

Взгляд из регионов

VR Как произошла потеря российским государством хозяйственной власти в начальный период реформ, и как происходит ее восстановление, или так называемая консолидация государства? Автор пытается проследить этот процесс, используя эмпирические материалы по сектору российских телекоммуникаций. Объектом исследования выступает российский сектор телекоммуникаций и его деятельность в постсоветский период. Предлагается рассмотреть ход трансформации в секторе в 1991–1997 гг. через призму истории создания и развития основной телекоммуникационной компании страны – холдинга «Связьинвест».

РЫНОЧНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОМ СЕКТОРЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ: КОНСОЛИДАЦИЯ РЕГУЛИРУЮЩИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА, 1991–2002

Бычкова Ольга Викторовна

Европейский университет в Санкт-Петербурге

Email: demon@eu.spb.ru; bvd@ulstu.ru

Развитый сектор телекоммуникаций является одним из наиболее важных элементов экономической системы современного общества. Без связи немыслима эффективная работа децентрализованной и динамичной рыночной системы. Эти принципы хорошо осознавались российским правительством, в начале 1990-х гг. вставшим перед проблемой реформирования отрасли связи¹. В наследство от советской эпохи новому государству досталась технологическая отсталость этой отрасли. Попытки реформаторов эпохи перестройки модернизировать техническую базу не привели к значительным улучшениям, а лишь способствовали деградации некогда единой монополярной власти советского государства в этой сфере².

Какие действия предпринимает новое российское государство для решения этих проблем? Какие изменения произошли на отечественном рынке связи после распада СССР? Как

Исследование проводилось при финансовой поддержке Института «Открытое общество» (OSF/RSS No. 761/2000) и проекта DEMSTAR Факультета политических наук, Университет Орхуса. Автор также выражает признательность SSRC-ITIC 2002 за возможность окончательной доработки текста и благодарит Владимира Гельмана, Вадима Волкова и Оле Нооргорда за комментарии и помощь при написании работы.

¹ В России понятие «связь» включает в себя различные услуги связи, – отрасль относится к так называемому ПТТ (почта, телефон, телеграф) типу монополии. С этим обстоятельством связана неадекватность использования иностранного термина «телекоммуникации», который в постсоветском дискурсе часто используется как синоним термина «связь». На Западе телекоммуникации включают только сектор связи, передаваемой посредством электрических сигналов, – то, что в российском дискурсе принято называть электросвязью. В представленной работе используется западное значение термина «связь», которым обозначается лишь сектор телефонной связи, или электросвязи. Другие направления работы отрасли связи не рассматриваются.

² Подробное описание этих тенденций см.: Campbell, Robert W. *Soviet and Post-Soviet Telecommunications: An Industry under Reform*. Boulder: Westview Press, 1995.

федеральные органы управления возвращали себе власть в секторе, «потерянную» в последние годы советского периода?

В представленной работе сделана попытка ответить на эти вопросы. Объектом исследования выступает российский сектор телекоммуникаций и его деятельность в постсоветский период. Цель автора – выявить основные этапы рыночных реформ и ход их реализации в секторе в 1991–1997 гг., показать итоги преобразований в секторе в конце 1990-х гг. Предлагается рассмотреть ход трансформации через призму истории создания и развития основной телекоммуникационной компании страны – холдинга «Связьинвест».

Теоретическим основанием работы служит предположение о том, что рыночную трансформацию в постсоветской России можно рассматривать как историю формирования экономической власти государства³. Это был период потери государственной власти и ее восстановления во всех отраслях экономики, – процесс «государственной консолидации», включающий различных социальных акторов и протекающий на разных политических аренах⁴.

Данная теоретическая позиция диктует выбор перспективы анализа рыночной трансформации в российском секторе телекоммуникаций. Основная идея заключается в рассмотрении истории реформ в секторе с позиции утверждения здесь экономической власти государства и формирования его способностей к регулированию рынка телекоммуникаций⁵. Эмпирическую базу работы составили более 800 источников – публикации в российских средствах массовой информации в период с 1991 по 2002 г., и около 30 нормативно-

³ Этот тезис основан на основных положениях работ исторической социологии, прежде всего, Чарльза Тилли (Tilly, Charles. *As Sociology Meets History*. N.Y.: Academic Press, 1981). Применение его идей на примере постсоветской России см.: работы Вадима Волкова (Волков В.В. Политэкономика насилия, экономический рост и консолидация государства // Вопросы экономики. 1999. №10. С. 44-59; Volkov, Vadim. Organized violence, market building, and state formation in post-communist Russia, in: Ledeneva, A., and M. Kurkchian M. (eds.) *Economic Crime in Russia*. London: Kluwer Law International, 2000. P. 43-61).

⁴ Данный тезис основан на основных положениях работы Карла Поланьи (Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. N.Y., Toronto: Farrar and Rinehart, 1944). Применение его идей к постсоветской России см.: работу Дэвида Вудраффа, который использует схему «консолидации» для описания развития денежной системы и бартерных отношений в России (Woodruff, David M. *Money unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1999).

⁵ Существуют и другие (в основном экономические) варианты анализа рыночных реформ в российском секторе телекоммуникаций. См.: Мильчакова И. Телекоммуникации в России: структурные реформы и повышение капитализации компаний // Вопросы экономики. 2001. № 7. С. 86-103; Шульцева В. Телекоммуникации мира и России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. №9. С. 13-17; №11. С. 17-25; Campbell, Robert W. The Russian telecommunications sector: a status report, *PlanEcon Report* (1995). Vol. XI. No. 26-27 (<http://php.indiana.edu/~campbelr/publications.html>); Rytsareva, Elena. The telecommunications sector: signs of liberalization and globalization, in: Segbers K. (ed.) *Explaining Post-Soviet Patchworks*. Aldershot, Burlington, USA: Ashgate, 2001. Vol. 1. P. 228-243.

правовых актов⁶. Кроме того, были проведены 5 интервью с представителями одной из региональных ОАО «Электросвязь»⁷.

1. Основные цели и этапы рыночных реформ, 1991–1997 гг. Трансформация сектора как история ОАО «Связьинвест»

В советский период сектор телефонной связи, как и другие отрасли экономики, являлся монополией государства и директивно управлялся союзной структурой, Министерством связи СССР, и республиканскими министерствами. На местах сектор был представлен районными управлениями связью (РУС) и производственно-техническими управлениями связью (ПТУС). сектор был построен по принципу вертикальной интеграции, направленной на горизонтальное разобщение местных операторов и их соединение напрямую только с центрами республик и Москвой [схема 1].

После распада СССР российское государство придавало проблеме переустройства этой системы скорее административное, нежели политическое значение. Политика по отношению к сектору была побочным результатом тех изменений, которые происходили при приватизации и либерализации во всех отраслях экономики. В результате четкое описание программы рыночной трансформации в секторе можно найти лишь в академических исследованиях. Например, Роберт Кэмпбелл представляет следующую схему преобразований в секторе⁸. Целью реформ было создание такой структуры управления, которая сочетала бы автономию операторов, свободные цены, открытый доступ к различным сегментам рынка и государственное регулирование. При этом сосуществование государства и рынка в одном секторе не лишало бы рыночных агентов мотивов для получения прибыли. Для достижения этой цели предполагалось: а) приватизировать телефонных операторов и превратить их в независимые компании с реальными владельцами; б) заменить прямое вмешательство государства непрямым регулированием.

Правительственные чиновники, так или иначе соприкасавшиеся с работой сектора, предполагали, что реализация этой программы будет относительно простым делом. В основу виртуального проекта трансформации сектора были положены две идеи. Первая идея связана с преобразованием роли центральных органов управления сектором. Решено было принять закон, который переопределил бы функции Минсвязи и превратил его в нейтрального регулировщика рынка связи. Предполагалось, что подобным образом удастся «изгнать» государство с отраслевого поля и открыть путь формированию рынка телекоммуникаций. Вторая идея касалась превращения местных операторов связи в агентов нового рынка. Ожидалось, что, как только начнут действовать рыночные законы (через подписание указов о приватизации и либерализации), телефонная связь превратится в сектор, привлекающий большие инвестиции. Операторы связи получат право самостоятельно определять цены на собственные услуги, а это заставит их переориентироваться на развитие своего предприятия. Государство же будет наблюдать за процессами поиска денег и выступать арбитром в случае возникновения споров между отдельными фирмами. Таким образом, в стране начнет работать высокодоходный рынок телекоммуникаций.

Иллюзорность подобных представлений и невозможность их автоматического воплощения посредством подписания указов обнаружили не сразу. В начале 1990-х гг. в

⁶ Для работы использовались материалы баз данных российских СМИ (<http://www.public.ru>, <http://www.securities.com.ru>) и российского законодательства («Гарант», «Консультант+»).

⁷ Интервью обозначены условными знаками: И1 – интервью с помощником генерального директора и И2 – интервью с финансовым директором одной из региональных ОАО «Электросвязь» (август 2000 г.).

⁸ Campbell, Robert W. *The Russian Telecommunications Sector: A Status Report*, 1995.

правительственных кругах принимались немногочисленные указы о правилах деятельности сектора, строились проекты по привлечению инвестиций и созданию новых организационных структур. А в это время в регионах телефонные операторы самостоятельно решали свои проблемы: вели бесконечные переговоры о ценах на собственные услуги с местными администрациями, придумывали пути закупки нового оборудования и старались привлечь иностранных инвесторов, выставляя на местные аукционы свои акции.

Создание в 1994 г. телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», объединившего большинство региональных операторов связи, углубило расхождение представлений центральных органов управления и местных операторов. Для правительства данный холдинг выступал представителем всех агентов рынка телекоммуникаций. В некоторой степени это и был весь рынок, поэтому основные идеи реформ разрабатывались преимущественно по отношению к нему. Для местных же операторов «Связьинвест» был государственной компанией, созданной где-то на бумагах Министерства и имевшей к ним самое далекое отношение.

Конфликт представлений о холдинге обнаружился в конце 1995 г., когда по официальным документам «Связьинвест» существовал уже больше года. Оказалось, что данная компания реально никого собой не представляла и не имела никакой власти над входящими в ее состав компаниями. Перед правительством встали задачи доказательства своего права контролировать работу сектора в регионах и превращения «бумажных» прав собственности в реальные, – задачи, которые нельзя было решить лишь подписанием указа о существовании подобного контроля. Удалось ли решить эти задачи российскому государству? В поисках ответа на этот вопрос обратимся к истории «Связьинвеста».

2. «Фиктивная компания»: приватизация отделений связи и создание «Связьинвеста», декабрь 1992 – ноябрь 1994 гг.⁹

2.1. Местные операторы телефонной связи и их приватизация в 1992–1994 гг. После распада СССР операторы связи областного уровня (ПТУСы) были переименованы в «государственные предприятия связи и информатики» (ГПСИ). Они признавались «федеральной собственностью» и находились под юрисдикцией специального отдела ГКИ. Их статус определялся федеративными договорами, которые 31 марта 1992 г. были подписаны со всеми субъектами РФ¹⁰ (кроме республик Татарстан и Ичкерия).

22 декабря 1992 г. вышел указ Правительства о приватизации в отрасли связи в 1993–1994 гг.¹¹ Данный указ разделял виды связи внутри ГПСИов – почтовой, вещательной и телефонной. После разделения областные ГПСИ стали действительно

⁹ В данной работе я пропускаю описание деятельности сектора в 1990–1992 гг. См.: Campbell, Robert W. *Soviet and Post-Soviet Telecommunications: An Industry under Reform*.

¹⁰ Федеративные договоры от 31.03.1992 г. – «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»; «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»; «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации».

¹¹ Постановление Правительства РФ № 1003 от 22.12.1992 г. «О приватизации предприятий связи».

телекоммуникационными компаниями, занимающиеся лишь оказанием услуг электросвязи, или телефонной связи.

В 1992 г. ГПСИы реорганизируются в открытые акционерные общества¹², и в течение 1994 г. приватизируются по первой схеме¹³. Можно выделить два этапа их приватизации – **политический** (ваучерный) и **денежный**.

Первый этап включал распределение акций между государством и рабочим коллективом предприятий. При рассмотрении вопроса о приватизации предприятий связи было принято решение о закреплении в федеральной собственности 51 и 25,5% обыкновенных акций предприятий на срок не более 3 лет (2.6, 2.7). До 1995 г. государственные акции переходили к ГФФИ, их право голоса в местных компаниях должны были осуществлять директора, назначенные Минсвязи¹⁴.

25% акций передавались в руки трудового коллектива¹⁵. Это были привилегированные акции, которые могли переводиться в обыкновенные после перепродажи. Кроме этого, обыкновенные акции, составляющие до 10% уставного капитала, продавались работникам по закрытой подписке со скидкой 30% от их стоимости с предоставлением рассрочки до 3 месяцев. Администрации предприятия связи – его руководителю, заместителям, главному инженеру и бухгалтеру – предоставлялось право на приобретение обыкновенных акций на общую сумму, составляющую до 5% уставного капитала. О возможности участия иностранных инвесторов во владении акциями этих компаний в указе ничего не говорилось.

Можно предположить, что на проведении подобной схемы приватизации настаивало Минсвязи. В начале 1990-х гг. в интервью с журналистами представители министерства доказывали необходимость сохранения контроля над отраслью за служащими предприятий, указывали на стратегическое значение связи для страны и опасность появления в ней посторонних владельцев, особенно иностранных инвесторов. Подобную схему приватизации могли требовать и трудовые коллективы предприятий связи. Как и в других отраслях, их основным мотивом было сохранение рабочих мест. Потенциально в качестве первого шага новые владельцы должны были приняться за сокращение рабочей силы, не желая содержать большой штат. Поэтому работники предприятий связи могли выступить главной силой, сопротивлявшейся продаже государственного пакета акций сторонним инвесторам.

¹² Указ Президента РФ № 721 от 01.07.1992 г. «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».

¹³ Указ Президента РФ № 1392 от 16.11.1992 г. «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий»; Указ Президента РФ № 1535 от 22.07.1994 г. «Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий после 01.07.1994 г.».

¹⁴ Указ Президента РФ № 341 от 29.12.1991 г. «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»; Постановление Правительства РФ № 96 от 10.02.1994 г. «О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности».

¹⁵ по первой схеме приватизированы все предприятия связи страны, кроме «Уралсвязьинформ» (Пермская область), где трудовым коллективом был выбран второй вариант приватизации. Денежные аукционы здесь не проводились; основными акционерами являются «Связьинвест» (51%), трудовой коллектив (29%) и администрация «Уралсвязьинформа» (12%) (Гришанков Д., Локоткова С. Ничто не ценится так дорого, как откровенность // Эксперт. 1996. 2 ноября.).

Какими бы причинами ни объяснялся выбор данной схемы приватизации, его результат очевиден – правительство принимает вариант, который сводит к минимуму возможность участия аутсайдеров в работе сектора.

Второй, «денежный этап» приватизации телефонных операторов включал продажу пакетов акций (не менее 15–25%) по инвестиционному или коммерческому конкурсу на аукционах. Эти акции необходимо было распродать в течение года с момента утверждения плана приватизации. По данным Минсвязи, процесс их продажи был проведен на 80% в 1994 г.¹⁶ Что же случилось с акциями в действительности?

Нам не удалось обнаружить точной информации о судьбе свободных акций¹⁷. Можно только предположить, что они были распроданы на региональных ваучерных аукционах и скуплены инвестиционными фондами с целью дальнейшей перепродажи. Сроки их продажи и размер пакета продажи (все акции сразу или частями) сильно различались по регионам. Так, 14,6% уставного капитала АО «Связьинформ» (Челябинская область) были проданы в июле 1994 г., 7,1% – летом 1998 г.¹⁸ 38% акций ОАО «Московская городская телефонная сеть» (МГТС) – в течение 1994–1995 гг.,¹⁹ в Петрозаводске пакет из 22% акций АО «Электросвязь республики Карелия» продается весной 1996 г.²⁰

Официально завершенная трансформация предприятий связи и превращение их в рыночных агентов растянулись на долгий срок. Реорганизация предприятий, их юридическое оформление, созыв всех акционеров и выбор совета директоров заняли два-три года. По данным СМИ, первые собрания акционеров некоторых региональных компаний прошли лишь в мае 1996 г. Что происходит в секторе телефонной связи до этого момента? Пока тянется процедура юридического оформления новых акционерных обществ, многие важные аспекты развития отрасли оказываются без внимания центральных структур управления. После акционирования²¹ региональные операторы получают достаточно большую степень свободы и пускаются, по выражению некоторых авторов, в «свободное плавание»²².

Прежде всего, сводится к минимуму и без того скудное бюджетное финансирование предприятий. Разные источники указывают различные суммы государственных вложений, однако вывод делается один: в то время отрасль связи развивалась практически без помощи

¹⁶ Итоги и перспективы: В министерствах и ведомствах // Экономика и жизнь (партнер). 1995. 6 февраля.

¹⁷ Чаще всего такой информацией не обладают и сами операторы. См. например: ОАО «Томсктелекома»: в 1998 г. доля «Связьинвеста» – 51%, на руках у населения – около 10%, остальные акционеры неизвестны (Портрет эмитента // Деловой Экспресс. 1998. 9 июня).

¹⁸ Всероссийский координационный центр и Челябинский Фондовый центр сообщает // Российская газета. 1994. 29 апреля. Последний государственный пакет акций «Челябинсксвязьинформа» будет продан // Деловой Экспресс. 1998. 17 июня.

¹⁹ *Знатнов А.* Телефон – не средство общения, а средство связи // Алло! 1997. 1 декабря. Главное об акциях крупнейших предприятий // Эксперт. 1996. 2 сентября.

²⁰ До выхода следующего номера // Коммерсантъ-Weekly. 1996. 16 апреля.

²¹ Федеральный закон «Об акционерных обществах», под действие которого должны были попасть приватизированные телефонные компании, был принят Государственной Думой лишь через год – в ноябре 1995 г.

²² *Щульцева В.* Телекоммуникации мира и России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 11. С. 17.

государства. По некоторым данным, бюджетное финансирование отрасли снизилось с 16% общего объема капиталовложений в 1990 г. до 0,7% в 1996 г.²³

Не финансируемые государством, компании могли самостоятельно выбирать поставщиков оборудования. Получив долгожданную свободу, отечественные операторы, жившие раньше на полуголодном пайке из-за отсутствия оборудования, используют все средства для приобретения высококлассных западных образцов²⁴. Оборудование закупается всевозможное: разного класса, систем и фирм-изготовителей. Уже к концу 1995 г. на российской сети общего пользования работало оборудование как минимум 20 разных производителей. Плохая совместимость, особенно в части программного обеспечения, не только существенно снижала качество обслуживания, но приводила порой к выводу из строя отдельных звеньев общенациональной сети. Особенно отличались в закупках иностранного оборудования операторы крупных городов, которым легче было привлечь инвестиции, – Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и Новосибирска.

Кроме того, происходит процесс дальнейшего перераспределения акций компаний. Как уже отмечалось, первоначально возможность иностранного участия в российских телефонных компаниях точно не определялась²⁵. Общая линия, проводимая Минсвязи, была направлена на ограничение участия иностранного капитала. Однако многие инвесторы скупали акции предприятий связи, которые в середине 1990-х гг. стали самыми популярными на фондовых рынках. В общей сложности доля иностранного участия в компаниях местной связи возросла с 6 до 42% в 1992–1996 гг.²⁶ Так, в ОАО «Электросвязь» Ульяновской области иностранным инвесторам принадлежит 13,4% акций²⁷. В «Электросвязь Приморья» – 19,3%²⁸. В «Связьинформе» Нижнего Новгорода – 25% акций²⁹. В ОАО «Электросвязь» Новосибирской области – 13,5% акций³⁰, а в «Челябинсксвязьинформе» – 13,8% акций³¹.

Что касается роли центральных органов управления на данном этапе развития сектора, то согласно программе реформ, она была сведена к минимуму³². Не была четко определена и сформулирована законодательная основа новой регулирующей функции центрального

²³ Баскаев К. Отечественные системы связи переключаются на мировые стандарты // Известия. 1996. 14 мая.

²⁴ «В то время ... много кредитов взяли на Западе. Закупили несколько АТС, междугороднюю станцию... У нас основной производственный фонд, самый дорогой был куплен тогда... Несколько АТС новых в районы области купили. Построили кольцо в городе, – все АТС между собой связали, оптико-волоконные линии связи, новая аппаратура... То, что успели» [И2].

²⁵ См. Постановление Правительства РФ № 1003 от 22.12.1992 г. «О приватизации предприятий связи».

²⁶ Кашилев С. Телекоммуникации могут развиваться быстрее // Независимая газета. 1997. 19 февраля.

²⁷ Годовой отчет 1999 г. ОАО «Электросвязь» Ульяновской области.

²⁸ Клименко О. «Амурсвязь» не захотела присоединиться, а придется // Золотой Рог (Владивосток). 2001. 26 июня.

²⁹ Луговой С. Связьинформ готовится к прыжку // Биржа (Нижний Новгород). 1997. 23 мая.

³⁰ ОАО «Электросвязь» Новосибирской области // Эксперт. 1998. 9 февраля.

³¹ ОАО «Связьинформ» Челябинской области // Эксперт. 1997. 21 апреля.

³² «На первом этапе министерство отказалось от функций оператора связи и хозяйственника» (Интервью с министром связи РФ Владимиром Булгаком (Судаков В. Инвестор выходит на связь // Деловой мир. 1995. 15 декабря).

органа управления. Было непонятно, какую функцию должно осуществлять Министерство по отношению к акционированным предприятиям, и в каких пределах вмешиваться в их деятельность. До 1992 г. Минсвязи действовало на основе Закона о Связи 1971 г. В июле 1992 г. появилось «Временное положение о Министерстве РСФСР по связи, информатике и космосу», на основе которого отрасль работала три года³³. Как замечает Кэмпбелл, складывалось впечатление, что документ был написан чиновниками Минсвязи и подписан Борисом Ельциным без долгих размышлений о сложности перехода от прямого управления к регулированию³⁴.

В это же время российское Минсвязи оказывается перед сложной проблемой управления сектором в этнических республиках, которые настаивают на праве собственного управления федеральной собственностью в секторе. В 1994 г. подписываются Договор и Соглашение с республиками Татарстан и Башкортостан, согласно которым часть федеральных полномочий по координации и управлению отраслью связи передается самим республикам³⁵. В этих республиках предприятия связи приобретают особый статус собственности «совместного ведения».

Таким образом, к 1994 г. сектор представляет собой набор разрозненных, порой с неизвестными никому владельцами, приватизированных акционерных обществ, занятых решением своих финансовых и технологических проблем. На это накладывается сознательное «самоустранение» центральных органов управления, постепенно отдающих права контроля над работой сектора в отдельных регионах страны.

2.2. Идея объединения местных операторов. В 1994 г. фокус приватизационной политики правительства поворачивается в сторону определения судьбы 38% акций, которые находились в руках государства. Вариант их продажи отдельными пакетами через фондовый рынок отвергается сразу – из-за длительности процесса и сохранения идеи контроля государства над информацией. Тогда в правительстве возникают различные планы создания организации, которой можно было бы передать государственные акции и приватизировать, получив сразу большое вложение в госбюджет. Предлагается два основных варианта – объединение 76 ГПСИов в 12 региональных компаний или их объединение в единый холдинг³⁶.

Минсвязи было активным сторонником второго варианта развития сектора. Создание единого холдинга позволяло получить деньги на техническое переоборудование отрасли и осуществить централизацию инвестиционных потоков в одной структуре. Инвестиций в отрасли было много, однако вклады по отдельным сегментам рынка распределялись крайне непропорционально. Иностранные инвестиции, по данным Минсвязи, направлялись главным образом в объекты международной и междугородной связи («Ростелеком»), сотовой связи («Вымпелком Би-Лайн», «Московская сотовая связь»), предприятия международной системы

³³ Указ Президента РФ от 11.07.1992 г. (Российские вести. 1992, № 44). Федеральный Закон «О связи» (№ 15-ФЗ от 16.02.1995 г.) появился лишь в начале 1995 г. и сформулировал основные принципы работы сектора.

³⁴ Campbell, Robert W. *Soviet and Post-Soviet Telecommunications: An Industry under Reform*. P. 207.

³⁵ Договор РФ и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.02.1994 г.; «Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Башкортостан по разграничению полномочий по государственной собственности» от 25.05.1994 г.

³⁶ Campbell, Robert W. *Soviet and Post-Soviet Telecommunications: An Industry under Reform*. P. 206.

дальней связи («Комстар», «Голден-лайн» или «Совинтел»). В то же время привлечь деньги на развитие местных телефонных сетей не удавалось. Предполагалось, что объединение региональных предприятий позволит создать привлекательную для инвесторов структуру.

Кроме того, единый холдинг решал задачу контроля над работой сектора. Его создание стало бы завершающим моментом реализации программы реформ и позволило достичь одновременно несколько целей: а) изменить старую структуру управления, б) демонополизировать государственную собственность в) повысить доходности сектора, сделав телефонные компании привлекательными для инвестиций. В руки новой компании перешло бы управление местными операторами, а Минсвязи стало выполнять регулирующие функции³⁷.

Эти идеи нашли воплощение в компании, которая появилась на свет в ноябре 1994 г. и получила название телекоммуникационного холдинга «Связьинвест»³⁸. Он консолидировал государственный пакет голосующих акций 88 региональных операторов телефонной связи большинства субъектов РФ. 100% акций новообразованного холдинга передаются в ведение ГКИ; на 51% акций распространяется мораторий продажи, установленный правительственным указом 22 декабря 1992 г.,³⁹ – они закреплялись в федеральной собственности до 1996 г.

2.3. Реакция на появление холдинга. Выделяются два основные реакции на появление холдинга со стороны местных операторов.

1) Открытый конфликт. В состав холдинга отказались войти компании Татарстана, Башкортостана, Якутии, Тувы, Ингушетии и Чечни. Несмотря на действие Федеративных договоров 1992 г., российское правительство предпочло не бороться с подобными компаниями и предоставило им право самостоятельно определять структуру собственности предприятий связи. В середине 1995 г. были подписаны Соглашения с республиками о разграничении полномочий в области связи⁴⁰.

2) Отсутствие реакции. Официально зарегистрированная передача прав собственности была менее опасной тенденцией, чем скрытый процесс ее потери, протекавший в большинстве регионах страны. Многие компании никак не отреагировали на создание новой структуры в секторе. Вряд ли можно сказать, что им было совершенно безразлично подобное

³⁷ «С "Связьинвеста" само министерство... откажется от ключевых функций и делегирует всю полноту "исполнительной власти" вновь созданной коммерческой структуре. Оставаясь "мозговым центром", обеспечивающим разработку и анализ стратегических путей развития российских телекоммуникаций, оно сосредоточится преимущественно на государственном контроле и регулировании, лицензировании операторов и сертификации средств связи» (Ерощенко А. «Связьинвест» предлагает большие проекты и такие же прибыли // Интерфакс АиФ. 1995. 16 октября).

³⁸ Указ Президента РФ № 1989 от 10.10.1994 г. «Об особенностях государственного управления сетью электросвязи общего пользования Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ № 1297 от 25.11.1994 г. «О создании акционерного общества "Связьинвест"». Полное наименование холдинга – акционерное общество открытого типа «Инвестиционная компания связи» (ОАО «Связьинвест»). Холдинг зарегистрирован Московской регистрационной палатой, свидетельство о государственной регистрации № 038.439 от 18.09.1995 г.

³⁹ Постановление Правительства РФ № 1003 от 22.12.1992 г. «О приватизации предприятий связи».

⁴⁰ См. например, соглашение с Якутией («Соглашение № 10 между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении полномочий в области связи» от 28.06.1995 г.).

объединение, но в тот момент оно казалось слишком абстрактным и далеким от реальной жизни⁴¹. В это время региональные компании решали множество собственных проблем: затянувшейся процедуры реорганизации в акционерные общества, необходимости обновления технологической базы и т.п.

К этим сложностям добавилась еще и проблема тарифной политики. Формально компании были независимы в определении уровня тарифов в своем регионе. На практике же региональные администрации часто вмешивались в работу независимых компаний. Возможность этого вмешательства была закреплена принятым 20 января 1995 г. Законом о связи⁴². Согласно Закону тарифная политика телефонных компаний в России формировалась следующим образом. Федеральная служба России по регулированию естественных монополий в области связи определяла тарифы на услуги связи. В каждом субъекте федерации служба имела подразделения, которые были включены в штат аппарата местной исполнительной власти и содержались за счет местных бюджетов. Специальным положением правительства за местными властями закреплялось право решающего голоса при определении тарифов⁴³. В результате введение в отраслевое поле региональных администраций не привело к становлению механизма тарифов, а лишь вынудило телефонных операторов налаживать связи с новым агентом⁴⁴.

В этих условиях реакция региональных операторов на появление холдинга «Связьинвест» вполне закономерна, – в большинстве случаев его создание остается незамеченным. В то время «Связьинвест» никак себя и не проявляет. Холдинг, состоящий лишь из трех человек, – директора, секретаря и бухгалтера, физически не мог представлять себя в советах директоров 88 компаний, тем более управлять их работой. Компания существовала лишь на бумаге и не была реальной структурой⁴⁵.

* * *

К концу 1995 г. сектор продолжает представлять собой набор разрозненных агентов, каждый из которых самостоятельно решает проблему инвестиций и оборудования.

«Самодетельность» операторов привела к двум основным последствиям. Во-первых, способствовала постепенной потере контроля над правами собственности в секторе. Акции местных операторов бесконечно продавались и перепродавались; иногда даже становилось

⁴¹ «Было постановление о “Связьинвесте”, вы отдаете 51% государству. Что мы? Встали в строй – шагайте ровно. Остальное все равно нам решать» [И1].

⁴² Закон о связи РФ (№ 15-ФЗ от 16.02.1995 г.), раздел 4, ст. 29.

⁴³ Постановление Правительства РФ № 793 от 07.08.1995 г. «О перечне услуг связи, на которые осуществляется государственное регулирование цен (тарифов)».

⁴⁴ «Мы, например, никогда не пойдем наперекор администрации. Зачем, мы ведь вместе живем, один хлеб едим?! Приходится их просьбы учитывать, мнения, требования... Они в обмен на это могут помочь с тарифами, с Министерством антимонопольной политики договориться... Или, представим, у нас контрольно-ревизионное управление, если где-то есть издержки, то губернатор может не выйти с инициативой проверки. Здесь же все условно, пока мы в России...» [И1].

⁴⁵ «Обследовав здание Минсвязи на Тверской, 7, корреспонденты обнаружили там лишь один небумажный материальный объект, свидетельствующий о существовании "Связьинвеста", – кабинет замначальника отдела приватизации, который, как занимал в последнее время, так и занимает сегодня Александр Липатов, шеф госхолдинга с активами в 2025 трлн. рублей» (Малютин А., Проколов Р., Умаров М. Ситуация вокруг тендера АО «Связьинвест» // Коммерсантъ-Daily. 1995. 25 ноября).

невозможным установить их владельцев. Во-вторых, создала технологические проблемы развития сети. Национальная сеть электросвязи представляла собой жесткую увязку телефонных операторов на всех уровнях ее иерархии. Нарушение данного принципа неминуемо должно было сказаться на качестве работы и обслуживания клиентов. Отсутствие договоренности и координации действий между местными операторами снижали порой до нуля доступность для абонента услуг телефонной связи.

Необходимо заметить, что в подобных обстоятельствах создание единого холдинга соответствовало логике неолиберальной экономической теории. Аргументы сокращения издержек на получение инвестиций и концентрации технического контроля над сектором в одних руках выглядели достаточными оправданиями образованию структуры «вертикальной интеграции» – ОАО «Связьинвест». Однако вне внимания такой позиции (которой придерживались центральные власти) оставался тот факт, что любая эффективная вертикальная интеграция является результатом спонтанной самоорганизации экономических агентов, обусловленной рыночной необходимостью⁴⁶. В условиях слабого государства, не обладающего достаточной степенью концентрации инвестиционного и технологического контроля над работой экономики, попытки насильственного введения подобной структуры сверху неизбежно приводят лишь к созданию фиктивных конгломератов⁴⁷.

В таких обстоятельствах еще острее встал вопрос о наличии подобной концентрации государственной власти в секторе телекоммуникаций. Однако в 1994–1995 гг. проблема контроля не замечалась центральными властями, все внимание которых было направлено на перераспределение акций новообразованного холдинга. Рассмотрим, каким образом российскому правительству удалось провести продажу компании, которой в реальности не существовало.

3. «Продажа воздуха»: первая попытка приватизации, декабрь 1995 г.

Правила первой продажи «Связьинвеста» были разработаны представителями Российского центра приватизации (глава – Максим Бойко) и правительства (вице-премьер Анатолий

⁴⁶ См. например: *Уильямсон О.И.* Вертикальная интеграция производства / *Гальперин В.М.* (ред.) Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа, 1995. С. 33-53.

⁴⁷ Неэффективность создания подобных конгломератов является побочным результатом действия одной из «институциональных ловушек» (*Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы.* 1999. Т. 35. Вып. 2. С. 3-20). Согласно Р.И. Капелюшникову в России сформировалась специфическая институциональная модель «стационарного перехода». Разрушение этой модели невозможно без изменения деятельности дисциплинарных механизмов (*Капелюшников Р.И.* Где начало того конца? (К вопросу об окончании переходного периода в России) // *Вопросы экономики.* 2001. № 1. С. 138-156). Однако любые попытки центральных органов к введению подобных механизмов наталкиваются на сопротивление доминирующих в экономике неформальных отношений (*Радаев В.В.* Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // *Вопросы экономики.* 2001. № 6. С. 60-79; *Stark D.* Recombinant property in East European capitalism, *American Journal of Sociology* (1996). Vol. 101, No. 4. P. 993-1027). В результате попытки реформ «сверху» проваливаются и появляются «нестандартные» формы взаимодействия рыночных агентов – неплатежи, бартер, торговля с региональными администрациями и т.п. Их доминирование задерживает дальнейшее развитие рынка, однако отказ от них невозможен, поскольку это парализовало бы функционирование экономики в целом. Так возникает самовоспроизводящаяся «ловушка», из которой нет выхода.

Чубайс)⁴⁸. 25% акций холдинга решено было продать зарубежным инвесторам, остальные 24% – отечественным. Устанавливается цена за холдинг – 1,4 млрд. долл. (2,9 трлн. руб.). 30 ноября 1995 г. официально объявляется, что итальянская компания STET стала победителем конкурса.

Однако договор о купле-продаже с инвесторами так и не был подписан. Официальная причина срыва сделки указывается в пресс-релизе РЦП от 23 декабря 1995 г.: «Российское правительство и компания STET не смогли прийти к соглашению относительно формы оплаты акций, являющейся для обеих сторон принципиальным вопросом. Несмотря на желание российского правительства найти компромисс, STET настаивал на форме оплаты, которая выходит за рамки правил проведения конкурса. Таким образом, продажа стратегического пакета акций... переносится на 1996 г.».

Выделяются следующие варианты, объясняющие причины неудачи этого аукциона.

1) Невозможность выполнения правительством требований инвесторов⁴⁹.

После победы на конкурсе итальянские инвесторы предлагают перевод денег на специальный блок-счет [escrow account]. Раньше речь о специальном счете заходила, но этот вопрос не акцентировался столь жестко. Российская сторона продолжает настаивать на перечислении денег в бюджет, причем в самые кратчайшие сроки. Инвесторам предлагается дополнительная гарантия российского Министерства финансов: в случае, если правительство не выполнит своих обязательств, оно гарантирует выкуп проданного пакета. Однако итальянские инвесторы отказываются от такого предложения.

С одной стороны, позиция российского правительства определялась жестко установленными сроками проведения аукциона. В информационном сообщении о проведении конкурса указывалось одно из обязательных условий: «оплата пакета акций в момент завершения сделки». В регламенте датой ее завершения значилось 22 декабря, и деньги за акции должны были поступить до этой даты. Перечисление денег на escrow-счет означало, что в бюджет они попали бы только после выполнения российской стороной своих обязательств, т.е., по оценкам экспертов, через 3-12 месяцев. Таким образом, если бы договор был составлен по условиям итальянской стороны, он нарушал бы условия проведения конкурса и мог послужить основанием для опровержения договора в судебном порядке. Однако, как показал опыт приватизации других крупных компаний в стране, подобные сделки редко расторгались, и вряд ли можно было ожидать подобного в данном случае.

Другой вопрос в том, что же, собственно, продавалось российской стороной. На конкурсе правительство представляло «Связьинвест» как существующую компанию, контролирующую всех местных операторов страны. Итальянские инвесторы должны были задаться вопросом о реальности подобной картины. Поэтому STET настаивал на переводе денег за акции холдинга на специальный счет, с которого эти средства могли быть сняты лишь при выполнении российской стороной ряда условий, выдвинутых итальянской компанией (лицензии, которые позволили бы точно определить возможности холдинга в регионах; контроль над установлением тарифов в регионах; право закупок оборудования для всех отделений телефонной связи).

Представленное выше описание работы сектора в 1994-1995 гг. показывает, что правительство не могло выполнить ни одно из указанных требований: «Например, одно из

⁴⁸ Распоряжение Госкомимущества РФ № 1225-р от 01.09.1995 г. «Об учреждении ОАО «Инвестиционная компания связи» (АО «Связьинвест»)».

⁴⁹ См. например: *Калиниченко Н., Привалов А.* Плохо в стране с конкуренцией – зато с консорциумами хорошо // Эксперт. 1997. 30 июня.

них – перерегистрация лицензий всех дочерних компаний, входящих в “Связьинвест”. Ясно, что перерегистрировать 85 лицензий до 22 декабря было невозможно просто физически»⁵⁰.

2) Дополнительной причиной срыва сделки могла стать позиция другого участника аукциона – Министерства связи.

В период подготовки и проведения конкурса Минсвязи никак не проявляет свое отношение к появлению в отрасли нового собственника. Министр связи Владимир Булгак комментирует ситуацию с продажей акций следующим образом: «У Минсвязи нет никаких комментариев. Сделка касается ценных бумаг, которые принадлежат ГКИ, а распоряжается ими РЦП. Мы продажей непосредственно не занимаемся»⁵¹.

Однако какие мотивы к недовольству продажей могли быть у Министерства связи? Если главной задачей ГКИ была продажа акций холдинга в установленный срок и получение необходимой суммы денег для бюджета, то Министерство оказалось в иной ситуации. С победителем конкурса по «Связьинвесту» ему предстояло работать. Именно новый инвестор, владелец пакета в 25% акций, получил бы официальный статус «стратегического инвестора» и стал бы участвовать в определении дальнейшей политики развития местных телефонных операторов. Возможно, Минсвязи приложило усилия для того, чтобы не допустить неожиданностей в этом вопросе, вследствие чего возник конфликт с правительством.

Истинное отношение Минсвязи к продаже 1995 г. прояснится лишь в 1997 г., и будет высказано Булгаком: «Тогда искали иностранную компанию, которая взялась бы модернизировать нашу систему связи. Т.е. нас сразу же замыкали в тиски – покупать оборудование несколько лет в Италии, да еще оно будет того качества, которое посчитают нужным итальянцы»⁵².

Таким образом, первая попытка продажи «Связьинвеста» закончилась полной неудачей. Главный вывод, который можно сделать из этой истории, касается мотивов центральных органов в данной продаже. На волне залоговых аукционов, которые были проведены в России в течение 1995 г., ГКИ и Минсвязи рассчитывали достаточно легко продать «бумажный» Связьинвест, руководствуясь задачами пополнения бюджета. Конечно, центральные органы знали, что «Связьинвест» в некоторой степени эфемерная компания: «Будем реалистами – “Связьинвест” пока представляет собой некую потенциальную возможность»⁵³. Однако реальная слабость данной «потенции» и, самое главное, расхождение формального и реального контроля центральных органов над определением работы сектора осознавались неполностью. Во время подготовки продажи стали всплывать подробности работы холдинга; выяснилось, что правительство фактически продавало кота в мешке. Устроители конкурса не могли уверенно оценить даже стоимость предмета своей продажи. В документах некоторых региональных операторов не было написано, что их контрольный пакет акций принадлежит «Связьинвесту» (например, не хватало пакета акций АО «Петербуржской телефонной сети»)»⁵⁴.

⁵⁰ Интервью с М. Бойко. STET отказался от покупки «Связьинвеста»: Мнения связистов об итогах сделки // Коммерсантъ-Daily. 1995. 26 декабря.

⁵¹ *Компанеец А.* Конъюнктура/Телекоммуникабельность // Коммерсантъ-Weekly. 1996. 10 декабря.

⁵² Российское телевидение. «Вести». 29 июля 1997. 20:00.

⁵³ Директор «Связьинвеста», Александр Липатов (*Малютин А., Проколов Р., Умаров М.* Ситуация вокруг тендера АО «Связьинвест» // Коммерсантъ-Daily. 1995. 25 ноября).

⁵⁴ *Збаровский К., Умаров М.* Ситуация вокруг АО «ПТС»: Игра в дочки-матери началась со скандала // Коммерсантъ-Weekly. 1995. 16 декабря.

Открытие двух фактов – а) невозможности получить реальные инвестиции под проект несуществующей компании и б) невозможности провести рыночную трансформацию путем самоустранения от контроля над работой экономики – можно считать основными результатами первой попытки продажи холдинга. Этот момент истории реформ поставил перед правительством вопрос о превращении «бумажных» прав собственности государства в секторе в реальные⁵⁵.

4. От «фиктивной компании» к реальности существования: процесс организационной консолидации, 1996–1998 гг.

Аукцион 1995 г. стал переломным моментом для осознания необходимости активного участия государства в создании реальной власти «Связьинвеста» на местах. С этого времени начался процесс восстановления экономической власти государства. Делаются первые шаги по установлению четкой границы между его агентами и агентами «рынка» в секторе (Министерством связи, «Связьинвестом» и региональными компаниями), переопределяются их позиции и модели взаимодействия друг с другом.

Можно выделить три основных способа восстановления власти государства на этом этапе реформ.

1. *Организационный способ* – изменение структуры действующих организаций сектора.
2. *Экономический способ* – установление контроля над финансовыми аспектами работы.
3. *Политический способ* – упразднение политически, экономически влиятельного отраслевого агента или снижение его статуса в формальной бюрократической иерархии государства.

4.1. Организационный способ контроля. «Связьинвест» и его дочерние предприятия.

Основная проблема, которую выявила продажа 1995 г., была неспособность холдинга управлять собственной структурой. Как уже указывалось, в состав «Связьинвеста» отказались войти компании шести автономных республик – Татарстана, Башкортостана, Якутии, Тувы, Ингушетии и Чечни. Однако даже те региональные компании, которые вошли в его состав, регулярно пытались отделиться от холдинга (например, в Нижнем Новгороде и Екатеринбурге). Руководству Минсвязи пришлось в течение полугода вести разъяснительную работу с губернаторами этих городов и объяснять, что нельзя строить региональные сети отдельно от общей сети страны⁵⁶.

«Связьинвесту» необходимо было приобрести реальный вес в собственном секторе. Какие действия предпринимаются для этого?

А. Закрепление представительства холдинга в регионах. Холдинг начинает обретать реальный вид и расширяет свой рабочий штат, ранее состоявший всего из трех человек. Изменяется позиция руководства холдинга по отношению к собственной компании⁵⁷.

⁵⁵ «Скажем так, первый блин комом... И то, что было сделано в ходе этих переговоров, – вот два тома документов..., – не пропало, это обладает уникальной ценностью для нас. Во-первых, это будет использовано при повторном конкурсе, а во-вторых, это – опыт. Такого объема сделок не было в постсоветское время, верно?» [Интервью «Эксперта» с А. Чубайсом (публикацию см. на личном веб-сайте Чубайса: www.chubais.ru)].

⁵⁶ *Старостенкова Е.* Приватизация «Связьинвеста» продолжает будоражить умы чиновников // Финансовые известия. 1997. 10 июля.

⁵⁷ «Узко мы понимаем слово "Связьинвест". На самом деле это понятие, этот проект гораздо больше, чем персоналии. И больше, чем вопросы, связанные с продажей его акций».

В марте–мае 1996 г. во всех местных компаниях проходят собрания акционеров, для многих из которых они стали первыми. Повестка собраний готовится за два месяца; до середины марта холдинг утверждает и делегирует уполномоченных лиц в регионы.

К концу 1996 г. представители «Связьинвеста» вошли в советы директоров всех региональных компаний. Это представительство положило начало постепенному переходу технологического контроля к центральным властям. Участвуя в работе советов директоров региональных компаний, представители «Связьинвеста» могли активно воздействовать на политику закупок оборудования по стране в целом.

Возможность создания холдинга подкрепляется и законодательным путем. В начале 1997 г. выходит приказ Минсвязи о протекционистских мерах по защите национальных производителей средств связи⁵⁸. Этот приказ предписывал предприятиям связи, работающим на сети общего пользования, «преимущественно применять оборудование отечественного производства, в том числе производимое на совместных предприятиях». Ответственность за контроль над поставками этого оборудования и полномочия по распределению денежных средств на поддержку промышленности передаются «Связьинвесту».

Еще до выхода этого приказа холдинг заключил договоры на 130 млн. долл. с компаниями «Сименс», «Алкатель» и «РФТ» на поставку коммутационного оборудования для операторов Курганской области, Мурманска, Ставрополя и Читы⁵⁹. Кроме того, было подписано кредитное соглашение с «Эриксоном», который до образования «Связьинвеста» работал с региональными операторами напрямую⁶⁰.

Приказ Минсвязи закреплял позиции «Связьинвеста» и решал проблему самостоятельной закупки оборудования местными компаниями. Теперь все оборудование (не считая старых контрактов) шло в Россию через холдинг. Возможность невыполнения этого правила пресекалась представителями «Связьинвеста» на местах.

Б. Разграничение полномочий центральных органов и местных администраций в работе сектора. Вторым препятствием на пути усиления власти холдинга на местах были тесные контакты между региональными компаниями и администрацией. Необходимо было четко определить границы полномочий центральных властей и местных администраций в работе сектора.

В 1996 г. подписывается ряд соглашений с краями и областями РФ о разделении полномочий в области связи⁶¹. По данным соглашения выделялось три уровня контроля в секторе: центральный, региональный и совместный, а также следующие правила их действия:

Интервью с А. Липатовым (*Умаров М.* Российские связисты ситуацию не драматизируют // *Коммерсантъ-Weekly*. 1996. 14 марта).

⁵⁸ Приказ Минсвязи РФ № 8 от 14.01.1997 г. «О мерах по защите интересов российских производителей телекоммуникационного оборудования».

⁵⁹ *Умаров М.* Не видит око, и зуб неймет // *Коммерсантъ-Weekly*. 1996. 27 сентября.

⁶⁰ *Кашулинский М.* Ericsson ставит на «Связьинвест 145 млн. долларов // *Сегодня*. 1996. 29 ноября.

⁶¹ См. например: «Соглашение № 2 между Правительством РФ и администрацией Иркутской области о разграничении полномочий в области транспорта, связи и дорожного хозяйства» от 27.05.1996 г.; «Соглашение № 3 между Правительством РФ и администрацией Ростовской области о разграничении полномочий в области транспорта и связи» от 29.05.1996 г.

- а) задачами исключительно центрального уровня являлись принятие актов по государственной политике в отрасли, разработка бюджетных, налоговых, кредитных актов в отрасли;
- б) в совместном ведении находились вопросы обеспечения федеральных и региональных программ развития отраслей;
- в) согласование с центральными органами назначения на должность руководителей федеральных предприятий связи⁶²;
- г) в обязанности регионального уровня входило обеспечение реализации государственной политики развития отрасли, приведение в соответствие с федеральными законами местных документов по вопросам связи.

Указанные меры позволили реализовать организационные преобразования в секторе. Они положили начало закрепления «Связьинвеста» на местах и перехода к нему контроля над техническими аспектами организации сектора. Тем самым укреплялась структура холдинга, а его позиция в отраслевом поле становилась более ясной.

4.2. Экономический способ. Представительство холдинга на местах позволило воздействовать также и на другой важный момент организации работы сектора – решение финансовых вопросов на местах.

А. Аудиторская проверка и единый регистратор. Перед центральными органами стояли задачи определить стоимость входящих в состав «Связьинвеста» компаний и его баланс в целом, а также собрать сведения обо всех акционерах региональных ОАО «Электросвязи». Для реализации этих задач принимается решение о назначении единого аудитора для всех компаний связи в стране. На собрании советов директоров на местах «Связьинвест» предлагает дочерним отделениям выбрать аудитором компанию «Аудит-Связь», которую холдинг учредил совместно с «Прайс Уотерхаус». За три-четыре года генеральный аудитор должен был собрать информацию и сделать заключение по консолидированному балансу холдинга. В течение 1996–2000 гг. проводится полная проверка региональных предприятий. В результате ее центральные органы управления получают экспертную оценку, аудиторскую проверку счетов и системы их ведения, оценку балансов и долговых обязательств телефонных операторов на местах⁶³.

Еще одной проблемой «Связьинвеста» было отсутствие единой системы регистрации сделок с ценными бумагами. По данным Минсвязи РФ, к 1996 г. 21% региональных операторов занимались реестрами акционеров самостоятельно, 53% передали их ведение неспециализированным регистраторам. Это создавало проблему учета акционеров телефонных операторов на местах. Принимается решение о переходе на единую систему регистраторов, которая позволила бы вести общие списки акционеров и не допускала утечки информации в случае конвертации акций региональных предприятий в акции холдинга⁶⁴. Реализуя это решение, «Связьинвест» рекомендует своим отделениям доверить реестры единому реестродержателю – АО «Регистратор-Связь». В течение 1996–1998 гг. большинство региональных операторов выполняют эту рекомендацию⁶⁵.

⁶² См. например: «Соглашение № 8 между правительством РФ и администрацией Хабаровского края о разграничении предметов ведения и полномочий в области электрической связи» от 24.07.1996 г.

⁶³ Дудин В. «Связьинвест»: Отказавшихся не будет // Финансовая Россия. 1997. 3 июля.

⁶⁴ Ероценко А. Связисты предъявили себе международный счет // Интерфакс АиФ. 1996. 17 мая.

⁶⁵ Чеберко И. Сколько стоит «Связьинвест»? // Коммерсантъ-Weekly. 1997. 23 июля.

Б. Централизация инвестиций и разрозненных операций с акциями.

В 1996–1997 гг. закладываются основы централизации инвестиционных поступлений. Доля локальных инвестиций отдельных компаний снижается до 5–7%, и основной финансовый поток начинает идти через центральную структуру холдинга.

Кроме того, представительство холдинга в регионах открывает путь и для становления контроля над операциями с акциями. С введением своих директоров в советы местных компаний «Связьинвест» использует право вето при попытках операторов провести дополнительную эмиссию. В течение 1996–1997 гг. многие региональные операторы (сначала ПТС⁶⁶, затем «Тюменьтелеком», нижегородский «Связьинформ», АО «Новосибирская Городская Телефонная Сеть» и др.⁶⁷) ставят на собраниях акционеров вопрос об увеличении уставного капитала компаний и дополнительной эмиссии своих акций. Однако наталкиваются на жесткое противодействие со стороны «Связьинвеста». После длительных дебатов в конце 1997 г. на очередном всероссийском совещании руководителей предприятий электросвязи было принято решение о переносе выпусков акций предприятий связи, как минимум, до весны 1998 г.⁶⁸

4.3. Политический способ контроля. Политический способ предполагает упразднение политически, экономически влиятельного отраслевого агента или снижение его статуса в формальной бюрократической иерархии. Данный способ был реализован по отношению к Министерству связи.

История консолидации государства в секторе выглядит следующим образом. Применяя организационный и экономический способы контроля, центральные органы не только берут в свои руки контроль над финансовыми и техническими аспектами работы местных компаний, но и укрепляют потенциал государства, прежде всего, его организационную сторону. Это было начало установления реальной, а не бумажной власти «Связьинвеста» в вертикальной структуре управления сектором телекоммуникаций. Делаются первые шаги по установлению контроля над техническими и финансовыми аспектами работы сектора.

Однако в этой истории было одно обстоятельство, которое могло повлиять на дальнейшее развитие событий, – отсутствие самостоятельности самого «Связьинвеста». Холдинг, если абстрагироваться от формальностей, был лишь подразделением Минсвязи и представлял собой довольно странную структуру, которая всем распорядилась, но ничего, или, точнее, никого собой не представляла. Когда возникла необходимость укрепления власти на местах и расширения рабочего штата, в советы директоров – вследствие кадрового дефицита «Связьинвеста» – чаще всего отправлялись работники Минсвязи. Участие их в деятельности таких советов позволяло воздействовать на принятие важнейших вопросов работы местных операторов⁶⁹. В результате все меры по закреплению власти холдинга проводились чиновниками из Минсвязи.

В какой-то момент положительная роль Министерства как главного агента консолидации государства могла обернуться отрицательной стороной. Необходимо было вывести Министерство с рынка и провести четкие границы его вмешательства в работу местных операторов. Для этого следовало усилить власть другой структуры – «Связьинвеста», который был бы способен к управлению госпакетом акций в региональных предприятиях.

⁶⁶ «Петербургская телефонная сеть» // Деловой экспресс. 1996. 30 апреля.

⁶⁷ Новости эмитентов // Деловой экспресс. 1996. 27 августа; 1996. 9 сентября; 1996. 24 сентября; 1996. 27 октября; 1996. 12 ноября.

⁶⁸ Выпуск акций компаний связи отложен до весны // Русский телеграф. 1997. 18 декабря.

⁶⁹ Бужкевич М. Связь – это нерв страны. И он натянут // Деловой мир. 1995. 29 июля.

Проблему решили самым простым способом – временным устранением Министерства. В марте 1997 г. выходит Указ Президента России об упразднении Минсвязи и создании Государственного Комитета по связи и информации⁷⁰. Эта политическая мера ставила перед собой три основные цели:

1) переход к регуляционной модели управления сектором. Минсвязи считалось символом советской системы управления, и его упразднение воспринималось как устранение прямого вмешательства государства в деятельность сектора⁷¹;

2) снижение статуса самого властного агента сектора. В бюрократической иерархии российского государства Комитет обладал меньшим статусом, чем Министерство⁷²;

3) повышение статуса «Связьинвеста». «Связьинвест» сначала в шутку, а затем всерьез стали называть «коммерческим министерством». Поскольку в то время было неясно, какие полномочия останутся у Комитета (закон о его функциях появился лишь через пять месяцев после роспуска Министерства)⁷³, нельзя было определить, какой «вес» в телекоммуникационном сообществе будет иметь возглавившая его фигура. Это побочно способствовало снижению статуса государственного института и приданию дополнительного авторитета холдингу.

В 2000 г. Министерство связи было восстановлено⁷⁴. Однако трехгодичный период его отсутствия предоставил возможность «Связьинвесту» усилить власть и авторитет в регионах. С позиции истории консолидации регулирующих функций факт упразднения Министерства в 1997 г. и восстановления его в 2000 г. выступает как интересный пример становления регулирующих функций государства в секторе. Эта политическая мера а) открыла путь развитию регулятивной модели управления рынком телекоммуникаций; б) «Связьинвест» получил время для превращения в рыночную организацию, контролирующую местных операторов; в) Комитет освоил статус наблюдающей структуры и затем передал его восстановленному Министерству.

5. Заключение: предварительные итоги рыночных реформ в секторе, конец 1990-х гг.

Итак, в 1996–1998 гг. действия федеральных властей были направлены на восстановление «потерянного» контроля над работой сектора и утверждение власти «Связьинвеста» в регионах. Выделяются три взаимосвязанных способа консолидации регулирующих функций государства – организационный, экономический и политический. 22 января 1997 г. на конференции перед журналистами министр связи РФ подвел первые итоги восстановления власти «Связьинвеста»: «В настоящее время холдинг распоряжается всем пакетом акций и инструментами управления телефонными компаниями России»⁷⁵.

⁷⁰ Указ Президента РФ № 249 от 17 марта 1997 г. «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти РФ».

⁷¹ Умаров М. Александр Крупнов: В 2003 году в России будет 40–45 млн. телефонов // Коммерсантъ-Weekly. 1997. 17 мая.

⁷² «Все-таки министр и председатель комитета – это разные вещи... По положению, по статусу» [И1].

⁷³ Постановление Правительства РФ № 883 от 14.07.1997 г. «Об утверждении Положения о Госкомитете РФ по связи и информатизации».

⁷⁴ Постановление Правительства РФ № 265 от 28.03.2000 г. «Об утверждении Положения о Министерстве РФ по связи и информатизации».

⁷⁵ Бабич Д. Министерство связи довольно рынком // Независимая газета. 1997. 27 января.

Закономерно следует вопрос: что было дальше и действительно ли удалось восстановить «потерянный» контроль? Процесс трансформации в секторе продолжается до сих пор, что не позволяет сделать полные выводы о его конечных результатах. Однако наметим главные тенденции и дадим предварительную оценку преобразований [схема 2].

Основными результатами рыночных реформ на конец 1990-х гг. в секторе телекоммуникаций стали:

1. Проведение границы между государственным органом регулирования и рыночными организациями. В отличие от советского периода, Минсвязи отказалось от директивного управления сектором и не вмешивается напрямую в работу местных операторов. В отличие от первых лет постсоветского времени, оно не является бездействующим наблюдателем на рынке, а активно осуществляет свои регулирующие функции⁷⁶.
2. Введение новых требований работы рыночной организации и установление мер наказания за их неисполнение. В отличие от советского периода, местные операторы теперь не получают автоматическое право на предоставление услуг связи, а обязаны подтверждать его посредством лицензий и сертификатов используемого оборудования. Изменяется содержание работы Минсвязи, которое теперь использует механизмы сертификации и лицензирования как инструменты регулирования, а не прямого вмешательства. Вследствие этого на российском рынке телекоммуникаций действуют обязательные для всех правила работы (использования оборудования и предоставления услуг телефонной связи)⁷⁷.
3. Централизация прямого управления в руках рыночной организации («Связьинвест») и непрямого регулирования в руках государственной структуры (Госкомитета, с 2000 г. – Минсвязи)⁷⁸. Как результат, прекратились фрагментация отношений и самостоятельная деятельность местных операторов в вопросах инвестиций и закупок оборудования⁷⁹.

К каким практическим последствиям для развития сектора привело начало консолидации регулирующих функций государства? Прежде всего, были разработаны законы, регулирующие полномочия основных отраслевых агентов, приведена в действие система сертификации и лицензирования и утверждена власть центральных органов в лице «Связьинвеста» и Минсвязи. Более четкое осознание и оформление государственной политики по отношению к сектору способствовала его экономическому росту. Согласно мнению большинства аналитиков к 2000 г. в России сформировался развитый рынок

⁷⁶ «Есть региональные компании, есть Министерство связи, которое выдает лицензии и создает юридическую базу... «Связьинвест» занимается хозяйственной деятельностью. Министерство в это не вмешивается» [И2].

⁷⁷ «Так, в лицензии не будет написано о какой-нибудь услуге, например, пейджинговой связи или охранной деятельности, они придут и скажут: “Закон нарушаете. Идите, подавайте заявку о дополнительных услугах”... Если в лицензию дописываем что-то, деньги платим, тогда можем осуществлять хоть охранную деятельность. У них грозный инструмент – Связьнадзор. Они следят: вот, написано на этой АТС столько-то объема номеров – попробуй, прибавь! Обойти его нельзя, он пишет предписания, и это мощный рычаг государства» [И2].

⁷⁸ «Минсвязи – это та организация, которая определяет направление политики в отношении связи, а «Связьинвест» управляющую функцию на себя взял» [И1].

⁷⁹ «Мы самостоятельная организация, юридическое лицо, имеем свои банковские реквизиты. Ну, а дальше... дальше ограничения. «Связьинвест» следит за нами: идет развитие не в ту сторону. Например, раньше компания ставила телефонные номера, не думала, что будет дальше. Теперь «Связьинвест» нас регулирует в этом. Инвестиции нам добывает. Ну кто просто так деньги даст? Нужны гарантии, он их и дает» [И1].

телекоммуникаций, на котором представлены различные виды собственности. На сегодняшний день этот сектор является одной из наиболее преуспевающих отраслей новой российской экономики, демонстрируя высокие показатели развития и быструю окупаемость инвестиций⁸⁰.

Данные тенденции свидетельствуют об эффективности применения способов консолидации и успешных результатах восстановления власти государства в секторе. Была создана граница между «государством» (Минсвязи) и «рынком» (региональные «Электросвязи»). Являясь полурыночной, полугосударственной структурой, «Связьинвест» играет роль посредника между этими агентами и закрывает для Минсвязи возможность прямого вмешательства в деятельность операторов.

Таким образом, проведенное исследование показало, что *основной тенденцией постсоветского этапа истории сектора является начало консолидации регулирующих функций государства и становления его способности к эффективному регулированию рынка телекоммуникаций* [таблица 1]⁸¹.

Помимо этого вывода, в рамках работы также можно сделать замечания в адрес ставшей популярной в конце 1990-х гг. теории приватизации и слабости государства в России. Согласно этой теории история российских реформ представляется неудавшейся попыткой перераспределения общественных ресурсов, – слабого правительства, потерявшего контроль над принятием политико-экономических решений, и сильных социальных групп, обративших данное обстоятельство в собственную пользу⁸². Проведенное же исследование показало, что существует и иная интерпретация рыночных реформ, позволяющая посмотреть на этот период с позиции «консолидирующегося» государства – начального этапа формирования в России «сильного государства», способного к регулированию и контролю над рыночной организацией.

⁸⁰ Более подробное описание современного периода работы сектора и показатели его развития см.: Мильчакова И. Телекоммуникации в России: структурные реформы и повышение капитализации компаний // Вопросы экономики. 2001. № 7. С. 86-103; Rytsareva, Elena. The telecommunications sector: signs of liberalization and globalization, in: Segbers, Klaus (ed.) *Explaining Post-Soviet Patchworks*. Aldershot, Burlington, USA: Ashgate, 2001. Vol. 1. P. 228-243.

⁸¹ Конечно, существуют и недостатки современного государственного управления в секторе. Поскольку становление регулирующей роли государства является неоднозначным и длительным процессом, то, как правило, ему сопутствуют негативные моменты развития рынка. Для российского государства таким обстоятельством стало формирование «закрытого рынка» альтернативных услуг связи в различных регионах страны. См.: Голомолзин А.Н., Ломанова Н.В. О ситуации на рынках услуг сотовой связи // Вестник Министерства РФ по антимонопольной политике. 2000. № 1. С. 31-41.

⁸² Описание этих теорий см.: Бычкова О. Постсоветское рыночное реформирование: политэкономические концепции // ПОЛИС. 2001. № 6. С. 156-166.

Схема 1. Административная и технологическая модель отрасли связи, сектор телекоммуникаций/электросвязь в СССР

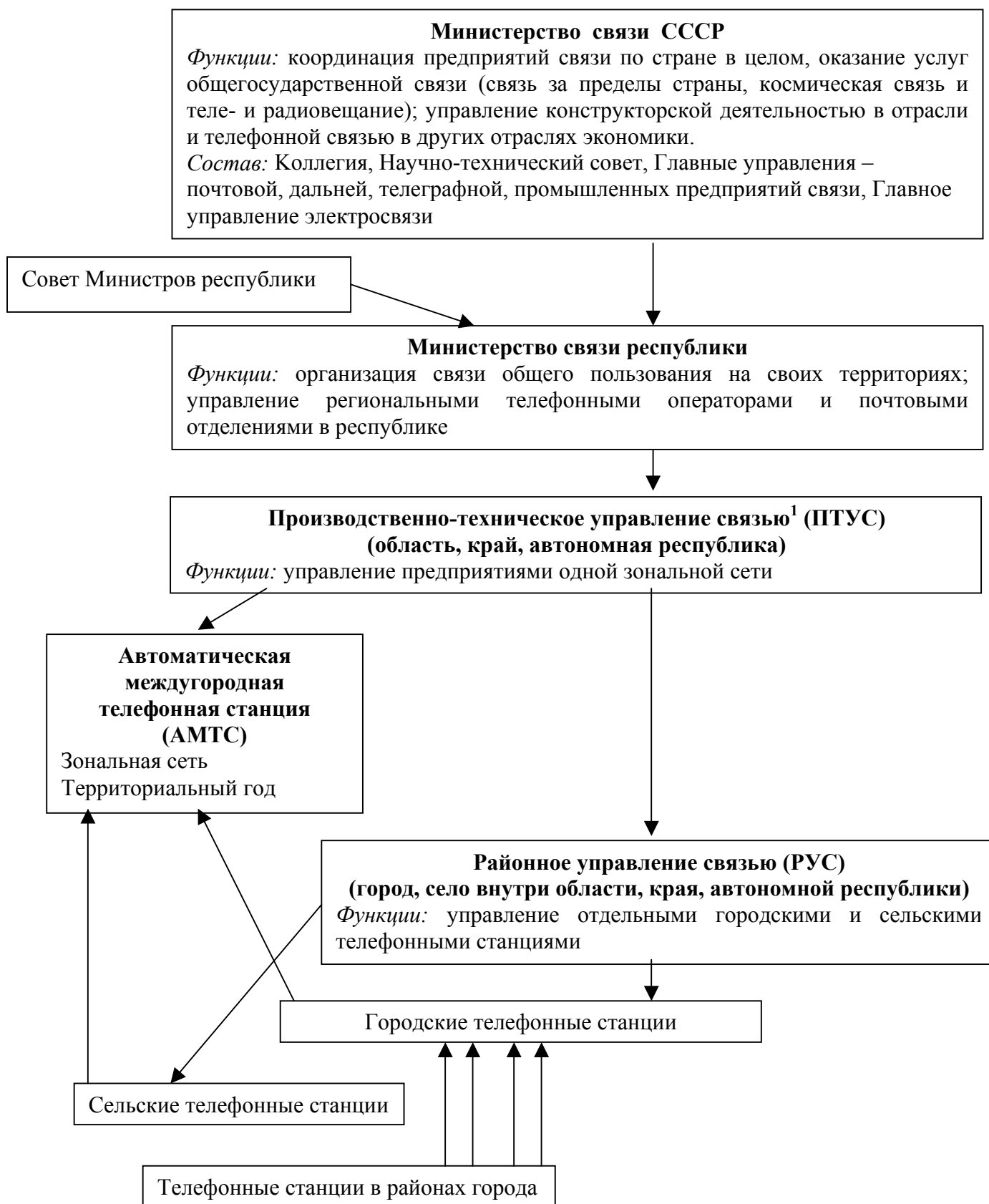


Схема 2. Модель управления и собственности в отрасли связи, сектор телекоммуникаций/электросвязь в России, 1992–2002 гг.

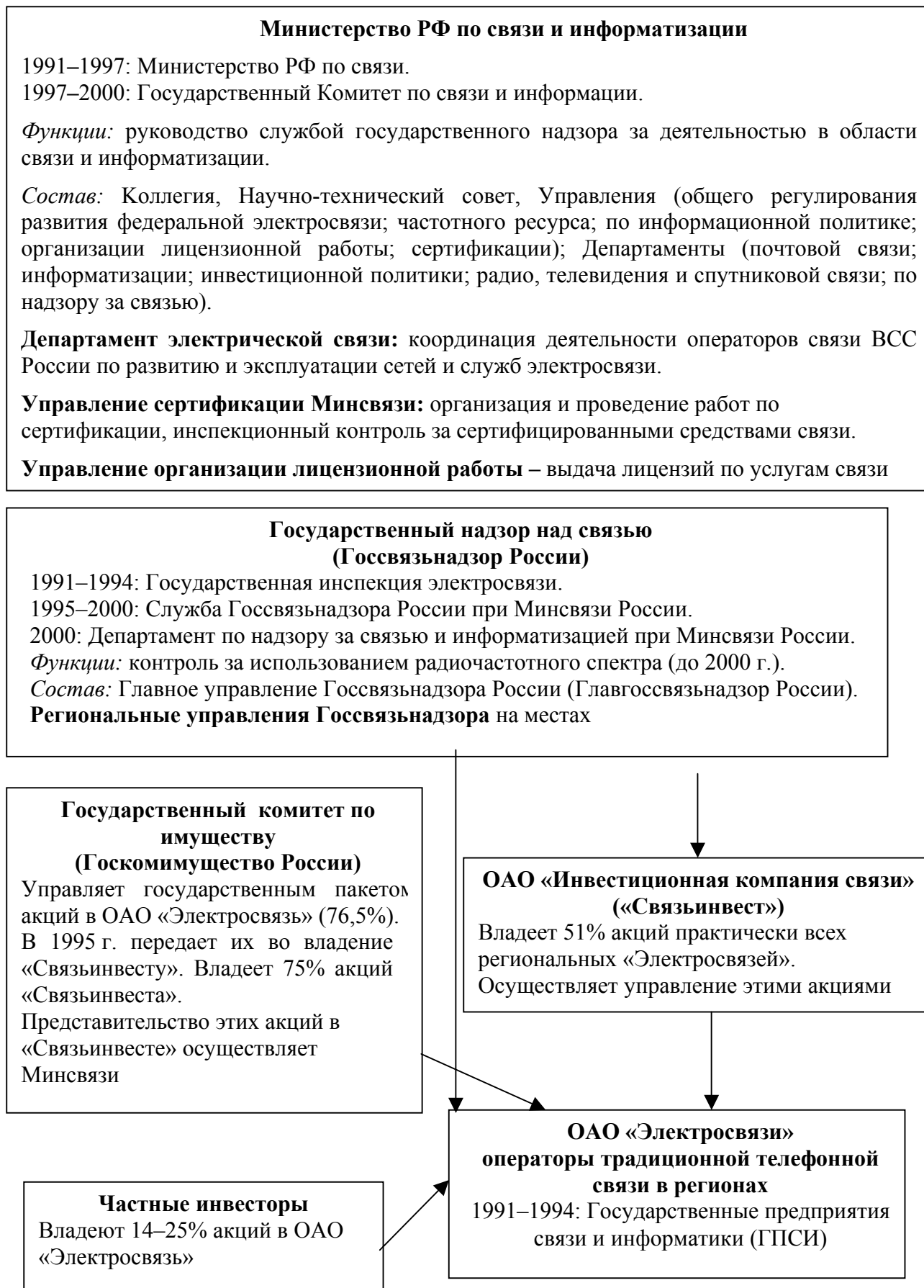


Таблица 1. Основные этапы консолидации государства в секторе телекоммуникаций, 1990-2002 гг.

Этап	Основные тенденции
1990–1992	Отделение от СССР; оформление прав собственности в отрасли связи
1992–1995	Приватизация предприятий связи; оформление их статуса как ОАО; создание «Связьинвеста» и первая попытка его приватизации
1994–1996	Потеря федеральными органами контроля над собственностью в автономных республиках
1996–1998	Восстановление утерянного контроля федеральных органов над сектором
1998–2002	Дальнейшие меры усиления «Связьинвеста»