

Исследования и анализ
Studies & Analyses

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

305

Петр Козаржевский, Елена Ракова

**Приватизация и реструктуризация предприятий
в странах СНГ**

Варшава, июль 2005

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Содружество независимых государств – региональный Отчет о развитии человеческого потенциала», посвященного проблемам развития, с которыми сталкиваются страны СНГ, финансируемого Программой развития Организации Объединенных Наций. Публикуется с разрешения Регионального центра ПРООН в Братиславе

Данная публикация финансируется WestLB Bank Polska S.A.

Ключевые слова: приватизация, реструктуризация, Содружество Независимых Государств, структура собственности, институциональная среда.

© CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава 2005 г.

ISBN: 83-7178-381-7

Издатель:

CASE. Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl/>

Содержание

Резюме	5
1. Исходные условия и наследство социалистической системы	6
2. Стратегические выборы в сфере приватизации предприятий.....	7
3. Реализация программ приватизации в странах СНГ (количественные и качественные итоги).....	10
3,1. Количественные итоги	12
3,2. Качественные итоги	14
4. Факторы, определяющие результаты приватизации в странах СНГ	17
4,1. Формирование новой структуры собственности.....	19
4,2. Взаимосвязь приватизации с другими институциональными реформами.....	21
5. Выводы и рекомендации	22
Библиография	25

Петр Козаржевский – кандидат политологических наук, член Совета CASE – Центра социально-экономических исследований (Варшава) и старший научный сотрудник Института политических исследований Польской академии наук. В 1982 г. окончил Исторический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, в 1999 г. защитил кандидатскую диссертацию, посвященную проблемам приватизации в Польше. Участвовал в многочисленных исследовательских и экспертных национальных и международных проектах в Польше, России, Беларуси, Болгарии, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Монголии, финансируемых польским правительством, Европейским Союзом, Фондом Открытое общество, Агентством США по международному развитию, Программой развития ООН и др. Сфера его научных интересов – постсоциалистические преобразования, прежде всего приватизация и реструктуризация предприятий. Автор свыше 170 научных публикаций, докладов и экспертиз.

Елена Ракова – кандидат экономических наук, экономист Исследовательского центра ИПМ-CASE (Беларусь) с 2000 г. Окончила Санкт-Петербургский университет экономики и финансов (1995). В 2002 г. окончила аспирантуру и защитила кандидатскую диссертацию по специальности «экономика и управление народным хозяйством». Стаж исследовательской работы – более 8 лет. В 1995–2005 гг. преподавала экономические дисциплины в различных ВУЗах Беларуси. Является редактором ряда аналитических публикаций Исследовательского центра ИПМ-CASE. Участник более 10 международных проектов при поддержке Фонда Открытое общество, Агентства США по международному развитию, Центра международного частного предпринимательства (CIPE), Freedom House, программы «TRANSFORM», Министерства экономики и труда Германии, ПРООН и др.

Резюме

Публикация посвящена приватизации и реструктуризации реального сектора в странах СНГ и отличиям в их проведении от стран ЦВЕ. Авторы рассматривают исходные условия для проведения реформ в этой сфере, основные цели, задачи, приоритеты, методы и последовательность преобразований, а также их взаимосвязь с остальными реформами. Анализируя итоги приватизации и реструктуризации, авторы уделяют особое внимание внутренним и внешним факторам, определяющим их итоги и эффективность. В заключении авторы формулируют ряд выводов, выделяя формирование новой структуры собственности и создание рыночной институционально-правовой среды функционирования предприятий как основные факторы, влияющие на успех приватизации, и рекомендаций, касающихся как проведения и завершения самой приватизации, так и необходимых реформ в других, смежных областях.

1. Исходные условия и наследство социалистической системы

В восьмидесятые годы XX века экономика Советского Союза была одной из самых не-реформированных экономик социалистического лагеря. В отличие от ряда других социалистических стран, где отдельные элементы рыночного регулирования в виде свободных цен, частного сектора и полного хозрасчета предприятий уже были хотя бы частично введены (Югославия, Венгрия, Польша, Китай, Вьетнам), экономическая система СССР (во всяком случае, в сфере отношений собственности и управления предприятиями) начала подвергаться сколько-нибудь заметным изменениям лишь во второй половине 80-х гг., после принятия в июне 1987 года Пленумом ЦК КПСС «Основных положений коренной перестройки управления экономикой». В 1987-1991 годах была сокращена плановая система распределения ресурсов, децентрализовано управление госпредприятиями путем их перевода на полный хозрасчет и самоуправление, создана юридическая база для появления частной собственности и развития многоукладной экономики, сделаны первые шаги на пути организации приватизации государственных предприятий. При этом реформы конца 80-х не ставили своей целью смену социально-экономического строя СССР – ставилась лишь иллюзорная цель радикального повышения эффективности хозяйствования в рамках многоукладной, обладающей рыночными элементами, но все же социалистической системы хозяйствования. Высшее советское руководство во главе с М.С. Горбачевым до последнего момента отказывалось принимать необходимость радикальных системных изменений для выхода из все углубляющегося экономического кризиса.

Помимо этого, в бывшем СССР условия старта для рыночных реформ в области трансформации собственности и реструктуризации предприятий были более сложными, чем в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), в силу ряда структурных, макроэкономических, институциональных и социально-политических факторов, что в свою очередь предопределяло ограниченный характер приватизации.

В 1990 г. уровень индустриализации в странах СНГ (54%) был выше, чем в странах ЦВЕ (47%) (De Melo et al., 1997). При этом в советской структуре промышленности более всего превалировала тяжелая промышленность, в первую очередь, ВПК. Степень концентрации и монополизации экономики, и в первую очередь, промышленности, в большинстве стран СНГ до начала приватизации была также в среднем выше, чем в странах ЦВЕ. На территории бывшего СССР было построено большое количество предприятий-гигантов и градообразующих предприятий, которые, помимо производственной, выполняли ряд других функций, в основном социальных. В тоже время, количество МСП, которые могли бы способствовать процессам специализации, диверсификации, сокращению издержек через аутсорсинг на предприятиях промышленности, было крайне незначительно. В основном, малые предприятия были представлены кооперативными предприятиями, или предприятиями, работающими в сфере бытового обслуживания, легкой промышленности, сельского хозяйства. Множество

предприятий промышленности было размещено нерационально (например, вдалеке от источников сырья), а технологические цепочки (многие из которых разорвались после распада СССР) охватывали по несколько республик. Все эти диспропорции, как правило, затрудняли и замедляли процессы приватизации как отдельных предприятий, так и целых отраслей.

Макроэкономические факторы: к 1990 г. страны СНГ характеризовались более высокой подавленной инфляцией, более высокой долей теневого рынка, более высокой долей торговой зависимости (De Melo et al., 1997). Большинство республик бывшего СССР были зависимыми от ресурсов центра (Москвы). Это и многое другое предопределило высокую инфляцию, финансовые дисбалансы и, соответственно, более длительные программы макроэкономической стабилизации, а также задержку с проведением структурных реформ и, прежде всего, приватизации в большинстве стран СНГ.

Институциональные факторы. Для большинства постсоветских стран СНГ было характерно отсутствие формальных институтов, способствующих развитию рыночной экономики и наличие искаженных социалистической системой неформальных институтов (знакомства, телефонное право) и норм поведения, нивелирующих роль правовой системы, низкая трудовая дисциплина и т.п. Кроме того, в отличие от стран ЦВЕ, где частный сектор в некоторых отраслях промышленности и сельского хозяйства достигал 10-20%, негосударственный сектор в СНГ был представлен небольшим количеством кооперативных предприятий, преимущественно сельскохозяйственных.

Социально-политические факторы. В отличие от стран ЦВЕ, экономические, и политические элиты ни идеологически, ни технически не были готовы к построению рыночной экономики и созданию демократического государства, а в ряде стран назрели или уже разразились национально-этнические конфликты. В свою очередь, большинство населения поддерживало эгалитаристские принципы социализма и патерналистские функции государства и не было готово к жизни и работе в условиях рынка. Отсутствие в обществе консенсуса в определении целей, стратегии и тактики рыночных реформ, а также советский менталитет предопределили общую стратегию постепенных и зачастую непоследовательных реформ, выбранную странами СНГ и внесли политические и психологические ограничения в программы приватизации и реструктуризации предприятий.

2. Стратегические выборы в сфере приватизации предприятий

Страны СНГ изначально продекларировали выбор модели социально-ориентированных реформ, причем большинство из них на практике осуществляли постепенное, градуалистское их внедрение, (в то время как большинство стран ЦВЕ выбрало и осуществляло проведение широкомасштабных и быстрых реформ). Стратегический выбор, совершенный каждой из стран, предопределил место приватизации в общем процессе реформ, ее цели, методы и взаимосвязь с другими реформами.

В постсоциалистических странах перед приватизацией ставились следующие цели:

– **системная**: создание социально-экономической системы, в которой будет доминировать частная собственность на средства производства, а государство не будет нести ответственности за функционирование предприятий, вырабатывая общие условия ведения хозяйственной деятельности («правила игры») и контролируя их исполнение;

– **политическая**: создание движущих сил, способствующих проведению системных преобразований – групп интересов, заинтересованных в продолжении реформ и укреплении институционально-правовой среды новой социально-экономической системы.

В ряде стран приватизация решала также задачи укрепления социально-политической базы власти путем личного обогащения чиновников или создания нового класса собственников, лично заинтересованных в невозможности коммунистического реванша и отката реформ. Это происходило за счет непрозрачной приватизации привлекательных предприятий промышленности наиболее влиятельными группами интересов (директорами предприятий, банкирами, представителями законодательных и исполнительных органов власти и пр.);

– **экономическая**: улучшение функционирования предприятий в связи с появлением эффективного собственника и переориентацией целей предприятия на получение прибыли;

– **социальная**: решение социальных проблем – от восстановления по-разному понимаемой социальной справедливости в масштабах всей страны до решения социальных проблем отдельных социальных групп (отраслевых, конкретных предприятий и т.п.);

– **фискальная**: получение дополнительных доходов в государственный бюджет для финансирования текущих расходов или решения долгосрочных задач (например, финансирование социальных реформ).

Не все цели приватизации открыто провозглашались. В первую очередь, это касалось использования приватизации для обогащения находящихся в данный момент у власти элит и укрепления их экономических и политических возможностей, или в поддержке тех групп интересов, в которых в данный момент нуждалось правительство. Достижение этой цели облегчалось непрозрачностью процессов принятия решений по приватизации и отсутствием действенного контроля со стороны общества.

Во всех странах приватизация была призвана решать несколько целей одновременно, однако, если в странах ЦВЕ более высокий приоритет имели системные, экономические, политические и фискальные цели, то в странах СНГ при реализации приватизации официально декларировался приоритет комплекса социальных целей. Это было связано как с выбором «социально-ориентированного» варианта реформ, так и со стремлением увлечь идеей приватизации большинство населения.

Общей закономерностью не только для стран СНГ, но и большинства остальных постсоциалистических стран, были завышенные ожидания, связанные с приватизацией как таковой. Это вело, во-первых, к постановке множественных, часто нереалистичных и, как правило, взаимно противоречивых целей. И, во-вторых, к недоучету взаимосвязи между привати-

зацией и другими элементами реформ, в первую очередь, качеством вновь создаваемой институционально-правовой среды.

Выбор целей приватизации и ожидания, с ней связанные, определяли место приватизации в процессе реформ, ее масштабы (степень охвата экономики преобразованиями собственности), скорость и основные методы проведения. При этом медленные, непоследовательные реформы в странах СНГ не сделали актуальной широко обсуждаемую в политэкономии трансформации дилемму о том, что первично – либерализация и стабилизация, создающие благоприятные условия для последующей приватизации, или первоначальная широкомасштабная приватизация, формирующая лучшие социально-политические условия для остальных реформ. По этим же причинам в большинстве стран СНГ на практике не проявилась и вторая важнейшая дилемма – скорость или качество приватизационных процессов. Многие страны (в частности, под давлением международных финансовых организаций) пытались провести быструю массовую приватизацию, где ускорение процессов приватизации приводило к ухудшению их качества. Однако, пожалуй, только в России такая программа привела к передаче в частные руки значительной части государственной собственности. В условиях непрозрачной приватизации (в основном в пользу инсайдеров) более низкая скорость и меньшие масштабы приватизации в странах СНГ по сравнению со странами ЦВЕ не означали ее более высокого качества.

Во всех постсоциалистических странах предусматривалось исключение из приватизации определенных секторов народного хозяйства и даже отдельных предприятий, прежде всего инфраструктурных, ВПК, а также наиболее прибыльных. Однако в странах СНГ эти ограничения были большими, чем в странах ЦВЕ, вплоть до практически полного отказа от приватизации в таких странах, как Туркменистан и, в несколько меньшей степени, Беларусь. Довольно часто эти ограничения носили, однако, не столько «доктринальный» характер, сколько были результатом борьбы лобби, заинтересованных в сохранении государственного контроля над определенными секторами экономики или отдельными предприятиями.

В постсоциалистических странах применяется три основных метода приватизации¹:

– **массовая приватизация** – метод, специально предложенный для быстрого разгосударствления, когда значительная часть государственного имущества бесплатно или с небольшой оплатой распределяется среди всего населения страны;

– **передача** предприятия (как правило, на льготных условиях) в собственность **членам трудового коллектива**;

– **прямая продажа** всего предприятия или контрольного пакета акций стратегическому инвестору через процедуру тендера или аукциона, причем часто на инвестора накладываются обязательства инвестиционного, социального или производственного характера.

В подавляющем большинстве стран приватизация проводилась в два этапа. На первом этапе, с целью вовлечения в приватизацию широких масс и придания ей как можно более

¹ Подробнее см., например, World Bank (2002), EBRD, а также Jarosz, Kozarzewski (2002).

«социального» характера, осуществлялась массовая или безвозмездная приватизация с помощью приватизационных чеков (т.н. ваучерная приватизация). После чего наступал второй этап – период денежной приватизации, когда отдельные стратегические или потенциально прибыльные предприятия (или пакет их акций продавались за деньги на в той или иной степени прозрачных аукционах.

Таким образом, подавляющее большинство стран ЦВЕ отдавало предпочтение более качественным и длительным методам ее проведения, как правило, либо отказавшись от массовой приватизации, либо проведя ее в ограниченном объеме. В то же время страны СНГ, которые формально придали большее значение достижению социальных целей приватизации, в той или иной форме реализовывали программу массовой приватизации (исключение составляет Туркменистан) и осуществляли схемы передачи собственности в руки работников предприятий. Только Россия с самого начала сознательно выбрала массовую приватизацию в сочетании с преференциями для трудовых коллективов с целью быстрого разгосударствления значительной части экономики. Однако и в этой стране приватизация не стала элементом последовательной политики экономических реформ. В большинстве остальных стран СНГ приватизация шла значительно более медленными темпами; время от времени предпринимались попытки ускорения приватизации, однако они, как правило, не приводили к ожидаемым результатам из-за отсутствия спроса, высоких инвестиционных рисков или очередного изменения приоритетов экономической политики.

3. Реализация программ приватизации в странах СНГ (количественные и качественные итоги)

В целом, все страны СНГ, исходя из качественных и количественных итогов приватизации, можно разделить на три условные группы:

Первая группа – это страны со средним, по сравнению со странами ЦВЕ, уровнем приватизации² (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Украина). По данным ЕБРР средний индекс «большой приватизации» в этой группе составляет 3,14, а доля частного сектора в ВВП выросла с 13 в 1992 г. до 64% в 2003 г. (исключение – Молдова (50%)). В большинстве этих стран программа массовой приватизации предполагала широкое участие населения через т.н. безвозмездную (чековую) приватизацию. 30-50% акций приватизируемых в первый период предприятий планировалось реализовывать за чеки, которые в той или иной форме были начислены населению. Кроме того, приоритет социальных аспектов проводимой во всех странах СНГ приватизации предопределял возможность выкупа предприятия трудовым коллективом. Так, в этой группе стран трудовой коллектив имел льготы как по квоте приобретаемых акций, так и по их цене. Однако недостаток знаний у широкой группы населения, проведение политики, защищающей интересы узкой группы лиц, а также институциональные ограничения в работе чековых инвестиционных фондов привели к тому, что

² На основании данных EBRD (2003).

большинство предприятий оказались выкуплены инсайдерами, т.е. топ-менеджерами предприятий и близкими к ним лицам.

Массовая приватизация закончилась в этих странах в 1996-1997 гг. По мере ее завершения основным методом приватизации становятся прямые продажи. Как правило, в начальный период в список не подлежащих приватизации предприятий попадали все крупные и прибыльные предприятия, а также естественные монополии инфраструктуры, энергетика, банки и пр. С 2000 г. в этих странах реализуются вторая и третья программы приватизации, когда большинство этих предприятий уже приватизированы или акционированы и находятся в процессе поиска инвестора (преимущественно иностранного).

Вторая группа стран – это страны с низким уровнем реализации приватизации (Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан). По данным ЕБРР средний индекс «большой приватизации» в этой группе составляет 2,33, а доля частного сектора в ВВП выросла с 10% в 1992 г. до 52% в 2003 г.

Программа массовой приватизации началась в 1997 г. и изначально характеризовалась медленными темпами. При этом только в Азербайджане предусматривалась бесплатная передача гражданам до 70% государственной собственности, тогда как в Узбекистане и Таджикистане чековая приватизация была законодательно сведена к минимуму. Во всех странах трудовой коллектив по льготной подписке мог приобрести до 15% акций.

В 1999 г. из-за политических разногласий процесс приватизации приостановился и возобновился только в 2001-2002 гг. Основным методом приватизации стали прямые продажи. При этом приватизация приобрела исключительно денежный характер с приоритетом привлечения иностранных инвесторов. Однако особенности политических режимов в этих странах определяют высокую роль правящих элит в процессе приватизации и распределения собственности.

Третья группа стран – это страны, реализующие «точечную» приватизацию в очень ограниченных размерах (Беларусь, Туркменистан). По данным ЕБРР индекс «большой приватизации» в этих странах имеет минимальное значение – 1,0, а доля частного сектора в ВВП на протяжении последних лет составляет всего лишь 25%. В Беларуси, развитой индустриальной стране с наиболее высоким уровнем жизни в 1990 г., частичные и непоследовательные реформы были повернуты вспять после конституционного референдума 1996 г. В результате в 1995-1996 гг. ежегодные программы приватизации не были приняты, а приватизация сведена к минимуму. В Туркменистане программа приватизации средних и крупных предприятий с самого начала отличалась очень медленными темпами и избирательным подходом. В 2001 г. приватизация промышленных предприятий была приостановлена, в 2002 г. президентом был введен запрет на приватизацию энергетического сектора на 15 лет.

3.1. Количественные итоги

Почти все страны СНГ (за исключением Беларуси и Туркменистана) быстро и без особых проблем осуществили так называемую «малую» приватизацию, т.е. продажу небольших объектов торговли и сферы услуг. «Большая» приватизация начиналась, как правило, несколько позже (1995-1996 гг.). На первом ее этапе доминировали массовая приватизация и выкуп средних предприятий трудовым коллективом. Именно в этот период (в разных странах закончившимся в 1995-2000 гг.) была приватизирована самая значительная часть государственного имущества.

По завершении «героического» периода, охватывающего малую и массовую приватизацию, когда были приватизированы десятки тысяч предприятий, наступил этап денежной приватизации по индивидуальным схемам, т.е. переход преимущественно к методу прямых продаж. В тех странах, где приватизация решала и политические задачи, возникали и специфические методы, такие, как, например, залоговые аукционы в России. С течением времени темпы преобразований собственности значительно замедляются, возрастает политизация при принятии решений, особенно в шести странах, богатых природными ресурсами. Большинство сделок носит непрозрачный и закрытый характер, увеличивая негативное отношение к ней большинства населения. В то же время предприятия, запрещенные к приватизации, зачастую имеют неясный статус, а сами списки таких предприятий сильно подвержены политическому влиянию.

Таблица 1. Количественные результаты приватизации

Страна	Индекс «большой приватизации» ЕБРР, 2004	Индекс «малой приватизации» ЕБРР, 2004	Доля частного сектора в ВВП, сер. 2004 г.	Кумулятивные доходы от приватизации, % от ВВП, 2002	Справка: индекс либерализации и приватизации FH, 2002
<i>Первая группа стран (страны со средним уровнем реализации приватизации)</i>					
Армения	3,3	4,0	75,0	9,7	3,25
Грузия	3,3	4,0	65,0	23,1	3,25
Казахстан	3,0	4,0	65,0	16,6	4,00
Кыргызстан	3,7	4,0	75,0	2,7	4,25
Молдова	3,0	3,3	50,0	11,1	4,25
Украина	3,0	4,0	65,0	6,0	3,50
Россия	3,3	4,0	70,0	4,5	3,50
<i>Среднее значение</i>	<i>3,1</i>	<i>3,9</i>	<i>64,0</i>	<i>10,5</i>	<i>3,71</i>
<i>Вторая группа стран (страны с низким уровнем реализации приватизации)</i>					
Азербайджан	2,0	3,7	60,0	2,4	4,25
Таджикистан	2,3	3,7	50,0	5,8	5,50
Узбекистан	2,7	3,0	45,0	3,0	6,00
<i>Среднее значение</i>	<i>2,3</i>	<i>3,5</i>	<i>52,0</i>	<i>3,7</i>	<i>5,25</i>
<i>Третья группа стран (страны, реализующие «точечную» приватизацию)</i>					
Беларусь	1,0	2,3	25,0	2,9	6,00
Туркменистан	1,0	2,0	25,0	0,6	6,75
<i>Среднее значение</i>	<i>1,0</i>	<i>2,2</i>	<i>25,0</i>	<i>1,8</i>	<i>6,38</i>
<i>Среднее значение по ЦВЕ</i>	<i>3,3</i>	<i>4,1</i>	<i>72,0</i>	<i>14,3</i>	<i>2,76</i>

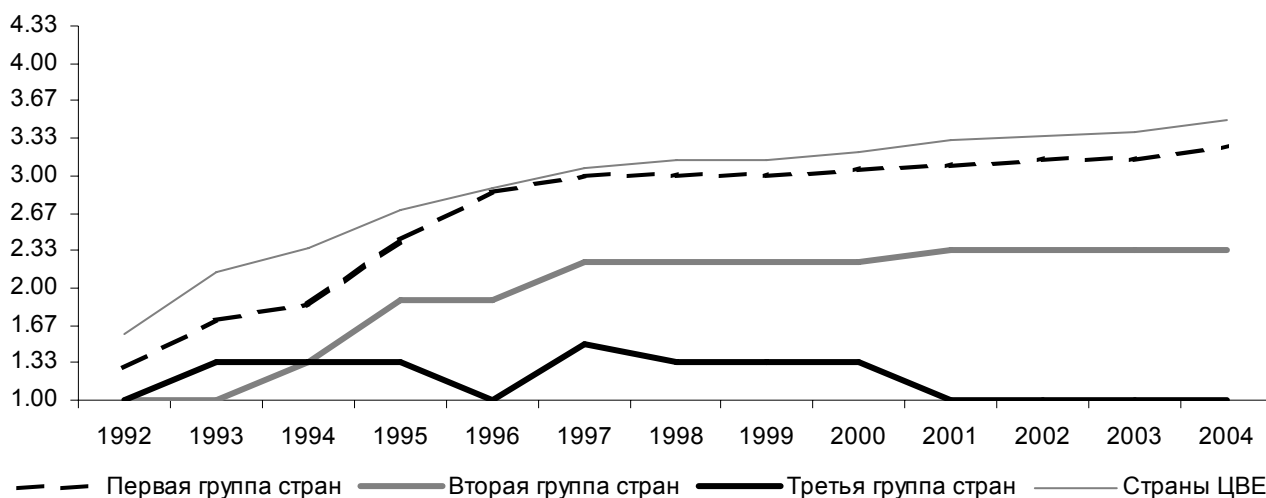
Источник: EBRD (2004); Freedom House (2004).

Следует также учитывать, что в большинстве стран СНГ применительно к предприятиям, как охваченным, так и не охваченным массовой приватизацией, само понятие «приватизация» часто заменялось понятием «акционирование». Лишь незначительное число предприятий, особенно в 1995-1997 гг., были действительно приватизированы (если принять в

качестве критерия передачу свыше половины акций в негосударственные руки). Исключение составила лишь Россия, где как раз приватизация в 1993-1994 гг. решала во многом политические вопросы сохранения курса Б. Ельцина. С течением времени большинство стран стало больше именно приватизировать, продавая сразу контрольный пакет или оставшиеся у государства пакеты акций.

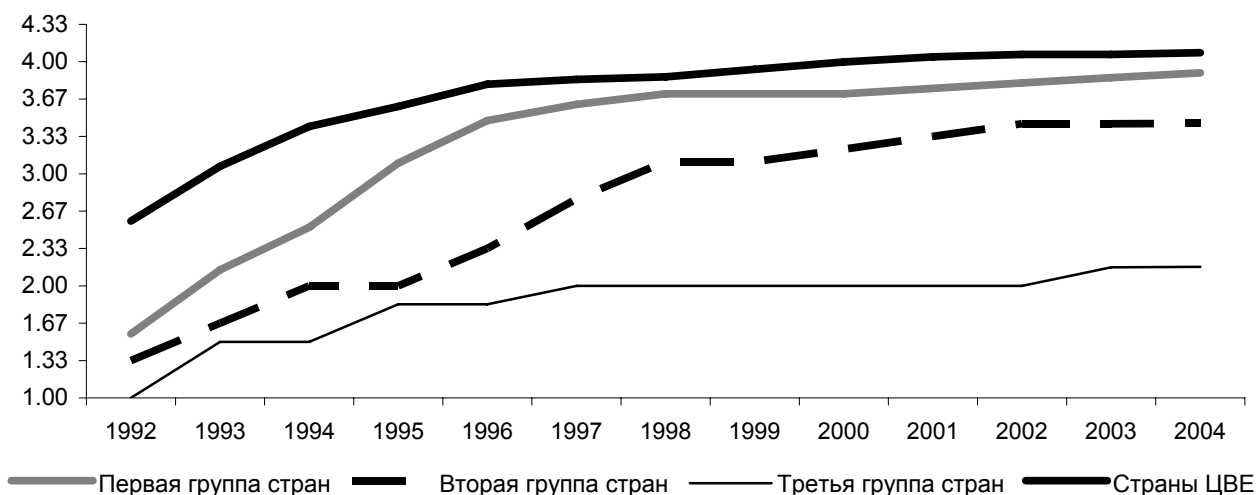
В таблице 1 и на рис. 1 и 2 отчетливо виден разрыв в динамике и количественных результатах приватизации между отдельными группами стран СНГ, а также их отставание от стран ЦВЕ, что является следствием различных подходов к реформированию в этих странах. Страны с более реформированной экономикой и политической системой добиваются лучших результатов и в приватизации, в первую очередь, за счет проведения более последовательной экономической политики и прозрачности процессов принятия решений.

Рис. 1. Динамика итогов «большой» приватизации (по показателям ЕБРР)



Источник: EBRD.

Рис. 2. Динамика итогов «малой» приватизации (по показателям ЕБРР)



Источник: EBRD.

3.2. Качественные итоги

Анализ качественных итогов приватизации можно провести, используя выбранные странами цели и желательность их достижения.

1. Системная цель. Степень достижения этой цели в значительной мере определяется количественными результатами приватизации, т.е. степенью разгосударствления экономики, а также с последовательным характером проводимой политики приватизации и ее увязкой с другими экономическими и политическими реформами. Те страны СНГ, где приватизация проводилась наиболее активно и последовательно, демонстрируют большие успехи в построении рыночной экономики и изменению политической системы в сторону демократии. Те страны СНГ, которые реализуют медленные реформы и «осторожную» приватизацию, демонстрируют небольшой прогресс в построении всех институтов рыночной экономики, а авторитаризм политических систем Беларуси и Туркменистана не нуждается в приватизации в принципе.

2. Политическая цель. Отсутствие комплексности и последовательности в проведении трансформации привели к тому, что потерпела неудачу попытка использования приватизации для расширения социальной базы реформ, создания сильного давления в направлении их продолжения и спроса на рыночную законодательную и институциональную базу (на что рассчитывали Åslund (1995), Schleifer (1995), Boycko et al. (1995)). В условиях специфической институционально-правовой среды и экономического кризиса новые владельцы предприятий, в первую очередь, ставшие собственниками в результате упомянутых выше процессов обогащения элит, имели возможность получения своеобразной трансформационной ренты, доход от которой превышал потенциальные доходы от вложений в производство. Дальнейшие реформы, направленные, в частности, на защиту прав собственности, увеличили бы доход от инвестиций в производство, но резко сократили бы ренту (Polischuk et al., 2004). Вместе с рядом других групп, получающих трансформационную ренту за счет реализации политики частичных реформ (государственные чиновники, силовики и пр.), эти новые собственники образовали чрезвычайно сильную группу интересов, получивших название в научной литературе «ранних победителей». Таким образом, вместо расширения социального слоя сторонников реформ, непрозрачно проводимая приватизация, направленная, главным образом, на обогащение элит, на определенном этапе привела к сопротивлению дальнейшим реформам. Причем оно оказалось настолько сильным, что все страны попали в т.н. ловушку равновесия частичных реформ – когда баланс сил основных групп интересов, с одной стороны, делал невозможным возврат к командно-административной системе, однако, с другой стороны, блокировал дальнейшие реформы (Hellman, 1998; Mitra and Selowsky, 2002).

Однако в настоящее время в ряде стран СНГ (в частности, в России и Украине) можно увидеть первые проявления нарушения этого равновесия, возникающие в реальном секторе. Часть крупных предпринимателей приходит к выводу, что издержки, связанные с получением трансформационной ренты, слишком высоки, и что более высокую прибыль можно

извлечь из инвестиций в развитие бизнеса, освобожденного от опеки «административного ресурса» (Радыгин, 2002). Тем самым они ослабляют группу «ранних победителей» и создают спрос на продолжение реформ, направленных на защиту интересов всех экономических агентов, а не только отдельно взятой группы. Эти попытки встречают как сильное сопротивление остальных представителей «ранних победителей», так и инерцию, создаваемую т.н. институциональной ловушкой (Полтерович, 1999), проявляющуюся в высоких трансакционных издержках по изменению переставших быть эффективными институтов и моделей поведения. Это значительно ослабляет и затягивает во времени движение в сторону дальнейших реформ в большинстве стран СНГ, однако делает их неизбежными в долгосрочной перспективе. Однако в краткосрочном периоде борьба между различными группами интересов «ранних победителей» (особенно когда смена политической ситуации приводит к изменению соотношения сил между ними) может явиться дополнительным фактором торможения реформ или даже привести к определенному регрессу в их реализации, выражающемуся, например, в восстановлении контроля государства (и стоящих за ним групп интересов) над рядом ранее приватизированных объектов.

3. Экономическая цель. Поскольку приватизация во многих случаях носила непрозрачный и половинчатый характер, ее влияние на микроэкономику отдельных предприятий достаточно спорно и противоречиво. С одной стороны, возникновение групп интересов, «сохранение решающей роли государства в экономике одновременно с приватизацией институтов государства и правил хозяйственной жизни» (Илларионов, 1999) создали ситуацию мягких бюджетных ограничений и отсутствия масштабной реструктуризации. С другой стороны, приватизация в странах СНГ, как правило, не приводила к возникновению эффективных структур корпоративного управления. На большинстве предприятий сложилась такая структура собственности, которая не способствовала их переориентации на максимизацию прибыли. Наибольший успех демонстрируют те предприятия и сектора, которые были проданы стратегическим инвесторам, прежде всего иностранным, поскольку вместе с ними они получили не только финансовые ресурсы, но и управленческие навыки, доступ к рынкам, место в системе международного разделения труда, недостаток и дефицит которых становится все более очевидным во всех странах СНГ. В этом плане весьма показателен положительный опыт стран ЦВЕ, которым удалось массовое привлечение крупных иностранных инвесторов в процессы приватизации государственной собственности, а также во вновь возникающий частный сектор. Этот опыт показывает, что собственность, сконцентрированная в руках внешнего стратегического инвестора, обладающего хорошей репутацией и необходимым капиталом, является наиболее эффективной в плане обеспечения долгосрочных интересов предприятий, особенно средних и крупных.

Важным фактором, ограничивающим достижение экономических целей приватизации, было также то, что во многих странах СНГ вначале, а в некоторых и до сих пор, предприятия, особенно градообразующие или валообразующие, не являлись бизнесами в современном понимании этого слова, выполняя скорее социальную функцию гарантии занятости и

минимальных социальных стандартов. Это означало отсутствие мероприятий по доприватизационной реструктуризации и наличие значительного количества социальных объектов на балансе приватизируемых предприятий и даже требования к инвесторам по их сохранению, а также гарантий сохранения занятости, выпуска национальных марок, увеличения объемов производства и пр. На многих предприятиях, имеющих стратегическое значение с точки зрения экономической политики, государство долгое время сохраняло или сохраняет до сих пор контрольный пакет акций.

Таким образом, приватизация не решила задачи роста эффективности функционирования предприятия, а контроль со стороны государства оказался важнее поиска эффективного собственника и инвестора. В результате, если в странах ЦВЕ индекс реструктуризации в 2003 г. составил 2,73, то в первой группе стран СНГ он равнялся 2,05, во второй – 1,89, в третьей – 1,0.

4. Социальная цель. Ни в одной стране СНГ не удалось достичь социальных целей приватизации, хотя они считались приоритетными в начале процесса. Основной причиной неудачи являлось то, что как сами эти цели, так и механизмы их реализации были нереалистичными. В результате с помощью массовой приватизации ни одной стране не удалось ни увеличить доходы рядовых людей, ни сделать граждан реальными совладельцами предприятий. Напротив, именно приватизация способствовала увеличению разрыва между самыми богатыми и бедными группами населения. Передача собственности в руки трудовых коллективов не привела к улучшению функционирования предприятий и повышению доходов их работников. Наложение на потенциальных стратегических инвесторов огромного количества обязательств только их отпугнуло. То есть на практике большинство мер, направленных на повышение социальной справедливости, только затормозило реструктуризацию предприятий и подорвало возможности их развития. Более того, лозунги социальной справедливости привели к появлению в обществе завышенных ожиданий и, в результате, к разочарованию в приватизации и в реформах в целом. Поскольку приватизация зачастую проводилась непрозрачно, с злоупотреблениями (часто даже без нарушения буквы закона) в пользу инсайдеров и чиновников, значительная часть общества почувствовала себя обманутой и обкраденной, что создало почву для роста популизма и дальнейшего торможения реформ. Лишь на втором этапе приватизации в большинстве стран первых двух групп стало нарастать понимание того, что самыми важными должны быть все-таки экономические цели.

5. Фискальная цель. В отличие от стран ЦВЕ, в СНГ цель получения доходов от приватизации, как правило, не была приоритетной, особенно на первом этапе приватизации, на котором преобладало отчуждение государственной собственности в безвозмездном порядке или же на чрезвычайно льготных условиях. В тех случаях, когда эта цель все же ставилась, возникали препятствия, связанные с ограниченным платежеспособным спросом на приватизируемое имущество ввиду его низкой привлекательности, завышенной цены, неравного доступа к приватизации различных категорий потенциальных инвесторов (например, отече-

ственных и иностранных) и высоких рисков, связанных с плохим инвестиционным климатом в большинстве стран СНГ.

4. Факторы, определяющие результаты приватизации в странах СНГ

Результаты международных сравнительных исследований показывают, что, как правило, сам факт проведения приватизации лишь в незначительной степени приводит к улучшению функционирования предприятий. Способность предприятия повышать свою эффективность и генерировать большие объемы прибыли, как и успех приватизационной политики в целом, зависит не столько от формального статуса предприятия (приватизированное или государственное), сколько от комплекса эндогенных и экзогенных факторов.

Главным **эндогенным фактором** успеха является формирующаяся структура собственности. Как правило, лучшие экономические результаты чаще всего достигают предприятия, перешедшие под контроль внешних концентрированных собственников (особенно иностранных), а реже всего – с рассеянной собственностью в руках трудового коллектива (EBRD, 1999; Djankov and Murrell, 2002; Frydman et al., 1997; Carlin et al., 2001). При этом, в тех странах, где приватизация была заменена формальным акционированием и главным собственником по-прежнему оставалось государство, результаты деятельности и акционированных, и государственных предприятий были одинаковыми (Ракова, 2003).

Зависимость результатов функционирования предприятия от степени концентрации собственности и ее «удаленности» от менеджмента и трудового коллектива предприятия имеет две основные причины. Первая причина – финансовая. В условиях постсоциалистической экономики предприятия остро нуждаются в дорогостоящей реструктуризации, которая не может быть профинансирована за счет средств инсайдеров или местных финансовых рынков, которые еще недостаточно развиты. Практически единственным источником инвестиций становится крупный внешний инвестор, как правило, заграничный (или оффшорный). Вторая причина связана с необходимостью создания на приватизированном предприятии эффективной системы корпоративного управления. На предприятиях, контролируемых инсайдерами, как правило, не происходит смены управленческого персонала, который в новых условиях не обладает необходимыми навыками эффективного управления. Кроме того, инсайдерские структуры собственности создают свои специфические проблемы, связанные с неполным разделением функций принципала и агента, а также функций органов корпоративного управления, что затрудняет контроль за менеджерами и создает благоприятные условия для появления и реализации «деструктивных стратегий» (Липсиц и др., 1998; Vim, 1996), направленных на увод капитала и разворовывание активов. Появление внешнего собственника в значительной мере снимает проблемы агентства и распределения функций. Внешний инвестор имеет, как правило, стратегические, долгосрочные планы по отношению к предприятию. Кроме того, с иностранным инвестором приходит, как правило, не только ка-

питал, но и новые методы менеджмента, культура производства, контакты на рынке и т.п., т.е. все то, чего так не хватает приватизированному госпредприятию.

Описанные выше закономерности имеют место во всех трансформирующихся экономиках, однако, в отличие от стран ЦВЕ, в странах СНГ можно чаще встретить отклонения. Так, в условиях экономической нестабильности и специфической (слабой) институционально-правовой среды внешние инвесторы часто принимают краткосрочные стратегии в отношении принадлежащих им предприятий и, как и в случае с инсайдерской структурой собственности, занимаются выводом активов и капитала. С другой стороны, в странах с небольшой долей частного сектора, неразвитыми рынками и непривлекательным инвестиционным климатом внешние (по отношению к предприятию) носители рыночного менталитета, знаний и поведения могут практически отсутствовать. В таких условиях инсайдеры бывших госпредприятий оказываются едва ли не единственной силой, заинтересованной в дальнейшем развитии предприятия³. Для преодоления этого ограничения в странах СНГ стал ускоренно развиваться рынок бизнес-образования, потребителем которого становится не только новый частный, но и приватизированный сектор. Некоторые крупные корпорации без иностранного участия приглашают топ-менеджеров из-за рубежа, либо финансируют получение MBA своим персоналом на Западе.

На эффективность функционирования приватизированных предприятий воздействует также комплекс **экзогенных факторов**, связанных с отсутствием должной координации между приватизацией и другими элементами реформ, среди которых наибольшее влияние оказывают:

– **политическая среда** – неразвитость демократических институтов и правового государства, в результате чего происходит политизация принятия экономических решений, их подчинение интересам различных групп, имеющих доступ к власти, отсутствие общественного контроля и прозрачности и пр.;

– **правовая среда**. Поскольку корпоративное законодательство большинства стран СНГ создавалось «под» англосаксонскую модель корпоративного управления, то наибольшее внимание было уделено защите прав мелких инвесторов. В результате переход собственности в руки внешних стратегических инвесторов и защита их прав оказались не только затрудненными, но и созданы условия для злоупотреблений со стороны миноритариев, за которыми стоят сильные группы промышленных интересов. Нестабильное законодательство и избирательное правоприменение, зависимые суды и отсутствие верховенства закона, являющиеся следствием отсутствия правового государства и эффективных демократических институтов, также не способствуют нахождению предприятиями стратегического инвестора и росту их эффективности;

– **экономическая политика** – ограничение конкуренции (Bastos, Nasir 2004) из-за незавершенности либерализации экономики, сохранение мягких бюджетных ограничений, созда-

³ См. исследования, проведенные авторами в Грузии, Беларуси и Кыргызстане: Козаржевский (2001), Козаржевский и др. (2001; 2002).

ние искусственных барьеров для развития рынков и получения преференций, протекционизм по отношению к избранным отраслям или отдельным производителям искажают рыночные сигналы и препятствуют эффективному размещению ресурсов, ограничивая возможности достижения экономических целей приватизации;

– **институциональная среда.** В странах СНГ рынки товаров и капитала неразвиты и искажены, а необходимые институты не созданы или не защищены. Это также затрудняет формирование оптимальных структур собственности и корпоративного управления, доступ к внешнему финансированию и возможности принятия предприятием оптимальных решений.

Приватизированные предприятия наиболее эффективно функционируют там, где в более полном объеме проведена реформа институционально-правовой среды (в частности, касающаяся отношений собственности), на предприятия наложены жесткие бюджетные ограничения, а сами предприятия преследуют цель максимизации прибыли (Zinnes et al., 2001). В противном случае предприятие оказывается в среде, которое не способствует формированию рыночно ориентированных целей деятельности и не способствует ведению бизнеса в долгосрочной перспективе, как менеджерами, так и владельцами. В результате преобладает приспособление к текущим условиям окружения, что закрепляет девиативные процессы и нормы поведения (коррупция, уход в теневую сферу, бартерные отношения и т.п.), а приватизация не приводит к улучшению экономических показателей предприятия.

Все вышеперечисленные факторы не позволили приватизации стать одной из главных движущих сил по реструктуризации всей экономики в странах СНГ.

Ниже мы подробнее остановимся на двух важнейших, по нашему мнению, факторах, определяющих результаты приватизации – формировании новых структур собственности и создании институционально-правовой среды.

4.1. Формирование новой структуры собственности

Принятые в странах СНГ модели приватизации, особенно на первом, чековом, этапе способствовали возникновению рассеянных форм собственности, находящейся в руках как внешних, так и внутренних инвесторов. Только на втором, денежном, этапе приватизации, стали возникать изначально сконцентрированные структуры собственности, однако таких сделок было немного.

В итоге начальная структура собственности в большинстве случаев оказывалась нерациональной с точки зрения интересов, связанных с предприятием, поскольку она была не столько результатом действия рыночных механизмов распределения, сколько политически заданным методом приватизации. Поэтому сразу же после приватизации возникала объективная потребность в перераспределении собственности (Błaszczuk et al., 2004). Это перераспределение происходит по двум направлениям – концентрации собственности и ее выведения за пределы предприятия. Однако перераспределение собственности в странах СНГ ограничивается сильным сопротивлением групп собственников (в основном инсайдеров),

низкой ликвидностью фондового рынка, плохим инвестиционным климатом и низким уровнем защиты прав собственности⁴. В ряде стран, особенно на начальных этапах приватизации, существовали также институционально-правовые ограничения на перераспределение собственности.

В результате в странах СНГ на приватизированных предприятиях сформировались три основных вида структуры собственности: рассеянная в руках трудового коллектива, концентрированная в руках менеджеров и концентрированная в руках отечественных физических лиц и других предприятий. Из институциональных инвесторов лишь банки проявляют сколько-нибудь заметный интерес к приватизированному имуществу (прежде всего, в России), однако исполнение функций собственника не является для них наиболее привлекательной операцией. Низкое участие иностранных инвесторов объясняется противоречивым и нестабильным законодательством, особенно в сфере приватизации, в связи с чем прямые иностранные инвестиции (ПИИ), если и идут в страну, то, прежде всего, в новый частный сектор, а также в топливно-энергетический сектор, если он является достаточно привлекательным, чтобы компенсировать высокие инвестиционные риски. Более того, в отличие от стран ЦВЕ значительная часть «иностранного» капитала в СНГ – это либо российский, либо оффшорный капитал (т.е. де-факто это отечественный капитал, «сбежавший» из страны), который не является источником всех тех преимуществ, которые привносит с собой «настоящий» иностранный капитал.

Процессы перераспределения собственности в странах СНГ часто носят крайне конфликтный, а подчас и криминогенный характер, а формирующаяся структура собственности, особенно в случае крупных предприятий, характеризуется невысоким уровнем прозрачности, распространением фиктивных, номинальных держателей акций, поскольку истинные собственники по различным причинам (в том числе криминальным) стремятся остаться в тени. Кроме того, во многих странах государство активно участвует в процессах перераспределения собственности. В результате контролируемые государством компании покупают акции приватизированных предприятий и создают, таким образом, холдинговые структуры с запутанной формой собственности. Все это способствует росту коррупции и реализации интересов отдельных чиновников и может даже использоваться (как, например, в России) в качестве инструмента политического шантажа.

В настоящее время в некоторых странах СНГ, прежде всего в России, процессы перераспределения собственности уже находятся в следующей фазе – перераспределения собственности между крупными внешними инвесторами и создания крупных холдинговых («олигархических») структур.

⁴ Подробнее см., например, Berglof et al. (1999).

4.2. Взаимосвязь приватизации с другими институциональными реформами

Программы реформ во всех странах включали в себя также реформирование ключевых институционально-правовых норм, которые оказывали влияние на ход и результаты приватизации и реструктуризации предприятий. Практически везде было принято современное гражданское законодательство (регулирующее, в частности, договорные отношения между субъектами хозяйствования) и законы, регулирующие деятельность хозяйственных обществ (в частности, их корпоративную структуру). Были приняты законы и созданы институты, регулирующие функционирование основных рынков (товаров, труда, капитала), проведены налоговая реформа, реформа управления государственными предприятиями и пр.

На практике, однако, создание институционально-правовой среды во всех странах СНГ было в значительной степени дисфункциональным. Законодательство часто оказывалось низкого качества, внутренне противоречивым и не охватывающим все необходимые сферы регулирования (из-за отсутствия стройной концепции реформ, эффективной координации подготовки законопроектов, отсутствия квалифицированных специалистов, действия различных групп интересов и т.п.). Многие законы стран СНГ являются или копией соответствующих российских законов, или же копированием опыта западных стран, особенно Великобритании и США. В частности, корпоративное законодательство большинства стран СНГ создавалось под сильным влиянием так называемой англосаксонской модели корпоративного управления (рассеянная собственность и контроль за компаниями со стороны фондового рынка), в то время как во всех постсоциалистических странах стала складываться система, близкая так называемой континентальной модели (высокая концентрация собственности и прямой контроль собственников за функционированием компании). Модель принята в СНГ затрудняет становление корпоративного контроля и создает благоприятную почву для злоупотреблений.

Другой проблемой является практика правоприменения – органы, за него ответственные, не обладают ни необходимой квалификацией, ни необходимой властью и независимостью. В результате правоприменение часто имеет избирательный характер и необычайно подвержено коррупции и политическому давлению.

Учитывая, что приватизация является составной частью общего процесса реформ, неудивительно, что наибольшая дисфункциональность наблюдается в третьей группе стран (особенно в Туркменистане), а относительно наименьшая – в первой группе.

Специфика проводимых экономических и политических реформ в странах СНГ определила значительно более низкий, чем в странах ЦВЕ, приоритет судебной реформы. Это связано с отсутствием спроса на легальные инструменты защиты и наличием спроса на специфическую защиту (лоббирование, покупка судей и судов), что, в условиях слабой институционально-правовой среды, привело к росту соответствующего предложения. В результате во всех странах СНГ судебная реформа или не начата, или заблокирована, а способность

судебной системы обслуживать сектор предприятий очень низкая и способствует развитию вышеупомянутой искаженной практики правоприменения.

5. Выводы и рекомендации

В большинстве стран СНГ с приватизацией связывались очень большие ожидания, что нашло свое отражение в постановке перед ней большого количества взаимно противоречивых целей. В подавляющем большинстве случаев эти цели реализовать не удалось. Из этого опыта **можно извлечь следующие уроки:**

1. Для успеха приватизации необходима постановка реалистичных и взаимно непротиворечивых целей. В противном случае цели не будут достигнуты, что повлечет за собой неблагоприятные экономические, социальные и политические последствия, способные эффективно затормозить реформы и укрепить антиреформаторские силы, пользующиеся популярными лозунгами.

2. Огромное значение имеет выбор методов приватизации, которые формируют начальную структуру собственности и в значительной мере определяет дальнейшую судьбу предприятия, способствуя возникновению определенных, достаточно устойчивых структур корпоративного управления и моделей поведения на рынке.

3. Формирующаяся структура собственности имеет принципиальное значение для дальнейшего функционирования предприятия. Более глубокая приватизация и лучшие экономические показатели наблюдаются, как правило, там, где сформировалась сконцентрированная собственность, прежде всего в руках внешних акционеров, преимущественно иностранных. В то же время практика большинства стран способствовала закреплению «инсайдерской», часто рассеянной, собственности, а также запутанных, непрозрачных форм собственности с трудно определимыми стратегическими собственниками. В результате затрудненной оказалась переориентация предприятий на максимизацию прибыли.

4. Очень важным является обеспечение прозрачности приватизационных процессов. Недостаточная прозрачность, во-первых, затрудняет формирование эффективной структуры собственности, что тормозит реализацию экономических целей приватизации, а, во-вторых, создает неблагоприятный общественно-политический фон для рыночных преобразований из-за укрепления групп интересов, блокирующих трансформацию, роста недовольства населения ходом преобразований и усиления популизма, что, в частности, может использоваться для пересмотра итогов приватизации.

5. Ни в одной стране СНГ приватизацию нельзя считать завершенной. Во многих странах целые отрасли экономики (прежде всего в инфраструктурном и топливно-энергетическом секторах) даже формально не охвачены преобразованиями, а там, где преобразования лишь недавно начались, они имеют зачастую чисто номинальный характер и сводятся к акционированию без продажи контрольного пакета акций или к сохранению какой-либо другой формы контроля за приватизированными предприятиями со стороны госу-

дарства. Вместе со слабым развитием нового частного сектора это ведет к тому, что государство в странах СНГ по-прежнему остается крупнейшим экономическим игроком.

6. Успехи приватизации напрямую зависят от прогресса в других областях реформ, создающего предприятиям благоприятную институционально-правовую среду, которая стимулирует эффективное экономическое поведение (в частности, корпоративное управление, реформа банковской сферы и либерализация финансовых рынков, политика конкуренции, либерализация рынка труда), а также от степени эффективности механизмов правоприменения, в частности, в области защиты прав собственности и договорных обязательств. В противном случае менеджеры и собственники приватизированных предприятий начинают получать ренту от нерыночного окружения, превращаясь из проводников реформ в их тормоз. Одновременно полиси мейкеры будут по-прежнему заинтересованы в сохранении непрозрачной приватизации остающихся пакетов госсобственности. При этом вероятность прихода в страну иностранного капитала будет невысокой.

7. Следовательно, одной из самых больших проблем настоящего времени является не отсутствие технических знаний, как организовать процессы приватизации и реструктуризации предприятий, а отсутствие политической воли к проведению последовательных рыночных реформ, за которым стоит как отсутствие достаточно сильных групп, заинтересованных в таких реформах, так и наличие сильнейших групп интересов, абсолютно в них не заинтересованных. Ситуация осложняется тем, что эти группы контролируют органы власти, а выдвигаемые ими лозунги пользуются поддержкой значительной части населения. Таким образом, без создания рыночной институциональной среды и системы «сдержек и противовесов» в экономической и политической сфере, правительство любой страны СНГ при попытке реализации прозрачных схем приватизации столкнется со значительными трудностями.

На основании этих уроков **можно сформулировать следующие рекомендации:**

1. Необходимо предпринимать усилия по укреплению реформаторского потенциала правительств путем изменения баланса между противниками и сторонниками продолжения реформ. Для этого, с одной стороны, следует пытаться так изменять среду существования «ранних победителей», чтобы сокращать получаемую ими «трансформационную ренту» и увеличивать потенциальную выгоду, получаемую ими от дальнейшего укрепления институтов рыночной демократии. (При этом ослабление одних групп «ранних победителей» не должно приводить к усилению других.) С другой стороны, следует всемерно развивать новый частный сектор, являющийся естественным сторонником реформ.

2. Цели приватизации должны быть ориентированы, прежде всего, на улучшение функционирования предприятий. Все остальные цели могут иметь лишь побочное или вспомогательное значение.

3. Необходимо в первоочередном порядке создавать институционально-правовую среду, способствующую эффективному поведению предприятий. Это включает в себя комплекс мер по:

– глубокой реформе правовой системы, направленной на укрепление континентальной модели корпоративного управления (в частности, переход от преимущественной защиты мелких инвесторов к защите внешних инвесторов), равенство прав всех экономических агентов и ликвидацию неясностей и противоречий в законодательных актах;

– укреплению правоприменения, в частности, в области защиты прав собственности, прав кредиторов, соблюдения договорных обязательств, налоговой дисциплины. В частности, необходимо укрепление независимости судов и повышение квалификации органов правосудия в сфере экономических отношений и корпоративного управления, стабильность и прозрачность налогового законодательства и регуляторной политики в целом, а также принципов работы и полномочий налоговых и прочих контрольных органов;

– установлению точных и прозрачных правил работы приватизационных органов, обеспечению высокой квалификации их работников, созданию условий для тесной и плодотворной работы приватизационных органов с другими органами государственного управления;

– созданию и укреплению рыночных институтов, с которыми взаимодействует предприятие, в частности, институтов финансовых рынков;

– изменению политики государства по отношению к хозяйствующим субъектам, усиление политики развития конкуренции (равенство всех экономических субъектов независимо от формы собственности, отрасли и пр., ужесточение бюджетных ограничений, ликвидация барьеров входа на рынок и т.п.).

4. Необходим охват приватизацией максимально возможного количества предприятий при обеспечении полной открытости, доступности проводимых процедур и прозрачности возникающих структур частной собственности, а также обязательной ликвидации законодательных ограничений на куплю-продажу акций и паев. Не следует изобретать новых массовых приватизационных схем; приватизация должна быть преимущественно денежной, организуемой на состязательной основе. Следует также отказаться от практики акционирования без последующей приватизации и продать акции, находящиеся в руках у государства.

5. Продажу крупных предприятий стратегическому инвестору следует организовывать преимущественно через процедуру инвестиционного конкурса, с ярко выраженным приоритетом будущих инвестиций в экономику предприятия, а не получения максимально высоких доходов в бюджет от его продажи или же защиты социальных интересов трудового коллектива. Большинство средних и малых предприятий следует просто продавать «с молотка» на аукционе тому, кто предложит самую высокую цену.

6. В случае предприятий, не нашедших покупателя, нужно рассматривать возможность их безвозмездной передачи (например, трудовому коллективу), проведения «голландских аукционов» и пр., либо начинать процедуру ликвидации предприятия с использованием средств бюджетов всех уровней, а также программ международных донорских организаций на социальную адаптацию и помощь работников таких предприятий.

Все элементы приватизационной политики должны быть разработаны с учетом национальной специфики, т.е. ее институциональных условий и ограничений на данном этапе

трансформации, расстановки политических сил, культуры, исторических традиций и т.п. Несмотря на существование общих закономерностей трансформации собственности, не существует универсальных конкретных рекомендаций, применимых к каждой стране.

Библиография

Гайдар Е.Т. (1997), *Аномалии экономического роста*, Москва: Евразия.

Гайдар, Е.Т., гл. ред. (1998), *Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991 - 1997)*, Москва: Институт экономики переходного периода. [То же по-английски: Gaidar, Y., ed. (2003), *The Economics of Russian Transition*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London.]

Илларионов, А.Н. (1999), Цена социализма,
http://www.libertarium.ru:80/libertarium/l_lib_socprice.

Козаржевский, П., ред.; Пукович, С.; Синицина, И. (2002), Проблемы функционирования приватизированных предприятий Грузии, *Исследования и анализ*, 243, Варшава: CASE.

Козаржевский, П. (2001), Трансформация отношений собственности на белорусских промышленных предприятиях, в: *Белорусская экономика: от рынка к плану*, под ред. Р. Антчака, М. Гужиньского и П. Козаржевского, т. 2, Варшава: CASE.

Козаржевский, П., ред. (2001); Лукашова, И.; Фреюк, Г.; Кан, О.; Куклин С., Приватизация промышленных предприятий Кыргызстана, *Исследования и анализ*, Варшава: CASE.

Липсиц, И.В.; Вигдорчик, Е.А.; Нецадин, А.А.; Эйкельпаш, А.; Рыбакова, Т.А. (1998), Выбор конкурентных стратегий для приватизированных предприятий на материалах Восточной Германии и России, *Экономический журнал ВШЭ*, 4.

Полтерович, В.М. (1999), Институциональные ловушки и экономические реформы, *Экономика и математические методы*, 35, вып. 2.

Радыгин, А. (2003), Дело «ЮКОС»: попытка интерпретации, *Российская экономика: тенденции и перспективы*, Москва, июль.

Ракова, Е. (2001), Разгосударствление и приватизация промышленности в Республике Беларусь, *Белорусская экономика: от рынка к плану*, т. 2, CASE, Варшава.

Ракова, Е. (2003), Институциональные ограничения и стимулы в реструктуризации белорусских предприятий, *Аналитический доклад*, 3, ИПМ, октябрь.

Åslund, A. (1995), *How Russia Became a Market Economy*, Brookings Institution.

Bastos, F.; Nasir, J. (2004), Productivity and the Investment Climate: What Matters Most? *World Bank Policy Research Working Paper*, 3335, June.

Bennett, J.; Estrin, S.; Maw, J.; Urga, G. (2004), Privatization Methods and Economic Growth, *Working Paper, Emerging Markets Group*, 1, Cass Business School.

Berglöf, E.; von Thadden, E.-L. (1999), The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries, *Working Paper*, 263, World Bank, June.

Bim, A. (1996), Ownership, Control over the Enterprises and Strategies of Stockholders, *Working Papers*, IIASA.

Blaszczyk, B.; Hashi, I.; Radygin, A.; Woodward, R. (2003), Corporate Governance and Ownership Structure in the Transition: The Current State of Knowledge and Where to Go from Here, *Studies and Analyses*, 264, CASE, Warsaw.

Boycko, M.; Shleifer, A.; Vishny, R. (1995), *Privatizing Russia*, MIT Press, Cambridge.

Carlin W., Fries S., Schaffer M., Seabright P., Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey, «Working Paper» No. 376, The William Davidson Institute, Ann Arbor MI, 2001.

D'Souza, J.; Megginson, W.; Nash, R. (2001), *Determinants of Performance Improvements in Privatized Firms: The Role of Restructuring and Corporate Governance*, mimeo, The University of Oklahoma.

De Melo, M.; Denizer, C.; Gelb, A.; Tenev, S. (1997), Circumstance and Choice: the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies, *Working Paper*, 1866, World Bank, December.

Djankov, S.; Murrell, P. (2002), Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, 3, 731-772.

EBRD (various years), *Transition Report*.

Eggertsson, Th. (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Freedom House (various years), Nations in Transit, <http://www.freedomhouse.org>

Frydman, R.; Gray, S. W.; Hessel, M.; Rapaczynski, A. (1997), Private Ownership And Corporate Performance: Some Lessons From Transition Economies, *Policy Research Working Paper*, 1830, World Bank.

Havrylyshyn, O. (2004), Uncharted Waters, Pirate Raids, and Safe Havens: A Parsimonious Model of Transition Progress, paper prepared for Tenth Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, June 24-25.

Hellman, J.S. (1998), Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition, *World Politics*, 50,2.

IMF Country Reports (various years and countries).

Jarosz, M.; Kozarzewski, P. (2002), *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych [Successes and failures of privatization in post-Communist countries]*, ISP PAN, Warsaw.

Libecap, G. (1989), *Contracting for Property Rights*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Mitra, P.K.; Selowsky, M. (2002), Lessons from Decade of Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Finance & Development*, XXXIX, 2 (June).

Perevalov, Yu.; Gimadi, I.; Dobrodey, V. (2000), Analysis of the Impact of Privatisation on the Performance of Medium and Large Enterprises, *Economic Education and Research Consortium Working Paper Series*, 1.

Polischuk, L.; Savvatev, A. (2004), Spontaneous (non)emergence of Property Rights, *Economics of Transition*, Vol. 12, 1, 103-127.

Shleifer, A. (1995), Establishing Property Rights, in: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1994, World Bank, Washington D.C., pp. 93-116.

World Bank (2002), *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington, DC.

World Bank, *World Development Indicators* database.

Zinnes, C.; Eilat, Y.; Sachs, J. (2001), The Gains from Privatization in Transition Economies: Is «Change of Ownership» Enough?, *IMF Staff Papers*, Vol. 48, 146-170.