

ПРОГРАММЫ ПРИВАТИЗАЦИИ 90-х годов<sup>1</sup>.

Приватизация государственной собственности в странах с развивающимися рынками в 90-х годах стала, видимо, переломным моментом в движении к формированию более однородного экономического пространства на все большей части земного шара. Процессы приватизации охватили страны с переходной экономикой как в их узком определении (стран Азии и Центральной и Восточной Европы, переходящих от плана к рынку), так и в широком определении – включая страны Латинской Америки и Азии, которые были частью глобального рынка и располагали широкой частной собственностью и до 90-х годов. Проблема успеха процессов приватизации 90-х годов является объектом широких исследований и острых дебатов. Во многом отношение к приватизации варьирует от страны к стране и зависит от критериев академических авторов, политиков или общественных деятелей; заявленных стартовых целей приватизации; прямых и побочных результатов применения различных технологий, влияния на экономическое развитие (например, преодоление транзитивных кризисов, привлечение иностранных инвестиций и т.п.) и апостериорной оценки.

Приватизация даже отдельного крупного предприятия обычно является политическим вопросом и темой для дебатов. Литература по приватизациям 90-х годов практически необъятна, а проблематика весьма диверсифицирована. Кроме того, экономическая программа любой страны (тем более приватизационная программа) весьма различно оценивается наблюдателями извне и соотечественниками, для которых за каждой такой программой стоит накал политических страстей. Естественно, нет двух совпадающих программ приватизации как по их целям, правовым и экономическим условиям, так и технологии реализации и результатам. Поскольку обзор всех программ и даже их классификация в общем выходят за пределы книги, нами будет предпринята попытка сузить фокус главы до реалистического объема исторического материала.

---

<sup>1</sup> Автор выражает благодарность А.А. Астаповичу, С.А.Васильеву, Б.В.Кузнецову, А.В.Полетаеву и А.Е.Шаститко за их тонкие и глубокие замечания при обсуждении данной темы.

В данной главе невозможно охватить все вопросы от целей при проведении приватизации в тех шести важных странах, которые стали селективным полем анализа в данной монографии, до оценки их результатов. В нашем случае мы не пытаемся детализировать социально-политических причины и последствия специфических приватизационных программ. В частности мы не в состоянии проанализировать такие важнейшие аспекты приватизации, как формирование – в результате приватизации - эффективного хозяина и качество корпоративного управления, неравномерность распределения собственности, влияние на социальную жизнь, коррупцию и т.п.

Целью данной главы является рассмотрение эволюции программ приватизации в течение трех периодов 90-х годов, фактические роль и статус иностранных инвестиций. Важно отметить, что именно приватизация является ключевым моментом перехода от планового к рыночному хозяйству, определяющим какие социальные, политические элементы старого общества получают контроль над общественным богатством в целях его личного владения и использования. Либерализация и открытие экономики стали процессами, которые постепенно все шире охватывают как развитые, так и развивающиеся страны. Макроэкономическая стабилизация стала важнейшим аспектом экономической жизни едва ли не большинства стран мира. Различия в характере и глубине проблем в этих трех сферах варьируют от страны к стране и не являются чем-то специфически присущим только переходному периоду от плана к рынку. Разумеется, начальному этапу перехода присуща необходимость огромной по масштабам либерализации и открытости. Но именно приватизация и смена системы собственности определяет суть трансформации, характер формирующегося капитализма и его институциональной основы. Вряд ли, например, требует доказательств связь приватизации и последующей структуры собственности, характера корпоративного контроля и финансовых рынков.

Вопрос о целях и результате приватизации крупной собственности в различных странах не является темой этой работы, но определяет «кривую обучения и распознавания образов» всеми участниками процесс.. Мы предполагаем, что эволюция подходов к этому ключевому процессу на протяжении десяти-

двенадцати лет предполагает постадийную функцию обучения на стороне как политиков странах с формирующимися рынками, так и внешних аналитиков. Мы предприняли попытку упростить анализ и отчасти формализовать его по нескольким критериям, частично поддающимся количественной оценке. В конечном итоге мы бы хотели выяснить, насколько процесс приватизации крупных (потенциально прибыльных) предприятий представлял собой единый процесс в мире, направленный на формирование рыночной экономики. Вряд ли существует большое различие мнений в отношении необходимости быстрой массовой приватизации малого и неприбыльного (в плановом хозяйстве) бизнеса<sup>1</sup>. Институциональной основой современного рыночного капитализма, наверное, остается мелкая и средняя собственность в пределах от жилья до семейных компаний в сельском хозяйстве, услугах или производстве товаров. Наиболее серьезные проблемы как показывает новая дискуссия 2002 года в западной прессе были и остаются проблемы эффективного управления крупными предприятиями, компаниями в интересах собственника и особенно рассредоточенных акционеров, которые индивидуально не могут контролировать свои инвестиции в ценные бумаги разного рода, а коллективный контроль упирается в решение проблемы безбилетника, с одной стороны, и асимметричного распределения информации в пользу менеджеров, с другой. Таким образом, мелкие акционеры зависят от менеджеров, советов директоров и аудиторов. Поэтому фокус дальнейшей работы относится к проблеме приватизации крупных предприятий, потенциально прибыльных, обладающих ресурсами для оценки своего будущего, от характера функционирования которых (то есть качества экономических решений менеджеров) зависит в значительной степени эффективность многих отраслей и национальной экономики в целом.

Мы исходим из того, что вряд ли та или иная страна могла бы иметь положительные эффекты в связи с приватизацией по многим критериям одновременно в течение длительного времени. Нелегко было бы четко выделить указанные эффекты на фоне макроэкономических потрясений этого бурного десятилетия. Однако разумно предположить, что должны быть некоторые положительные результаты (или наоборот), которые символизировали бы прогресс

эффективного хозяйствования после приватизаций и объясняли бы смену подходов к приватизации на протяжении 90-х годов. Тем самым практические – и частично поддающиеся количественной оценке - критерии успеха приватизации будут едиными для всех избранных стран: стабилизирующее воздействие на бюджет (доходы от приватизации), приток прямых (частных портфельных) иностранных инвестиций ), и капитализация на фондовой бирже (спустя 5-6 лет после приватизации и не в период кризиса), и наконец, устойчивый экономический рост после проведения ключевых (массовых) приватизаций. Среди других важных критериев успеха приватизации в начале 90-х годов часто упоминалось формирование широкого слоя собственников акций, однако этот критерий постепенно был «потерян» в дискуссиях. Недостаток статистических данных не позволяет нам использовать его в этой работе, хотя это помогло бы установить более четкую связь между первоначальными надеждами и фактическим исходом переходных преобразований.

Периодизация, принятая в данной монографии в основном соответствует приватизационным программам рассматриваемой группы стран. Можно выделить стартовую ситуацию к началу перехода (1989-1990 гг.), начальный этап приватизационных процессов, когда они параллельно шли в развитых странах (Япония, Новая Зеландия, недавние приватизации в Великобритании и Франции), что оказывало значительное влияние на процессы трансформации собственности. Тенденция к приватизации приобретала все более широкое звучание как практическая необходимость (Р.Вернон, 1988): «Важность прагматических соображений в объяснении приватизационного тренда стала очевидной также в рыночных экономиках»<sup>ii</sup>.

Вашингтонский консенсус безусловно включал в себя быструю масштабную приватизацию, но не специфицировал ее средства и методы. Поэтому рубеж 90-х годов – до Мексиканского кризиса декабря 1994 охватывает ряд масштабных событий в области приватизации. Важным отличием российской ситуации можно считать операцию 1995 года «долги на акции», которая весьма естественно завершила раздачу собственности в России<sup>iii</sup>. В целом же в мире именно этот период послужил полигоном для экспериментов с массовыми схемами передачи

собственности, которые в ряде стран считались необходимыми, и могут быть охарактеризованы как «большой скачок». В этот период определились принципиальные подходы к трансформации в переходных странах, а страны Центральной и Восточной Европы (кроме СНГ) в целом вышли в фазу роста.

Второй рассматриваемый нами подпериод между Текиловым и Азиатским кризисами может быть охарактеризован как успех традиционной приватизации в условиях роста мировой экономики и финансовых рынков. Основные шаги по трансформации собственности в переходных странах были уже сделаны, и началось развитие экономики стран на новом фундаменте частной собственности.

Наконец, третий период - после 1997-1998 года – закрепляет тенденции 90-х годов на базе накопленного опыта и в условиях замедления роста мировой экономики. Приватизационные процессы в этот период продолжают, но эксперименты 90-х были закончены. Соответственно, мы попытаемся рассмотреть ту развилку путей приватизации, которая стояла перед реформаторами и мировым сообществом в начале десятилетия трансформации, какие пути были выбраны для ее решения и как фактические события на протяжении трех периодов формировали отношение к ее методам, методам и широте привлечения иностранного капитала.

#### *А. Потребность в приватизации - время выбора.*

К концу 80 - началу 90-х годов сложились политические условия и объективная потребность в проведении разгосударствления как в странах, входивших в период трансформации от плана к рынку, прежде всего в быв. СССР и ЦВЕ. Одновременно экономические трудности (инфляция и низкие темпы роста) 80-х в Латинской Америке и ряде других стран поставили вопрос о микро основаниях развития. И приватизация оказалась как бы очевидным отличием развитых стран ОЭСР с их высокоэффективной экономикой и, например, стагнирующими к этому моменту странами СЭВ. Уже тогда были видны различия будущих судеб стран «социалистического блока» в Европе (Л.Григорьев, 1990): «Процессы радикальных социально-экономических преобразований на востоке Европы фактически привели уже сейчас к разделу СЭВа на две хозяйственные зоны. Так что в Европе теперь можно выделить три зоны. Ко второй – условно центральной – можно отнести ГДР,

Польшу, Венгрию, Чехословакию, Югославию, а также, возможно, и три Прибалтийские республики СССР независимо от их политического статуса. Эту зону от первой (западноевропейской – ЛГ) отличает не только более низкий уровень технологий, но и качества рабочей силы (с учетом сложившегося уровня трудовой этики и интенсивности труда). ...В целом страны «центральной» зоны станут, по всей видимости, своего рода мостом между рыночной зоной и востоком континента. На опыте этих стран можно будет (частично и сегодня) рассчитать шаги по стабилизации нашей экономики, оценить пути и темпы разгосударствления, а также формирования рыночных институтов и механизмов. ... Путь к рынку стран третьей зоны – СССР, Болгарии, Румынии – будет, несомненно, более длинным.»

Для большинства реформаторов приватизация выглядела как необходимая практическая мера в области экономики для того, чтобы уйти от «коммунистического прошлого» и гарантировать необратимость политических преобразований. Для мирового сообщества идея приватизации стран «коммунистического блока» выглядела как абсолютное благо, независимо от техники и отдаленных последствий приватизации. Призыв Международных финансовых организаций к реформам полностью соответствовал реальным экономическим потребностям и тому, что можно было бы назвать историческим «большим приватизационным окном возможностей» в странах с переходной экономикой.

В целом за 80-ые годы в мире было приватизировано 6 800 предприятий, в том числе 2000 в развивающихся странах (Kikery S., 1992, стр.2). Основным практическим уроком из приватизации в развитых странах 80-х годов (М.Тэтчер, французской) было проведение сложных переговоров о передаче больших комплексов национальной собственности в руки стратегических инвесторов по возможности за хорошую цену. При этом учитывалась способность потенциального приобретателя управлять сложными (по существу отраслевыми) системами. Основной практически достигаемой целью таких приватизаций было сокращение обязательств бюджетов (определенные доходы), а также надежда на повышение качества управления большими устаревшими государственными

компаниями. Цели и средства их достижения находились в определенном соответствии. Возможные ошибки оценки стоимости компаний и их перспектив могли быть смещены в пользу покупателей для повышения спроса, но необходимость «разгрузки» бюджета и управления страной давали дополнительный уравнивающий фактор, делавший приватизацию крупных компаний общественного сектора эффективной. Преимущество приватизации крупных компаний «по одной» при существующем рынке капитала и устоявшихся правах собственности (соответственно корпоративном управлении) были очевидны, равно как и сложность перенесения этого опыта в развивающиеся и переходные страны. Соображения, что британская приватизация за десятилетие дала лишь 600 (!) случаев передачи предприятий, на наш взгляд, не выдерживают критики, поскольку речь шла о весьма сложных экономических объектах. Качество приватизации должно в конечном итоге соответствовать характеру объекта приватизации с тем, чтобы обеспечить его эффективное функционирование.

Пожалуй, квинтэссенцией подходов Международных Финансовых организаций того времени стала книга Дж. Неллиса, М. Шерли и С.Кикери «Приватизация. Уроки опыта», в которой был дана таблица 1, описывающая по существу институциональные условия для эффективной приватизации.

Таблица 1.

Страновые условия	Условия на (среда) предприятиях	
	Конкуренция	Не конкуренция
Высокая способность регулирования; Хорошие рыночно ориентированные условия	Решение: Продавать	Решение: Обеспечить и создать необходимую регулятивную среду, Потом рассматривать продажу
Низкая способность к регулированию; Недостаточно рыночно ориентированные условия	Решение: Продавать с вниманием к условиям	Решение: Рассмотреть приватизацию или управленческие договора; Установить рыночно

условия	конкуренции	ориентированную политику Установить адекватную регулятивную среду; Потом рассмотреть продажу
---------	-------------	---

Источник: Kikery S, Nelis J., Shirly M., 1992, p.5.

В развивающихся странах с рыночной экономикой (особенно в Латинской Америке) рубеж 80-90 годов был отмечен новыми попытками стабилизации и борьбы с гиперинфляцией после выхода из острого периода долгового кризиса. Приватизация была на повестке дня, а препятствием для нее были политические интересы, интересы профсоюзов и популистских (левых) движений, авторитарных правительств. Шаги к приватизации крупной государственной собственности в Латинской Америке выглядят из России как относительно «легкие». Однако даже после ряда чилийских экспериментов (включавших по ходу дела частичную ренационализацию и новую приватизацию) потребовалось время и серьезные макроэкономические стимулы, чтобы сдвинуть с места программы приватизации. Нужно было переступить через историю «гордости» предприятиями государственного сектора, признать необходимость и допустимость прихода иностранных инвесторов в широких масштабах как по бюджетным, так и по управленческим основаниям. Фактически в 1990 г. уже были приняты и начали действовать масштабные программы традиционного типа (продажа по одной) в Аргентине и Бразилии. А рядом в центре Европы «Тройханданштальт» продавал активы всей ГДР. Таким образом, внешний фон и международный опыт к началу 10-летия перехода давал довольно четкую ориентацию на продажу компаний по одной, а тем самым и решение не только проблем прав собственности и управления, но и бюджетных и долговых проблем.

В отношении осмысления проблем приватизации развивающихся и переходных стран его открывает работа четырех международных организаций “A Study of the Soviet Union”, опубликованное в феврале 1991 года. Оно отражало значительный опыт 80-х годов в развитых странах и давало весьма взвешенные рекомендации по способам проведения приватизации в СССР (том 2, стр. 277-278), в том числе: четкое определение начального собственника, чтобы избежать споров потом;



составление планов приватизации, включая финансовые и иные аспекты;  
избегать приватизации в пользу лишь рабочих групп, с исключением тех или иных претендентов;

увязать приватизацию с демонополизацией и т.п.

Потребность в приватизации стран Центральной и Восточной Европы в 1989-1991 года широко обсуждалась как теоретическая проблема, ее роль была признана, но средства и способы ее были далеки от ясности. Главным была совершенно иная политическая роль приватизации в переходе от планового хозяйства к рынку и от советской системы к демократии западного типа. С позиций сегодняшнего знания возможны различные интерпретации событий десятилетней давности. Возникает вопрос об информированности и возможности предвидения участников событий. Мы полагаем, что участники дискуссий (внутри стран с переходной экономикой и внешние консультанты) о судьбах переходных экономик понимали как базисные принципы приватизаций, так и практические результаты приватизаций 80-х годов. Одновременно смещение старой номенклатуры (особенно в Центральной и Восточной Европе) и «возврат» собственности народу выступали воплощением идей новой демократии как контраста к контролируемой демократии советского типа. Любая приватизация заведомо не может иметь характера равномерной, справедливой раздачи активов по какому бы то ни было простому принципу всем членам общества. Разумеется, в тот период на этой мысли никто не фокусировался – речь фактически шла о своего рода «мгновенной национализации производственных активов у номенклатуры» с последующей приватизацией. Оппозиция (пусть слабого) гражданского общества партийно-государственной номенклатуре в странах Центральной и Восточной Европы давала, видимо, достаточно легитимности массовым схемам приватизации. Это оказало огромное влияние на страны бывшего СССР, которые начали процессы трансформации примерно на 2 года позже своих западных соседей. Это привело к переносу ряда подходов и методов трансформации в существенно другие (за исключением стран Балтии) условия, а главное, до того, как какие ли бы практические уроки могли быть извлечены из опыта эта региона (что, естественно, потребовало бы лага в 4-5 лет).

В СССР проблема приватизации приобрела официальный статус в ходе дискуссий 1990 года, начиная с марта 1990 (семинары в Вене и Шопроне), и включали программу «500 дней»<sup>iv</sup>. Она оказалась первой официальной программой, которая не ставила своей целью «улучшения социализма», а намечала широкую приватизацию традиционного типа по средствам ее реализации («Переход к Рынку», 1990 г., стр. 72-76)<sup>v</sup>. В этой программе важность приватизации имущества и предприятий в стабилизационных усилиях была заметно выражена. Это не затемняло исключительно важную роль, которая придавалась приватизации как важнейшему элементу трансформации экономической структуры и общества на пути от плана к рынку и демократии. Характерно, что при давлении популистских сил внутри СССР и потом России в пользу "раздач разного типа" сторонники радикальной трансформации от плана к рынку до весны 1992 года сами, строго говоря, не рассматривали массовые ваучерные схемы (см. S.Aleksashenko and L. Grigoriev, 1991) в практическом плане. Более того, о крайней мере автор этой работы и Е.Г.Ясин выступали против вариантов раздачи еще в 1991 году<sup>vi</sup>.

Характерно, что наиболее трезвые голоса в отношении опасности раздач принадлежали таким авторитетам, как Я.Корнаи. Он писал в 1990 году по поводу приватизации: «Было сделано предложение о том, чтобы государственное имущество было распределено среди населения по праву гражданства. Каждый гражданин имел бы право на частицу капитала, с помощью которого он был начал заниматься предпринимательской деятельностью или продал бы причитающуюся ему часть. По мнению автора это заблуждение. Оно ассоциируется с тем, как будто внезапно умер отец всех нас – государство и мы – его дети, оставшиеся сиротами, поровну делим между собой его наследство. Однако государство существует: аппарат обязан тщательно заботиться о порученном ему имуществе до тех пор, пока не будет необходимых гарантий того, что оно попадет во владение такого собственника, который будет ему лучшим хозяином. Ударение делается не на распределении, а на том, чтобы собственность действительно попала в руки лучшего хозяина» (Я.Корнаи, 1990) Изложенный подход указывал на ограничения в выборе методов и целях приватизации. Передача собственности без установления адекватной рыночной среды и ориентированного на прибыль поведения новых

хозяев делает резко затрудняет достижение (во всяком случае в пределах, ощутимых основной массой участников переходных процессов) главную цель трансформации – создание эффективной рыночной экономики в сколько-нибудь сжатые сроки.

Ведущие эксперты Мирового банка в работе, выпущенной летом 1992 г. (до запуска в работу массовой ваучерной схемы в России), касаются схем массовой раздачи собственности очень осторожно, признают неизбежность ошибок и проповедают экспериментирование со схемами приватизации и гибкость. Они пишут (С.Кикери и др., 1992, стр.12): «...хотя набор оптимальной тактики для бывших социалистических экономик, может быть, еще не ясен, общая стратегия для достижения целей этих стран при данных обстоятельствах очевидна: приватизировать, приватизировать всеми возможными путями, которые поощряют конкуренцию; и применять такие методы, которые делают больше, чем приватизируют фирмы по одной, включая трансформацию всех предприятий в акционерные компании.<sup>vii</sup>» Фактически это призыв сделать радикальный шаг к массовому акционированию госпредприятий и - по польскому примеру - позаботиться о развитии конкуренции, но весьма осторожны в выборе выражений по поводу собственно массовой приватизации выражали определенные опасения: "Формы массовой приватизации, которые передают значительные доли акций рабочим, могут замедлить полную приватизацию, отпугнуть частных инвесторов, иностранных и национальных, или создать в будущем трудности для лидирующего или преобладающего инвестора". В то же время они несколько наивно верили в равноправие предложенных массовых схем и беспокоились о судьбе управленческих навыков номенклатуры (там же, стр. 77-78): «Они (массовые схемы – ЛГ) равноправны, поскольку по предложенным схемам все или большинство населения получит акции даром или шанс получить акции по низкой цене – хотя можно поспорить против российского предложения на том основании, что только те, кто работает на состоятельных фирмах, получают акции хоть с какой-то ценностью. Массовая приватизация отложила бы, если не совершенно предотвратила, аккумуляцию собственности номенклатурой. (Это было бы потерей, поскольку номенклатура имеет наилучший управленческий потенциал.)»

Разумеется, предположение об отставке номенклатуры от управления и равенство получателей ваучеров выглядят с позиции 2002 года несколько странно.

Теоретическая дискуссия рубежа 80-90-х годов была навеяна ощущением трудности ухода от планового хозяйства и социалистической системы. Она была сосредоточена на общих проблемах перехода, на самой политической возможности радикального перехода. «Революционность» ситуации захватила, видимо, участников процесса до такой степени, что обсуждения способов реализации преимуществ рыночного хозяйства, частной собственности на практике осталась в большой степени или вне фокуса участников или в области само собой разумеющегося. Небольшое количество учебников, в которых доминирует неклассический подход с его предпосылками полной рациональности экономических субъектов, нулевыми транзакционными издержками (ослабляемой лишь в качестве гипотезы к случаю), и явно ограниченные знания в области институционального составляли базу при выборе решений, которые определили судьбу переходного периода в такой ключевой области как отношения собственности. Главным достижением того переломного момента стало осознание необходимости перехода к рынку и приватизации. В большой степени квинтэссенцией логики того периода можно считать «10 заповедей» Вацлава Клауса 1993 года, в которых меры макроэкономического порядка и политико-экономические соображения доминировали, а институциональные соображения были представлены, пожалуй, лишь одним пунктом: «экономическая реструктуризация требует широкой приватизации»<sup>viii</sup>.

В заключение отметим, что литература того времени содержала удивительно мало ссылок на важности адекватного корпоративного управления как приводного звена между собственником и принятием эффективных экономических решений на предприятии. Эффективность рынка и частной собственности в реформаторских процессах выглядели самоочевидными, вероятный «возврат на инвестированный политический капитал» в форме экономического роста ожидался немедленно. Наконец, мало внимания было уделено транзакционным издержкам собственно процесса приватизации и важности временного фактора в институциональном аспекте – как много времени возьмет формирование эффективного собственника и

конкурентных рынков. Фактор времени оставался увязан с политическими аспектами трансформациями – «окнами возможностей». Таким образом были заложены предпосылки для массовой быстрой приватизации в ряде стран, которая создала важное историческое разветвление в жизни стран с переходной экономикой, которое определит характер трансформации и особенно институциональное развитие рыночной экономики на поколение.

*Б. Начало 90-х годов – старт приватизации.*

Выбор рубежа 80-90 годов на поколение определил различие экономических проблем стран с переходной экономикой, расхождение принципиальных методов приватизации обусловило огромную массу различий в последующем развитии стран. Эти различия охватывают прежде всего права собственности, структуру и прозрачность (или непрозрачность) отношений собственности и фактических собственников, характер корпоративного управления. Соответственно, представляется непродуктивным обсуждать специфику сложившегося впоследствии типа корпоративного управления в странах с переходной экономикой как совершенно самостоятельное явление – вне такого исторического аспекта, как характер приватизации основной массы активов этих стран.

Дж. Неллис (2001б) отмечает, что первичным фактором в пользу быстрой приватизации в кругах реформаторов и их советников в начале 90-х годов рассматривалась необходимость предотвратить возврат коммунизма. Вторым по важности шла необходимость предотвратить «грабеж» предприятий менеджерами, остающимися без контроля какого бы то ни было собственника<sup>ix</sup>. Интересно, что последнее не навело большинство авторов того периода на ту мысль, что способ приватизации и все сопутствующие институциональные аспекты будут иметь критическое значение для того, чтобы решить вторую проблему как в ходе приватизации, так и после нее.

Россия вновь (как это нередко случалось в 20 веке) приняла на себя роль экспериментатора по нетрадиционным технологиям социальных экспериментов, что отражало политическую ситуацию внутри страны. Угроза популизма особенно

серьезно проявлялась именно в дебатах по приватизации с сильными популистскими тенденциями прямой раздачи предприятий рабочим<sup>x</sup>. Фактически во всем сообществе переходных стран шел поиск путей, каким образом добиться эффекта формирования рыночного хозяйства на базе конкуренции и частной собственности. Одновременно пытались определить, как с помощью дополнительных мер избежать конфликта с трудящимися слоями общества (предположительно левыми по настроениям) по знаменитому в марксизме вопросу «о собственности на средства производства». Неприемлемость замыкания контроля внутри предприятий была очевидна всем, включая тех, кто рассчитывал получить контроль над приватизированной собственностью в будущем.

Мы исходим из того, что как директорский, так министерский уровни советской номенклатуры считали производственные активы страны своим «законным объектом» распоряжения и пользования. Их бы устроила любая реформа (как потом и оказалось), в которой способ передачи собственности во владение не входил бы в конфликт с фактическим сложившимся использованием и распоряжением активами (и особенно кассовыми потоками). Первое распределение производственных активов СССР в частное распоряжение и пользование директоров прошло еще при М.С. Горбачеве по «Закону о социалистическом предприятии» 1989 года, так что приватизация могла бы означать де факто своего рода предварительную «национализацию». Мы отмечали в 1991 году, что приватизация в СССР могла бы в сущности включать в себя де факто национализацию скрытых прав распоряжения и пользования старого директорского корпуса (см. L. Grigoriev 1991/1992).

В странах Центральной и Восточной Европы радикальная и быстрая политическая трансформация быстро привела к смещению министерского и значительной части директорского корпуса, части которого не удалось «унаследовать социалистическую собственность». В Китае и Вьетнаме разгосударствление пошло сверху путем коммерциализации государственных предприятий. Венгрия сразу пошла по пути традиционного (латиноамериканского по нормам 90-х годов) подхода к приватизации со значительным иностранным участием.

В России в силу популистского давления сторонники приватизации были ориентированы не на глубокий анализ связи способов и технологии приватизации с ее основными целями, а на борьбу с популистскими попытками закрепления контроля над предприятиями и полного выхолащивания данной реформы. Можно предположить, что это была первая попытка старого менеджмента советских предприятий по существу формально закрепить результаты приобретения ими в 1988-1989 гг. права контроля на предприятиях.

Политическая важность приватизации для обеспечения глубокой трансформации общества в переходном периоде наложила отпечаток на всю логику поведения политиков-реформаторов и сместила оценки внешних наблюдателей и советников. Самые прогрессивные политики не свободны от своего общества, так же как и международные академические советники не могут остаться беспристрастными, когда перед ними стоит выдающаяся задача трансформации коммунистического общества, а средства ее неизвестны.

Именно попытка использовать приватизацию для решения политических проблем трансформации породила новую невиданную проблему: как приватизировать «сразу все». Видимо, начальное стремление реформаторов ЦВЕ к быстрой массовой приватизации было связано с желанием достичь точки «невозвращения» к социализму. Однако трудно найти специальное исследование, которое определяло бы, насколько частнособственнические инстинкты должны были быть включены для достижения этой цели за пределами малой и средней собственности, чтобы обеспечить социально-политическое закрепление поворота от социализма к демократии и рынку. Здесь различие целей немедленно повлекло за собой различие инструментов.

В конечном итоге Польша, которая стала региональным лидером в изобретении ваучеров и ваучерных фондов, так их никогда и не применила. Идея, которая была положена в основу польской приватизации, носила двухступенчатый характер и предполагала распределение акций ведущих 200 национальных компаний между несколькими инвестиционными фондами. Именно (вторичные) акции последних должны были быть распределены между гражданами. Фонды потом могли конкурировать между собой за клиентов<sup>xi</sup>. Оставляя в стороне незначительность

выигрыша среднего гражданина и громоздкость схемы, остается неясным, почему фонды управляли бы предприятиями лучше старых министерств. Чехословацкая ваучерная приватизация представляла собой замкнутую компьютерную игру, но не дала искомым результатов с точки зрения появления эффективного собственника<sup>xii</sup>. Эстония и Монголия в значительной мере исчерпали круг экспериментаторов с массовыми ваучерными системами.

Основная масса западной литературы была, естественно, ориентировала на постепенную традиционную продажу собственности в переходных странах. Таким образом, в начале 90-х годов потребности стран выдвинули различные задачи перед правительствами стран, на которые легла ответственность за проведение реформ трансформационного характера (Центральная и Восточная Европа и быв. СССР) с одной стороны, а с другой - в странах со «старыми» сложившимися рыночными системами, которые испытывали макроэкономическую нестабильность (страны Латинской Америки, Турция). Разнообразие методов приватизации по странам указывает на то, что не было какой-либо единой, навязанной извне модели. Скорее наоборот, МФО поддержали в каждой стране переходной экономики тот вариант приватизации, на который пошли внутренние круги реформаторов в каждой стране. Иными словами, общее послание МФО представителям реформаторских кругов в странах с развивающейся экономикой выглядело так: «обеспечьте достоверность обещаний, что реформы будут необратимыми, опираясь на то, что Вы умеете и можете делать».

В традиционных приватизационных процедурах упор делался на максимизации цены реализации имущества, сокращении расходов (субсидий) бюджета на обычно убыточные компании госсектора, снижении задолженности самой компании (часто с ее предварительной реструктуризацией) и способности нового собственника обеспечить высокопрофессиональное управление. В этом собственно и заключалась непосредственная краткосрочная связь приватизации крупных государственных компаний и с государственными бюджетами. В долгосрочном плане большее значение имеет повышение эффективности управления, процессы реструктуризации и т.п. Большинство переходных экономик имело тяжелые фискальные и долговые проблемы к началу рассматриваемого периода, и они



попытались решить их в 90-х годах в частности путем продажи компаний. Это относится к латиноамериканским странам и Венгрии.

Польша получила поддержку от мирового сообщества в форме известного списания долгов на 50% как стимул перехода к рыночной экономике. В известной мере стабильная ситуация в переходных странах отмечалась в Чехословакии. Эти две страны, строго говоря, могли позволить себе эксперименты и оттяжки с приватизацией. Турция вела широкую приватизацию смешанными методами на микроуровне как часть макростабилизационных усилий. В материалах Мирового банка конца 1992 года отмечалась необходимость высокой и постоянной политической поддержки массовых схем приватизации, ставя в положительный пример Чехословакию и в отрицательный пример Польшу, в которой фрагментация политических сил затормозила одобрение начальной программы (массовой) приватизации в парламенте.

Заем на техническую помощь Российской Федерации в проведении массовой приватизации (40 миллионов от МБРР и 90 миллионов долларов от ЕБРР), предоставленный в декабре 1992 года, ссылаясь на огромные размеры страны и подчеркивал необходимость быстроты в реализации приватизации. Наиболее полный документ, отражавший намерения реформаторов 1992 года содержал указание на то, что «...контрольные пакеты акций весьма значительной части приватизированных предприятий, особенно на начальном периоде, будут находиться в собственности членов трудовых коллективов»<sup>xiii</sup>.

Проект МБРР упоминал ваучерную систему и инвестиционные фонды (которые не сыграли столь значительной роли в России) с опорой на чешский опыт, хотя российская система серьезно отличалась от чешской уже на стадии планирования. В целом, хотя проект содержал почти все необходимые в таких случаях соображения о транспарентности, необходимости конкуренции, реструктурировании, списании долгов и равных правах иностранных инвесторов и даже формах «corporate governance» со стороны государства на переходном периоде, он оставляет несколько важных пунктов незатронутыми. Во-первых, описание российской системы приватизации явно выглядит сложнее, чем оно было на самом деле. Во-вторых, не учитывались риски применения впервые ваучерной

системы в таких масштабах, никогда ранее не опробированной, и возможные последующие проблемы. И, в-третьих, вопросы характера собственности и «corporate governance» после приватизации почти не были затронуты. Можно сказать, что общее желание реформаторов и их сторонников за рубежом совпало на максимизации основного параметра – скорости приватизации определенного объема (критической массы) национальных активов. Остальные проблемы были оставлены на решение в ходе эксперимента. Иными словами, по умолчанию предполагалось, что скорость реформ – это достаточное условие их необратимости. Отметим, что серьезного анализа проблемы, какова критическая именно масса активов (и каких), делающая процесс необратимым, всерьез не проводилось. Например, вопрос о необходимости приватизации жилья, предприятий торговли, сферы услуг и автомобильного транспорта, расширение условий для развития мелкого предпринимательства и фермерского хозяйства в особенности, не вызывал каких либо споров и сомнений. Удивительно скорее то, что не было серьезной дискуссии, насколько приватизация экспортных рентабельных предприятий методом раздачи способствует укреплению рыночного хозяйства, учитывая (как показывает опыт Великобритании, Франции и других стран), что ренационализация крупной прибыльной собственности представляет собой относительно простое дело и легко поддерживается популистскими движениями вне марксистского контекста.

Различие проблем различных групп стран с различными основаниями было очевидным, поиск решений происходил в сравнительно узком временном коридоре. Было очевидным, что традиционная приватизация может решить часть проблем, но не все проблемы перехода. В частности оставалась проблема создание не столько эффективного собственника, сколько собственника, который защищал бы вновь обретенную добычу – часть государственной собственности - от поползновений левых. На выходе этих дискуссий и оказалась та гигантская развилка, которая снова поставила Россию в особое положение среди переходных стран по правам собственности и поведению бизнеса, хотя задача перехода к рынку

состояла объективно к возврату «на магистраль», с которой страна сошла в 1917 году.<sup>xiv</sup>

Именно в этот период выделилось два направления в подходе к приватизации: традиционное с продажей собственности; и попытки разом решить проблему приватизации, передачи прав собственности, создания эффективного хозяина. Ваучерные схемы, изобретенные для стимулирования рабочих в ограниченных размерах как важных участников процесса производства (stakeholders), были генерализированы для применения сразу на всей массе собственности. Если в Чехии ваучерная схема совмещалась с широким прагматизмом в отношении продажи предприятий, то в России практически не рассматривались смешанные прагматические подходы к различным видам отраслей и предприятий с целью получить бюджетные доходы, привлечь некоторое количество иностранных инвесторов и т.п. Три официальные метода приватизации в России, несмотря на их кажущиеся значительные различия, не содержали возможности продажи предприятий или их доли любому внешнему инвестору (в том числе иностранному) вне ваучерной схемы. Это, пожалуй, самое из двух-трех самых значительных различий между двумя самыми известными и оригинальными ваучерными приватизациями. Установка на скорость приватизации определяет жертву основными экономическими целями приватизации<sup>xv</sup>.

В ваучерных схемах присутствует попытка сразу решить многие трансформационные задачи общего характера:

- максимально ограничить государство в принципе;
- создать социальную базу (буржуазию);
- снять с государства ответственность за текущую экономическую деятельность предприятий и т.п.

В этом отношении проще всего выслушать логику из первых рук (Е.Гайдар, 1994), который указывал, что к числу важнейших факторов российской ситуации относятся: «Беспрецедентные масштабы задач. ... Слабость отечественного легального частного сектора. ... Ограниченная роль иностранного капитала. При масштабах российской экономики и высоком уровне социально-политического риска ставка на массовое привлечение иностранных инвесторов в российской

приватизации была явно нереалистичной. ... Отсутствие претензий бывших собственников. В этой ситуации принципиальные решения были по существу заданными. Это, в частности:

- отказ от индивидуального подхода к приватизации предприятий, попыток реорганизовать их до изменения структуры собственности. ... ограничить зависимость процесса от индивидуальных решений аппарата управления;
- упор на создание приватизационных коалиций...(трудовые коллективы, руководители предприятий, региональные органы власти и т.д.)...
- отказ от попыток в массовых масштабах совместить приватизацию и рекапитализацию предприятий, сразу сформировать эффективную структуру собственности;
- параллельное закрепление прав всех граждан России на приватизируемое имущество и создание дополнительного спроса на него.»<sup>xvi</sup>

Описание логики принятия решения в августе 1994 г. – спустя 2 года после принятия решений – выглядит до известной степени позднейшей рационализацией. Некоторые из положений к 1994 г. уже устарели – например, независимость процесса приватизации от аппарата управления. В данном подходе необходимость решения проблемы приватизации в принципе совмещена с готовностью пожертвовать именно тем, что составляет традиционное содержание приватизации на уровне предприятия – создание эффективного хозяина, перенос формирование рыночной системы на потом. В российских условиях, как свидетельствует текущий (третий) передел собственности в 1999-2002 гг., трудно не столько начать, сколько остановить перераспределение собственности между новыми и новейшими собственниками.

Для целей нашего исследования достаточно отметить «эпохальный» подход к приватизации как к политической необходимости, а не как к системе мер по трансформации институционального базиса экономической жизни страны. Этот подход подтверждается так близким к процессам принятия решений наблюдателем политико-экономических аспектов реформы (В.Мау, 1995): «Этот процесс поляризации сил экономических агентов был подкреплен начавшимся осенью (1992 года – ЛГ) процессом приватизации. Заложенные в нем процедуры давали

части директорского корпуса реальную возможность стать фактическими, а затем и юридическими собственниками своих предприятий, что вело к радикализации позиции менеджеров, и особенно наиболее сильных и активных из них.»<sup>xvii</sup>

В России осталась неиспользованной возможность получения приватизационных бюджетных доходов в сколько-нибудь значительных размерах именно на том этапе, когда наблюдалась наибольшая потребность. Не состоялись и эксперименты "сверху" в вопросе о создании эффективной структурой собственности и т.п. Например, не было попытки разбить национальные активы на группы и реализовывать их траншами и т.п. Применение принятых методов были заведомо сопряжены с определенными жертвами на старте:

потеря остро необходимых бюджетных доходов для текущей стабилизации;

исключение стратегических инвесторов, поскольку собственность должна идти гражданам за их предшествующий труд при плановом хозяйстве;

низкая организация институциональных инвесторов (иностранных) и открытие неограниченных возможностей не столько гражданам, сколько теневым или просто спекулятивным силам приобрести контроль над активами, что способствовало ренто-ориентированному поведению;

наконец, заниженная оценка активов при приватизации создавала, естественно, проблему низкой капитализации национальных компаний и развитие неэкономических (неправовых) методов получения и удержание собственности, ориентировку на короткие горизонты при использовании контроля над текущими финансовыми потоками.

Если бы издержки перераспределения собственности после приватизации были низки, то по «теореме Коуза» (см. Р.Коуз, 1993, стр.159) все было бы просто - и со временем установилась бы эффективная система собственности. Отказ от попыток установить определенную структуру собственности в ходе приватизации крупных предприятий с самого начала не имел бы значения. В большой мере вера в быстрое «правильное» развитие корпоративного контроля после любой приватизации было связано с доминированием неоклассических подходов. Нулевые транзакционные издержки и совершенная конкуренция логически связаны<sup>xviii</sup>. Далее ход рассуждений прост: частная собственность создает конкуренцию, которая вместе с

перепродажей самой собственности ведет к формированию эффективного контроля. На наш взгляд другая идея, что теорема теоретически позволяла менеджерам и политикам договориться по вопросам собственности, также чрезмерно упрощает ситуацию. Как и в фактически реализованном варианте, это создало бы значительные транзакционные издержки, особенно временные – широкая приватизация была необходимостью<sup>xix</sup>. Политическая установка на приватизацию как на коалицию была четко выражена идеологами приватизации (М.Бойко и др., 1995): «Многие авторы по приватизации в Восточной Европе и России не видят деполитизацию как первичную цель приватизации, и сфокусированы вместо того на установлении эффективного контроля (governance)...»<sup>xx</sup>.

Ощущение потребности в быстрой политически мотивированной приватизации, естественно, должно было вызвать к жизни ту или иную теорию в поддержку такого подхода. Суть предложенной теории базировалось на предположении, что при свободной приватизации внешние инвесторы-аутсайдеры быстро возьмут контроль из рук первоначальных собственников-инсайдеров: «Следующий шаг состоит в обеспечении эффективного корпоративного контроля путем передачи прав контроля от менеджеров внешним акционерам, которые имеют права контроля над кассовыми потоками» (там же)<sup>xxi</sup>. Соответственно, практически весь период с начала приватизации исследователи в увеличительное стекло с надеждой искали переход контроля от инсайдеров к аутсайдерам, особенно в России. Отметим, что укоренение инсайдерского контроля привело к фаталистическим соображениям (особенно популярным за рубежом) о природе специфического российского корпоративного контроля, который появился как бы ниоткуда и связан, похоже, с пресловутым «национальным характером». В остальном оказалась, что ставка делалась объективно (неясно, насколько это осознавали участники процесса в 1992-1993 годах, а не позднее) на мгновенную по историческим меркам приватизацию в пользу инсайдеров, руководивших процессом приватизации, с последующим столь же мгновенным переходом контроля к добросовестным аутсайдерам. Фактор возможного сопротивления

новых собственников каким бы то ни было усилиям по передаче контроля другим собственникам также, видимо, не рассматривался.

Суть дела именно в наличии высоких транзакционных издержек спецификации, защиты и передачи собственности, как для желающего ее приобрести, так в конечном итоге для экономики страны. Фактически сдвиг от индивидуальных методов приватизации (разумеется, для ключевых, наиболее доходных предприятий) к массовым предполагает установление механизмов последующего перераспределения собственности. В российских условиях, как свидетельствует текущий (третий) передел собственности в 1999-2002 гг., трудно не столько начать, сколько остановить перераспределение собственности между новыми и новейшими собственниками. Наперед не было уверенности в эффективности как основных, так и страховочных методов, поскольку массовая даровая приватизация не была апробирована ранее. Тем не менее авторы, которые считают российскую приватизацию успехом, обычно приводят в подтверждение численные параметры приватизации<sup>xxii</sup>.

#### *В. Начало 90-х годов – масштабные приватизации.*

Приватизация стала массовым явлением на нескольких континентах, в рамках нескольких практических схем – условно латиноамериканской (продажа по одной компании), к которой можно добавить Венгрию. В Китае и других странах Азии шла скорее коммерциализация. Польша не решилась по внутренним политическим причинам на массовые схемы. Трудная приватизация шла во многих странах. Наконец Россия бесстрашно стартовала с новой неизведанной системой. Таблица 2 показывает масштабы доходов от приватизации.

Таблица 2. Доходы от приватизации 1990 – 1999гг, млрд. долл.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Аргентина	7,5	2,8	5,7	4,7	0,89	1,2	0,64	4,4	0,51	16,16
Бразилия	0,04	1,6	2,4	2,6	2,1	0,99	5,7	18,7	32,4	4,4
Мексика	3,16	11,3	6,9	2,1	0,77	0,17	1,5	4,5	0,99	0,29

Венгрия	0,48	0,79	0,78	1,7	1,5	3,9	0,95	2,1	0,34	1,4
Польша	0,06	0,34	0,24	0,73	0,64	0,98	0,61	2,2	2,44	3,9
Россия	-	0,04	0,09	0,11	0,84	1,0	1,2	4,2	0,91	0,76
Турция	0,44	0,21	0,78	0,48	0,35	0,57	0,29	0,47	1,01	0,04

Источник: Госкомстат январь 2002, World Bank Privatization Database, *Global Development Finance 2001*. (Для России доходы в рублях пересчитаны по среднегодовому курсу рубля к доллару).

Принципиальное различие наблюдается между странами, сделавшими ставку на приватизацию как способ решения бюджетных и долговых проблем и на продажу крупных компаний стратегическим инвесторам: три страны ЛА и Венгрия. Все они получили значительные объемы бюджетных доходов (и как увидим потом и прямых иностранных инвестиций). Хотя экономика Аргентины в 2002 году претерпела тяжелейший кризис и никак не выглядит как впечатляющий случай успеха структурной политики, никто еще не усомнился в успехе ее приватизационной стратегии. Всего Аргентинское правительство за 1990 – 1999 годы получило почти 45 миллиардов долларов приватизационных доходов. Вопрос скорее состоит в том, как правительство Аргентины использовало эти средства: на развитие или на поддержание государственных социальных мандатов.

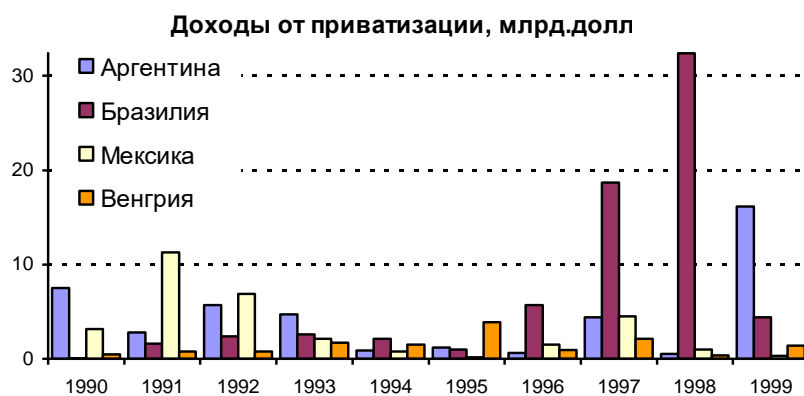


График 1. Доходы от приватизации в Аргентине, Бразилии, Венгрии и Мексике, 1990-1999 гг.



Огромные доходы при приватизации ограниченного числа государственных компаний получило и бразильское государство (см. Вставки 1 и 2). Важнее то, что они получили эти средства и действующих стратегических инвесторов именно в начале десятилетия, что положительно повлияло на экономическое развитие стран в последующие годы, позволило более успешно использовать уникальные возможности мирового подъема 90-х годов. Это в еще большей степени относится к Венгрии и Мексике, отчасти к Турции, которые вышли на рынок капиталов и привлекали иностранные инвестиции еще в начале 90-х годов.

***Вставка. Приватизация в Аргентине, Бразилии и Турции.***

Аргентинская программа приватизации в 1990 - 1997 гг. принесла государству доход в 21 млрд. долл., включая 10,7 млрд. долл. в виде денежных средств, 3,5 млрд. долл. в виде долговых обязательств (по рыночному курсу) и 6,8 млрд. долл. в виде облигаций. Основная часть доходов была получена за счет приватизации нефтяных и нефтеперерабатывающих компаний, газовых и электрических монополий, системы телекоммуникаций и воздушного транспорта. Доход от приватизации использовался преимущественно для погашения задолженностей приватизируемых компаний. Она характеризовалась разнообразием используемых методов: было приватизировано 104 компании, 128 переданы в частную собственность на условиях концессии (86 нефтяных месторождений), 9 – на условиях ассоциативного участия, в 5 компаниях была проведена продажа акций на рынке. Приватизация 90% государственных предприятий в течение первых пяти лет, с 1990 по 1994 гг. привела к сокращению размер государственного сектора по числу занятых с 39% в 1991 г. до 6.9% в 1997 г.

Бразильская приватизация государственной собственности стала одним из инструментов решения проблем в сфере государственных финансов. Национальная программа была законодательно утверждена в 1990 г. Основными целями данной программы были:

Снижение финансового дисбаланса государственного сектора, в том числе за счет снижения внутреннего долга государственных предприятий;

повышение производительности государственных предприятий за счет эффективного управления частными инвесторами;

стимулирование модернизации промышленности и инфраструктуры за счет притока частного капитала, в том числе иностранного.

Приватизация в основном происходила в виде продаж на аукционе со свободным доступом любых инвесторов, включая нерезидентов. Таким способом было приватизировано подавляющее большинство предприятий (91%). Незначительная доля (4%) распространялась среди работников предприятий. Пять процентов от общего объема приватизации составляли открытые публичные продажи. Преобладание аукционных продаж способствовало концентрации контрольных пакетов акций в руках крупных заинтересованных инвесторов, что в дальнейшем облегчало управление собственностью. Доходы от приватизации на федеральном уровне предполагалось полностью направлять на сокращение государственного долга.

Особенностью начального этапа приватизации (1991-1996 годы) была законодательно установленная возможность использовать при приватизации не только наличные деньги, но и неденежные формы расчетов, в основном различные виды государственных ценных бумаг и облигаций. При этом доля наличных денег в общем объеме продаж в начале была очень не велика, что реально тормозило участие иностранных инвесторов. В 1991-93 годах доля денежных суррогатов составляла более 95%, в 1996 г. возможность использования ценных бумаг была ограничена и, только начиная с 1997 г., при приватизации начали использовать только наличные средства. Данное препятствие было устранено на следующем этапе реформ при проведении плана "Реал".

Турецкая приватизация изначально должна была играть ключевую роль в стратегии дезинфляции. Она была связана с двумя классическими целями: увеличение государственных доходов и повышение экономической эффективности за счет развития частного сектора. Приватизация охватила крупные пакеты акций компаний, функционировавших в таких стратегически важных отраслях, как

банковский сектор, телекоммуникации, электроэнергетика, авиаперевозки, и т.д. Она дополнялись новыми законодательными актами, регулировавшими некоторые из этих отраслей – банковский сектор, телекоммуникации, энергетику – для обеспечения адекватного регулирования. За счет приватизации правительство планировало собрать за 2000 г. 6,7 млрд. долл.

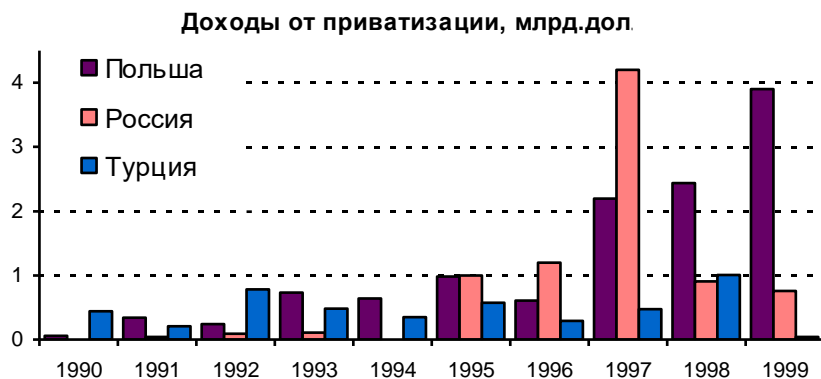


График 2. Доходы от приватизации в Польше, России и Турции, 1990-1999 гг.

Вторая группа стран (график 2б) отличалась отсутствием действительно значительных продаж собственности или проведением массовой приватизации в форме, весьма отдаленной от максимизации доходов. Заметно, что эти страны получили значительно более низкие доходы (особенно в расчете на ВВП или на душу населения). Однако более яркой характеристикой явился переход к денежной приватизации уже в середине – конце 90-х годов, когда рынок был обременен новыми рисками, возникшими в ходе и после Азиатского кризиса.

Польша довольно успешно преодолела риски, но она не выполнила своей программы массовой приватизации крупных предприятий. Макроэкономическая устойчивость, десятилетие конкуренции создали условия для привлечения значительных средств в приватизацию в конце 90-х годов. Историкам остается комментировать ситуацию, в которой страна ставшая одним из интеллектуальных лидеров ЦВЕ в формировании реформаторских программ, в частности ваучером и ваучерных фондов, мудро не стала свои изобретения применять, предоставив желающим экспериментировать на себе.

В этом примере виден важный элемент возможной стратегии приватизации. Чем более совершенна экономическая среда, чем выше уровень конкуренции, тем выше уровень доверия инвесторов к предприятиям и выше их приватизационная среда. Высокая цена приватизируемого имущества зависит не только от текущей макроэкономической ситуации, но от ее истории и стабильности. А постепенное повышение доверия к странам с переходной экономикой повышает их инвестиционную привлекательность и, соответственно, цену приватизируемого имущества как средства стабилизации и т.д.

Огромный опыт различных стран за 90-ые годы в области приватизации (например, Испании) показывает, что можно построить рациональную стратегию приватизации. Она может охватывать ряд целей от раздачи имущества с неопределенной оценкой и высокими транзакционными издержками приватизации в индивидуальном порядке до последовательной продажи пакетов акций или элементов собственности с целями, лежащими в рамках макроэкономической стабилизации (ослабление долгов) или решения крупных национальных задач (социального, регионального или иного характера).

Отметим сходство ситуации в Испании и в России: стартовое развитие банковского сектора, отставание рынка облигаций. Конструктивным аспектом испанской финансовой истории было взрывное увеличение обращения и индивидуального владения акциями (до 40% налогоплательщиков) в результате приватизации государственных естественных монополий в газе и электроэнергетике в середине 90-х гг. В целом в ходе испанской приватизации в период 1993-2000 годов было получено около 30 млрд. евро, а последующий первоначальный выпуск акций в 1999-2000 дал еще 25 млрд. евро. Были даны значительные налоговые льготы (на прирост капитальной стоимости) семьям, которые будут держать акции после покупки у себя не менее двух лет. Тем самым был дан серьезный толчок развитию бирж, повышению финансовой «грамотности» населения, укреплению доверия сберегающей части общества к финансовым институтам. Вовлечение широких слоев состоятельного населения во владение акциями рассматривалось как важная цель реформ, включая укрепление поддержки со стороны населения и мобилизацию внутренних сбережений. То есть сложность и

многоплановость приватизации позволили решить сразу несколько задач достаточно простыми и экономными средствами.

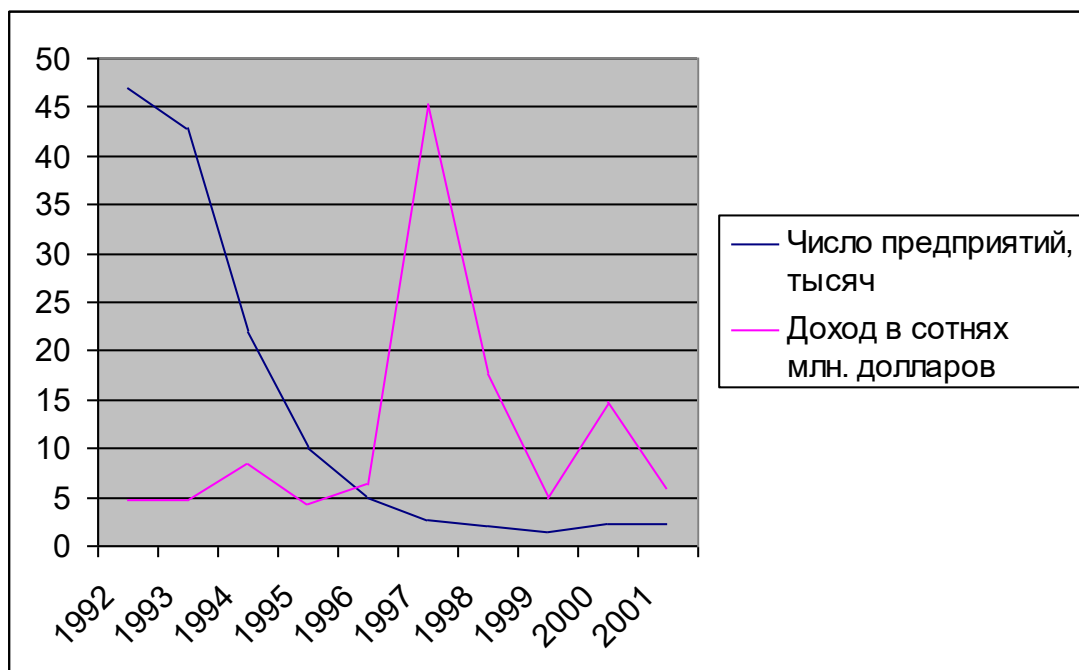


График 3. Динамика приватизации в РФ в 1992-2001 гг.

Источник: Социально-экономическое положение России, Госкомстат, январь 2002 г. (доходы в рублях пересчитаны по среднегодовому курсу рубля к доллару).

Динамика российской приватизации навсегда останется предметом всеобщего удивления. Правда, имея в виду низкую стоимость передачи имущества, это, видимо, соответствовало правилам этой исполняемой второй раз в столетие игры. Специальное исследование показало, что скорость приватизации в 90-х годах в России была близка к скорости национализации предприятий в 20-х годах. Равно и параметры «системных» экономических кризисов обоих «переходных периодов» к социализму и обратно к капитализму были весьма схожими (А.П.Полетаев, И.М.Савельева, 2001). В конечном итоге по официальным данным за 10 лет было приватизировано 137,76 тысяч государственных и муниципальных предприятий. Общая стоимость приватизированного имущества (цена приватизации) превысила 123 миллиарда рублей в масштабе цен после 1998 года, что по нашим расчетам

составило около 11,7 миллиардов долларов США. По официальным данным Госкомстата доходы от приватизации Российского правительства были несколько выше, чем по данным МБРР, но порядок величин совпадает<sup>xxiii</sup>. Для сравнения приведем данные по масштабам доходов от приватизации в других рассматриваемых странах (см. Табл.1). Фактически российская приватизация, возможно, не принесла за десять лет никаких чистых доходов бюджету, если учесть содержание аппарата приватизационных ведомств и большую нагрузку на бюджет именно в наиболее трудные времена 1993-1995 гг. Разумеется, трудно даже сравнивать доходы РФ с доходами других стран в относительных показателях. Стоит отметить, что размер этих доходов в долларах за 10 лет примерно равен 10-12% экспорта страны за 2000 или 2001 годы.

Первый период перехода от плана к рынку завершен в нашей классификации мексиканским кризисом декабря 1994 года. В 1995 году Бразилия и Мексика получили значительно меньше приватизационных доходов, чем в годы до и после. Венгрия вела активную продажу активов и, возможно, понесла потери по цене в силу более высоких рисков этого периода. Стабилизационные усилия возобновились позже, и роль приватизации стала меняться. В частности уже в 1995 году внутренний анализ МБРР привел, видимо, к пересмотру отношения к массовых ваучерным схемам. Это наиболее ярко проявилось в ежегодном Отчете о мировом развитии 1996 года «От плана к рынку», в котором схемы приватизации были заново переосмыслены. В частности в Табл. 3.1 (стр. 72 русского издания) ваучерной приватизации приписывается два достоинства «скорость и осуществимость» и «увеличение справедливости». Правда, откуда берется последняя, приходится гадать. Отмечается отсутствие поступлений в бюджет, и вопросительными знаками отмечены: «улучшение корпоративного управления» и «расширение доступа к капиталу и квалифицированной рабочей силе». Надо полагать, эти вопросительные знаки (вместо минуса) говорят также скорее об остаточной лояльности методу, который был поддержан Мировым банком в предыдущие годы. Проблемы корпоративного управления после введения ваучерных схем представляются весьма острыми, а возможность доступа к рынку капиталов без сносного уровня корпоративного управления представляется

сомнительным. Более значима, с нашей точки зрения следующая таблица 3.2 (стр. 73), которая оставляет в категории «массовая ваучерная приватизация» только Литву, Монголию и Чехию. В России на долю этого метода (на конец 1995 г.) относится только 11% всей собственности, тогда 34% остается государственной и 55% считается в категории «выкуп администрацией и работниками», то есть нечто, против чего международные финансовые организации всегда выступали против. Парадоксальность ситуации усиливается тем, что Приватизационный заем МБРР 1992 г. РФ, по которому Банк поддержал российскую ваучерную схему, еще действовал в тот момент, когда Отчет о Развитии переклассифицировал итоги приватизации с массовой на инсайдерскую (повтор со стр.31-32).

Поскольку МБРР является ключевым МФО с ответственностью за институциональные и структурные реформы в странах с развивающимися рынками, это означало в большой мере завершение безоговорочной поддержки реформаторов на местах со стороны МФО по данному вопросу. Реализация сложившихся программ продолжалась, но в документы МВФ и МБРР с середины десятилетия возвращаются традиционные продажи предприятий для целей макростабилизационного характера и создания среды для развития конкурентного рынка.

Как только политические эффекты приватизации определились в отношении ограничения влияния левых партий, трудности в решении собственно экономических проблем в области собственности и иных последствий приватизации стали все более видны. Уже в этот период такие авторы как А.Радыгин (1994) вынуждены были констатировать: «...высочайшая степень политизации приватизационного процесса в России и, следовательно, вынужденный конфликтно-компромиссный характер его развития обуславливают объективную неизбежность абстрагирования – по крайней мере на первом этапе осуществления приватизационной модели – от задач настоящей приватизации в пользу модели, ориентированной на достижение социального компромисса» ... «...Россия в 1992-1994 гг. сделала упор на формальном разгосударствлении собственности, причем на его количественном аспекте, темпах приватизации, что было слабо увязано с финансовой стабилизацией, антимонопольной политикой,

структурной перестройкой, привлечением новых (в том числе иностранных) инвестиций.» (там же)<sup>xxiv</sup>. Косвенным подтверждением формальности разгосудаствления может считаться массовый характер нарушений статей 7 и 8 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в 90-х гг.

К концу периода, пожалуй, лишь несколько наиболее стойких сторонников политической массовой приватизации продолжали верить в ее совместимость с решением собственно экономических задач. (А.Ослунд 1996): «Открытость аукционов, несомненно, способствовала ограничению коррупции, номенклатурной приватизации и преодолению общественного недоверия. Наконец, из-за своего решающего значения ваучерные аукционы качественно трансформировали предприятия, чего не могли достигнуть ни акционирование, ни закрытая подписка для инсайдеров.»<sup>xxv</sup>

В целом отсутствия значительного успеха в изменении характера контроля, определили появление сомнений в успехе исхода первого этапа. К концу периода появилась первая волна литературы, критически оценивающей итоги приватизации вне традиционных схем (R. Frydman etc., 1996): «... Россия является примером того, как такие политические уступки наперед могут ослабить эффективность послеприватизационных механизмов корпоративного контроля и отложить весьма необходимого реструктурирования на уровне предприятия и всей экономики».<sup>xxvi</sup> Страны с традиционными приватизационными схемами намного дружнее и раньше (в 1994 как правило) перешли к экономическому росту после транзитивного кризиса. Хотя жесткость связи между ростом и характером собственности в краткосрочном плане невелика, но экономических преимуществ массовой приватизации у этому моменту не было найдено. Более того, в результате проведения подобных схем может возникнуть так называемый эффект блокировки, когда выход на траекторию устойчивого экономического роста сдерживается предшествующим выбором, ориентированным на краткосрочный результат. В частности, после приватизации гораздо сложнее провести реструктуризацию, особенно если в этом нет достаточных стимулов у тех, кто реально контролирует процесс принятия решений на предприятиях.



Практически с середины 90-х годов страновые программы МФО перестают рассматривать массовые схемы приватизации как подходящие рекомендации. Переключение на традиционные схемы просматривается в массе работ и попыток обеспечить за счет приватизации необходимые бюджетные доходы (снизить субсидии и дефициты бюджета).

*Г. Середина 90-х: окно возможностей для иностранных инвестиций.*

Период после Мексиканского кризиса декабря 1994 года ознаменовал конец легенды, что портфельные инвестиции в условиях экономического роста могут быть адекватным средством финансирования дефицита платежного баланса. В этой ситуации фокус начал сдвигаться на большую роль прямых инвестиций, которые могли решать проблема внешнего баланса и развития одновременно, не создавая долговой нагрузки как суверенного характера так и в частных потоках. Хотя уроки Мексиканского кризиса не были реально усвоены, как показал крах ГКО, период скорее может характеризоваться как реализация реформ начала десятилетия и первая оценка его результатов. В этот период – вплоть до Азиатского кризиса (лета 1997 года) – шло переосмысление первых итогов реформы предприятий начала 90-х годов. Однако различия между странами по созданию рыночной среды, приватизации и росту определили характер процесса привлечения иностранных инвестиций. Их роль и характер участия в приватизационных процессах была хорошо известна (см. M.Odle, 1993).

В программной работе Мирового банка 1995 года уже указывалось: «В сумме, хотя потенциальные выигрыши от приватизации и других реформ значительны, только несколько стран успешно реформировали свои государственные предприятия»<sup>xxvii</sup>. Вместо немедленной всеобщей приватизации вернулось понимание необходимости реформы предприятий в широком смысле этого слова, включая развитие конкуренции, реструктурирование и новый контракт на регулирование. Применительно к инфраструктурным областям тот же источник отмечает: «Почти все приватизированные фирмы, предоставляющие услуги в области инфраструктуры, оперируют на монополизированном рынке, на котором

государственное регулирование необходимо, чтобы предотвратить злоупотребление фирмами своей монопольной властью» (Там же, стр.9).

Важным обстоятельством данного периода стало разочарование в схемах массовой приватизации, хотя основные проблемы с ними связанные еще не были подробно изучены, и отношение бизнесменов и ученых к ним еще не выкристаллизовалось. В этом отношении наиболее характерно отношение к ваучерной приватизации, в частности в России со стороны Мирового банка – в Отчете о мировом развитии МБРР 1996 года «От Плана к Рынку» она была переклассифицирована в «выкуп администрацией и работниками» (на 55%) при том, что на выучеры было оставлено только 11%<sup>xxviii</sup>. Ирония ситуации состоит в том, что в это время приватизационный заем еще действовал, хотя результаты программы уже резко разошлись с обозначенными в нем намерениями.

Развитие приватизации в различных странах можно проанализировать путем сопоставления успеха в привлечении иностранных инвестиций как критерия создания рыночной среды и установления системы защиты частной собственности. Проблеме привлечения иностранных инвестиций посвящена огромная литература, обзор которой выходит за пределы возможностей данной работы. В то же время мы хотели бы подчеркнуть, что страны с формирующимися рынками – независимо от политического основания общества до приватизации – исторически имели довольно скептический взгляд на возможность продажи национальных компаний иностранным инвесторам. Еще несколько десятилетий назад основной темой была национализация. Поворот к осознанию важности включения стран и ключевых секторов экономики в глобальную экономику пришел в 90-х годах после долгового кризиса 80-х и затяжных депрессий во многих странах. Наравне была, наконец, осознанна и важная роль иностранного капитала в связи с дополнительными возможностями финансирования, управления, и передачи технологий.

Иностранный капитал не может сам по себе «реформировать» экономику страны со сколько-нибудь значительными размерами и сложными проблемами. Иностранный капитал является скорее каталитическим фактором в формировании рынков, способных конкурировать не только внутри страны, но и на глобальных рынках. Таблица 3 недвусмысленно показывает, что прямые продажи ограниченного

набора компаний и именно отсутствие этапа бесплатной раздачи крупной прибыльной (хотя бы потенциально) обусловило быстрое привлечение не только доходов в бюджет, как отмечено выше. Венгрия и даже Польша, не говоря уже о латиноамериканских странах, совместить приватизацию с привлечением значительных объемов средств из-за рубежа уже к периоду до 1998 года – в первые 3-5 лет после начала приватизации. Этим расшивалась узость внутреннего рынка капиталов, сохранялись возможности накопления из национальных источников.

Таблица 3. Прямые иностранные инвестиции, млрд.долл

	Аргентина	Бразилия	Венгрия	Корея	Мексика	Польша	Россия	Турция
1990	1,8	1,0		0,8	2,5	0,1		
1991	2,4	1,1	1,5	1,2	4,7	0,3		
1992	4,4	2,1	1,5	0,7	4,4	0,7		
1993	2,8	1,3	2,4	0,6	4,4	1,7		
1994	3,6	3,1	1,1	0,8	11,0	1,9	0,7	0,6
1995	5,6	4,9	4,5	1,8	9,5	3,7	2,1	0,9
1996	6,9	11,2	2,3	2,3	9,2	4,5	2,6	0,7
1997	9,2	19,7	2,2	2,8	12,8	4,9	4,9	0,8
1998	6,8	31,9	2,0	5,4	11,3	6,4	2,8	0,9
1999	23,9	28,6	2,0	9,3	11,9	7,3	3,3	0,8
2000	11,7	32,8	1,7	8,7	13,3	9,3	2,7	1,0
2001 (1 полугодие)	3,1	9,9	1,2	2,3	6,1		1,2	2,4

IFS, November 2001, IMF

В Корею и Польшу, а также Чехию (нет данных по Чехии – хотя бы в сноске) взлет прямые иностранные инвестиции пришел значительно позже. Представляет отдельную исследовательскую проблему выяснение вопроса: в какой степени

объемы привлеченного иностранного капитала отражают число и размер предприятий. Вполне реально предположить, что они также результат более выгодной цены, полученной за эти предприятия перед кризисом после нескольких лет институциональных реформ. Создание необходимых институциональных оснований оказалось немаловажным и для притока портфельного капитала, который оказался в условиях последовавшего Азиатского кризиса намного устойчивей в странах с большими притоками иностранного прямого капитала.

Приток иностранного капитала в целом следовал более за сложностями преодоления бюрократических барьеров, нежели экономических барьеров<sup>xxix</sup>. В принципе страны, которые сделали серьезные попытки привлечь иностранный капитал к решению национальных проблем, нашли пути расчистки препятствий и создания инвестиционного климата<sup>xxx</sup>. В этом отношении величины вложенного капитала адекватно отражают правовые и иные аспекты инвестирования, поскольку громадное увеличение иностранных вложений в мире сопровождалось серьезным изучением проблем инвестиционного климата в странах реципиентах все теми же инвестиционными банками, юридическими и консалтинговыми фирмами. В частности очевидно, что на поиск возможностей вложения капитала в российские предприятия как сырьевых отраслей, так и в обрабатывающей промышленности было потрачено не меньше ресурсов, чем на вложение в Венгрию. Еще в 1992 году «FIAS» МБРР подготовило работу по России, в которой основные соображения по правовым и административным вопросам были изложены с тем, чтобы создать у же на ранних стадиях реформ необходимые условия для иностранных инвесторов.

Среди очевидных препятствий для вложений эксперты отмечали условия ваучерной приватизации, которая фактически исключила иностранных инвесторов при вполне малом числе формальных ограничений (“Investment Guide ...”, OECD, 1996, стр. 95): «Несмотря на сравнительно либеральный режим в отношении иностранных инвесторов, иностранное участие в российской приватизации было до сих пор низким. Одно из объяснений может быть состоит в тяжелом упоре на ваучерных аукционах во время начальной стадии приватизации, которые на практике препятствовали иностранным компаниям в участии в приватизации».

Фактически речь идет о том, что без консолидации контроля над той или иной компанией серьезные переговоры с иностранными инвесторами о прямом или портфельном участии крайне затруднительны. Низкая стартовая оценка активов затрудняет для новых собственников возможности реализации части собственности по высокой цене в последствии без угрозы потери контроля над данным активом. Условия для внешних, тем более иностранных инвесторов в период после массовой приватизации создаются по мере выстраивания соответствующих отношений собственности.

*Д. Осознание важности институциональных факторов.*

По завершении тяжелейшего Азиатского кризиса 1997-1998 годов мировой экономический рост перешел в короткую рецессию в США и общее замедление роста в 2000-2002 годах. Обострение экономических проблем в Латинской Америке, осмысление тяжелых потрясений в российской экономике, кризис и развал системы «валютного комитета» в Аргентине совпали с подведением общих итогов десятилетия перехода от плана к рынку. В этом контексте внимание к проблемам приватизации и иностранных инвестиций не было сфокусировано – скорее оно «утонуло» в общей дискуссии о роли институциональных факторов в реформах<sup>xxxі</sup>. Мы не можем дать обзор всех споров вокруг проблемы институционального развития. Отметим только, что в общей форме нет проблемы противопоставления между необходимостью проведения институциональной подготовки реформ и риском утратить «окно политических возможностей». Скорее практика показала, что невнимание к практическим моментам институционального развития в каждой специфической сфере реформ, в особенности в области формирования институтов частной собственности может вести к появлению долгосрочных проблем, которые требуют. Проведение серии быстрых преобразований с предположением, что институциональная база рыночной экономики позднее «дозреет» сама, может обернуться огромной потерей времени на вторичные реформы для возврата на «магистраль» формирования эффективно функционирующих рынков

В конце 90-х годов в конце концов увеличились вложения иностранцев в предприятия Чехии, началась трудная приватизация в Корее, вызванная кризисом чаebolной системы именно в тот период времени, когда она приобрела такую популярность в России. Приватизация в Польше, Болгарии, Словакии, Турции развиваются в последние пять лет даже в условиях весьма нестабильных финансовых рынках. Видимо, высокие риски вложений в страны с переходной экономикой частично уравниваются относительно низкими ценами на собственность (особенно после девальваций) в этих странах. Именно в этот период соответственно стала развиваться более критическая дискуссия о характере российской системы отношений собственности и корпоративного контроля,

поскольку ожидания их быстрой трансформации было иссякли. Можно отметить работу Дж. Неллиса (первоначально написанную в 1999 году) под характерным названием «Время обдумать заново приватизацию в переходных экономиках?»<sup>xxxii</sup>.

Таблица 4. Обороты торгов акциями на биржах (включая национальные, иностранные компании и инвестиционные фонды), млрд. долл.

	Аргентина	Бразилия	Корея	Мексика	Польша	Турция
1990	0,779	1,876	75,6	12,168		5,87
1991	4,584	4,826	85	39,55	0,026	8,2
1992	15,846	8,28	116,1	51,397	0,163	8,3
1993	49,69	8,1	211,9	63,739	1,9	21,1
1994	112,986	15,4	286,8	86,333	5,2	21,6
1995	31,932	9,8	185,4	35,037	2,7	50,8
1996	31,325	18,6	177,5	43,583	5,5	36,2
1997	38,424	26,7	170,8	54,961	7,9	56
1998	26,055	33,2	145	31,192	8,9	68,4
1999	11,874	5,6	733,4	35,172	11,1	81
2000	9,7	Н.д.	556,2	45,768	19,3	178,9

Federation of Stock Exchanges Statistics

Приватизация объективно должна вести к росту фондового рынка и капитализации компаний по прошествии определенного времени. Фактически мы наблюдаем такую же картину, как и в случае с иностранными инвестициями. А именно – страны с обычной структурой собственности существенно обгоняют по объему торговли и капитализации. Фактически можно отметить огромный рост торговли акциями после приватизации в Аргентине и Мексике, а после Азиатского кризиса – в Польше и Турции. В России как объем торговли, так и капитализация – порядка 50-100 миллиардов долларов (в зависимости от периода) существенно уступает другим странам. Специфика сложившей биржевой торговли акциями, спустя десятилетие после приватизации, также указывает на недостаточный уровень

корпоративного управления<sup>xxxiii</sup>. Строго говоря, для страны с российскими масштабами богатства, трехлетним экономическим ростом, капитализация на фондовом рынке просто мала. Она фактически равна положительному сальдо торгового баланса, что просто удивительно низкий уровень.

Для сравнения отметим, например, что капитализация на Мадридской бирже превышает 525 млрд. евро на май 2002 года. Этот уровень опирается всего на акции 35 компаний, среди которых нет ни нефтяных компаний, ни Газпрома. Приватизация ряда (10-12) компаний (особенно «Телефоники» и «Эндесы») в 1997-1998 годах позволила получить более 20 млрд. евро в бюджет от граждан своей страны и создать слой индивидуальных собственников акций в стране с давними левыми традициями, достигающий почти половины семей.<sup>xxxiv</sup>

Российская приватизация осталась контрастом этому опыту, несмотря на вполне демократичные на вид ваучеры, и на первоначальные указания руководства страны на необходимость создания (Б.Ельцин, 1992) «миллионов собственников, а не по созданию кучки миллионеров»<sup>xxxv</sup>. Фактически, несмотря на первоначальную раздачу ваучеров, в России практически не отмечено конфликтов между мелкими раздробленными акционерами и/или рабочими, с одной стороны, и менеджерами или крупными собственниками – с другой. Скорее мы наблюдаем конфликты между различными инсайдерскими группами, опирающимися на внешних инвесторов, суды, использующие для борьбы органы исполнительной власти и в некоторых случаях рабочие коллективы.

Таблица 5. Рыночная капитализация акций национальных компаний, млрд.долл на конец года.

	Аргентина	Бразилия	Корея	Мексика	Польша	Турция
1990	3,6	11,2	110	41		19
1991	18,6	32,1	96,4	102,7	0,145	15,5
1992	18,6	45,4	107,6	138,7	0,227	9,7
1993	44	96,7	139,5	200,8	2,7	36,6
1994	36,8	189,3	191,7	130,2	3	21,6



1995	37,7	147,6	181,9	90,6	4,5	20,7
1996	44,6	216,9	139,1	106,7	8,4	30,3
1997	59,2	255,4	41,8	156,5	12,1	61
1998	45,3	160,8	114,5	91,7	20,4	33,6
1999	55,8	227,9	306,1	154	29,5	112,7
2000	45,8	226,1	148,3	125,2	31,4	69,6

Federation of Stock Exchanges Statistics

Мы не будем подробно останавливаться здесь на темпах экономического роста стран с переходной экономикой в 90-х годах, поскольку эта тема обсуждалась в массе работ (например, С.Гомулка 2000). Отметим только, что страны Центральной и Восточной Европы и Латинской Америки активно участвовали в мировом экономическом подъеме 1994-2000 годов, хотя страны ЮВА пострадали в ходе Азиатского кризиса. Страны, которые сформировали институциональную среду, должный уровень корпоративного управления и «инвестиционный климат» имели возможность использовать их для решения проблем национального развития. Фактор времени позволил многим странам продвинуться дальше по пути не только формирования институционального развития, гармонизации своего экономического законодательства, но и экономического роста. Поэтому характер ранних реформ определил не только формальную разницу в темпах роста за десятилетие, но и использование тех «окон возможностей», которые были предоставлены длительным экономическим подъемом 90-х годов в мире и огромным ростом потока иностранных прямых инвестиций из развитых в развивающиеся страны. Можно также отметить, что в среднем страны с более успешными реформами и более высокими темпами роста, как и предполагалось, стали страны с более высоким начальным уровнем развития.<sup>xxxvi</sup>

Польский пример трансформационного развития в Центральной и Восточной Европе к началу 21 века стал в целом витриной успеха реформ при достаточно сложной внутренней политической жизни. Несостоявшаяся массовая приватизация рассматривалась обычно как недостаток. Однако после всех экспериментов 90-х годов Мировой банк рассматривает именно Польшу как пример удачной внешней

помощи в осуществлении реструктурирования и приватизации.<sup>xxxvii</sup> Экономический рост в Польше, относительно высокая цена приватизируемых по одному предприятий, огромный рост иностранных инвестиций в конце 90-х годов и позже являются ясными индикаторами успеха трансформации. В то же время С.Гомулка (2000, стр. 79) отмечает: «Недавнюю затянувшуюся депрессию в Чешской республике (1997-1999) также трудно объяснить без ссылки на качество корпоративного контроля (corporate governance) предприятий страны, последовавшей за купонной приватизационной программой».

Практически надежды, что ранняя приватизация приведет к более жестких бюджетных ограничений и переходу к росту, также не оправдались. Как отметил С.Гомулка в 2000 году (там же, стр. 73): «... Упор на приватизацию до полной либерализации (включающей не только производственные цены, обменные курсы и процентные ставки, но также и торговлю и условия входа), и до ужесточения бюджетных ограничений для предприятий и дезинфляции было ключевой характеристикой реформенной стратегии, принятой в России и большинстве других стран СНГ в первые несколько лет приватизации.». Для целей данной работы достаточно констатировать, что быстрая массовая приватизация не дала каких-либо выигрышей проведшим их странам в отношении темпов роста на протяжении по крайней мере первого критического десятилетия. Так, Россия подключилась к экономическому росту только осенью 1999 года – на пять лет позже своих западных соседей по переходной экономике, причем скорее вследствие перехода к вынужденной политике девальвации и на фоне тяжелейшего финансового краха, нежели стабилизационных усилий предшествующих лет.

В целом наиболее широкий и глубокий анализ приватизационных процессов в европейских странах с переходной экономикой был дан Дж. Неллисом в его новейшей работе 2001 года (2001b - независимо от того, можно ли согласиться со всеми его оценками и выводами). Его заключение, что приватизация лучше, чем ее полное отсутствие или медленная общая приватизация «по одному» предприятию само по себе неоспоримо<sup>xxxviii</sup>. Но и он не обсуждает возможных смешанных сценариев, даже того типа, который применялся в Чехословакии. Дихотомия – приватизация или ничего – решается просто. Проблема же стояла в поиске

институционального решения с выходом на максимально близкую траекторию к эффективно работающим рынкам с предприятиями (фирмами), преследующими цели максимизации прибыли в интересах собственников. Применительно к обсуждаемым проблемам реальной альтернативой могла бы быть только массовая приватизация мелких, средних и даже крупных предприятий, не имевших ясной рыночной перспективы и способа оценки. Смешанные системы приватизации (даже чешская) оставляли простор для получения бюджетных доходов и писка долгосрочных стратегических решений на ключевых предприятиях, чья потенциально высокая стоимость (особенно в российском случае) и важность для развития была в общем достаточно ясна.

Противопоставление: именно такая приватизация или никакой – создает представление о фатальной единственности и неизбежности исторического пути той или иной страны, путей ее трансформации как от местных политиков, так и внешнего экономического анализа и поддержки. Такой подход все упрощает до политических схем, основанных на скрытой предпосылке, что приватизация в бывших коммунистических странах является настолько важным историческим явлением, что ее технология, планирование и связанные с ней транзакционные издержки и потери в развитии оказываются как бы не существенными<sup>xxxix</sup>. Иными словами, игнорирования метода сравнительного анализа дискретных структурных (институциональных) альтернатив, затрудняет понимание издержек и выгод выбираемого варианта.

Разумеется, вполне справедливо отмечает Е.Г. Ясин (2002, стр. 235): «Издержки первого этапа приватизации, порожденные доминированием в первичном распределении собственности инсайдеров, особенно работников, а также бесплатной раздачей ваучеров, шаг за шагом преодолеваются.»<sup>xl</sup> Вопрос в том, сколько времени и какие усилия реформаторов последующих этапов потребуются для возврата на магистраль. В частности в России и в 2002 году актуальной остается надежда, высказанная Е.Гайдаром в 1994 году: «...если на втором этапе (приватизации – ЛП) действительно заработают уже принятые законы о банкротстве, если возникнет вторичный рынок ценных бумаг, начнется массовая продажа пакетов акций, принадлежащих государству, пойдет постоянный процесс

чисто рыночного перераспределения собственности, тогда перемены примут необратимый характер, страна перейдет от «номенклатурного капитализма», от смешанного рынка с сильными элементами бюрократического рынка, от лжегосударственной формы частной собственности к рынку свободному, к частной собственности.»<sup>xli</sup>

Институциональное развитие в сфере прав собственности, корпоративного контроля и финансовых рынков в конце 90-х и в начале нового века приобретало все более гомогенный характер среди стран с развивающимися рынками. Итог этого периода – анализ фактических успехов и ошибок и возврат к традиционным схемам индивидуального подхода к приватизации крупных предприятий.

#### *Заключение.*

В целом история приватизации за рассматриваемый период показала, что за 10-12 лет в мире было использовано несколько моделей. Можно объединить латиноамериканскую приватизацию с венгерской по подходу к продаже отдельных предприятий, роли иностранного капитала. В большой степени к этой, весьма трудной административно и политически, но более надежной по непосредственным последствиям для характера собственности и контроля, можно отнести Турцию и Корею (после Азиатского кризиса). Другие страны, переходившие от планового хозяйства к рынку провели широкие эксперименты, иногда комбинируя прямые продажи национальным и иностранным инвесторам с раздачей собственности обычно гражданам своей страны: Эстония, Чехия, Монголия. Не все эти эксперименты считаются удачными. Ряд стран фактически обошлись - как Польша – без радикальных программ приватизации, хотя сумели решить аналогичные проблемы. На начальном этапе важными факторами выбора модели приватизации стало ощущение краткости исторического периода («окна возможностей»), отпущенного на преобразования. В какой степени решения определялись «рациональной неосведомленностью», а в какой принятым сознательно принятым вариантом институционального проектирования, предстоит решать историкам.

Экономический рост в 90-х гг. был достигнут в тех переходных странах, в которых наблюдался более высокий уровень открытости и конкуренции, достаточно

высокое качество корпоративного контроля и управления, нежели массовость приватизации. В целом страны с прагматическими подходами к приватизации крупных предприятий и иностранному капиталу демонстрируют в среднем более высокие показатели в сфере приватизационных поступлений в бюджет, более высокий уровень прямых инвестиций и более высокий уровень капитализации на фондовых рынках. Фактическое многообразие подходов к приватизации крупной промышленности в переходных странах показывает множественность путей к успеху и вариативность истории, отсутствие предопределенности или обреченности той или страны на ту или иную схему приватизации. Острые проблемы с корпоративным контролем и управлением после приватизации нарастают в схемах раздачи. Видимо, неточно противопоставление скорости и качества вне указания, что это относится к сложным видам бизнеса, призванным с самого начала (после разгосударствления) конкурировать в условиях открытой экономики в глобальном масштабе.

Наиболее радикальные массовые схемы ускоренной приватизации носили политический характер. Экономические соображения, в частности характера возникающей структуры собственности и корпоративного контроля не брались в расчет. Хотя они были активно поддержаны извне, они не были навязаны извне. Они остались локальным явлением среди стран с переходной экономикой и весьма дорогостоящим экспериментом. Надежда на быстрое изменение структуры собственности после приватизации не были основаны на каком-то специальном анализе. В любом случае мы можем считать, что издержки захвата и удержания предприятий собственниками, которые не несли расходов при получении этих предприятий под свой контроль и в полную собственность, видимо, должны рассматриваться как трансакционные издержки общества по проведению всего комплекса трансформации отношений собственности.

В настоящее время реформы в области финансовых рынков, корпоративного контроля сконцентрированы на решении проблем, возникших в ходе формирования институциональной среды в ходе предшествующих приватизаций. Предполагаемое снижение политических издержек перехода к рынку путем быстрой приватизации перенесло в конечном итоге трансакционные издержки на

уровень формирования институциональной основы эффективного хозяйствования на микроуровне. Попытка сэкономить на институтах рынка в широком плане приводит просто к переносу проблемы и, вероятно, издержкам выхода на магистраль на микро уровне. Эволюция практических программа приватизации в различных странах мира все более концентрируется на формировании структуры собственности на базе стратегических инвесторов. В этом смысле эксперименты с приватизацией вернулись на рубеже 21 века к традиционным целям и методам (истокам): получение средств в бюджет, укрепление корпоративного контроля; стратегические инвесторы, переговоры, тендеры, продажи и т.п.

## БИБЛИОГРАФИЯ

На английском языке:

Aleksashenko S., Grigoriev L., "Privatization and the Capital Market", "Communist Economies and Economic Transformation", vol. 3, #1, 1991.

Aslund, Anders. 1992. "Prospects fur Economic Reform in the U.S.S.R." In Lawrence H. Summers and Shekhar Shah, eds.. *Proceedings of the "World Bank Annual Conference on Development Economics 1992* Washington, D.C.: World Bank.

Annual World Bank Conference on Development Economics 1999, the World Bank, Washington, D.C.

Blanchard Oliver, Dornbusch Rudiger, ect. "Reform in Eastern Europe", The MIT Cambridge, Massachusetts, London.

Boycko Maxim, Shleifer Andrei, Vishny Robert. "Privatizing Russia", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London., 1995

Bureaucrats in Business. A World Bank Research report, Washington, Oxford University press, 1995.

Bishop Matthew, John Kay, Colin Mayer. Privatization & Economic Performance, Oxford University Press, 1995.

"Central and Eastern Europe Roads to Growth", International Monetary Fund Austrian National Bank, Washington, 1992.

Corporate Governance in Central Europe and Russia. Ed. R.Frydman etc., World Bank/CEU press, Budapest, in two volumes, 1996.

A Decade of Transition: Achievements and Challenges. Ed. O.Havrylyshyn&S.M.Nsouli, IMF Institute, Washington, 2001.

Gomulka, Stanislaw. "How to Create a Capital Market in a Socialist Country and How to Use it for the Purpose of Changing the System of Ownership" (The proposal to the Government of Poland), 1989.

Gomulka Stanislaw. "Macroeconomic Policies and Achievements in Transitional Economies, 1989-1999. Economic Survey of Europe, UN, Geneva, 2000, #2/3.

Grigoriev, Leonid. "Ulterior Property Rights and Privatization" In Anders Aslund, ed. *The Post-Soviet Economy*. London: Pincer, 1992. {Also – Stockholm Institute of Soviet and East European Economies. Working paper No. 32, 1991.}

Grigoriev Leonid. Discussion on S.Gomulka , 2000, Economic Survey of Europe, UN, Geneva, 2000, #2/3.

Grigoriev L., Valitova L, "Two Russian Stock Exchanges: Analysis of Relationtiops" in "Russian Economic Trends", Blackwell, London, v.11, #2, 2002, p.44-53.

"Institutions and Economic Theory" (The Contribution of the New Institutional Economics), Ann Arbor, the University of Michigan Press

Kikeri S., Nellis J., Shirly M.: "Privatization" (Lessons of Experience), A World Bank publication, Washington, D.C.: 1st edition – August 1992, quoted by 4th edition – 1997.

Nellis John. 'Time to Rethink Privatization in Transitional Economies?'. "A Decade of Transition: Achievements and Challenges", Ed.: O.Havrylyshyn etc., IMF, Washington, D.C, 2001a.

Nellis John. The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis, 2001b.

World Bank. 1996. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. New York, Oxford University Press.

"Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico", UNCTC current studies, Series A №18, United Nations Center on Transnational Corporations, New York, 1992.

Mass Privatization Schemes in Central and East European Countries. Implications on Corporate Governance. Ed.P.Tchipev etc., Sofia, Corex press, 1998.

Odle Maurice Foreign direct investment as a part of the privatization process", Transnational corporations, v. 2, #2, August 1993, pp.7-34.

Russian Equity Guide 2001/02, Brunswick UBS Warburg, 2001

Trials of Transition. Economic Reform in the Former Communist Bloc, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

Economic Transition in Eastern Europe and Russia. Realities of Reform, Hoover Institution Press, Stanford University, California, 1995.

Corporate Governance and Finance in East Asia, Asian Development Bank, 2000.

Global Debt Finance, the World Bank, 2001.

"Investment Guide for the Russian Federation», OECD, Paris, 1996.

"Russia: The climate for foreign direct investment". FIAS (IBRD), August 1992.

"Making Markets. Economic Transformation in Eastern Europe and the Post-Soviet States", Council on Foreign Relations Press, New York, 1993.

Mass Privatization Schemes in Central and East European Countries. Implications on Corporate Governance, CorexPress, Sofia, 1998.

Polishchuk Leonid, «Distribution of Assets and Credibility of Property Rights», IRIS and NES, 2001.

Schleifer Andrei, Daniel Treisman. "Without a map. Political Tactics and Economic reform in Russia", The MIT Cambridge, Massachusetts, London.

Stiglitz Joseph, "Information and the Change in the Paradigm in Economics", AER, June 2002.

"A Study of the Soviet Union", IMF, IBRD, OECD, EBRD, February 1991, v.2.

The Role and Effectiveness of Development Assistance (Lessons from World Bank Experience), The World Bank, presented at the UN International Conference Financing for Development (Monterrey, Mexico, 18-22 of March, 2002), <http://econ.worldbank.org/>.



The Russian Federation 1995 – OECD Economic surveys, Paris, 1995.

“Promise of Privatization”, Ed.: Vernon Raymond, Council for Foreign Relations, USA, 1988.

На русском языке:

Астапович А.З. и Григорьев Л.М.. Иностранные инвестиции в России: проблемы и возможные решения. "Иностранные инвестиции в России: проблемы и перспективы". Под редакцией А.З.Астаповича и Л.М.Григорьева, "Информарт", Москва, 1993.

Гайдар Е.Т., "Государство и эволюция", "Евразия", Москва, 1995.

Гайдар Е.Т.. "Мой 20 век. Дни поражений и побед", "Вагриус", Москва, 1996.

Григорьев Леонид, «К единому мировому хозяйству». «Экономическое положение капиталистических и развивающихся стран», М., «Правда», 1990.

Григорьев Л. «Трансформация без иностранного капитала: 10 лет спустя.». «Вопросы экономики», № 6, 2001, стр.15-35.

Григорьев Л.М., Распределение собственности и контроля в процессе приватизации: последствия для иностранных инвесторов. «Иностранные инвестиции в России: тенденции и перспективы», Под редакцией А.З.Астаповича, Информарт", Москва, 1995, " (стр. 62-73).

Григорьев Л.М., Ясин Е.Г. «Все раздать?» - «Независимая газета», 1 июня 1991 г.

“Переход к Рынку” (Концепция и Программа – «500 дней»), Москва, 1990.

«От Плана к Рынку» (Отчет о Мировом Развитии – 1996), МБРР, Вашингтон, 1996 г.

Корнаи Я. “Запальчивый памфлет по поводу перехода к рынку», Москва, МНИИПУ, 1990.

Радыгин А.Д. «Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее», Москва, «Республика», 1994.

Радыгин А., Энтов Р. «Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг», Москва, ИЭПП, 1999.

Коуз Р., «Фирма, право и рынок», М., «Дело», 1993.

«Программа Углубления Экономических Реформ» (проект), Москва, июнь 1992 г.

- «Инвестиционная среда в Российской Федерации», ОЭСР, 2001.
- «Итоги экономической трансформации России в 90-х годах» - глава 1 в «Обзоре экономической политики в России за 1999 год», Москва, ТЕИС, 2000.
- Некипелов А.Д. "Очерки по экономике посткоммунизма", Российская академия наук, Институт международных экономических и политических исследований, ЦИСН Миннауки России, 1996.
- "Приватизация по-российски"" под редакцией Анатолия Чубайса, "Вагриус", Москва, 1999.
- «Приватизация и реформа предприятий» - глава 7 в «Обзоре экономической политики в России за 1997 год», Москва, БЭА, 1998
- Ослунд А. "Россия: рождение рыночной экономики", "Республика", Москва, 1996.
- Радыгин А., Энтов Р. "Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг", Институт экономики переходного периода, Научные труды № 12Р, Москва, 1999.
- Полетаев А., Савельева И. «Сравнительный анализ двух системных кризисов в российской истории (1920-е и 1990-е годы). «Экономическая история. Ежегодник. 2000», М., Росспэн, 2001, с. 98-134.
- Социально-экономическое положение России, Госкомстат, январь 2002 г.
- Явлинский Г. "Экономика России: наследство и возможности ", ЭПИцентр, Москва, 1995.
- Мау В.А. "Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России 1985-1994", Академия народного хозяйства РФ, Дело ДТД, 1995.
- Колодко Г.. " От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований", ЗАО "Журнал Эксперт", Москва, 2000.
- "Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия". Исследование Всемирного банка для стран Восточной Европы и бывшего СССР, "Весь мир", Москва, 2002.
- Васильев С. "Экономика и власть", Библиотека Московской школы политических исследований, "Ad Marginet", Москва, 1998.
- Шаститко А.Е. «Новая институциональная экономическая теория» (3-е издание) – МГУ, Москва, «Теис», 2002.

Ясин Е.Г. «Российская экономика», Москва, ВШЭ, 2002.

### Сноски и комментарии.

- 
- <sup>i</sup> Споры вокруг приватизации земли отражают специфику и историю стран и культур. Обе области остаются вне фокуса данной работы.
- <sup>ii</sup> R. Vernon, 1988, p.16.
- <sup>iii</sup> Попытки придать этой операции характер начала нового этапа приватизации - продаж собственности – на наш взгляд неудачны. Они не учитывают не столько даже политический характер сделки, закреплявшей контроль финансовых групп в ключевых экспортных отраслях природных ресурсов. Важнее была явная предопределенность характера распределения собственности между участниками, исхода операции (переход государственной собственности в частные руки) и исключительно низкую цену передачи наиболее доходных активов страны.
- <sup>iv</sup> Программа осени 1991 года, написанная Е.Гайдаром, В. Машицем и В.Рапопортом, повлиявшая на ход внутренней дискуссии между экономистами страны, ориентировалась на продажу собственности, но осталась, к сожалению, мало известной за пределами узкого круга экономистов.
- <sup>v</sup> См. сочувствующий комментарий в “The AMEX Bank Review”, Sept. 11, v. 17, #7, 1990.
- <sup>vi</sup> См. Григорьев и Ясин – 1991 г.
- <sup>vii</sup> Kikery S. etc., August 1992, p.12, цитировано по 4 изданию.
- <sup>viii</sup> Цитировано по «Economic Survey of Europe», ЕЕС, 2000, #2-3, p.70-71.
- <sup>ix</sup> См. John Nellis, 2001b, second draft.
- <sup>x</sup> См. обзор советской литературы по этим вопросам в Л.Григорьев 1992 (1991).
- <sup>xi</sup> Идея весьма схожа с чилийскими приватизационными фондами.
- <sup>xii</sup> Считается, что 300 предприятий, проданных в Чехии вне ваучерной схемы, и составили опору экономическому росту страны в 90-х годах.
- <sup>xiii</sup> «Программа углубления ...», июнь 1992, стр.86.
- <sup>xiv</sup> Следовало бы философски рассмотреть вопрос, возможен ли возврат на магистраль неконвенциональными методами или это в общем случае ведет к колебаниям вокруг магистрали.
- <sup>xv</sup> См. Приложения к Л.Григорьев, 1995. В них показаны как различия между моделями приватизации так и интересы сторон в российской приватизации.
- <sup>xvi</sup> Е.Гайдар, 1994, стр. 157-158.
- <sup>xvii</sup> В.Мау, 1995, стр.50.
- <sup>xviii</sup> А.Шаститко, 2002, стр. 344.
- <sup>xix</sup> См. Воуко М. etc., 1995, p. 49.
- <sup>xx</sup> М.Воуко etc., 1995, p. 65.
- <sup>xxi</sup> Там же.
- <sup>xxii</sup> См. A.Schleifer etc., 2001, p.21.
- <sup>xxiii</sup> Надо учесть значительные бюджетные расходы Правительства на проведение приватизации, которые в решающие годы 1992-1994 гг., по всей видимости, перекрывали доходы. Правда, весьма значительные гранты и Приватизационный заем МБРР и ЕБРР 1992 г. (порядка 130 млн. долл.) дали дополнительные ресурсы для ее проведения.
- <sup>xxiv</sup> А.Радыгин, 1994, стр. 19 и 22.
- <sup>xxv</sup> А.Ослунд, 1996, стр. 314.
- <sup>xxvi</sup> R. Frydman etc., 1996, v.1, p.240.
- <sup>xxvii</sup> “Bureaucrats in Business”, p.2.
- <sup>xxviii</sup> «От Плана к Рынку», стр. 73, табл. 3.2.
- <sup>xxix</sup> См. Административные барьеры на пути иностранных инвестиций в субъектах Российской Федерации, FIAS, WBRD, 2001.

- 
- <sup>xxx</sup> См. Л.Григорьев. «Трансформация без иностранного капитала...», 2001.
- <sup>xxxі</sup> См. J.Stiglitz, “Whither reform”, paper at “ABCDE 1999”, the World Bank, 2000, and M.Dabrowski, S.Gomulka and J.Rostowski, “Whence reform?”, 2000, mimeo.
- <sup>xxxіі</sup> J.Nellis, 2001a.
- <sup>xxxііі</sup> См. Grigoriev L., Valitova L, 2002.
- <sup>xxxіv</sup> Данные Bolsa de Madrid, 2002.
- <sup>xxxv</sup> Речь Б.Ельцина августа 1992 года- цитировано по А.Shleifer и др., 2001, стр.23.
- <sup>xxxvi</sup> См. L.Grigoriev, 2000, p. 93.
- <sup>xxxvii</sup> См. “The Role and Effectiveness...”, 2002, p. XVII.
- <sup>xxxviii</sup> J.Nellis, 2001b.
- <sup>xxxix</sup> А.Shleifer etc., 2001.
- <sup>xl</sup> Е.Ясин, 2002, стр. 235.
- <sup>xli</sup> Е.Гайдар, 1994, стр. 164.