту закона о массовой приватизации (май 1993 г.) — на 10%. Существовали также возможности на общих основаниях подать свой вариант плана приватизации в Министерство преобразования собственности в расчете на возможное разрешение им выкупа (в рамках приватизации путем коммерциализации) или аренды (в рамках ликвидационной приватизации) предприятия в целом, что на практике использовалось весьма широко для небольших и средних предприятий.

В Германии к маю 1993 г. было приватизировано разными способами 11 900 крупных компаний. Из них 20% выкуплены менеджерами, и только 1/10 от всех сделок такого рода включала и выкуп работниками. Некоторые исследователи отмечают, что при таких сделках (как и при продажах аутсайдерам) особенно остро встает проблема контроля за исполнением обязательств. Так, в настоящее время по этим причинам оспаривается законность порядка 20% (!) сделок, заключенных Опекунским ведомством Германии в период приватизации.

В Венгрии, помимо планов ESOP (система, при которой акциями фирмы владеют сотрудники фирмы), участие работников предприятий в приватизации было поставлено на возмездную основу при помощи организации приватизационного кредита и кредита «Экзистенция». С 1 февраля 1993 г. процентные ставки по кредиту «Экзистенция» были снижены с 16,6% до 6-7%, увеличен максимальный срок его погашения с 10 до 15 лет, равно как и срок пользования им на беспроцентной основе — с 2 до 3 лет с момента предоставления. В Чехословакии ввиду достаточно широкой общественной поддержки планов купонной приватизации и негативного отношения к льготам для работников предприятий отведенная им доля акций была ограничена 10%. В Болгарии доля работников составляла 20% по льготным условиям.

Оценки фактического участия работников и менеджеров предприятий в их приватизации по каждой из восточноевропейских стран довольно сильно отличаются друг от друга по причинам несовпадения во времени, слабости статистической базы, различий в массивах предприятий, которые выступают в качестве выборки при проведении опросов и исследований. Результаты многих исследований показывают, что, несмотря на наличие как сторонников, так и противни-

ков в обществе, опирающихся в своих взглядах на достижения мировой экономической теории и разнообразные практические примеры, собственность работников заняла определенную нишу в рамках переходной экономики. Для последующего развития этого сектора (роста или сокращения) решающее значение приобретают дальнейший ход и результативность мероприятий экономической реформы, политическая ситуация и состояние законодательства.

Влияние этой модели на корпоративное управление, как правило, негативно, хотя некоторые исследователи принимают во внимание более высокие информационные возможности инсайдеров контролировать деятельность менеджеров. Очевидно, что последний тезис в специфических условиях переходной экономики состоятелен лишь чисто теоретически (тем более что и сами менеджеры — не что иное, как наиболее влиятельные инсайдеры).

Специфические инсайдерские модели сложились также в Словении, Хорватии и Македонии, однако их имеет смысл рассмотреть отдельно с учетом общего югославского «наследства» и использования моделей социальных фондов.

*Модель единовременного мажоритарного контроля.* Эта модель основана на единовременном или по крайней мере не растянутом по времени установлении мажоритарного (т.е. свыше 50% голосующих акций) контроля над предприятием со стороны «внешнего» собственника. Такая практика была характерной для относительно небольшой группы восточноевропейских стран, но отнюдь не для России. Хотя это наиболее медленный способ приватизации, его преимущества для эффективного корпоративного управления достаточно очевидны. Западным аналогом (и образцом) для этой модели является хорошо опробованный в Великобритании и Чили метод «case by case».\*

Эта наиболее простая с точки зрения корпоративного управления модель получила широкое распространение лишь в Венгрии и Эстонии. В бывшей ГДР ее можно считать основной для более 8 тыс. предприятий, но лишь в сочетании с выкупом предприятий менеджерами и ликвидацией. В Чехии эта модель была наиболее весомой после массовой приватизации (32% предприятий, но 5% стоимости всех предприятий). В Польше за 5 лет было заключено лишь около 200 сделок такого рода.

Дальнейшее развитие предприятия в этом случае зависит от природы инвестора, становящегося обладателем основной доли капитала, а также от примененного метода приватизации. Последняя как правило, осуществляется через аукцион, конкурс или прямую продажу, где предпочтение получает, как правило, «внешний» инвестор, зачастую как-либо связанный с предприятием. Особой разновидностью этого метода (которая лимитируется состоянием фондового рынка) является публичное предложение акций на рынке, включая биржу (30 предприятий в Польше, Армения).

Наиболее интересным аспектом данной модели в практике стран Центральной и Восточной Европы является прямая продажа приватизируемых предприятий иностранным инвесторам на определенных условиях: осуществления капиталовложений, частичной оплаты покупки поставками современного технологического оборудования, последующего роста экспорта, сохра-

\*В чистом виде последний метод только начинает применяться в странах переходной экономики при продаже зарезервированных стратегических предприятий (пакетов).

нения минимального уровня занятости. Именно эти условия и определяют дальнейшую стратегию развития таких предприятий. Тем более в тех случаях, когда речь идет о крупных западных корпорациях, осуществляющих свою долгосрочную стратегию освоения всего региона Центральной и Восточной Европы.\*

*Модель установления смешанного (частно-государственного) контроля.* По понятным причинам во всех странах с переходной экономикой так или иначе присутствует эта модель приватизации. Этот вопрос можно отнести к числу тех аспектов процесса преобразования собственности, в которых российский опыт имеет как ряд схожих черт, так и различий с практикой стран Центральной и Восточной Европы. В Венгрии первоначально оставались в государственной собственности нефтегазовая промышленность и электроэнергетика, 61% акций компании «Икарус», 51% акций авиакомпании «Малев». В Словении государство сохранило за собой 37% акций крупнейшего фармацевтического концерна «Лек».

В Чехии (этот опыт ближе к России) в ходе первой волны приватизации закрепление государственных пакетов акций (около 15% их совокупной стоимости) было предусмотрено для 16,3% предприятий. На практике же эти величины оказались гораздо значительнее. Так, по данным на сентябрь 1993 г. о распределении уставного капитала акционерных компаний, завершивших первую волну приватизации, закрепленные за Фондом национального имущества (ФНИ) пакеты акций (оцениваемые по балансовой стоимости) составили 28,3% совокупного уставного капитала этих компаний (13,34% — акции, закрепленные на постоянной основе, 9,96% — на временной), причем оставленные в госсобственности пакеты, превышающие 50%, — примерно в 21% компаний. Доля собственности, оставленной за государством, составила по предприятиям первой волны приватизации: в 7 металлургических комбинатах — 78,4%, в банках — 47,2%, по всей группе финансовых и страховых учреждений — 42,9%, по предприятиям машиностроения — 29,5%, сельского, лесного хозяйства и водоснабжения — 28,6%, тяжелой промышленности — 21,5%, легкой промышленности — 19,0%, оптовой торговли и снабжения — 16,0%, организациям, занятым НИОКР, — 15,3%, розничной торговли и сервиса — 12,3%, строительства — 8,3%, транспорта и связи — 7,1%.

Как уже отмечалось выше, при сохранении тех или иных пакетов акций в госсобственности происходило разделение на пакеты, оставляемые постоянно, и пакеты, закрепляемые на ограниченный срок, до принятия решения о наилучшем способе приватизации этих акций. По данным Центрально-европейского Университета, среди компаний, продавших часть акций в ходе первой волны приватизации, ФНИ владел 10% акций и более в 406 фирмах, причем в 108 случаях он был единственным крупным акционером и в 252 случаях — в числе двух наиболее крупных акционеров.

Интересы чешского государства во многих предприятиях представляет

\*Типичный пример такой стратегии дает шведско-швейцарская компания «ABB», которая к маю 1994 г. контролировала 58 компаний в 16 странах. Наиболее известными из последних являются 4 из 5 польских предприятий-производителей энергооборудования и электротехники (в 3-х из них принадлежащие «ABB» пакеты акций составляют 51% и более), крупнейший в Чехии производитель паровых котлов, турбин, оборудования для электростанций предприятие «PBS» (67% акций), 8 компаний и 4 совместных предприятия в России. Схожие стратегии имеются у «General Motors», «Volswagen», «Coca-Cola».

Министерство промышленности и торговли. После начала рыночных реформ оно приняло все права и обязательства основной массы бывших отраслевых министерств и подчиненных им предприятий. В 1991 г. 1585 предприятий, отошедших к новому министерству, были включены в программу приватизации. Между тем по состоянию на июнь 1994 г. оно продолжало сохранять контроль над 1063 предприятиями, из которых 684 являются компаниями с т. н. частично измененной собственностью, 178 — подлежат ликвидации. В первую группу входят предприятия, активы которых частично остались за государством, но не могут быть приватизированы по каким-либо причинам (неясность реституционных вопросов, сложности с разбивкой собственности для продажи по лотам и т.п.). Около 200 предприятий из этих 684 имеют нулевую стоимость, а потому подлежат закрытию без процедуры ликвидации. Вторая группа включает в себя госпредприятия, подлежащие закрытию через ликвидационную процедуру по причинам неодобрения плана приватизации, возникших финансовых сложностей (невозможность уплаты налогов, отрицательная прибыль в течение двух отчетных периодов подряд) уже в процессе приватизации. Важное отличие предприятий второй группы от первой в том, что они должны иметь положительную оценку чистых активов.

В Македонии «остаточные» акции 51 АО сконцентрированы в Агентстве по приватизации. В основном это некачественные акции, часть из которых просто не может быть впоследствии реализована на бирже. Вместе с тем управление этими пакетами со стороны государства практически не осуществляется. Обсуждаются планы передачи этих пакетов в специальный инвестиционный фонд. Часть государственных пакетов может быть задействована в специальной программе реабилитации банков.

В Словении и Хорватии значительные пакеты акций переданы в государственные социальные (пенсионный, компенсационный) фонды, и проблемы управления этими пакетами не менее актуальны — особенно в условиях распыленной собственности.

Обобщая, следует отметить, что государство в странах Центральной и Восточной Европы сохраняет контроль над естественными монополиями и близкими к ним отраслями (энергетика, нефтепереработка и нефтехимия, транспорт, связь), а также над рядом ключевых предприятий, обладающих высоким потенциалом, имеющих относительно устойчивый спрос на свою продукцию, а потому способных обеспечивать стабильные поступления в бюджет. Кроме того, сохранение многих предприятий в государственной собственности объясняется стремлением правительств без спешки подобрать для них стратегических партнеров, которые были бы готовы к осуществлению значительных инвестиций (при сохранении определенного государственного влияния).

В большинстве же случаев государство (его уполномоченные ведомства) ни в одной стране не справляются с функциями управления государственными пакетами акций, закрепленными (временно оставшимися) в собственности государства.

*Модель «социально-ориентированной» собственности.* Эта специфическая модель приватизации характерна для некоторых стран, образованных после распада бывшей Югославии. Фактически можно говорить о наследии федеральной идеологии и федерального законодательства в Хорватии, Македонии и Слове-

нии. Типичным примером является Хорватия, где приватизация проводилась по закону от 23 апреля 1991 г. (“О трансформации предприятий, находящихся в общественной собственности”). Предусматривалась такая последовательность: а) частное размещение акций для занятых на предприятии; б) открытые торги; в) передача непроданных акций в *социальные фонды* (2/3 — в Хорватский приватизационный фонд (ХПФ) для последующих продаж, “грантов” жертвам войны и т.д., 1/3 — в государственные аграрный и промышленный пенсионные фонды).

Эти продажи разделены на два этапа. До марта 1993 г. занятые могли приобрести 100% акций предприятий, после — только 50%. Соответственно до марта 1993 г. было создано 1621 АО, в т.ч. полностью продано 822 АО. Общим итогом этого этапа стала покупка 70-80% полностью приватизированных АО группами работников предприятий и менеджеров. К сентябрю 1996 г. на полностью приватизированных АО контроль принадлежал инсайдерам в 1000 АО, внешним инвесторам — в 300 АО (к последним относятся в основном государственные фонды, а также банки и компании, принадлежащие менеджерам АО).

Открытые торги проводились на Загребской фондовой бирже, однако они стали по сути дополнением к выкупу акций инсайдерами (менеджерами). Это было связано с полным отсутствием каких-либо требований к раскрытию информации эмитентами перед продажами.

В целом к 20 сентября 1996 г. приватизировано указанными способами 54% акционерного капитала. ХПФ владел контрольным пакетом в 228 АО и миноритарными долями акций в 1012 АО (т.е. в целом 25% всего акционерного капитала Хорватии). 5% акций зарезервировано для реституций. В марте 1996 г. был принят новый приватизационный закон, предусматривающий “полноценные” продажи. В 1997-1998 гг. должна быть осуществлена массовая приватизация (для 3,5 млн. чел.), в ходе которой предполагается продать (через “инвестиционные пункты” и создаваемые ИПФ) 50-60% акций, остающихся у ХПФ.

В Македонии формальное начало приватизации относится к 1989 г. (по закону бывшей Югославской Федерации “Об общественном капитале”). Реально приватизация проводилась в 1993-1996 гг. по закону “О трансформации предприятий с общественным капиталом”. Предполагалось, что коммерческий “case by case” подход сразу повысит эффективность создаваемых АО. При начале приватизации 15% акций любого предприятия автоматически переходили в Пенсионный фонд (как неголосующие привилегированные с 2% дивиденда).

К концу октября 1996 г. полностью приватизировано 896 средних и крупных предприятий и 297 крупнейших находились в процессе приватизации. Итогом приватизации стало доминирование инсайдеров на 80% предприятий.

Словения также начинала приватизацию на базе законов бывшей Югославской Федерации “О компаниях” и “О социальном капитале”. В соответствии с последним законом рабочие советы и менеджеры сами принимали решение, приватизировать их предприятие или нет. Еще в декабре 1990 г. были созданы Агентство по приватизации и Фонд развития. Для “внутреннего пользования” применялись схемы выкупа инсайдерами, для “внешнего” (иностранцами) — прямые продажи.

В ноябре 1992 г. с принятием закона “О трансформации собственности компаний” была поставлена тройная задача: провести быструю приватизацию; перейти от “самоуправления” и “социальной собственности” с неясной струк-



турой к частным компаниям с четкой структурой собственности; обеспечить концентрацию собственности. Предусматривался также выпуск сертификатов (в 1993 г.) для их использования гражданами при всех методах приватизации в 1995-1996 гг.

Тем не менее избранные методы приватизации прямо противоречили по крайней мере двум последним поставленным целям. Так, была принята следующая система: 40% акций — инсайдерам за деньги со скидкой 50%, 20% — инсайдерам за сертификаты (без права продажи в течение двух лет); 20% — в Фонд развития (80 инвестфондов в 1994 г. собирали сертификаты у граждан и на них в 1995-1996 гг. выкупали эти акции у фонда); 10% — в компенсационный фонд; 10% — в пенсионный фонд.

Реальным итогом такой схемы стало безусловное доминирование инсайдеров на 80% всех полностью приватизированных АО. Сложившаяся в Словении структура собственности на приватизированных АО выглядит следующим образом:

- инсайдеры (менеджеры и работники) — 42%;
- аутсайдеры-инвестфонды (в значительной степени контролируемые банками) — 20%;
- государственные фонды (компенсационный и пенсионный) — 20%;
- мелкие аутсайдеры (здесь также присутствуют менеджеры АО) — 18%.

С некоторыми оговорками эта структура удивительно похожа на структуру собственности в «типичном» российском приватизированном предприятии. Соответственно очень сходны и типичные корпоративные конфликты (см. ниже).

Предваряя дальнейший анализ приватизации в России, подведем некоторые итоги. Практически во всех странах с переходной экономикой необходимо отметить такие проблемы, как связь приватизации с изменением властных отношений в обществе (в частности, проблема реституции); отсутствие рациональной рыночно-конкурентной среды; огромные технические сложности; необходимость идеологического выбора; отсутствие на стартовом этапе необходимой институциональной инфраструктуры; высокий уровень коррупции и иных криминальных явлений.

Хотя России не пришлось решать такие проблемы как реституция или заметный региональный сепаратизм в ходе приватизации, в российских условиях разработка и реализация приватизационной политики особенно усложняется в силу действия (более весомого по сравнению с другими странами переходной экономики) следующих факторов:

во-первых, параллельно с процессом выбора глобальных моделей, на микроуровне происходит спонтанный перевод государственных предприятий и имущества в иные формы собственности (коллективные и частные или же квазиколлективные и квазичастные);

во-вторых, высочайший уровень концентрации наравне с отсталостью многих секторов российской промышленности препятствуют проведению эффективной и социально «мягкой» структурной перестройки до и в ходе приватизации;

в-третьих, и это, на наш взгляд, особенно важно, именно приватизация и проблемы преобразования собственности есть та область экономических реформ, где политический и популистский прессинг наиболее тяжел. Иллюстраци-

ей особенностей российской приватизационной модели может стать, в частности, компаративная оценка российского и германского подходов к решению этого вопроса, представленная в таблице 3.\*

Политический фактор в приватизационной политике, в частности, самым непосредственным образом усиливает противоречивость и нестабильность законодательной базы, что проявляется в отсутствии единого правового подхода, одномоментном действии противоречащих друг другу нормативных актов, частой смене тактических установок и моделей, принятии в ряде конкретных случаев актов, дающих той или иной стороне эксклюзивные права вне рамок законодательства, возможность отмены уже принятых решений. Более того, высочайшая степень политизации приватизационного процесса в России и, следовательно, конфликтно-компромиссный характер его развития обуславливают выбор приватизационной модели, ориентированной на максимальное достижение социального компромисса. Это, в свою очередь, ведет к исключительно высокому уровню транзакционных издержек как в ходе реализации приватизационных программ, так и впоследствии при осуществлении сделок, связанных с перераспределением собственности.

#### **Российская приватизационная модель: этап внеэкономического закрепления прав собственности**

Если 1985-1989 гг. можно охарактеризовать как период косметических изменений действовавшей системы, когда любые альтернативные формы собственности рассматривались лишь в контексте многоукладной социалистической экономики с доминирующим госсектором, то 1990-1991 гг. — это годы более систематических реформ или, что точнее, более систематизированных концепций прорыночных преобразований. Заметный сдвиг произошел в идеологических подходах к вопросам собственности в целом и к реформированию соответствующих отношений в частности. Последнее проявлялось и в содержании рассматривавшихся программ, и в принятом в этот период законодательстве. Одновременно — на фоне продолжающихся дискуссий о допустимости альтернативных форм собственности и методах приватизации — резко активизировался спонтанный процесс приватизации: номенклатурно-бюрократической, номенклатурно-территориальной, коллективной, менеджериальной и др. (6).

Вне зависимости от содержательных оценок рассматриваемого процесса, 1992 г. войдет в историю России как год старта крупномасштабной реформы в сфере отношений собственности на основе разработанного приватизационного законодательства. Если 1993-1994 гг. стали годами интенсивного наращивания «критической массы» соответствующих количественных преобразований, то для 1995-1996 гг. были характерны, в сущности неудачные, попытки перехода к новой — денежной — приватизационной модели.

\*Достаточно очевидно, что эти две модели — российская и германская — являются по сути антиподами приватизационной политики, но именно это и подчеркивает специфику России и позволяет даже неискушенному читателю увидеть преимущества и недостатки обеих моделей. Вместе с тем важно отметить, что и германская модель не стала эталонной (равно как и все остальные модели, имевшие место в странах с переходной экономикой). Уже к 1995-1996 гг. стали видны многие минусы и германской модели.

Таблица 3  
Сравнительная характеристика приватизационных моделей России и Германии  
(восточные земли)

	Россия	Германия*
Ответственные ведомства	Госкомимущества РФ и Российский фонд федерального имущества	Ведомство по опеке
Модель массовой приватизации	Приватизационные чеки для всего населения	Не применялась
Реституция	Не применялась	Передано свыше 0,3 тыс. компаний и 240 тыс. объектов
Ликвидация и банкротства в ходе приватизации	Минимально	Ликвидировано 2,7 тыс. и признано банкротами 0,4 тыс. компаний
Роль финансовых посредников	Значительная: создано 660 чековых инвестиционных фондов	Минимальная: 25 фондов приобрели миноритарные пакеты акций 100 компаний
Квота обязательной продажи при приватизации (%)	Очень широкий диапазон с большим числом покупателей	Продажа одному покупателю не менее 51% участия
Выкуп менеджерами	Не предусмотрен в чистом виде	Около 2 тыс. компаний
Льготы рядовым работникам	Максимальные в мировой практике (до 51% акций)	Незначительные
Проблема долгов предприятий	Прогнорирована	Переход долгов к Ведомству по опеке, продажа предприятия "за 1 марку"
Разукрупнение предприятий	Спонтанно в отдельных случаях, напротив – создано не менее 90 холдингов	Целевая политика разукрупнения комбинатов
Реструктурирование предприятий	За исключением сугубо правового (корпоратизация) до продаж не проводилось	Создание специальных управляющих холдинговых компаний для реструктурирования перед продажей
Инвестиции	На уровне деклараций	Политика стимулирования
Малая приватизация	К осени 1995 г. осуществлена на 50-60%	Завершена в 1991/1992 г. с преобладанием аукционов и аренды
Сельскохозяйственные земли	Крайне медленное и затрудненное выделение наем работников соответствующих предприятий	Передача 40% земель Ведомству по опеке, в основном сдача в краткосрочную аренду
Проверка выполнения приватизационных контрактов	Специально не предусмотрена	Мониторинг 50 тыс. контрактов в плане инвестиций и занятости

\* Источники: Bohm A., ed. Privatization in Central & Eastern Europe. CEEP. Ljubljana, 1995; Зинн Г., Зинн Х.-В. Холодный запуск. М. 1994. С.105-186; Trends and policies in privatization. P. OECD, 1994, Vol. 1. № 3. P.105-131; Privatisieren: miteinander in die Soziale Marktwirtschaft, Köln, Dt. Inst. Verl. 1992.

Фактически подготовка к масштабной приватизации началась с осени 1991 г. С самого начала заявив о приватизации как об одном из ключевых элементов экономической реформы, сформированное в ноябре 1991 г. правительство форсировало разработку приватизационного законодательства, но в то же время не имело реальной возможности сразу взять оперативный контроль за ходом приватизации в свои руки. Одной из особенностей программы экономической реформы стало поэтому проведение либерализации цен до начала широкомасштабной официальной приватизации, что не укладывалось в господствующую теоретическую ортодоксию перехода к рынку. На это были вполне весомые причины:

- невозможность ожидать окончания большой приватизации, проводимой по классическим канонам (т.е. в течение ряда лет), в силу жесточайшего товарного дефицита, имевшегося в 1991 г.;

- то, что в условиях нелиберализованных цен любое государственное предприятие превращалось таким образом в государственное учреждение по административному распределению дефицитных товаров, что означало в итоге (и без свободных цен) серьезный социальный конфликт;

- интенсивная спонтанная приватизация.

29 декабря 1991 г. Президент РФ подписал указ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», в соответствии с которым были утверждены разработанные на основе проекта Государственной программы приватизации на 1992 г. «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 г.» Их реализация началась с 1 января 1992 г. Основные положения стали фактически первым документом, на практике регулирующим приватизационный процесс и давшим старт программной (т.е. не спонтанной) приватизации в России.

Первая программа приватизации (1992г.) стала основополагающим документом для последующей масштабной приватизации в 1992-1994 гг. и, одновременно, компромиссом, с одной стороны, между «платной» (для активной части населения) и безвозмездной (ваучеры всему населению и льготы трудовым коллективам) приватизацией, и, с другой стороны, между моделью «приватизации для всех» и разделом собственности среди работников предприятий. Этот компромисс обусловил такие явные — с точки зрения экономической — *недостатки* осуществлявшейся модели, как остаточная методика оценки имущества, игнорирование реструктурирования (привлечения инвестиций) предприятий перед и в ходе технической приватизации, проблемы социальной инфраструктуры предприятий, игнорирование демонополизации одновременно с проблемой сохранения технологических цепей, отсутствие инвестиций и ряд других.

К негативным аспектам российской приватизации можно отнести и *высокий уровень коррупции и криминализации* этого процесса. В то же время вряд ли оправданно широко распространенное утверждение, что именно приватизация породила волну криминала в российском обществе. Действительно, приватизация создала новые многочисленные объекты для приложения криминальных интересов, однако активная экспансия последних в сферу приватизации (как и иные сферы) связана прежде всего с общим состоянием дел в области социально-экономических, политических и правовых реформ, правоохранительных органов, политической воли государственной власти и с состоянием общества в целом.

На рубеже двух этапов российской приватизации стали очевидны и следующие

щие *специфические противоречия* осуществления приватизационной программы в России:

- между формально устраненной количественной диспропорциональностью разных типов собственности и реально сохраняющимся доминированием государства как субъекта и регулятора отношений (прав) собственности;
- между потребностями реструктурирования российских предприятий по меньшей мере в ходе реализации приватизационной программы и возможностями запуска последней только в рамках социально-политического компромисса (конкретно, системы льгот работникам и ваучерного механизма);
- между однозначной необходимостью остановки спонтанного приватизационного процесса до и в ходе официальной приватизации и ролью спонтанной приватизации как подготовительной фазы для реализации официальных программ;
- в рамках соответствующей политики государства, когда одни и те же властные органы (от высших федеральных до муниципальных) выступают одновременно как законодатели единых легальных процедур и как генераторы спонтанного процесса приватизации;
- историческое и логическое противоречие между предпосылками и итогами приватизации в переходной экономике, когда уже начавшаяся приватизация формирует, в частности, необходимую среду для своего осуществления (рынок ценных бумаг, инвестиционные институты и др.);
- между первоначальной дисперсией прав собственности (в рамках модели массовой приватизации) и потребностями привлечения стратегических инвесторов, а также осуществление такой дисперсии прав собственности в условиях отсутствия каких-либо институтов контроля за менеджментом;
- между, с одной стороны, скоростью и стандартизованностью приватизационных процедур в соответствии с конкретной экономико-политической задачей, и целями экономической эффективности (максимизации дохода);
- между сохраняющимся хаотическим вмешательством государства в экономику и сферу отношений собственности (что, возможно, является предварительным этапом самоустранения государства из этой сферы) и растущей потребностью в системно-целенаправленном регулировании государством экономики (и самого постсоциалистического перехода).

И критики, и сторонники чековой модели, срок действия которой истек 30 июня 1994 г., сходятся только в одном: формальный количественный успех программы массовой приватизации бесспорен и очевиден. Итоги же реализации программы массовой приватизации, лежащие за рамками количественных оценок, были и остаются предметом острых содержательных дискуссий.

С точки зрения идеологов российской приватизации, прагматическим обоснованием введения этой модели стал учет реальной ситуации на момент начала технической приватизации:

- отсутствие платежеспособного спроса населения;
- нулевой интерес иностранных инвесторов;
- наличие свыше 240 тыс. государственных и муниципальных предприятий (что требовало типовых стандартных процедур приватизации);
- необходимость максимально высоких темпов легального приватизационного процесса (на первом этапе) для блокирования интенсивной спонтанной

приватизации.

Не менее важно, на наш взгляд, и осознание *реальных (реально достижимых) целей приватизации* в переходной экономике на разных этапах трансформации. Достаточно наивно оценивать итоги реализации этой модели по тем формальным целям, которые были записаны в программах приватизации. Реальная цель, на наш взгляд, была лишь одна: временное массовое распределение и закрепление формальных прав частной собственности в российском обществе при минимуме социальных конфликтов в расчете на последующие трансакции в пользу эффективных ответственных собственников. Иными словами, с завершением модели массовой приватизации завершается количественный этап, адекватный первому этапу приватизации как системообразующего явления, в рамках которого можно говорить о приватизации только с точки зрения технических определений.

Его важнейшим итогом — с точки зрения перспектив развития новой системы прав собственности — стало формирование новых экономико-правовых механизмов и институциональных структур. В частности (данные на сентябрь 1997 г.), это:

- корпоративный сектор экономики (свыше 30 тыс. АО);
- рынок корпоративных ценных бумаг, включая инфраструктуру торговли и вторичный рынок акций приватизированных предприятий (капитализация в сентябре 1997 г. свыше 100 млрд. долларов с большими резервами роста);
- система (пока переходная, но уже довольно мощная) институциональных инвесторов;
- социальный слой, который (с учетом его крайней неоднородности и правовой незащищенности) можно назвать слоем собственников (около 40 млн. формальных акционеров по итогам массовой приватизации).

По оценкам Госкомимущества РФ и Министерства экономики РФ, доля в ВВП государственного сектора в 1994 г. составляла 38%, в 1996 — 23%. Доля приватизированных предприятий (включая корпорации с долей государства) — соответственно 37% и 39%, доля изначально частных предприятий — соответственно 25% и 38%. Для понимания незначительной динамики доли приватизированных предприятий следует учесть тот факт, что к концу 1994 г. практически все крупнейшие российские предприятия преобразовались в АО, поэтому доля корпоративного сектора в ВВП не могла весомо измениться в 1995–1996 гг.

Нерешенные в рамках модели 1992–1994 гг. задачи — прежде всего реструктурирование предприятий и привлечение инвестиций — требовали формирования такой приватизационной модели, которая хотя бы частично могла компенсировать предприятиям по сути внеэкономические методы продаж, применявшиеся на первом этапе.

#### Специфика этапа денежной (постчековой) приватизации

В целом ситуация в сфере приватизации во второй половине 1994–1996 гг. по своей неопределенности удивительно напоминала 1991 г., когда уже имелись рамочные законы, но приватизация практически не шла, когда особое значение приобрел политический фактор (политическая воля в условиях политической неопределенности), когда резко активизировались лоббистские устремления и спонтанные приватизационные процессы, когда официальные декларации не

имели под собой реальной базы. Вместе с тем есть и очевидные новые черты, которые стали, на наш взгляд, определяющими для понимания сути современного приватизационного процесса.

В 1992-1994 гг. игнорирование инвестиционной ориентации продаж предприятий в ходе приватизации легко оправдывалось чековой моделью, подчиненной иным задачам. Тем не менее с началом денежного этапа дилемма “инвестиции — бюджет” совершенно явно решена в пользу последнего. Во многом это было обусловлено конъюнктурными политическими мотивами решения краткосрочной тактической задачи. Отсюда становится очевидным и ключевой критерий выбора основного метода продаж вне зависимости от отраслей и регионов — максимизация доходов федерального бюджета.

Как видно из таблицы 4, наиболее интенсивно “инициативно-добровольная” приватизация (по крайней мере подача заявок) происходила в 1993 г., а для 1994-1997 гг. характерно неуклонное и стабильное снижение темпа вовлечения новых объектов в этот процесс. По данным Мингосимущества РФ, за 1997 г. в частный сектор “перешло” около 3 тыс. предприятий (в 1995 г. — 6 тыс., в 1996 г. — 5 тыс.). В итоге на 1 января 1998 г. в сектор приватизированных предприятий входили около 127 тыс. предприятий (против около 124 тыс. к началу 1997 г.).

Одновременно в результате массовой приватизации 1992-1994 гг. в распоряжении государства осталось беспрецедентное количество пакетов акций предприятий, проблема продажи которых стала ключевой как для собственно приватизационной политики 1995-1996 гг., так и для интенсивного лоббирования в этой сфере.

С точки зрения либерального крыла правительства дополнительным стимулом к распродаже пакетов стал общепризнанный факт несостоятельности государства как управляющего федеральными пакетами в имеющихся в России объемах и при современных экономических реалиях. Вместе с тем задача организации эффективных продаж указанных пакетов акций стала заведомо неразрешимой по следующим причинам:

- бюджетные соображения требуют продавать больше, дороже и быстрее;
- значительное предложение наталкивается на реалии отсутствия адекватного платежеспособного спроса и прямую угрозу краха фондового рынка;
- продажа пакетов акций даже наиболее привлекательных предприятий сегодня крайне неэффективна экономически в силу очевидной недооценки их активов и одновременно трудна по причинам многостороннего лоббирования и начавшегося в некоторых отраслях передела “влияний” под видом организационно-правовых реорганизаций;
- наиболее убыточные непроданные предприятия (пакеты) необходимо продавать для снижения расходного бремени бюджета, но вряд ли на них найдутся покупатели;
- наконец, наличие чисто политических факторов, связанных с выборами и нежеланием предоставлять оппозиции аргументы для критики.

Для 1995-1997 гг. стало также характерным использование различных нестандартных методов приватизации: залоговые аукционы, передача федеральных акций регионам в качестве покрытия федерального долга, конвертация долгов в ценные бумаги и др. Это связано с такими факторами:

- фактический провал денежной приватизации 1995-1996 гг. (прежде всего — отсутствие спроса на большинство продаваемых пакетов);
- совпадение интересов правительства (пополнение доходной части бюджета любыми методами) и ряда банков (захват контроля в некоторых промышленных и добывающих корпорациях с минимальными издержками);
- наличие огромной задолженности предприятий бюджету и друг другу;
- развертывание новой войны за собственность между крупнейшими финансовыми и промышленными группировками России.

Практика проведения залоговых аукционов конца 1995 г. хорошо известна. Хорошо известны скандалы, сопровождавшие большинство из этих сделок. Вне зависимости от юридической «оболочки», эти аукционы представляли собой в значительной степени завуалированный самовыкуп пакета акций предприятия либо прямую неконкурентную продажу пакета акций заинтересованным банкам. Вместе с тем целый ряд судебных разбирательств и проверок легитимности этих сделок в 1996-1997 гг. не позволяет делать каких-либо выводов о нарушениях правового характера, допущенных в ходе залоговых аукционов и последующей продаже предмета залога. Это, тем не менее, дает основания не столько для выводов о прозрачности состоявшихся сделок, сколько о несовершенстве имевшейся на соответствующий момент нормативно-правовой базы.

По истечении установленного срока (1 сентября 1996 г.) залогодержатель был вправе реализовать на рынке имеющийся у него пакет акций. Очевидно, что практически все залогодержатели были заинтересованы получить данные пакеты в собственность и при этом минимизировать соответствующие финансовые затраты. Наиболее предпочтительным вариантом стала квазиоткрытая продажа заложенного пакета акций и приобретение его в собственность через аффилированных лиц. К началу 1998 г. этот вариант уже использован в отношении пакетов акций нефтяных холдингов «ЮКОС» (45% с начала и 33,3% после «разводнения», квалифицированный контроль банка «Менатеп»), «Сиданко» (51%, контроль ОНЭКСИМбанка), «Сибнефть» (51%, формально «Нефтяная финансовая компания»), «Сургутнефтегаз» (40,12%, фактический самовыкуп эмитентом), «Лукойл» (5%, фактический самовыкуп эмитентом), а также РАО «Норильский никель» (38%, контроль ОНЭКСИМбанка).

Пожалуй, наиболее бесконфликтно прошли продажи заложенных пакетов акций НК «Сургутнефтегаз» и «Лукойл», являвшиеся тривиальным самовыкупом акций компаниями-эмитентами через посредничество управляющих компаний их пенсионных фондов. Во всех описанных случаях также обращает на себя внимание крайне малое превышение стартовой цены и, соответственно, незначительная выручка государства. Главные причины этого — отсутствие реальной конкуренции, «договорной» характер ряда аукционов, неудовлетворительно сформулированные требования и условия приватизационных сделок.

В определенном смысле сложившаяся общая ситуация повлияла и на быстрое (по сравнению с прежней практикой) прохождение по всем необходимым инстанциям нового закона о приватизации. Правительство, акцентируя внимание на доходах от «индивидуальных проектов» (условия которых фактически устанавливаются исполнительной властью), не пошло на очередную конфронтацию с Думой по поводу общих рамок приватизационного процесса. Формальный запрет на приватизацию земельных участков предприятий (вернее, обычная отсылка на другие федеральные акты) также не стал камнем преткновения, ибо указанный процесс по-прежнему может осуществ-



ляться по соответствующим указам Президента РФ.

Официально новый закон — «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ» (№ 123-ФЗ, подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г.) — вступил в силу со 2 августа 1997 г. Среди основных новаций необходимо выделить следующие:

- акцент (уже в самом названии) не на предприятия, а на имущество (имущественные доли государства);\*
- приватизация (разгосударствление) перестает быть обязательным ежегодным «плановым мероприятием» правительства и осуществляется в соответствии с «прогнозом» и ежегодно утверждаемой Думой программой;
- в программе приватизации предусмотрены список приватизируемых в течение года объектов (зависит от текущей конъюнктуры) и список стратегических объектов, приватизация которых запрещена (их можно приватизировать только на основании федерального закона);
- расширен набор методов приватизации (за счет легализации уже имевшей место продажи производных ценных бумаг);
- льготы работникам предприятий возможны (скидка от продажной цены акций и др.), но могут быть отменены или приобрести более гибкий характер;
- стоимость «имущественных комплексов» определяется совокупно на основании уставного капитала, балансовой оценки и рыночной стоимости;
- введены коммерческие конкурсы с инвестиционными (социальными) условиями, а инвестиционные конкурсы отменены (если сделка предусматривает наличие инвестиционных условий, то права собственности переходят к победителю после выполнения соответствующих обязательств);
- восстановлено понятие «аренда с выкупом», но «по рыночной стоимости».

В целом законодательская деятельность имела большое значение. Как показывает практика, даже упоминание о возможности принятия того или иного нормативного акта самым прямым образом воздействует на ожидания экономических агентов (инвесторов). Более того, уже проекты наиболее весомых законодательных актов начинают жить своей жизнью, создавая определенный террор среды для сопряженных подзаконных актов и правовой базы в целом. В этом смысле нет более дестабилизирующего фактора для инвесторов, чем экономически непродуманные статьи политизированных проектов законов.

Необходимо отметить и новый этап номенклатурной борьбы за сохранение контроля в ряде отраслей экономики, которая резко активизировалась с началом обсуждений в правительстве вариантов продажи федеральных пакетов акций. Фактически в 1995–1996 гг. произошло очередное (пожалуй, первое после августа 1993 г.) крупное столкновение функциональных и отраслевых ведомств, противоречивые интересы которых совершенно очевидны: обеспечение бюджета (продавать пакеты акций) против сохранения видимости своей нужности если не предприятиям, то хотя бы правительству (держат пакеты акций). По оценкам некоторых экспертов, здесь в пользу отраслевиков работал и политический фактор, прежде всего в силу ставки ряда влиятельных политических группиро-

\*Предполагается также, что унитарные предприятия могут преобразовываться в АО со 100%-ным государственным участием. Тем самым государство получает дополнительную возможность продавать определенное имущество. Эта возможность оставалась гипотетической при наличии права «полного хозяйственного ведения» унитарного предприятия.

Таблица 4

Основные показатели хода приватизации в РФ в 1992-1997 гг.

Нарастающим итогом с 1 января 1992 г.	к 1.01. 1993 г.	к 1.01. 1994 г.	к 1.07. 1994 г.*	к 1.01. 1995 г.	к 1.01. 1996 г.	к 1.01. 1997 г.	к 1.01. 1998 г.
1. Госпредприятия на самостоятельном балансе (ед.)	204998	156635	138619	126846	90778	89018	88264
2. Подано заявок (ед.)	102330	125492	137501	143968	147795	149008	155660
3. Отклонено заявок (ед.)	5390	9985	11488	12317	13295	13642	15607
4. Заявки в стадии реализации (ед.)	46628	24992	19308	17491	13214	12327	10305
5. Реализовано заявок (ед.)	46815	88577	103796	112625	118797	123744	126825
6. Продажная цена собственности (млрд.руб, в старых ценах) **	57	752	1107	1867	2510	3230	5723
7. Стоимость имущества по реализованным заявкам (млрд.руб, в старых ценах) **	193	653	958	1092	1618	2205	2875
8. Госпредприятия, преобразованные в АО, акции которых выпущены в продажу (ед.)	2376	14073	20298	24048	27040	29882	30900
9. Предприятия на аренде, в том числе на аренде с выкупом (ед.)	22216	20886	20606	16826	14663	14115	11885
	13868	14978	15658	12806	12198	11844	10413

\* Официальная дата завершения ваучерной (чековой) приватизации.

\*\* пп. 6-7 без учета крупнейших и "нестандартных" сделок с пакетами акций.

Источник: база данных Мингосимущества РФ, РФФИ.

вок на лозунг об эффективном управлении федеральной собственностью.

Таким образом, единая приватизационная политика в 1995-1997 гг. по существу трансформировалась в:

а) по сути спонтанный процесс остаточной приватизации (пакетов акций рядовых предприятий, оставшихся после реализации массовой модели);

б) использование приватизационных (квазиприватизационных) инструментов для привлечения политических союзников среди региональной элиты и крупнейших финансовых группировок;

в) заметную "регионализацию" приватизационного процесса, в том числе в политических целях;

г) тесно связанный со всеми указанными выше особенностями процесс консолидации и интенсивного дальнейшего перераспределения собственности между крупнейшими финансовыми альянсами и компаниями — естественными монополиями.

При этом, как уже отмечалось выше, внешне наиболее важной чертой приватизации 1995-1997 гг. является ее использование (или попытка использования) как метода получения бюджетных доходов. Приоритет этой краткосрочной тактической задачи приватизации обуславливает очевидную упущенную выгоду для государства в долгосрочном плане.

Как показала практика, массовый "сброс" оставшихся в собственности государства пакетов акций не принес и не мог принести бюджетных доходов. И в 1995г., и в 1996 г. за счет этого источника были получены относительно небольшие суммы порядка 1 трлн. руб. (табл. 5).

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от приватизации в 1995-1997 гг.

Виды доходов (без учета деноминации)	Фактический доход		
	1995 г.	1996г.**	1997 г.***
1. Доходы от продажи имущества, млрд. руб.	1105*	1081	-
1.1. Акции акционерных обществ	-	1076	15646
1.2. Предприятия, не являющиеся акционерными обществами	-	5	26
2. Дивиденды по акциям, млрд. руб.	92,8	-	407
3. Аренда госсобственности, млрд. руб.	116,7	3	305
4. Акции, переданные в залог, млрд. руб.	3573,7	-	-
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе, млрд. руб.	1543,5	-	-
6. Облигации Нефтяной компании "Лукойл", млрд. руб.	887,6	-	-
7. Продажа предприятий должников, млрд. рублей	-	39	168
8. Продажа недвижимости	-	24	67
9. Продажа земли	-	33	46
10. Прочие	-	352	542
Всего, млрд. руб.	7319,4	1532	18 654

\* В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 г. (закон от 27 декабря 1995 г.) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд. руб. при общем запланированном доходе 4991,8 млрд. руб. Формально это бюджетное задание было выполнено (и перевыполнено) за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 таблицы) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8 %.

\*\* При бюджетном задании на 1996 г. 12,3 трлн. руб.

\*\*\* При бюджетном задании на 1997 г. 6,525 трлн. руб., в т.ч. 4,179 трлн. руб. от продаж. Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов приводятся за 1997 г., прочие статьи дохода — за январь-ноябрь 1997 г.

Источник: данные Госкомстата РФ, ГКИ, РФФИ.

В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 г. (закон от 27 декабря 1995 г.) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд. руб. при общем запланированном доходе 4991,8 млрд. руб. Формально это бюджетное задание было выполнено за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8 %.

Совокупное плановое бюджетное задание на 1996 г. по доходам от приватизации составляло 12,3 трлн. руб. Госкомимущество полагало реалистичной цифру порядка 8,5 трлн. руб. Реальный же итог 1996 г. — 1,032 трлн. руб. (в том числе 203 млрд. — зачет долгов федерального бюджета субъектам федерации в обмен на пакеты акций, 341 млрд. руб. — поступления от управления федеральной собственностью).

Как и в 1995-1996 гг., правительство рассматривало приватизацию в 1997 г. как средство 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*.

В связи с этим некоторые наблюдатели пока безосновательно связывают с понятием «*индивидуальный проект*» начало третьего — после «*чекового*» и «*денежного*» этапов — этапа приватизации. Хотя этот термин и не был легализован в новом законе о приватизации, заинтересованность правительства в «*индивидуальных проектах*» была оформлена в постановлении N 363 от 1 апреля 1997 г. «О порядке реализации индивидуальных проектов приватизации федерального имущества» (с изменениями постановления Правительства РФ N 564 от 12 мая 1997 г.

Согласно этому документу, индивидуальным проектом приватизации федерального имущества является комплекс мероприятий, направленных на приватизацию особо важного для страны региона или отрасли федерального имущества и предусматривающих проведение предпродажной подготовки этого имущества с привлечением независимого финансового консультанта. Основными целями реализации индивидуального проекта являются обеспечение максимальных поступлений в федеральный бюджет, привлечение инвестиций и повышение эффективности использования приватизированного имущества. Если первая из указанных целей вполне адекватна текущим установкам, то вторая и третья носят скорее ритуальный пропагандистский характер.

Согласно закону «О федеральном бюджете на 1997 г.», поступления средств от приватизации в доходную часть федерального бюджета были определены в размере 6,5 трлн. руб., в том числе 4,1 трлн. руб. — от продажи государственного имущества, 2,3 трлн. руб. — дивиденды по акциям и арендная плата. С учетом многих имевшихся льгот по дивидендам и по арендной плате для ряда крупнейших компаний (Газпром, Лукойл, ЕЭС России) и некоторых министерств (МПС, Миноборонпром и др.), последняя цифра была явно нереальной.

Тем не менее по итогам 1997 г. именно за счет *нескольких крупных сделок* федеральное бюджетное задание по приватизации *перевыполнено почти в 3 раза*. Так, к концу 1997 г. совокупный доход от приватизации составил 23,7 трлн. руб., из которых 18,654 трлн. руб. поступили в федеральный бюджет (по плану — 6,525 трлн. руб. в т.ч. 4,179 трлн. руб. от продаж). Как и предполагалось, другие источники (помимо крупных проектов) не принесли ощутимого дохода: от аренды федерального имущества доход в 1997 г. составил 305 млрд. руб. (против 1,939 трлн. руб. по плану), полученные по государственным акциям дивиденды — 407 млрд. руб. (против 270 млрд. руб. по плану).

Таким образом, с точки зрения формальных бюджетных критериев (т.е. выполнения бюджетного задания по крайней мере без схем типа залоговых аукционов) 1997 г. стал первым годом в истории проведения «денежной приватизации», который увенчался успехом.

При этом, тем не менее, следует заметить, что отнюдь не все сделки, запланированные на 1997 г., были осуществлены. Так, практически ни одна из запланированных на последний квартал крупных сделок (кроме спецаукциона «ВНК») не состоялась. На наш взгляд, пока отсутствует заметный прогресс и в обеспечении реальной *прозрачности* при подготовке и осуществлении сделок, связанных с продажей пакетов акций крупнейших и наиболее привлекательных предприятий (первым примером стала попытка продажи акций НК «Роснефть» уже в 1998 г.).

Согласно проекту закона «О федеральном бюджете на 1998 г.», поступления

средств от приватизации в доходную часть федерального бюджета определены в размере 8 млрд. руб. (новый масштаб цен). По предварительным оценкам, Мингосимущества намерено превысить это задание как минимум в 2,5 раза прежде всего за счет крупных единичных продаж. При действительно прозрачной и рациональной схеме организации таких сделок доходы бюджета могут быть существенно выше. В частности, в списке предлагаемых в 1998 г. акций по-прежнему остаются нерелизанные в 1997 г. — весной 1998 г. пакеты акций “Роснефти” и других нефтяных компаний, второй намеченный к продаже пакет акций холдинга “Связьинвест” (25% минус 2 акции); возможны продажи акций некоторых унитарных предприятий, которые могут быть преобразованы в АО в 1998 г. В целом, по данным Мингосимущества РФ, в 1998 г. должно быть продано около 2,5 тыс. пакетов акций.

Каковы же *основные факторы*, которые будут определять ситуацию в области приватизационных продаж и процессов перераспределения собственности в целом в 1998 г.?

*Во-первых*, многое будет зависеть от общей конъюнктуры финансовых рынков и состояния корпоративного сегмента российского рынка ценных бумаг.

*Во-вторых*, принципиальный фактор, который повлияет на доходы бюджета 1998 г., получаемые от крупнейших сделок, связан с продолжающейся консолидацией активов основных финансовых группировок и в целом с процессом перераспределения собственности. Катализаторами данных процессов выступают как будущие президентские выборы 2000 г., так и более долгосрочные финансово-экономические интересы соперничающих группировок.

В рамках продолжающегося перераспределения и консолидации собственности можно выделить несколько процессов.

- Следует отметить некоторые новые тенденции в сфере государственных холдингов: ликвидация некоторых структур, созданных в период несформировавшейся структуры собственности сразу после приватизации, и одновременное возникновение новых мощных корпораций холдингового типа с государственным контролем.

- Продолжаются процессы консолидации пакетов акций предприятий реального сектора и финансовых институтов в рамках финансовых групп (холдингов, официально зарегистрированных ФПГ), контролируемых крупнейшими банками, или в рамках многоуровневых группировок, образованных вокруг крупнейших добывающих компаний и естественных монополий.

- Начался процесс объединения уже относительно сформировавшихся крупных финансово-промышленных группировок. Среди основных стимулов такого объединения — как объективные потребности в долгосрочных стратегических альянсах и общемировая тенденция к концентрации активов, так и обострение конкуренции между основными национальными группами, неспособность властных структур сформировать действительно “равные” и “стабильные” правила, защита конкретных финансовых интересов.

*В-третьих*, немаловажной проблемой является принятие проекта закона “Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ”. Дело в данном случае не столько в самой процедуре принятия закона (что, с учетом необходимости включения в программу списков конкретных предприятий, само по себе крайне сложно), сколько в попытках создать некую новую

модель приватизации.

Безусловно, в идеологическом плане это возможно (преemptивность курса реформ, оживление резко затормозившегося приватизационного процесса и др.). На практике же сегодня необходима достаточно фрагментарная, но подкрепленная политической волей деятельность в приватизационной сфере, которая решала бы следующие "частные" проблемы:

- поиск эффективных механизмов передачи в частный сектор остающихся у государства незакрепленных пакетов акций (таковых еще 8-10 тыс.);
- упорядочивание и инвентаризация закрепленных пакетов (4-6 тыс. пакетов и пазв), выработка четких критериев и постепенное раскрепление этих пакетов, за исключением стратегических;
- поиск эффективных механизмов передачи предприятиям земельных участков;
- выработка четких критериев и целей для индивидуальных проектов;
- рациональная концепция управления государственной собственностью (включая проблемы пакетов акций, дивидендов, зарубежной собственности и др.);
- обеспечение действительной прозрачности сделок;
- защита интересов акционеров и инвесторов (включая безоговорочное введение принципа равных прав при участии в сделках).

С точки зрения целей приватизации 1998-2000 гг. на первом месте должна быть оптимизация сложившейся структуры собственности как на макро-, так и на микроуровнях (сопровождаемая четкой промышленной политикой) в интересах обеспечения экономического роста. Бюджетные задачи при всем их политическом значении должны быть подчиненными. Вместе с тем, учитывая приближение парламентских выборов 1999 г. и президентских выборов 2000 г., вряд ли следует испытывать какие-либо иллюзии относительно потенциальных избранных приоритетов.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Цит. по: Yarrow G. Privatization in theory and practice. Economic policy. Cambridge, 1986. April. P. 324.
2. Кузнецов В. К теории переходной экономики // МЭиМО. 1994. № 12. С. 5-6.
3. Shleifer A. Establishing Property Rights // World Bank's Annual Conference on Development Economics. Washington, 1994. April 28-29. P.3.
4. Bizaguet A. Le secteur public et les privatisations. P., 1988. P. 75.
5. В частности, использованы данные, собранные к.э.н. Г.Мальгиновым (ИЭППП), и следующие обзоры: CEEPН Seventh Annual Conference on Economic Transition. December 6-7, 1996, Dubrovnik, Croatia. Country Reports; The World Bank: "From plan to market" / World Development Report 1996. Oxford, 1996. Ch. 3.
6. Radygin A. Spontaneous privatization: motivations, forms and stages // Studies on Soviet Economic Development. Birmingham, 1992. Vol.3. № 5. P. 341-347.