

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

202

Александр Пасхавер

**Приватизация на Украине:
промежуточные итоги**

Варшава, декабрь 1999 г.

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 Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Программа макроэкономической политики на Украине», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1999 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-207-1

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 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

Internet: www.case.com.pl

Содержание

1. Введение	6
2. Идеология и технология приватизации	8
3. Изменение законодательства и практика	12
4. Хронология приватизации	16
5. Количественные итоги приватизации	20
6. Деятельность приватизированных предприятий	21
7. Оценка итогов и перспективы приватизации в общеэкономическом контексте	22

Александр Пасхавер

***Президент Центра экономического развития, внештатный советник
Президента Украины по экономической политике***

Кандидат экономических наук, специалист в области приватизации и реструктуризации приватизированных предприятий. Является руководителем проекта «Формирование государственных пакетов акций в процессе корпоративизации и приватизации» и консультантом проекта макроэкономических реформ Гарвардского института международного развития и проекта по разработке Государственной программы приватизации на Украине на 2000 год. Имеет более 80 публикаций в области экономических нововведений, оценки эффективности хозяйственных операций, адаптации государственного сектора к рыночной экономике и приватизации предприятий.

Аннотация

В работе анализируется процесс ваучерной приватизации на Украине в 1992-1998 гг.: принципы, практика, последствия. Ваучерная приватизация рассматривается как преимущественно политический процесс, решающий задачу быстрого снижения роли государства как собственника в производственном секторе экономики. Эта задача определила и технологию массовой приватизации, выдержанную в духе политического (бюрократического) и социального компромисса, и, соответственно, принципиальные недостатки украинской приватизации: ее формальный характер и распыленность собственности среди инсайдеров.

Задача уменьшения доли государственного сектора до 50% была выполнена. Приватизация открыла политические и экономические возможности для преобразований в финансовом секторе экономики, в формировании корпоративной культуры на производстве, в финансировании негосударственных институтов.

Рассмотрена неблагоприятная тенденция в развитии частного капитала, его подчиненность бюрократии. Предлагается сконцентрировать индивидуальную денежную приватизацию на продаже контрольных пакетов акций больших предприятий международно известным индустриальным инвесторам.

1. Введение¹

Приватизация экономики означает уменьшение роли государства в двух важнейших аспектах: как дерегуляция хозяйственных процессов и как снижение доли государственной собственности в национальном богатстве страны. Уменьшение доли государственной собственности вызывается как ростом нового негосударственного капитала, так и передачей или продажей государственной собственности негосударственным владельцам. Этот последний процесс и есть приватизация в узком смысле этого термина. Только в этом смысле он рассматривается в данной работе. Предметом анализа является производственный сектор народного хозяйства, производящий продукты и нефинансовые услуги.

Приватизация производственного сектора является предметом пристального внимания граждан, средств массовой информации, всех ветвей власти, служит источником политически значимых конфликтов, часто ассоциируется и местными, и иностранными наблюдателями с приватизационным процессом в целом.

Такое отождествление дает неверное представление о приватизации на Украине. Не учитывается успешно проведенная приватизация банковской отрасли. В собственности государства осталось два банка (экспортно-импортный и сберегательный). Успешно и бесконфликтно осуществляется приватизация жилья. За 6,5 лет приватизировано более половины государственного жилищного фонда. В настоящее время доля государственного жилья во всем национальном жилищном фонде составляет 20%². Активно идет приватизация земельных участков, находящихся в личном пользовании граждан. Гражданам Украины выделено 22,1 млн. земельных участков, то есть более одного участка на семью. 82% граждан приватизировали эти участки. Они владеют на правах частной собственности 7,5% сельскохозяйственных угодий Украины³.

Весьма специфична приватизация в сельском хозяйстве. Она существенно отличается от общего процесса приватизации в производственном секторе Украины. Формально сельское хозяйство приватизировано. Значение государственных предприятий невелико (их доля в общей площади сельхозугодий со-

¹ Работа выполнена при участии Т. Воронковой.

² Рассчитано по данным Госкомитета статистики Украины на 01.01.99 г.

³ Рассчитано по данным Госкомзема Украины на 01.01.99 г.

ставляет 5%)⁴. Большинство крестьян оформило право собственности на свой земельный пай (99,7%). Однако правом получить землю в реальную собственность на основе земельного пая воспользовались лишь 2% владельцев земельных паев⁵. Основная масса крестьян продолжает работать в коллективных хозяйствах, лишь по форме являющихся негосударственными. Немногочисленный слой фермеров (35,5 тыс. хозяйств, 2,5% общей площади сельхозугодий) получает от государства землю в вечное пользование, но не в собственность⁶. Приватизация сельского хозяйства проходит вне рамок общеприватизационного законодательства и не рассматривается в данной работе.

В 1998 году массовая приватизация как политический процесс фактически завершилась⁷. Вместе с ней закончился период, когда приватизации пришлось играть роль главного двигателя реформ.

Приватизированные предприятия накопили, пусть еще небольшой, опыт жизнедеятельности в украинском экономическом пространстве.

С учетом накопленного опыта приватизации и постприватизационных процессов предстоит определиться с индивидуальной приватизацией стратегически важных государственных предприятий, с реформой организационно-правового поля предпринимательства, с функцией государства как собственника в производственном секторе экономики.

Приватизация — фактически единственный сравнительно динамично реализуемый на Украине блок рыночных реформ на уровне микроэкономики. Поэтому она вынуждена была играть несвойственную ей авангардную роль, создавая корпоративный сектор экономики, рыночную инфраструктуру, слой мелких собственников, систему финансовых небанковских посредников, ликвидируя государственную монополию в производственном и финансовом секторах экономики. Соответственно, и ожидания общественности и страхи перед рыночными реформами сосредоточились на этом процессе.

Выбор стратегически важных решений в этой области возможен лишь в общем социально-экономическом контексте и должен, в первую очередь, основываться на объективной оценке экономической ситуации. Следует признать, что приватизация не оправдала ожиданий общества, в том смысле, что она сама по

⁴ То же.

⁵ То же.

⁶ То же.

⁷ В первой половине 1999 года проведен последний аукцион с использованием приватизационных бумаг. Массив малых предприятий, приватизируемых на конвейере региональных аукционов, практически исчерпан. Стержнем будущего этапа является индивидуальная денежная приватизация крупных объектов.

себе не обеспечила создание развитых конкурентных рынков продукции, капитала и труда, не обеспечила кардинального изменения в хозяйственном поведении собственников и менеджеров, не стимулировала структурную переустройку народного хозяйства, не предотвратила общего ухудшения состояния украинской экономики. И подобные ожидания общества, и последующие разочарования в приватизации вполне объяснимы. Предстоит выяснить, насколько обоснована господствующая в обществе общая негативная оценка результатов приватизации, технологии, заложенной в приватизационное законодательство, и, наконец, практики приватизации 1992-1998 гг.

2. Идеология и технология приватизации

Политика приватизации на Украине была провозглашена в конце 1991 г., когда парламент утвердил «Концепцию разгосударствления и приватизации имущества государственных предприятий, жилищного фонда и земли». В марте 1992 г. были приняты основные приватизационные законы: «О приватизации имущества государственных предприятий», «О приватизации небольших государственных предприятий» (малой приватизации), «О приватизационных бумагах». В июне 1992 г. парламент утвердил первую государственную программу приватизации на 1992 г. Июнь 1992 г. можно считать началом официального процесса преобразования отношений собственности на Украине.

Выбор технологии приватизации, заложенной в приватизационное законодательство (1992 г.), определялся преимущественно политическими целями. Авторы приватизационного законодательства учитывали реалии социально-политической жизни нового государства 1991-1992 гг.:

- консервативность украинского населения и преобладание социалистических стереотипов, правда, со значительной примесью традиционной крестьянской мелкобуржуазности;

- господство старой коммунистической бюрократии в новых властных структурах буквально сверху донизу. Учитывая традиционную консервативность электората, легко было предвидеть малую вероятность быстрых кадровых перемен в украинской политической элите;

- ничтожное политическое и экономическое влияние нового частного капитала;

- экономическое господство директоров крупных государственных предприятий в производственном секторе. Коллективистские реформы Горбачева в

сфере управления предприятиями фактически наделили директоров правами собственника (без имущественной ответственности). Соответствующее законодательство о предприятиях действует на Украине и в 1999 году. Это — одно из свидетельств трансформации экономической власти бывших «красных» директоров в политическую.

В таких условиях было утопично и опасно ожидать развития нового частного капитала и соответствующей рыночной инфраструктуры до уровня, позволяющего провести классическую приватизацию путем продажи государственного имущества на рынке недвижимости и фондовом рынке. В качестве основной цели приватизации на ее первых этапах была сформулирована задача максимально быстрого создания критической массы негосударственной собственности в производственном секторе экономики. Была поставлена задача приватизировать малые предприятия за 1-1,5 года, средние и большие — за 4-5 лет. Вне приватизации предполагалось оставить (временно) узкий круг предприятий, непосредственно обслуживающих государство (например, производящих вооружение) и естественные монополии (такие, как дороги, порты). Основные критерии успеха — темп и масштабы. Очевидно, что указанная цель более деструктивна, чем конструктивна. Приватизация была ориентирована на снижение роли государства как собственника производственных предприятий, в то время как альтернативного негосударственного собственника просто не существовало.

Быстрые темпы приватизации должны были обеспечивать такие элементы приватизационной технологии, как:

- создание специального органа приватизации — Фонда государственного имущества (далее — ФГИ), рассчитанного на массовый процесс и обладающего монопольным правом представлять государство как собственника в производственном секторе;

- отсечение от процесса приватизации старой отраслевой системы управления;

- введение процедур приватизации, которые не могли быть остановлены и не имели обратного хода (как спусковой механизм при выстреле);

- возможность начала приватизации объекта по инициативе любого субъекта, заинтересованного в этом;

- формальная балансовая оценка объектов приватизации по имеющимся данным бухгалтерского учета. Такая оценка, во-первых, не требовала времени и потому не тормозила процесса приватизации, во-вторых, удешевляла приватизируемые объекты и, тем самым, облегчала процесс их продажи;

- использование доходов государства от приватизации исключительно на цели приватизации и реструктуризации приватизируемых предприятий;

– введение принудительного темпа приватизации (в дополнение к инициативным случаям) в специальной государственной программе.

Приватизация должна была охватить все отрасли народного хозяйства Украины. Наибольший удельный вес объектов, подлежащих приватизации, сосредоточивался в отраслях, более всего влияющих на развитие потребительского рынка (торговля, общественное питание, бытовое обслуживание, пищевая и легкая промышленность, переработка сельхозпродукции), а также объектов, сдерживающих экономический рост (убыточные предприятия всех отраслей, объекты незавершенного строительства и т.п.).

Поставленная цель быстрой приватизации автоматически отсекала возможность применения классической ее модели (путем продажи на фондовом рынке и на рынке недвижимости). В стране без частного капитала, без рыночной инфраструктуры, без доверия населения к институту частной собственности приватизация могла осуществляться лишь как искусственный процесс. Эта проблема ставилась и решалась в то время в Чехии, Словакии, России, Литве внедрением модели ваучерной приватизации. Ваучерная модель была принята и на Украине. Помимо чисто технологических преимуществ ваучерная модель соответствовала социальным ожиданиям населения, так как предполагала привлечение к этому процессу всего населения, наделение каждого гражданина Украины равным количеством «приватизационных денег». Привлечение всего населения к приватизации позволяло также приучить людей к процессу инвестирования и сопутствующему этому процессу риску.

Однако ваучерная модель, зафиксированная в законодательстве, была существенно изменена (искажена) в духе политического (бюрократического) и социального компромисса. Это, с одной стороны, открыло возможность начать процесс без промедления, с другой стороны — имело серьезные негативные последствия для всего дальнейшего процесса приватизации.

Во-первых, украинские ваучеры (приватизационные сертификаты) не имели свободного обращения. Они были именными, вначале существовали в виде депозитных счетов, затем в 1995 году была введена их бумажная форма. Впоследствии были отработаны нелегальные формы их свободного обращения, внесшие значительный вклад в формирование теневой экономики.

Во-вторых, не была предусмотрена схема их использования, четко разделяющая денежный и ваучерный оборот по объектам и способам приватизации. Подобные решения были отданы чиновникам.

Духом компромисса было пронизано все приватизационное законодательство. Могут быть выделены три типа отклонений от либеральной ваучерной мо-

дели приватизации: льготы работникам предприятий, ограничения для инвесторов, бюрократизация процесса.

Основные льготы работникам предприятий:

– наряду с конкурентными были предусмотрены неконкурентные способы приватизации для работников предприятий: выкуп и аренда с выкупом (предприятия в целом) в разных модификациях по номинальным ценам и с дополнительными льготами по рассрочке платежа;

– законодательство предусматривало особые формы объединения граждан в виде общества покупателей или организации арендаторов. Эти суррогаты юридических лиц создавались и фактически активно использовались с целью дополнительного участия трудовых коллективов в приватизации своих предприятий⁸;

– работники имеют право на первоочередное приобретение акций своего предприятия на сумму приватизационного сертификата и в половинном размере за деньги. Объекты социальной сферы, приобретенные или построенные за счет прибыли приватизируемого предприятия, передаются работникам в коллективную собственность бесплатно.

Ограничения для инвесторов:

– законодательство дает возможность органам приватизации включить в договоры продажи на срок до 3-х лет многочисленные условия, связанные с дополнительными инвестициями, с покрытием долгов, сохранением рабочих мест, содержанием социальных объектов и т.п.;

– участие иностранных инвесторов в приватизации было ограничено двояко: запретами на свободное обращение сертификатов и специальными коэффициентами перевода иностранной валюты в украинскую, многократно завышающими стоимость объекта. Впоследствии теневые схемы оборота сертификатов практически сняли первое ограничение, второе было законодательно отменено.

Бюрократизация процесса:

– было характерно отсутствие жестких алгоритмов приватизации, наличие множества схем приватизации каждого объекта и возможность выбора чиновником одной или сочетания этих схем;

– процедура приватизации была длительной и бюрократизированной;

⁸ В настоящее время эта норма отменена, вследствие многочисленных коллизий, обусловленных неопределенностью статуса этих квазитовариществ.

– способ принятия решений по неконкурентным способам приватизации и некоммерческим (инвестиционным) конкурсам был неясным.

3. Изменение законодательства и практика

За 6,5 лет приватизации сменилось 7 правительств и три состава Верховной Рады. Неизменным, однако, оказалось различие в политике исполнительной и законодательной власти в сфере приватизации. Первая приватизацию осуществляла и поддерживала. Нормативные акты исполнительной власти, хотя и бюрократизировали процесс (что естественно), но и рационализировали его, придавали приватизации динамизм. Украинский парламент находится в постоянной оппозиции к приватизации.

В целом все эти годы приватизационный процесс был полем ожесточенной политической борьбы вначале за ограничение приватизации, затем, по мере осознания ее неотвратимости, борьба против приватизации трансформировалась в борьбу за ее использование в интересах влиятельных политических групп.

Перечислим важнейшие эпизоды этой борьбы.

1. Моратории Верховной Рады на приватизацию. При утверждении первой программы приватизации была заблокирована денежная приватизация вплоть до введения национальной денежной единицы. Самым продолжительным был мораторий на приватизацию, объявленный Верховной Радой Украины в июле 1994 г. и продолжавшийся до мая 1995 г.⁹ В результате темпы приватизации по сравнению с предшествующим периодом упали в 2,5 раза. В 1996 году был введен временный запрет на приватизацию, связанный с корректировкой перечня объектов, не подлежащих приватизации¹⁰.

2. Верховная Рада постоянно расширяла перечень объектов, запрещенных к приватизации. Самый широкий перечень содержал 6000 объектов.

3. Борьба отраслевых министерств и ведомств, иных органов государственного управления привела к постоянному возрастанию их роли в процессе приватизации. Было закреплено приоритетное право министерств на распоряжение

⁹ Постановление Верховной Рады Украины от 29.07.94 г. № 149/94-ВС «О совершенствовании механизма приватизации на Украине и усилении контроля за ее проведением».

¹⁰ Постановление Верховной Рады от 22.11.96 г. № 542-ВР «О внесении изменений в перечень объектов, не подлежащих приватизации, в связи с их общегосударственным значением».

имуществом корпоратизированных предприятий¹¹. В дальнейшем министерства получили права вхождения в состав комиссий по приватизации, в состав наблюдательных советов акционерных предприятий, право управления государственными пакетами акций¹².

ФГИ, таким образом, был лишен монопольного права представлять государство как собственника в процессе приватизации. Более того, между исполнительной и законодательной ветвями власти постоянно идет борьба за устранение специального статуса ФГИ, который первоначально обеспечивал ему относительную независимость от других органов исполнительной власти в проведении политики приватизации.

С 1992 г. по 1998 г. ФГИ трижды переходил из подчинения Верховной Рады к Кабинету Министров Украины.

Решением Конституционного суда Украины¹³ подчиненность Фонда государственного имущества Верховной Раде была определена как неконституционная. В соответствии с этим решением указом президента Украины установлена подчиненность Фонда как центрального органа исполнительной власти Кабинету Министров Украины¹⁴.

Особенно активной была деятельность Верховной Рады по расширению сферы приватизации в пользу трудовых коллективов. Только вопросам аренды и аренды с выкупом было посвящено около 50 законодательных и вытекающих из них нормативных актов. Начиная с 1992 г., в 7 законодательных актах ограничивались и вновь возобновлялись особые права арендаторов на выкуп объекта аренды. И только в 1997 г. с принятием новой редакции закона Украины «О приватизации государственного имущества»¹⁵ окончательно исключен выкуп арендованного имущества как способ приватизации, предусматривавший особые права арендатора при выкупе объекта аренды. Приватизация таких объектов осуществляется в соответствии с приватизационным законодательством.

¹¹ Указ Президента Украины от 15.06.93 г. № 210/93 «О корпоратизации предприятий».

¹² Указ Президента Украины от 19.09.95 г. № 459/95 «Об обеспечении управления имуществом, находящимся в общегосударственной собственности, в процессе его приватизации». В настоящее время право управления государственными пакетами акций закреплено за Национальным агентством по управлению корпоративными правами. Указ Президента Украины от 07.07.98 г. №752/98.

¹³ Конституционный суд. Решения от 01.07.98 г. № 9-РП.

¹⁴ Указ Президента Украины «Об изменениях в системе центральных органов исполнительной власти Украины» от 13.03.99 г. № 250/99.

¹⁵ Закон Украины «О приватизации государственного имущества» от 19.02.97 г. № 89/97-ВР.

Были введены дополнительные льготы для работников средних предприятий. Менеджеры получили право льготной первоочередной покупки 5%, а затем 10% акций своих предприятий.

Наиболее радикально приватизация в пользу трудовых коллективов была навязана в 1993 году предприятиям агропромышленного комплекса (АПК)¹⁶. Соответствующий закон предусматривал:

- безвозмездную передачу имущества государственных сельскохозяйственных предприятий в собственность их работникам;
- льготное участие работников сельскохозяйственных предприятий (с помощью квот бесплатно передаваемого имущества) в приватизации перерабатывающих предприятий;
- ограничение применения конкурентных способов приватизации;
- ограничение участия внешних покупателей в приватизационных процессах.

Неоднократные попытки приватизации земель несельскохозяйственного назначения не увенчались успехом. Продажу земли предполагалось осуществлять вместе с приватизацией объектов незавершенного строительства и автозаправочных станций¹⁷. Однако эти объекты продавались без земли, так как Верховная Рада не ввела в действие документ, удостоверяющий право частной собственности на землю несельскохозяйственного назначения.

Лишь небольшая часть земельных участков была приватизирована в соответствии с указом президента Украины «О приватизации и аренде земельных участков несельскохозяйственного назначения для осуществления предпринимательской деятельности»¹⁸. Приватизация, по сути, была заблокирована местными органами власти.

В настоящее время, с выходом в 1999 г. нового указа президента, на Украине предпринята очередная попытка приватизации земельных участков под предприятиями и объектами незавершенного строительства, которые были приватизированы в соответствии с законодательством Украины¹⁹.

¹⁶ До начала реформ в АПК насчитывалось 9 тысяч государственных предприятий, в том числе более 2,5 тысяч — государственных сельскохозяйственных предприятий.

¹⁷ Указ Президента Украины от 14.10.93 г. № 456/93 «О приватизации объектов незавершенного строительства».

¹⁸ Указ Президента Украины от 12.07.95 г. № 608/95 «О приватизации и аренде земельных участков несельскохозяйственного назначения для осуществления предпринимательской деятельности».

¹⁹ Указ Президента Украины от 19.01.99 г. № 32/99 «О продаже земельных участков несельскохозяйственного назначения».

Планируется продать около 500 тыс. га земли (менее 1% всех земель Украины), стоимость которых оценивается в 40 млрд. грн. Предполагается, что в первые годы ежегодно бюджеты разных уровней будут получать до 1 млрд. грн. За первый месяц с момента вступления в силу указа президента (с 4 марта 1999 г.) в государственный бюджет поступило 8 млн. грн. Приватизировано 105 участков, средняя цена составляла 100 тыс. грн. за 1 га.

Учитывая довольно высокие цены на земельные участки и то, что средства от их продажи в короткое время могут пополнить местные бюджеты (в условиях ужесточения бюджетной политики), есть основания полагать, что со стороны местных органов власти данный процесс не будет блокироваться.

Начиная с 1993 года идея использовать приватизацию для покрытия бюджетного дефицита становится основой для правительственной политики. Доля отчислений в бюджет росла с 50% в 1993 г. до 90% в 1999 г. Пожелания использовать эти доходы для постприватизационной реструктуризации предприятий были отложены на будущее.

В 1994 году выпущены в обращение в качестве платежного средства за объекты приватизации компенсационные сертификаты (КС). С помощью КС правительство намеревалось компенсировать населению потери обесцененных инфляцией денег на счетах государственного банка и государственной страховой компании²⁰. Впрыскивания нового вида «приватизационных денег» в действующий механизм приватизации, наряду с изъятием Верховной Радой из приватизации значительного количества объектов, нарушили баланс между стоимостью подлежащего приватизации имущества и стоимостью всех приватизационных бумаг. Произошло обесценение последних. В соответствии с указом президента, номинальная стоимость КС составила 10 гривен (в то время — около 2,5 долл. США), рыночная — в 4-5 раз меньше.

Однако, с точки зрения темпов и глубины приватизации, введение КС сыграло положительную роль. Ограничения законодательства на обращение приватизационных сертификатов не распространялись на КС. Они были выпущены свободно обращающимися, на аукционах с их использованием формировались цены равновесия спроса и предложения. Это позволило продать большую группу малоликвидных объектов. В 1998 году действие КС было приостановлено.

²⁰ Указ Президента Украины от 24.11.94 г. № 698/94 «О компенсации гражданам Украины потерь от обесценения денежных сбережений в учреждениях Сберегательного банка Украины и Укрросстраха».

На практике отсутствие жестких алгоритмов приватизации исказило ее результаты в пользу влиятельных социальных групп (менеджеров предприятий и региональной бюрократии).

Там, где решал чиновник:

- неконкурентный способ имел преимущества перед конкурентным;
- небольшие объекты продавались без помещений;
- крупные пакеты акций дробились перед продажей.

Такую закономерность можно проследить при применении всех приватизационных процедур.

4. Хронология приватизации

Процесс трансформации собственности на Украине можно условно разделить на 4 основные этапа:

- предприватизационный этап (1988-1992 гг.);
- этап индивидуальных технологий (1992-1994 гг.);
- этап массовой приватизации (1995-1998 гг.);
- этап индивидуальной денежной приватизации (начало — 1999 г.).

Первый этап начался в 1988 году в границах бывшего СССР с фактического разрешения частного предпринимательства в форме кооперативов. В 1991 году на Украине был принят комплекс законов, создавший правовое поле для частного предпринимательства. В условиях слабого государственного контроля частный капитал начал активно расти таким образом, что практически каждый субъект предпринимательства развивал одновременно как легальную, так и теневую часть своего бизнеса. Мелкие капиталы искали ниши на неразвитом рынке потребительских товаров и услуг. Средние и крупные (по украинским масштабам) капиталы в основе своего роста имели неэквивалентный обмен между государственным и частным секторами экономики в пользу последнего. В 1991-1993 гг. этот процесс носил полулегальный характер. Тысячи так называемых «малых предприятий» были организованы как дочерние фирмы крупных государственных предприятий и ведомств или создавались через подставных лиц высшим менеджментом. Ранее созданные кооперативы были подключены к этому движению. «Малые предприятия», наряду с монопольными торговыми и финансовыми фирмами смешанной государственно-частной формы собственности, служили каналами присвоения не только прибыли, но и государственного имущества. В 1993 г., под влиянием законодательных изменений, этот процесс

ушел полностью в тень, стал более изощренным. Однако описанная схема и в настоящее время является значимым фактором первичного накопления крупного частного капитала на Украине.

В этот период широкое распространение получили коллективистские методы приватизации на базе неразвитого арендного законодательства. По инициативе менеджмента крупные предприятия выкупались объединениями работников (организациями арендаторов) за средства самих предприятий. В эти годы зародился конфликт между арендным и приватизационным законодательством, который будет разрешен в пользу последнего лишь на этапе массовой приватизации.

На втором этапе было приватизировано 11 тыс. объектов, однако намеченные в первой Программе приватизации темпы не были реализованы. Была деформирована структура приватизационного процесса, в частности соотношение малой и большой приватизации. За эти 2,5 года более половины предприятий, перешедших в негосударственный сектор экономики, составляли средние и крупные предприятия. Процесс приватизации начал распространяться в нетрадиционных направлениях. В отличие от других стран торговля, бытовое обслуживание населения и общественное питание не превратились в сферы первоочередной приватизации. Объектами приватизации стали промышленные гиганты, предприятия-монополисты (как правило, оформившие аренду с правом выкупа), относящиеся к отраслям, приватизацию которых планировалось осуществлять позднее — при формировании зрелой рыночной инфраструктуры.

Приватизационные сертификаты не были выпущены на бумажных носителях, а замена их депозитными счетами затормозила развитие рынка ценных бумаг.

Процесс приватизации протекал вяло и носил пассивный характер. Приватизация инициировалась снизу и в значительной мере на условиях, выдвигаемых трудовыми коллективами. Процесс смены формы собственности происходит в виде «точечной» приватизации случайных объектов. Хаотичное свертывание государственного сектора часто разрушало технологические и хозяйственные связи, усиливало и без того кризисную ситуацию.

В 1994 г. была предпринята попытка придать приватизации характер массовости. Была разработана технология приватизации «двух волн». Она должна была обеспечить непрерывную, строго по графику разработанную процедуру приватизации. Пока одна группа предприятий находилась в процессе приватизации, шла подготовка (перевод в акционерную форму) следующей группы. Таким образом, должен был быть обеспечен конвейер предприятий для массовой приватизации. Идея не была реализована, ввиду недостаточного ее законода-

тельного обеспечения, а также срыва со стороны министерств (ведомств) заданий по корпоратизации предприятий.

На этапе массовой приватизации среднегодовые ее темпы увеличились более чем в 2,5 раза. За 4 года (1995-1998 гг.) приватизировано около 50 тысяч объектов.

В организации массовой приватизации весомую помощь оказали международные организации. Проект малой приватизации осуществлялся с участием Международной финансовой корпорации (МФК) — независимого члена группы Всемирного банка. Активизация приватизации малых предприятий началась в конце 1994 г. — начале 1995 г. с выходом серии указов президента Украины об ее ускорении.

В них предусматривалось:

- обязательная продажа объектов малой приватизации вместе с помещениями;
- роспуск бюрократических объединений малых предприятий в сфере бытовых услуг, торговли и общественного питания;
- направление 80% средств от продажи малых объектов в местные бюджеты для решения социальных вопросов, для стимулирования местных органов власти в проведении приватизации.

В результате в частные руки было продано более 90% предприятий торговли, сервиса и общественного питания.

Среднегодовые темпы малой приватизации за этот период возросли в 2,8 раза. В 1995-1998 гг. сменило форму собственности 40,4 тысяч малых предприятий.

Международная консультационная фирма «Прайс Уотерхаус», финансируемая Агентством США по международному развитию, провела плодотворную работу по подготовке законодательства и оказала техническую помощь в осуществлении программы массовой приватизации больших и средних предприятий.

При ее содействии была сформирована во всех регионах (25 областях, городах Киеве и Севастополе) сеть центров сертификатных аукционов. За 4 года на сертификатных аукционах выставлены пакеты акций более 8 тысяч предприятий, более 33 миллионов граждан (66% имеющих право получение сертификата) воспользовались, таким путем, возможностью получить свою часть государственной собственности.

Принятые меры позволили увеличить среднегодовые темпы приватизации больших и средних предприятий почти в 2 раза. За этот период приватизировано 8,1 тысячи таких объектов.

Начиная с 1999 года вместе с принятием четвертой Государственной программы приватизации стартовал **четвертый этап** — преимущественно индивидуальной денежной приватизации²¹.

Необходимость перехода к денежной приватизации обусловлена следующим:

- в объекты приватизации вложена основная часть эмитированных приватизационных сертификатов (91% или 46 млн. штук);
- в частную собственность передано 90% небольших объектов;
- завершается приватизация крупных и средних предприятий.

В 1999 году в круг приватизируемых объектов войдут новые сложные комплексы: машиностроения, транспорта, связи, переработки нефти и газа.

Предполагается индивидуальный подход к приватизации, предусматривающий повышение инвестиционной привлекательности объектов и ликвидности эмитированных ценных бумаг за счет применения процедуры реструктуризации организационной структуры предприятий и их долгов.

Нововведением является значительное расширение круга финансовых организаций, участвующих в продаже объектов приватизации. Кроме традиционных продаж на фондовых биржах, аукционах и конкурсах, пакеты акций могут быть проданы:

- на международных фондовых рынках (согласно правилам их функционирования);
- с помощью торговцев ценными бумагами на основании договора с ними;
- по прямым международным договорам (порядок устанавливается Кабинетом Министров Украины).

В процессе продажи ФГИ будет руководствоваться принципом продажи максимально возможных пакетов акций.

Запланирована продажа:

- средних и крупных предприятий;
- объектов незавершенного строительства;
- объектов со смешанной собственностью (то есть с государственной долей);
- объектов социально-культурной сферы.

Предполагается продать 5500 небольших объектов (как правило, образованных после реструктуризации крупных предприятий).

²¹ Указ Президента Украины от 24.02.99 г. № 209/99 «О государственной программе приватизации на 1999 г.».

В то же время не предусмотрена приватизация объектов электроэнергетики, от продажи которых в 1998 г. были обеспечены основные поступления средств.

5. Количественные итоги приватизации

С момента принятия приватизационных законов (1992 г.) на Украине был приватизирован 61 591 объект²². Преобладают малые предприятия и объекты — 49 519 (80,4%); средних и крупных объектов приватизировано 10 840 единиц (17,6%), объектов незавершенного строительства — 1 232 (2,0%).

Лидерами приватизации стали 5 областей Украины (Донецкая, Львовская, Днепропетровская, Харьковская, Одесская) и г. Киев. На их долю приходится 45,2% общего числа приватизированных объектов.

На протяжении всего процесса преобладали неконкурентные способы продажи имущества (выкуп обществом покупателей, аренда с выкупом). По состоянию на 01.01.99 г. соотношение неконкурентных и конкурентных способов (конкурс, аукцион, продажа акций) составило 62,5% и 37,5% соответственно.

Процесс реформирования собственности активно проходил в торговле и общественном питании (27 776 объектов, или 45% общего числа приватизированных объектов), бытовом обслуживании (11 256 объектов, или 18%), промышленности (6 760 объектов, или 11%), строительстве (3 181 объект, или 5%), сельском хозяйстве (2 956, или 5%), жилищно-коммунальной сфере (2 532 объекта, или 4%).

В промышленности процесс приватизации осуществлялся, в основном, путем продажи акций открытых акционерных обществ (61% общего числа приватизированных объектов в этой отрасли экономики). В отдельных отраслях этот способ применялся еще чаще: в электроэнергетике — 80,8%, машиностроении — 72,2%, черной металлургии — 70,5%, пищевой промышленности — 70,2%.

Выкуп объектов обществами покупателей (в основном работников выкупаемых предприятий) преобладал при приватизации объектов культуры (77,6%), бытового обслуживания (56,1%), торговли и общественного питания (46,4%).

²² Данные приведены по состоянию на 01.01.99 г., с учетом изъятия объектов (их общее количество — 758), с которыми органами приватизации разорваны договоры купли-продажи из-за невыполнение условий приватизации.

6. Деятельность приватизированных предприятий

Оценка деятельности приватизированных предприятий неоднозначна. На их работе отразились все негативные явления, присущие экономике переходного периода, в котором пребывает Украина. Наибольших позитивных результатов достигли предприятия, отнесенные к малой приватизации — торговля, общественное питание, бытовое обслуживание, а среди них — прежде всего те, которые работают в приватизационном режиме 3-4 года и прошли нелегкий период адаптации. Эффективность производственной деятельности приватизированных предприятий, как правило, увеличивается по завершению определенного промежутка времени после смены формы собственности. Поэтому ожидать позитивных изменений сразу после смены формы собственности было бы преждевременно.

Результаты исследований, проведенных по заказу МФК, показали, что преобладающее число малых предприятий (73,9%) увеличило объемы реализации продукции и услуг, расширило число клиентов. Выявлено отличие в эффективности постприватизационной деятельности предприятий в зависимости от способов приватизации. Предприятия, приватизированные на конкурентных условиях, демонстрируют более высокие результаты, чем выкупленные трудовыми коллективами.

При оценке деятельности средних и крупных предприятий следует учесть, что:

- постприватизационный период для большинства из них составляет менее 3 лет;
- на трети приватизированных предприятий оставлен государственный пакет (до 30%);
- в энергетическом, нефтегазодобывающем комплексе, некоторых отраслях пищевой промышленности цены продолжают устанавливать государство;
- работники преобладают в структуре собственности большинства средних и значительной части крупных предприятий. Так, в обследованных в 1999 г. Институтом реформ 200 предприятиях, доля работников и менеджеров составляет 55,2%.

И при этом, начиная с 1997 года, появились первые признаки различий в эффективности государственного и корпоративного секторов экономики. Сравнение по отраслям, в которых государство не регулирует цены, показывает, что, при общем для сравниваемых групп ухудшении объемных показателей ра-

боты, негосударственные предприятия лучше использовали труд и капитал, достигли более высоких показателей рентабельности²³.

7. Оценка итогов и перспективы приватизации в общеэкономическом контексте²⁴

Шесть с половиной лет приватизации привели к созданию крупного негосударственного сектора экономики. Политическая задача по снижению доли собственности государства в производственном секторе до уровня, обуславливающего невозможность реставрации старого строя (условно до 50%), близка к выполнению. В 1997 году доля государства в основных фондах этого сектора уменьшилась с 81,4% (1990 г.) до 55,7%, в численности работников (без колхозов и малых предприятий) — с 82,9% (1992 г.) до 60,6%, в прибыли (без сельского хозяйства) — до 29,7%²⁵. В приватизации в 1998 г. преобладали крупные предприятия. Экстраполируя темпы снижения приведенных показателей по годам, можно утверждать, что к 01.01.1999 г. доля государства в основных фондах производственного сектора экономики снизилась до 50%, по числу работников — до 58-55%.

Отсутствие эффективного собственника на приватизированных предприятиях — это плата за политизацию и социализацию процесса, плата за возможность быстрой приватизации в стране практически без частного капитала, в коммунистически ориентированной социальной среде. Экономические цели приватизации, формирование слоя эффективных собственников должны были реализоваться параллельно приватизации в основном в постприватизационном периоде.

Приватизация планировалась как элемент системы рыночных реформ в предположении о параллельном бурном развитии нового (вне приватизации) частного капитала. Новый частный капитал (эффективный, по определению, с момента своего рождения) должен был рекрутировать в приватизированные

²³ Ширмер Я., Дубровський В., Шигаєва Т., *Недержавний сектор працює краще*, «Перспективні дослідження», Видання Міжнародного центру перспективних досліджень, 1999, № 1, с. 49.

²⁴ При подготовке раздела использованы результаты работы, выполненной автором в проекте «Микроэкономическая основа макроэкономической политики» Киевской группы по макроэкономической реформе Гарвардского института международного развития.

²⁵ См. *Статистичний щорічник України, 1996*, Видавництво «Українська енциклопедія», 1977, с. 345-346. *Статистичний щорічник України, 1977*, Видавництво «Українська енциклопедія», 1999, с. 313-314.

предприятия и собственников с опытом конкурентного поведения, и новые отношения управления и средства для реконструкции и развития. Внедрение нового частного капитала должно было превратить приватизацию из формально юридического действия в реальную экономическую трансформацию. Новый частный капитал имел возможность стать собственником приватизированных предприятий непосредственно в процессе массовой приватизации в основном с помощью финансовых посредников. Однако главные события по консолидации капиталов и формированию слоя эффективных собственников планировались на вторичном рынке ценных бумаг и недвижимости.

Нельзя сказать, что стратегические планы по взаимодействию приватизированных предприятий и нового частного капитала полностью не реализованы. С фактического начала массовой приватизации (1995 г.) прошло 4 года. Процесс консолидации прав собственности (укрупнение пакетов) проявляется достаточно значимо для экономики, где рынок капитала находится в зачаточном состоянии. Как было отмечено, с 1997 года проявились первые признаки лучшей работы приватизированного сектора.

Однако масштабы позитивных изменений минимальны и не оказывают влияния на общеэкономическую, в целом негативную, динамику. Несомненно, постприватизационные преобразования только начинаются. Экономика чисто технологически не может поспеть за ожиданиями общественности. Но уже сейчас следует пристально следить за некоторыми качественными особенностями развития национального частного капитала, которые могут серьезно затормозить развитие позитивных тенденций постприватизационного процесса:

- потенциально наиболее динамичным малый частный капитал находится в угнетенном зачаточном состоянии. Не происходит его трансформация путем хозяйственного роста в средний и крупный капитал;

- средний и крупный частный капитал сформировался в основном как результат теневых монополистических операций с государством. Он не накопил, да и не мог накопить опыт эффективного рыночного управления крупными производственными объектами, опыт осуществления инвестиционных и инновационных проектов, опыт легальной конкурентной борьбы;

- руководители приватизированных предприятий наиболее активно консолидируют права собственности на своих предприятиях. Они, как правило, не имеют ни навыков рыночного управления, ни капитала, необходимого для реструктуризации, ни доверия со стороны потенциальных инвесторов. Все сказанное в значительной мере относится и к отечественным финансовым посредникам;

– в условиях острого инвестиционного голода, ничтожном уровне иностранных инвестиций проявилась парадоксальная тенденция вытеснения иностранных партнеров из совместных предприятий.

Деформации в развитии частного капитала обусловлены особенностями развития системы государственного управления Украины. Новая государственная машина с самого начала формировалась не как орудие власти общества, а как средоточие экономической власти, ее субъект. Возможность саморазвития государственной машины для реализации внутренних бюрократических интересов была недооценена реформаторами. В результате экономическое развитие Украины искажается в соответствии с интересами бюрократии и близких к ней социальных групп (более всего руководителями крупных государственных и приватизированных предприятий). Эти искажения легко наблюдаются в организационной структуре государственной машины, в технологии управления производственным сектором экономики, в структуре частного капитала, в развитии реформ.

Зависимость частного капитала от бюрократии и его селекция в этом направлении обеспечиваются такими свойствами государственной машины, как неопределенность и неполнота прав собственности, зарегулированность хозяйствования, искусственная монополизация рынков, мягкая бюджетная политика, направленная на выборочную поддержку отраслей и предприятий, политика слабой имущественной ответственности приближенных к государству субъектов хозяйствования, практика выборочного применения карательных мер. Они не изобретены для удовлетворения потребностей украинской бюрократии, а являются творческой трансформацией свойств социалистической хозяйственной системы.

Принципиальное повышение статуса бюрократии обусловлено уничтожением политической целезадающей подсистемы власти. В советской системе эту роль играла коммунистическая партия. Тотальный партийный контроль задавал алгоритмы поведения бюрократии, в том числе формы и границы допустимой коррупции.

Украина не смогла достаточно быстро создать демократическую альтернативу коммунистической партии как высшему целезадающему и контрольному блоку государственной машины. На то есть объективные причины. В демократических государствах такой блок создавался в процессе их исторического развития и имеет сложную структуру: механизмы партийно-парламентской демократии, независимого судебного контроля, контроля средств массовой информации и общественных организаций. Такая целезадающая и контролирующая

от имени общества система предполагает структурированность, активность и политическую зрелость общества в целом.

Отличия в политической зрелости общества ясно проявились в том, что более или менее эффективные целезадающие общественно-политические механизмы были быстро созданы в странах Восточной Европы и Прибалтики и не были созданы на Украине, в России и Белоруссии.

В этих условиях вновь создаваемая государственная машина Украины сохранила старые кадры, ценностные ориентации и технологию управления, взятую из советской экономической системы. Слабый механизм общественно-политического контроля позволил бюрократии существенно исказить в ее собственных интересах процессы реформирования экономики. Став тотально некомпетентной в новых условиях хозяйствования, бюрократия избрала единственно известную ей технологию управления для реализации собственных интересов. Можно предположить, что компетентная бюрократия при том же статусе и уровне коррупционности реализовала бы другую модель экономики: более логичную, эффективную, рыночную.

С другой стороны, опыт украинских реформ многократно показывает, что при вполне искренних стремлениях к эффективным решениям некомпетентность постоянно приводит к взаимоуничтожающейся смеси рыночных и антирыночных шагов.

Изложенная причинно-следственная схема постсоциалистического развития государства и экономики заставляет внести новые акценты в стратегию реформирования Украины, усилив политику активного содействия формированию гражданского общества и ускорения административной реформы. Приватизация же должна стимулировать создание влиятельного сектора независимого от государства частного капитала.

Стержнем внедряемой приватизационной стратегии должен стать поиск крупного инвестора, готового вести на равных ответственный диалог с государством. Для этого круг претендентов по условиям тендера должен быть ограничен крупнейшими международными компаниями — производителями в данной отрасли. Победителю должен быть передан контрольный пакет на коммерческом конкурсе при минимальном числе неценовых условий. В громадном большинстве подобных ситуаций (не без исключений) компания-производитель в собственных интересах предпринимает глубокую реконструкцию купленного предприятия и делает это значительно более эффективно, чем при выполнении формальных инвестиционных требований, подготовленных чиновниками.

В соответствии с указанной процедурой крупнейшие предприятия Украины окажутся в собственности крупного иностранного (международного) капитала,

не связанного с новым украинским капиталом ни легально, ни теневыми связями. Негативный фактор — потенциальная угроза национальной безопасности — должна быть снята продуманной системой государственного регулирования рынков. Поэтому совершенствование такой системы с учетом опыта либеральных экономик является важной предпосылкой и составной частью нынешнего этапа приватизации и, одновременно, важным компонентом административной реформы. Очевидны положительные последствия такой массовой экспансии иностранного капитала. Дело не только в приходе на Украину реальных инвестиций и эффективного менеджмента. Если этот этап приватизации будет осуществлен достаточно быстро (3-4 года), на Украине образуется критическая масса крупного производственного частного капитала:

- не сращенного с государственной бюрократией, обладающего достаточной силой для защиты своих интересов, как в текущем противодействии бюрократии, так и в стратегическом изменении законодательно-нормативного поля;
- более склонного к долгосрочным вложениям, чем отечественный капитал;
- фактом своего функционирования, технологическими и финансовыми связями интегрирующего Украину в международное экономическое сообщество.

Можно надеяться, что крупный иностранный капитал будет не только успешно конкурировать с отечественным бюрократическим, но и сужать поле его теневой деятельности. Поэтому при подобном направлении приватизации, обвинений в отсутствии патриотизма, нарушении безопасности Украины, пренебрежении интересами отечественных производителей не избежать. Однако все, что может работать на разрыв подобных теневых связей, будет полезно Украине, а развитие конкурентного рынка, независимого от бюрократии, будет лишь способствовать развитию производительного отечественного капитала.

-
- 168 Marek Styczeń, *Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modeling Incomes and Social Security Retirement Pensions*
-
- 169 Joanna Sivińska, *The External Public Debt of Baltic and Selected CIS Countries in Years 1992-1997*
-
- 170 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Lucjan T. Orłowski, *Privilege Interim/Bank Relationship in Central Europe: Trigger or Tap for Corporate Governance*
-
- 171 Małgorzata Markiewicz, Urban Górski, Marta Dekhtiarchuk, *Monetary Policy in Ukraine in 1996-1999*
-
- 172 Павел Ковалев, Алексей Шаповалов, *Основные тенденции фискальной политики на Украине в 1994-1998 гг.*
-
- 173 Magdalena Tomczyńska, *European Union Financial Transfers to Applicant Countries*
-
- 174 Роберт Брудзыньски, Marek Домбровски, Роман Могилевский, *Экономический кризис в Кыргызстане в конце 1998 года. Причины и пути выхода*
-
- 175 Mateusz Walewski, *A Short Play on the Idea of the Laffer Curve in Transition Economies*
-
- 176 Marek Гура, Михал Рутковски, *В поисках реформы пенсионной системы в Польше: «Безопасность в разнообразии»*
-
- 177 Georges de Menil, Stephane Hamayon, Mihai Seitan, *Romania's Pension System: The Weight of the Past*
-
- 178 Katarzyna Zawalińska, *Agriculture of the Czech Republic, Hungary and Poland in Perspective of Joining Common Agricultural Policy — With Some Fiscal Remarks*
-
- 179 Казимеж Клёц, *Банковские системы Украины, Кыргызстана и Грузии в 1991–1998 годах. Институциональный анализ*
-
- 180 Pavel Štěpánek, Ondřej Schneider, *Present and Future Fiscal Policy Problems in the Czech Republic*
-
- 181 Кшиштоф Поломски, *Налоговые системы ряда стран с переходной экономикой* (также на английском языке)
-
- 182 Stanisław Gomułka, *Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-

-
- 183 Eugeniusz Kwiatkowski, Paweł Kubiak, Tomasz Tokarski, *Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce*
-
- 184 Mateusz Walewski, *Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej — wybrane przykłady*
-
- 185 Katarzyna Zawalińska, *Asset and Liabilities Management*
-
- 186 Małgorzata Jakubiak, Tomasz Tokarski, Paweł Kaczorowski, Joanna Siwińska, *Private, Public and Foreign Savings*
-
- 187 Barbara Liberda, *Household Saving in Poland*
-
- 188 Wojciech Maliszewski, *VAR-ing Monetary Policy*
-
- 189 Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński, *Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy*
-
- 191 Роберт Брудзыньски, Павел Ковалёв, *Государственный долг Украины и возможности его обслуживания в 1999-2000 годах*
-
- 192 Артур Радзивилл, Октавиан Щербацки, Константин Заман, *Финансовый кризис в Молдове — причины и последствия* (также на английском языке)
-
- 193 Tytus Kamiński, *Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych*
-
- 194 Marek Jarociński, *Strategie rynku pracy w wybranych krajach*
-
- 195 Wiesław Karsz, *Skala i instrumenty pomocy publicznej ukierunkowane na problemy związane z rynkiem pracy*
-
- 196 Stanisława Golinowska, Małgorzata Antczak, Jacek Liwiński, *Polityka edukacyjna a rynek pracy*
-
- 197 Artur Radziwiłł, *Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce*
-
- 198 Marek Домбровски, *Последствия российского финансового кризиса для соседних стран*
-
- 199 Marek Домбровски, *Приоритетные направления экономических реформ на Украине*
-
- 200 Lubomira Anastassova, *Institutional Arrangements of Currency Boards — Comparative Macroeconomic Analysis*
-
- 201 Stanisława Golinowska, *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*
-