

*Исследования и анализ*  
*Studies & Analyses*

---

*Центр социально-  
экономических исследований*



*Center for Social  
and Economic Research*

*319*

---

*Александр Пасхавер, Лидия Верховодова*

**Приватизация до и после оранжевой революции**

*Варшава, март 2006*

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

Материалы, используемые в этой публикации, были наработаны в ходе проекта, финансируемого ПРООН Украина. Однако, анализ и рекомендации, содержащиеся в этой публикации, не обязательно отражают взгляды ПРООН Украина. Эта публикация является плодом совместного творчества группы указанных авторов. ПРООН Украина не несет ответственности за взгляды, высказанные в публикации, и за ошибки и неточности, содержащиеся в ней.



Данная публикация финансируется WestLB Bank Polska S.A.

Ключевые слова: **приватизация, реприватизация, «оранжевая» революция, технологии приватизации, мировые соглашения в приватизации, отношение к приватизации**

© CASE . Центр социально-экономических исследований, Варшава 2006 г.

ISBN: 83-7178-401-5 EAN 9788371784019

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](mailto:case@case.com.pl)

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

*Александр Иосифович Пасхавер кандидат экономических наук, член-корреспондент Академии технологических наук Украины, заслуженный экономист Украины, президент Центра экономического развития (Киев), внештатный советник Президента Украины, член научно-экспертного совета Фонда государственного имущества Украины. Специализируется на исследовании проблем, связанных с реформой отношений собственности в странах с переходной экономикой, включая процессы приватизации и рыночной трансформации государственного сектора. Идеи и разработки А.И. Пасхавера использовались при подготовке основного приватизационного законодательства и Государственных программ приватизации Украины. Он участвовал в ряде международных консультативных проектов, связанных с формированием приватизационной политики и проведением конкретных приватизационных акций в Украине. Автор свыше 100 научных публикаций, докладов и экспертиз.*

*Лидия Тарасовна Верховодова кандидат экономических наук, директор Центра экономического развития (Киев), член Секретариата Общественной коллегии при Фонде государственного имущества Украины. Основной круг профессиональных интересов связан с проблемами приватизации, социальными проблемами постприватизационного развития предприятий, роли приватизации в формировании крупного капитала в Украине. Участвовала в подготовке законодательства в сфере малой приватизации, ряде международных консультативных проектов, связанных с проведением приватизации в отдельных секторах украинской экономики. Имеет значительный опыт по подготовке стратегических государственных объектов к разгосударствлению. Автор свыше 60 научных публикаций, докладов и экспертиз.*

## **Резюме**

Проблемы приватизации приобрели необычайную политическую остроту в Украине в ходе и особенно после победы «оранжевой» революции. Приватизационный процесс, начавшийся в стране с 1992 г., стал своеобразным фундаментом формирования олигархического крупного капитала, поддерживающего старую власть политически и финансово. В настоящей публикации ретроспективно представлено превращение приватизации из реформаторского процесса в инструмент, с помощью которого государственное имущество адресно и по низким ценам переходило в собственность приближенных к старой власти конкретных бизнес-групп. Это стало одним из полюсов напряжения в украинском обществе. В публикации показано, как после победы «оранжевой» революции приватизация, вплетенная в канву политической борьбы, превратилась в свою противоположность - «шоковую» реприватизацию (принудительное возвращение в государственную собственность приватизированных ранее объектов для повторной продажи). Со стороны общества и новой власти усилилось негативное восприятие процесса разгосударствления. Доминантой экономической политики власти становится развитие государственного сектора, самой же приватизации отводится упрощенная фискальная роль. Только после того, как резко обозначились негативные последствия политики реприватизации, новая власть начала кардинально пересматривать свои позиции. В этом аспекте интерес представляет анализ позиций и действий главных политических фигур в составе властной команды. Значительное внимание при этом уделено попыткам новой власти перейти к политике мировых соглашений и организовать эффективный приватизационный процесс в 2006 г. В заключение оценивается развитие приватизационного процесса в постреволюционном контексте, и формулируются задачи и методы будущей приватизации, включая ее общественную легитимизацию.

На протяжении всей новейшей истории Украины, начиная с обретения ею независимости в 1991 году, приватизация была в фокусе страстного общественного внимания. Это вполне естественно, если учесть, что приватизация являлась основным инструментом смены общественного строя, ухода от советского социализма, превращения имущества государства в активный капитал, формирования нового богатства и передела собственности.

Приватизация сформировала новую социально-экономическую реальность, обеспечив преобладание негосударственного сектора в экономике Украины. В 2004 году доля негосударственного сектора составила, %<sup>1</sup>:

– в прибыли от основной деятельности до налогообложения	100,8 <sup>2</sup>
– в среднегодовой численности наемных работников	75,2
– в инвестициях в основной капитал	64,8
– в реализованной промышленной продукции	85,3
– в реализованной продукции строительных предприятий	89,6
– во внутреннем оптовом товарообороте	93,4
– в экспорте товаров	91,2

Экономика Украины растет с 2000 года. С этого же года наблюдается существенная положительная корреляция между глубиной приватизации отраслей и их динамикой<sup>3</sup>. Однако, доказав свою значимость в качестве фактора рыночной трансформации и экономического роста, приватизация проигрывает как социальный процесс. С расширением масштабов приватизации и знакомства населения с этим процессом негативные оценки неуклонно усиливаются, причем, в наибольшей степени в отношении больших предприятий.

Доля населения, негативно относящегося к приватизации, составила в % к общему числу опрошенных (табл. 1)<sup>4</sup>:

**Таблица 1**

Предприятия	Г о д ы											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Малые	18,3	19,0	19,3	22,0	20,9	22,9	18,7	18,7	21,4	22,7	25,2	23,3
Большие	38,4	45,8	45,5	49,0	54,0	52,4	51,4	51,8	55,1	51,8	56,1	60,9

<sup>1</sup> Статистичний щорічник України. Київ, 2005, с. 320, 322-326, 333, 334.

Негосударственный сектор: приватизированные и новые предприятия. Государственный сектор: государственные и коммунальные предприятия, включая товарищества с долей государства более 50%; без бюджетных организаций. Не учтены малые предприятия, на 96% негосударственные.

<sup>2</sup> Государственный и коммунальный секторы в 2004 году в целом убыточны. Более всего: промышленность в обоих секторах, строительство и торговля в государственном секторе, транспорт и услуги – в коммунальном.

<sup>3</sup> Українська приватизація: плюси і мінуси. Київ. 2001. С. 197-203.

<sup>4</sup> Паніна Н. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994-2005. Київ-2005, с. 21

При этом население четко и осознанно различает процесс развития частного предпринимательства в целом и приватизации – в частности.

Не одобряют развития частного предпринимательства, % к общему числу опрошенных (табл. 2)<sup>5</sup>:

**Таблица 2**

	Годы											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% опрошенных	30,9	32,7	27,3	27,8	26,9	25,9	22,3	22,5	22,8	20,3	23,3	18,4

Сравнение приведенных динамических рядов недвусмысленно показывает: с 1995 г. по мере развития частного бизнеса негативное отношение к нему уменьшается и разделяется явным меньшинством; негативное отношение к приватизации больших предприятий устойчиво растет на протяжении всего периода ее осуществления, и, что особенно опасно, меньшинство превратилось в большинство.

В основе недовольства населения приватизацией лежит разительное несоответствие ожиданий и реальности.

**Массовая приватизация: 1992-1999.** Позитивные ожидания людей, не знакомых с реалиями рыночной экономики, тем более в ее переходном постсоветском варианте, были в первой половине 90-х годов в значительной мере утопическими:

- на уровне личности:
  - справедливое, в основном, уравнилельное распределение государственной собственности;
  - прозрачность, понятность, пристойность приватизации;
  - реальные немедленные доходы от полученной собственности;
- на уровне приватизируемого предприятия:
  - восстановление работы предприятия;
  - заметное повышение эффективности управления, воплощаемое для работника в росте его заработной платы;
- на уровне страны:
  - преодоление кризиса в кратчайшие сроки (2-3-4 года);
  - формирование слоя социально ответственных и эффективных частных собственников.

Не оправдала ожиданий даже малая приватизация. Она проходила, в основном, путем выкупа и применения других форм льготной продажи и бесплатной передачи предприятий работникам (более трех четвертей стоимости проданного имущества) и в

<sup>5</sup> Паніна Н. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994-2005. Київ-2005, с. 21.

меньшей степени путем покупки за деньги целостных имущественных комплексов на аукционах и коммерческих конкурсах (более 16 %)⁶. После выкупа руководство предприятия фактически, а затем часто и юридически концентрировало у себя права собственника. В случае покупки и перекупки предприятия аутсайдером коллективы предприятий вплотную сталкивались с реальной реструктуризацией и ее негативными социальными последствиями. Хотя в соответствии с регулярными обследованиями Международной финансовой корпорации большинство объектов малой приватизации в Украине улучшало работу непосредственно после смены собственника, но в условиях кризиса 1992-1999 гг. это не вело к заметному увеличению дохода работников.

При приватизации больших и средних предприятий контраст между ожиданиями и реальностью был еще более разителен. К тому же, в нее было вовлечено практически все население страны путем применения "приватизационных денег" – имущественных и компенсационных сертификатов. Сами по себе идеи сертификатной приватизации как народной соответствовали ожиданиям населения. Однако завышенный уровень ожиданий хорошо иллюстрируется прогнозами российского приватизатора А.Чубайса, обещавшего в начале 90-х годов каждому владельцу российского аналога приватизационного сертификата собственность, по стоимости эквивалентную цене двух тогда престижных российских автомобилей "Волга" (в те годы – 10 тыс. дол. США).

За сертификаты в 1992-2001 году в Украине было продано более 47% имущества больших и средних предприятий. Специально организованные сертификатные конкурсы и аукционы, на которых при участии граждан и финансовых посредников продавались, как правило, неконтрольные пакеты акций, были главным путем массовой приватизации. На них в эти годы было продано более 39% имущества больших и средних предприятий. Реальность жестоко разочаровала среднего украинца:

- цена украинского приватизационного сертификата (то есть доли гражданина Украины в приватизируемом имуществе государства) на черном рынке (легальная продажа не допускалась) никогда не превышала 10 дол. США и довольно быстро спустилась до 2 дол. США;
- финансовые посредники, которым большинство граждан доверило распоряжение своими сертификатами, массово и бесконтрольно не выполняли своих обязательств;
- в процессе приватизации акции получили миллионы (на максимуме 19 млн. чел.) людей. В настоящий момент в Украине более 15 млн. акционеров. Большинство

---

⁶ Рассчитано по: Українська приватизація у цифрах (1991-2001 роки). Частина 1. Київ-2002, с. 12.

этих людей не могут ни продать свои акции по сколько-нибудь значимой цене, ни получать доход по ним, ни защитить свои права миноритарных акционеров<sup>7</sup>.

Вторым по значимости путем массовой приватизации средних и больших предприятий была приватизация "рабочая". Как и на малых предприятиях, "рабочая" приватизация часто завершалась захватом власти руководством, скупкой акций и ограничением свободы распоряжения акциями. Выкуп средних и крупных предприятий работниками (за деньги и за сертификаты) и другие формы льготной платной продажи и бесплатной передачи государственных предприятий работникам, то есть все формы "рабочей" приватизации составили по стоимости более 34 % всех (в том числе бесплатная передача – более 15%) приватизационных сделок. Процессы захвата власти и фактического отчуждения от прав собственности рядовых работников на средних и крупных предприятиях проходили менее откровенно, но не менее решительно, чем на малых предприятиях.

И, наконец, третий путь – крупные пакеты акций средних и больших предприятий продавались на коммерческих и некоммерческих конкурсах за деньги и аккумулярованные в 30-40% случаев противозаконно сертификаты (18% стоимости всех приватизационных сделок). Проведение подобных конкурсов сопровождали непрерывные скандалы местного и национального значения, обвинения в закулисных договоренностях, коррупции, нечестной конкуренции, заниженных ценах. Эти по большей части достоверные, но не доказанные юридически, обвинения сформировали соответствующий образ самого приватизационного процесса. Часто наблюдаемые сговор будущих собственников с дирекцией предприятия, целенаправленное снижение эффективности его работы, в пределе – разорение в предприватизационном периоде, уничтожение социальной инфраструктуры после приватизации дополняют этот образ<sup>8</sup>.

В целом период 1992-2001 гг. характерен преобладанием методов массовой приватизации. Речь идет о приватизационных процессах, осуществляемых на основе стандартных конвейерных процедур, рассчитанных на массовый характер и максимальную скорость процесса. Применялись как конкурентные, так и неконкурентные способы продажи, за сертификаты и деньги, но преобладали сертификаты как средство платежа, бесплатная передача и льготная неконкурентная продажа как основные способы приватизации.

---

<sup>7</sup> В последние годы роста экономики нередко случаи существенного увеличения цены акций приватизированных предприятий даже в десятки раз по сравнению с моментом их приватизации. Растет число фирм, скупающих акции в розницу. Но доля подобных случаев ничтожна.

<sup>8</sup> Данные о доле наиболее значимых направлений массовой приватизации средних и больших предприятий в 1992-2001 гг. рассчитаны по: Українська приватизація у цифрах (1991-2001 рр.). Частина 1. Київ-2002, с. 240.



Выбор таких технологий массовой приватизации, с одной стороны, учитывал приверженность украинского населения советским стереотипам, с другой – решал задачу максимально быстрого создания критической массы негосударственной собственности в производственном секторе экономики при практически полном отсутствии спроса со стороны иностранных инвесторов и ничтожной величине и концентрации частного украинского капитала. Очевидно, что такая приватизация не могла не быть преимущественно формальной и решала больше политические, нежели экономические задачи.

С другой стороны, дешевая массовая приватизация послужила важным источником формирования украинского частного капитала. Это был далеко не единственный источник. В основе первоначального накопления лежали многообразные формы неэквивалентного обмена: изъятие ренты через посреднические схемы, особенно в топливно-энергетическом комплексе, эксплуатация государственного и местных бюджетов (прямое финансирование, оплата невозвращенных кредитов), изъятие дохода государственных предприятий путем принудительного регулирования их цен на продукцию, закупаемое ими сырье, полуфабрикаты, оборудование и т.п.

Не будучи единственным источником первоначального накопления капиталов, приватизация играла и играет определяющую роль в их легализации. И в период завершения массовой приватизации, и в настоящее время приватизированные объекты составляют преобладающую долю легальных активов крупнейших украинских капиталов.

К 1999 г. конвейер массовой приватизации резко затормозился. На полную мощность этот конвейер работал 4 года: с 1995 г. по 1998 г. включительно. Максимум был достигнут в 1996 г., когда было приватизировано около 20 тыс. объектов, то есть более 1/5 общего их количества, приватизированного в 1992-2004 гг. Начиная с 2000 г. по 2004 г., ежегодно приватизировалось немногим около 6 тыс. объектов.

Данные по средним и крупным предприятиям еще показательнее. Если в 1996 году было приватизировано более 3 тыс. объектов, в 1999 – 288, 2000 – 165, 2001 – 107, 2002 – 74, 2003 – 39, в 2004 г. – 40<sup>9</sup>.

Сфера действия технологий массовой приватизации была сужена по объективным причинам:

- подавляющая часть востребованных населением сертификатов была уже вложена в приватизацию<sup>10</sup>;

---

<sup>9</sup> Статистичний щорічник України за 1999 рік – с.332, 2000 рік – с.308, 2001 рік – с.328, 2002 рік – с.350, 2003 рік – 336, 2004 рік – с.341.

<sup>10</sup> Последние аукционы с участием сертификатов состоялись в 1999 г. (имущественные сертификаты) и в 2000 г. (компенсационные сертификаты.)

- в частную собственность продана и передана подавляющая часть объектов малой приватизации;
- продана основная масса ординарных небольших предприятий – приватизируемых по технологиям большой приватизации (группы Б и частично В).

В результате была реализована главная политическая цель массовой приватизации – обеспечить доминирование в экономике негосударственного сектора. Уже в 2000 году доля негосударственного сектора составляла: в прибыли – 74%, в численности наемных работников – 51%, в продукции промышленности – 76%, в экспорте товаров – 81%<sup>11</sup>.

**Индивидуальная приватизация: 2000-2004.** Технологии массовой приватизации применяются до сих пор в отношении малых и средних ординарных предприятий. Однако в 1999 году началась отработка технологий индивидуальной приватизации. Они были зафиксированы в Государственной программе приватизации на 2000-2002 гг. (далее – Программа). Она действует по настоящее время, так как ни один из множества проектов новой Программы не преодолел парламентский барьер.

Первым приоритетом Программы заявлена продажа «предприятий исключительно за деньги с учетом их индивидуальных особенностей».

«Основными принципами индивидуальной приватизации являются:

- ...выбор способа приватизации предприятия, исходя из его производственно-технического и финансово-имущественного состояния, доли в соответствующем сегменте рынка производства, объемов сбыта продукции и анализа спроса потенциальных покупателей;
- индивидуальный подход во время подготовки предприятий к приватизации, принятия решений о приватизации, создания акционерных обществ;
- ...создание организационно-экономических условий концентрации собственности...»<sup>12</sup>

Технологии индивидуальной приватизации предназначались для предприятий группы «Г» - потенциально наиболее дорогих и ликвидных объектов, играющих ключевую роль в индустриальном народнохозяйственном комплексе Украины.

Предлагалось максимально концентрировать пакеты акций, предлагаемые к продаже: как правило, продавать контрольный пакет на коммерческом конкурсе. Хотя формально инвестиционные требования к покупателю были запрещены, однако ФГИУ имел право и реально задавал условия покупки, а также квалификационные требования к

<sup>11</sup> Статистичний щорічник України 2000. Київ, 2001, с. 291, 292, 294, 296

<sup>12</sup> Государственная программа приватизации на 2000-2002 годы. Раздел 1 пункт 3, раздел 2 пункт 11.

покупателю. ФГИУ не был ограничен в формулировке этих условий, хотя минимальный их набор был перечислен в Программе.

Ориентация на приватизацию подобных объектов не противоречила неизменной с начала 90-х годов официальной идеологии приватизации, предполагавшей минимально необходимый государственный производственный сектор. С другой стороны, возможность продажи подобных объектов соответствовала ожиданиям возникших к этому времени украинских финансово-промышленных групп.

Зафиксированные в Программе технологии индивидуальной приватизации содержали ряд вполне рациональных идей, реализуя на практике принцип индивидуального подхода при подготовке объекта к приватизации, при анализе рынка, при выборе способа и времени продажи, при формировании квалификационных требований к покупателю.

Переориентация на денежную индивидуальную приватизацию обеспечила значимое пополнение государственной казны. Если на максимуме массовой приватизации в 1996 году Государственный бюджет получил 111 млн. грн. или 5,7 тыс. грн в расчете на 1 объект, то в 2000 году, соответственно, 2290 млн. грн. и 442 тыс. грн. и в 2004 г. – 9,5 млрд. грн. и более 1,5 млн. грн. в расчете на приватизированный объект (без «Криворожстали», соответственно, 5,3 млн. грн. и 860 тыс. грн.)<sup>13</sup>.

С другой стороны, технологии индивидуальной приватизации резко расширяли пространство свободы действий чиновника. Эта чиновничья свобода в коррупционной стране, без гражданского контроля, при настойчивом спросе на стратегические предприятия местных финансово-промышленных групп при их поддержке властью превращала индивидуальную приватизацию в заказную, приватизацию под заказчика. Именно технологии индивидуальной приватизации позволяли это делать, как правило, без формального нарушения закона.

Крупные игроки и крупные ставки в приватизационной игре периода индивидуальной приватизации стимулировали, кроме того, резкое увеличение масштабов применения методов отчуждения государственных предприятий вне приватизационного законодательного поля. Это всегда означало откровенную непрозрачность даже по сравнению со стандартами дешевой заказной приватизации. Как правило, за такими сделками стояли широко обсуждаемые, но не доказанные юридически сговор, искусственно созданные коллизии, тайная поддержка власти. К типичным способам такого отчуждения относятся:

- фиктивное банкротство и залог с последующей передачей имущества кредиторам;

---

<sup>13</sup> Рассчитано по материалам Госкомстата Украины, ФГИУ и Госказначейства Украины.

- создание совместных предприятий с переводом наиболее ликвидного имущества в новое предприятие;
- уменьшение государственной доли за счет дополнительной эмиссии акций.

Наличие влиятельных и всем известных игроков на приватизационном рынке, концентрация усилий на продаже крупных объектов, достаточно легко идентифицируемый по условиям продажи заказной характер процесса, принудительно пониженный уровень конкурентности и очевидные низкие цены повысили резонансность и скандальность индивидуальной приватизации, сконцентрировав общественное внимание на небольшом количестве объектов и фигурантов.

Особенно ярко указанные выше особенности украинской приватизации проявились в 2003-2004 гг. В условиях нарастания политической силы оппозиции и очевидного риска смены режима ФГИУ был ориентирован на быструю и дешевую приватизацию приближенными к власти украинскими капиталистами крупных и ликвидных предприятий добывающей промышленности и первичной переработки природных ресурсов.

По данным СМИ, легко проследить результаты этой работы<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> [http://www.kontrakty.com.ua/show/rus/print\\_article/30/0320054662.html](http://www.kontrakty.com.ua/show/rus/print_article/30/0320054662.html). ОАО – открытое акционерное общество, ГХК – государственная холдинговая компания, ГАК – государственная акционерная компания, ГОК – горно-обогатительный комбинат.

**Таблица 3. Пополнение состава главных бизнес-групп в процессе приватизации в 2003-2004 гг.**

Название объекта	Покупатель или кто контролирует сейчас
<b>2003</b>	
ОАО «Краснодонуголь»	System Capital Management (SCM)
ОАО «Комсомолец Донбасса»	«SCM»
ОАО «Алчевский металлургический комбинат»	Индустриальный Союз Донбасса (ИСД)
ОАО «Днепропетровский металлургический завод им. Петровского»	«ИСД» с последующей перепродажей группе «Приват»
ОАО «Коминмет»	«Приват»
ОАО «Никопольский завод ферросплавов»	«Интерпайп»
ОАО «Запорожский алюминиевый комбинат»	«Интерпайп» и Саул-холдинг (Россия)
<b>2004</b>	
ОАО «Криворожсталь»	«SCM», «Интерпайп»
ГХК «Павлоградуголь»	«SCM».
Предприятия ГАК «Укррудпром»: ОАО «Центральный ГОК» ОАО «Северный ГОК» ОАО «Ингулецкий ГОК» ГОК «Сухая Балка» ОАО «Южный ГОК» ОАО «Криворожский железорудный комбинат» ОАО «Докучаевский флюсоделомитный комбинат» ОАО «Промышленно-производственное предприятие «Кривбасвзрывпром» ОАО «Новотроицкое рудоуправление»	«SCM» «SCM» «Смарт-групп» «Приват» «Приват» «Приват» «SCM» «SCM» «SCM»
ОАО «Днепропетровский металлургический комбинат им. Дзержинского»	ИСД

В 2004 году из 40 проданных крупных пакетов средних и больших предприятий 18 принадлежали группе «Г», из которых 13 были приобретены четырьмя ФПГ, в том числе 7 – SCM (тесно связана с тогдашним премьер-министром В. Януковичем)<sup>15</sup>.

Приведем наиболее резонансные примеры использования технологии индивидуальной приватизации.

«Криворожсталь» (2004 г.) - в конкурсе изъявили принять участие консорциум двух мировых металлургических трейдеров LNM Holdings – U.S. Steel, крупнейшие российские металлургические компании «Северосталь» и «ЕвразХолдинг», украинские – консорциум «Инвестиционно-металлургический союз», созданный подконтрольными «СКМ» и «Интерпайпу» компаниями, и «Индустриальная группа», созданная компаниями, подконтрольными «ИСД». Для того чтобы отсеять иностранных претендентов, было поставлено специфическое условие допуска к конкурсу: наличие в Украине прибыльного производства кокса объемом не меньше 1 млн. т в год на протяжении последних 3 лет. Этому условию отвечали лишь украинские участники. Победителем конкурса стал «Инвестиционно-металлургический союз». Цена покупки комбината, предложенная

<sup>15</sup> Государственный информационный бюллетень о приватизации. №3, 2005, с. 8-9.

консорциумом, составила немногим более \$800 млн. (российские инвесторы утверждали, что готовы были предложить \$1,2 млрд.)<sup>16</sup>.

Крупнейшая сделка украинской приватизации – продажа «Криворожстали» (одна пятая производства украинской стали) стала символом борьбы оппозиции с властным режимом. Методы реализации заказа в этой сделке не были уникальными, более того они были типичными для индивидуальной приватизации. Справедливости ради следует заметить, что в этой сделке заплачена государству частными покупателями наибольшая сумма за всю историю украинской приватизации, более того эта сумма превышает поступления государству от продажи всех остальных крупных металлургических предприятий (фактически приватизированной отрасли) и составляет около половины всех доходов государственного бюджета от приватизации десятков тысяч объектов от ее начала в 1992 г. до 2003 г. включительно.

«Укррудпром» (2004 г.) – приватизация осуществлялась на основе специального Закона «Об особенностях приватизации предприятий Государственной акционерной компании «Укррудпром», принятого Верховной Радой в 2003 г. Закон ввел критерий, ограничивающий доступ к приватизации – было предоставлено преимущество для инвесторов, которые уже имели в собственности пакеты акций предприятий компании размером более 25%. Автоматически это привело к прямому закреплению основной части предприятий «Укррудпрома» за тремя ФПГ – Компанией «SCM», группой «Приват» и «Смарт-групп»<sup>17</sup>.

«Никопольский завод ферросплавов» (2003 г.)– 26 мая 2003 г. состоялся конкурс по продаже 25% акций НЗФ. О желании принять в нем участие заявили Челябинский электрометаллургический комбинат, «Кузнецкие ферросплавы», Стахановский и Запорожский завод ферросплавов, ООО «Проминмет», «Приватбанк», Орджоникидзевский ГОК, концерн «Приднепровье» (подконтрольный «Интерпайпу»). В качестве условия допуска к участию в конкурсе был выдвинут следующий критерий – «наличие эффективного опыта управления мощным ферросплавным предприятием». Этому критерию отвечал только «Приднепровье», поскольку под его управлением находился с 1999 г. государственный пакет акций НЗФ в 25%. Пакет акций был куплен за 205 млн. грн. При этом победитель получил дополнительное право на управление государственным пакетом акций в 25% с его последующим выкупом. 15 августа 2003 г. «Приднепровье» выкупил этот государственный пакет за 410 млн. грн.<sup>18</sup>

Атмосферу распродажи в предчувствии конца режима ярко передает деятельность Государственного управления делами (ГУД), созданного для обеспечения

<sup>16</sup> Деловая столица. – К., 2004 – 05.07. – С.14 и 21.06. – С.15

<sup>17</sup> <http://www.prometal.com.ua>

<sup>18</sup> <http://www.nzf-yes.net>

функционирования высших органов государства. Указом Президента от 03.02.2004 г. №144 ГУД наделялось правом отчуждения и передачи в аренду переданного ему имущества, создания совместных предприятий, в уставные фонды которых передается имущество, находящееся в его ведении. Таким образом, право на приватизацию части государственного имущества было незаконно изъято из ведения ФГИУ и передано структуре закрытой, неподконтрольной обществу. По данным СМИ, ГУД приняло распоряжения по отчуждению 173 объектов недвижимости (наиболее крупные объекты: санатории, гостиницы, земельные участки), в том числе 146 на территории Большой Ялты и 8 – в Киеве. Основные акции по отчуждению имущества пришлись на период между вторым и третьим туром президентских выборов 2004 г.<sup>19</sup>

Аналогичным образом с 23 июня по 31 декабря 2004 года Государственным комитетом природных ресурсов было выдано 508 специальных разрешений на пользование недрами, в том числе 155 – с 17 по 31 декабря 2004 г.<sup>20</sup>

Отвечая настроениям общества, оппозиция рассматривала приватизацию как ключевой фактор своей предвыборной борьбы: как важнейшее свидетельство антинародного характера и тотальной коррупционности режима, а сам процесс приватизации – как грабеж и воровство. Оппозиция требовала немедленно остановить этот процесс, обещала восстановить справедливость и вернуть награбленное государству, проводить в будущем максимально прозрачную приватизацию.

Настроения населения и предвыборные обвинения оппозицией власти взаимодействовали в режиме автовозбуждения. В результате негативное отношение к большой приватизации совершило заметный скачок. Как видно из табл. 1, доля граждан, негативно относящихся к большой приватизации за период индивидуальной приватизации 2000-2003 гг., составляла в среднем 52,5%, 2004 г. – 56,1, 2005 – 60,9 (опросы проводятся в начале года).

Намерения вернуть в государственную собственность объекты заказной приватизации в феврале 2005 года поддерживали 71,4% граждан, а негативно отнеслись к этим планам 4,5%<sup>21</sup>.

Реагируя на атмосферу скоростной распродажи государственного имущества и общественную реакцию на этот процесс, Верховная Рада Украины 13.01.2005 г. ввела временный мораторий на приватизацию на период исполнения полномочий

<sup>19</sup> <http://www.dn.kiev.ua/disasters/ukraine/Dusia26.html>

<sup>20</sup> Коммерсант-Украина. №19 от 09.02.2006. Генпрокуратура докопалась до недр.

<sup>21</sup> Соціологічне дослідження Центру Разумкова, березень 2005, с. 8.

дооранжевого Кабинета Министров, отставка которого уже была принята президентом Ющенко<sup>22</sup>.

Мандат общества на кардинальные изменения в политике приватизации, включая возврат неправомерно приватизированного имущества в государственную собственность с последующей его честной перепродажей (реприватизацией), был новой властью получен и стал ее политическим обязательством.

**Действующие лица.** Политику в сфере приватизации в 2005 году определяли, в основном, взгляды, высказывания и действия 4-х человек: Президента Украины В.Ющенко, Премьер-министра Украины Ю.Тимошенко (с февраля по август), Премьер-министра Украины Ю.Еханурова (с сентября месяца), Главы ФГИУ В.Семенюк (назначенной в апреле месяца). Эти политики имеют разные, часто несовместимые взгляды на приватизацию, к тому же на протяжении года их публичные высказывания существенно менялись под воздействием обстоятельств. Послереволюционное послабление политической дисциплины позволяло им, членам единой властной команды, публично высказываться и вести себя по-разному, противоречиво, вне рамок какой-либо единой стратегии. Этому способствовало отсутствие коалиционной конструктивной стратегии оранжевых политических сил в отношении экономической политики в целом и процесса трансформации собственности в частности.

Ниже приводятся краткие характеристики публично выраженных взглядов указанных политиков в сфере приватизации.

**В.Ющенко.** Человек либеральных экономических взглядов. Он многократно доказал приверженность этим взглядам на практике в бытность Главою Национального Банка Украины (январь 1993 г. – декабрь 1999 г.) и Премьер-министром Украины (декабрь 1999 г. – апрель 2001 г.). Не углубляясь в общий анализ деятельности В.Ющенко, его упущений и опозданий, достижений и успехов, отметим, что наиболее резонансные и успешные решения представляли собой присущую ему смесь рыночной стратегии, антикоррупционной тактики и учета интересов тех, кого он называет «маленькими украинцами». Это относится и к введению гривны в 1996 г., и к уничтожению бартера в экономике, отмене неоправданных бюджетных льгот отдельным бизнесам, снижению задолженности по пенсиям в 2000 году.

По-видимому, под влиянием жесткой предвыборной борьбы и практики заказной приватизации с учетом постреволюционных радикальных настроений в обществе В.Ющенко поддержал временный мораторий на приватизацию и планы реприватизации. Еще 18 апреля 2005 года, представляя В.Семенюк как нового главу ФГИУ, он

---

<sup>22</sup> Постанова Верховної Ради України від 13.01.2005 р. №2349-IV „Про тимчасові обмеження у сфері приватизації”.



охарактеризовал деятельность ведомства как преступную и порекомендовал «пройти по каждому объекту, который потеряло государство»<sup>23</sup>.

Однако, начиная с конца апреля, нарастающие негативные политические, социальные и экономические последствия реприватизационной кампании стимулируют его к иной политике. Он публично признает фундаментальную опасность политики реприватизации для Украины, особенно в ее характерной для правительства Ю.Тимошенко форме преобладания политической целесообразности над законностью.

Начиная с мая 2005 г. Президент Украины последовательно генерирует политику и поддерживает практические шаги по укреплению гарантий неприкосновенности законных прав собственности и продолжению большой приватизации на новой методологической базе с встроенными антикоррупционными регуляторами. Он инициирует ограничение масштабов реприватизации, замену принудительных методов мировыми соглашениями, работу по созданию законопроектов, вводящих реприватизацию в правовое поле и ограничивающие ее этим полем. Президент инициирует подписание 16 июня 2005 года первыми лицами страны (Президент, Глава Верховной Рады, Премьер-министр) «Меморандума о гарантиях прав собственности и обеспечения законности при их реализации», 24 ноября 2005 года издает Указ «О мероприятиях по утверждению гарантий и повышению эффективности защиты прав собственности в Украине». Президент инициирует диалог с представителями крупного капитала, то есть с главными фигурантами реприватизационных конфликтов. Он выступает против огульного осуждения приватизации, за продажу эффективных и ликвидных объектов, против социалистических планов огосударствления производственного сектора.

Из этой вполне последовательной системной позиции Президента есть два исключения. Первое. Поддержка реприватизации «Криворожстали» и Никопольского завода ферросплавов. Объяснений этому феномену дано множество – от идеологических до бытовых. Отметим, что эти два объекта давно превратились в символы выполнения антиолигархических политических обязательств. Второй феномен. Назначение в апреле, отказ принять отставку в октябре, высокие оценки деятельности идейного противника приватизации на посту главы приватизационного ведомства.

Вряд ли такие действия можно объяснить только политическими договоренностями. В высказываниях и деятельности Президента достаточно отчетливо проявляется внутреннее драматическое противоречие между рациональным осознанием необходимости приватизации и глубоко негативной эмоциональной, моральной оценкой ее украинских форм и фигурантов.

---

<sup>23</sup> Газета «Бизнес» №17, 25 апреля 2005 г. – С. 98.

**Ю.Тимошенко.** Обладает редкими для украинских политиков целеустремленностью и умением довести планируемое до конца. Стремится обеспечить личный контроль над управляемыми объектами. Ручное управление по жестким алгоритмам для нее всегда предпочтительнее механизмов самодействия. Такую политику и стиль управления на государственных постах следует охарактеризовать как радикальный дирижизм. Однако для Ю.Тимошенко это не идеологическая система взглядов, а черта характера. Природой одаренный популист, широко использующий этот свой талант для достижения поставленных целей. Заявленная идеология и стратегия не являются ограничением для принятия решений, а скорее публичным средством для достижения поставленной цели. Поэтому они легко заменяются. Неизменными остаются публично заявленная цель достижения всеобщего счастья и борьба с врагами.

Предпочтительная технология решения проблем: обострение конфликта, кризис, устрашение оппонента, поиск решения в этой атмосфере. В 2000 году в условиях реального социально-экономического кризиса, связанного с коррупционной системой бартерных платежей в энергетике, системой, парализующей экономику и первые ростки ее восстановительного роста, методы кризисного менеджмента вице-премьер-министра Ю.Тимошенко были очень эффективны. В 2005 году при значительно более сложном раскладе сил, будучи премьер-министром, Ю.Тимошенко стимулировала многочисленные кризисы (нефтяной, мясной, сахарный), но не смогла их разрешить. Важно подчеркнуть, что постановка задач была бесспорной: борьба с контрабандой, с монополистическим сговором, с теневыми схемами эксплуатации государственного бюджета. Но привычные для Ю.Тимошенко радикальные методы были неадекватными и лишь ухудшали не только конкретные ситуации, но и в целом социально-политический климат в стране и ее образ вовне.

Аналогичная политика проводилась Ю.Тимошенко в сфере трансформирования отношений собственности. Основным направлением политики в этой сфере стала реприватизация. Она рассматривалась публично, прежде всего, как путь восстановления справедливости, который одновременно ведет к наполнению бюджета.

Сам процесс реализовался в демонстративно жесткой форме. Виновными заранее были объявлены покупатели государственного имущества, а не государственные органы-продавцы, как можно было бы предположить из содержания обвинений. За все время нахождения у власти Ю.Тимошенко не соглашалась ни на предложения по ограничению процесса, ни на переход к мировым соглашениям, ни тем более на процедуры добровольной доплаты в обмен на дополнительные государственные гарантии прав собственности.

Столь устойчивое стремление сохранить карательный характер реприватизации контрастирует с непрерывно меняющимися взглядами на собственно приватизационный

процесс и его роль в формировании новой экономики Украины. Вначале – отрицательное отношение к большой приватизации, особенно к продаже стратегических и прибыльных предприятий, ориентация на государственный производственный сектор. Приватизация допускается в отношении убыточных и неликвидных объектов. Затем – смягчение позиции, но при условии сохранения в собственности государства обязательной доли. В конце периода премьерства под влиянием бюджетных проблем готовность максимально быстро продать наиболее ликвидные предприятия, включая стратегические. В этом калейдоскопе подходов к проблеме просматривается одна закономерность: приватизация используется как инструмент решения текущих политических проблем.

**Ю.Ехануров.** Последовательный сторонник рыночных реформ в Украине. Политик умеренности и неконфликтности. С сентября 1994 г. по февраль 1997 г. был Главой ФГИУ. При нем массовая приватизация приобрела наибольшие масштабы. Был организатором и первым руководителем Государственного комитета Украины по вопросам развития предпринимательства. Был в числе инициаторов введения упрощенного налогообложения малого бизнеса, системы, преобразовавшей социальный портрет Украины, создавшей многомиллионный слой самодостаточных граждан.

Сторонник концепции минимизации государственного производственного сектора. Осознает недалекость фискального характера приватизации, сторонник взвешенной стратегии приватизации стратегических предприятий с учетом всего противоречивого набора факторов эффективности и безопасности жизнедеятельности базовых индустриальных комплексов Украины.

Идейный противник реприватизации, особенно в ее радикально воинственных формах. Выступал против этой политики с самого начала ее проведения<sup>24</sup>. Инициировал наиболее мягкие формы разрешения подобных конфликтов.

Само назначение Ю. Еханурова премьер-министром было сильным сигналом о завершении периода постреволюционного радикализма, в том числе в отношении реприватизации.

**В.Семенюк.** Политик на конституционно неполитическом посту. Все предыдущие главы ФГИУ подчеркивали свою политическую нейтральность и являлись послушными исполнителями политики Президента. Идейный социалист. Последовательный противник большой приватизации. Убедительно доказывала это всеми доступными ей законными средствами на посту главы Специальной контрольной комиссии по вопросам приватизации Верховной Рады Украины (05.2002-04.2005). Автор многих антиприватизационных законопроектов и инициатор резонансных судебных процессов того же направления.

---

<sup>24</sup> <http://www.zik.com.ua/2005/2/17/print6985.htm>

Редкий для Украины политик, последовательно и строго соблюдающий законодательство. На посту главы ФГИУ в связи с этим своим свойством постоянно вступала в конфликты с обоими премьер-министрами.

Последовательно реализует свои убеждения и в должности главы ФГИУ. Главным приоритетом для В.Семенюк и, соответственно, для ФГИУ в 2005 году являлись вопросы управления государственной собственностью и контроль над инвестиционными обязательствами владельцев приватизированных предприятий. По обоим направлениям она добилась убедительных успехов. Завершено создание реестра государственного имущества, резко выросли доходы бюджета (дивиденды и арендная плата). Ужесточились контроль и претензионная деятельность в связи с выполнением инвестиционных обязательств.

В рамках своих полномочий главы ФГИУ активно и изобретательно препятствует большой приватизации. Пользуясь несовершенством и противоречивостью украинского законодательства, использует букву Закона в стиле «итальянской забастовки», то есть работы строго по закону, парализуя подготовку и приватизацию стратегических объектов. Активно взаимодействует с протестующими профсоюзами и другими представителями трудовых коллективов. При повторной приватизации «Криворожстали» подала в демонстративную отставку, которая не была принята Президентом.

Убеждена, что главное назначение приватизации – очищать государственный сектор от убыточных неликвидных предприятий при обязательном отягощении таких приватизационных сделок жесткими социальными обязательствами. Отметим, что в этой «канализационной» или «мусорной» концепции приватизации чувствуется подсознательная вера во всемогущество частного капитала, способного наладить эффективную работу неликвидных объектов, которые государство довело до такого состояния.

**Верховная Рада Украины: 2005.** Законодательная власть не определяла основные сюжеты политики государства в сфере приватизации в 2005 году. Не принимались документы, определяющие стратегию в этой сфере или значимо изменяющие законодательное поле. Однако сам процесс законодательной работы был весьма показателен. За год поступило на рассмотрение 34 новых и было рассмотрено 3 ранее поданных законопроекта.

Большинство из них традиционно обусловлено лоббистской работой по запрету на приватизацию конкретных объектов или снятию этого запрета. Для 2005 года характерно абсолютное преобладание запретных законопроектов. Это вызвано ускоренной подготовкой к приватизации крупных стратегических объектов, начатой в июне 2005 года правительством Ю.Тимошенко. Большинство законопроектов, регламентирующих

собственно приватизационный процесс, направлено на его затруднение, замедление по отдельным категориям объектов. Бурный реприватизационный процесс стимулировал подачу депутатами 6 законопроектов третьего типа: 3 – о реприватизации, 3 – о национализации<sup>25</sup>.

В целом можно говорить об антиприватизационной направленности работы парламента. Эта тенденция является традицией и проходит через всю новейшую историю Украины, начиная с 1992 года. В 2005 году она была более ярко выраженной, однозначной. Не было серьезных конструктивных попыток рационализации приватизационного процесса. Важно отметить, что парламент в этом вопросе всегда шел за настроениями населения. Антиприватизационный всплеск 2005 года в парламенте также тесно коррелирует с резким повышением доли негативных оценок приватизации в обществе.

**Реприватизация: 2005.** Была наиболее резонансным и весомым по последствиям сюжетом в сфере приватизации в 2005 году. В борьбе с негативными последствиями этого процесса власть фактически запретила своим представителям официальное использование термина «реприватизация»<sup>26</sup>. Несмотря на это, термин привился. Буквально реприватизация – повторная приватизация после возврата приватизированного объекта в государственную собственность. Общественное сознание, достоверно отражая реальную политику, не воспринимает этот процесс в терминах права, но как акты восстановления справедливости. Это политический процесс, цель которого наказать несправедливо обогатившихся приватизацией (условно «олигархов»). Неопределенный круг покупателей (который может быть всегда расширен) был объявлен заранее виновным в том, что они украли или купили за ничтожную цену (и к тому же плохо управляют, нанося ущерб обществу) бывшие государственные предприятия.

В целях легитимации реприватизация часто искусственно объединяется с принципиально отличающимися от нее процессами. Это, во-первых, судебное преследование государством лиц, совершивших доказанные уголовные преступления, связанные с приватизацией (коррупция, сговор, шантаж и т.п.); во-вторых, споры, связанные с нарушением договоров, заключенных с государством в процессе приватизации; в-третьих, споры хозяйствующих субъектов, вытекающие из процесса приватизации.

Попытки в законопроектах о реприватизации сформировать обвинительную базу на основе обвинений в заниженной цене или ограниченной конкуренции не состоялись. Более того, они вызвали остро негативную реакцию инвесторов и экспертов, так как в

<sup>25</sup> <http://rada.gov.ua/proza.htm>

<sup>26</sup> Этот феномен заслуживает специального исследования специалистов по общественным отношениям. Главный довод в пользу такого запрета – термин юридически не зафиксирован, значит и явления нет. Чувствуется связь с первобытными ритуалами, использованием табу.

нарушение фундаментальных принципов права предполагалось распространить эти обвинения на приватизационные сделки в прошлом. В судебных процессах, связанных с реприватизацией, практически использовались иные основания для обвинения: возбужденных по инициативе прокуратуры – нарушения процедуры приватизации, в основном уменьшение сроков проведения конкурса; возбужденных по инициативе физических лиц – невозможность для данного лица принять участие в приватизационном конкурсе<sup>27</sup>. Сомнительность подобных обвинений широко обсуждалась. Здесь отметим, что виновными по таким обвинениям должен быть продавец, но наказаны были покупатели.

Проблема не в том, что обвиняемые «олигархи» были невиновны. Приватизация, очевидно, была заказной. Но коррупция, сговор, как правило, недоказуемы, а приватизация по форме проводилась соответствии с действующим законодательством.

Принципиально опасным был избирательный характер обвинений. Приватизация под заказ была повсеместной, а обвинения предъявлялись ограниченному числу лиц, близких к старому режиму без предъявления обществу какого-либо рационального критерия такого отбора.

Реприватизация потенциально высокозяткоемкий процесс. В условиях традиционно массовой коррупции для любого регионального или местного руководителя реприватизация или даже ее угроза становится постоянным источником коррупционного дохода и средством держать в повиновении собственников приватизированных предприятий. С помощью реприватизации или ее угрозы можно также разорить конкурента и отобрать собственность. Поэтому главная опасность реприватизации не в нескольких резонансных делах, а в стимулах ее массового распространения на неопределенный период.

В стране, где проводится подобная кампания, невозможно говорить о гарантиях прав собственности. Если такой вывод делают инвесторы, системные неблагоприятные экономические последствия неизбежны.

Риски реприватизации были общеизвестны и осознавались инициаторами этого процесса. По-видимому, они рассчитывали, что в состоянии держать реприватизацию под контролем, локализовав ее против определенных финансово-промышленных групп. Или они предполагали, что могут завершить реприватизацию достаточно быстро в общем контексте революционных перемен, и для будущих инвесторов это будет свершившимся фактом революции. Так не сложилось.

---

<sup>27</sup> Гражданин предъявлял претензии с требованием признать сделку по приватизации, скажем «Криворожстали», незаконной в связи с тем, что он не мог участвовать в конкурсе вследствие включения в условия конкурса квалификационных требований. И таким образом его права были нарушены.

Начало реприватизации как политической кампании обозначено шоковым заявлением премьер-министра Ю.Тимошенко о возможности реприватизации 3-х тысяч предприятий, в отношении которых у органов прокуратуры есть информация о нарушениях приватизационного процесса<sup>28</sup>. Такими и аналогичными заявлениями было создано политическое поле давления, в котором интенсифицировались конфликты вокруг приватизации полутора десятков крупных объектов<sup>29</sup>. В итоге этих резонансных дел под государственный контроль были возвращены всего 2 объекта: завод «Криворожсталь» и страховая компания «Оранта» (бывший «Госстрах»). По третьему объекту – Никопольскому заводу ферросплавов – процесс завершается.

Все эти предприятия в процессе приватизации («Оранта» после дополнительной эмиссии акций) оказались под контролем В.Пинчука – владельца «Интерпайпа», зятя Президента Л.Кучмы. Характерно, что, несмотря на усилия власти максимально смягчить негативное эхо реприватизации 2005 года, принципиальный противник этого процесса премьер-министр Ю.Ехануров в ноябре 2005 г года заявляет о том, что в государственную собственность следует вернуть ранее не называемый объект – Никопольский южно-трубный завод, также контролируемый В.Пинчуком<sup>30</sup>. В этом заявлении, как и в указанных выше итогах, избирательный и политический характер реприватизации проявлен вполне откровенно.

О феномене украинской реприватизации мировое сообщество узнало по резонансным конфликтам. Именно эти факты изменили оптимистические настроения и планы иностранных инвесторов. Что касается отечественных инвесторов и предпринимателей неолигархического масштаба, то многие из них почувствовали реприватизацию на себе. Реприватизация быстро распространилась и приобрела массовый характер. Официальных обобщенных данных о количестве судебных исков по пересмотру результатов приватизации нет. Инициаторами подобных исков могли быть органы прокуратуры, Министерство внутренних дел, юридические и физические лица. О массовости процесса свидетельствует сообщение Министра внутренних дел Ю.Луценко. В отчете о деятельности министерства за первые 100 дней его работы он сообщил, что за этот период в стране возбуждено 1700 дел по нарушениям в процессе приватизации<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> <http://www.liga.net/news/show/?id=138145>

<sup>29</sup> «Криворожсталь», Укррудпром, Никопольский завод ферросплавов, Северо-донецкое объединение «Азот», Северный и Центральный горно-обогатительные комбинаты, Запорожский алюминиевый комбинат, Лисичанский нефтеперерабатывающий завод, Черноморский судостроительный завод, «Ривнеазот», Судостроительный завод «Океан», Крымский содовый завод, Киевоблэнерго, Ровноблэнерго, Иршанский горно-обогатительный комбинат (незаконная передача в аренду), страховая компания «Оранта» (незаконная дополнительная эмиссия акций)

<sup>30</sup> <http://www.economic-ua.info/modules.php?name=News&file=article&sid=2760>

<sup>31</sup> Газета «Бизнес», №18-19, 9 мая 2005 – с. 118.

С первых дней реприватизационной кампании она подверглась массовой критике. Свое единодушное принципиальное отрицание этой политики до власти доносили официально и конфиденциально правительства и дипломаты западных стран, крупнейшие местные и иностранные инвесторы и эксперты. Критики подчеркивали, что реприватизация не тактическая ошибка, а фундаментальное нарушение института прав частной собственности. Под влиянием этой критики Президент Ющенко инициировал и возглавил процесс свертывания реприватизационной кампании. Пограничным моментом является его выступление в конце апреля на расширенном заседании правительства, где он впервые поставил вопрос о смягчении реприватизационных действий<sup>32</sup>.

Дальнейшие действия по свертыванию процесса включали в себя:

- снижение частоты и накала политических выступлений на эту тему и, соответственно, снижение давления на всех участников процесса, включая суды;
- принятие упомянутых ранее официальных документов об обязательствах гарантии прав собственности (Меморандум и Указ);
- попытки административно ограничить реприватизацию путем составления списков кандидатов (25-40 объектов). Процесс обсуждения кандидатур в СМИ лишь обострил атмосферу вокруг реприватизации, и такие попытки были прекращены;
- попытки юридически ограничить реприватизацию. В Секретариатах Президента и Кабинета Министров рассматривалось несколько законопроектов и проектов указов. Ни один из них не был доведен до состояния готового продукта и не был даже включен в процедуру официального согласования;
- переход к мировым соглашениям, при которых владелец приватизированного объекта оставлял его в собственности, доплатив согласованную сумму. Этот переход, в сущности, не требует дополнительных юридических инициатив. Законодательство содержит регламентацию процедуры мирового соглашения в гражданском судопроизводстве. Но такая регламентация не решала политическую задачу – нейтрализовать негативные последствия реприватизационной кампании: то есть либо прекратить ее саму, либо превратить в рутинную легитимную юридическую процедуру. Было предложено множество схем, отличающихся:
  - критериями включения в процесс: размеры предприятий, годы приватизации, пониженный уровень конкуренции;
  - наличием или отсутствием амнистии для всех других покупателей;
  - принуждением через закон или индивидуальные судебные процедуры, или добровольно в обмен на гарантии;

---

<sup>32</sup> Там же.



- принципом определения оплаты: как доплата до цены победителя на новом конкурсе, как договорная доплата, как доплата, определенная по установленному алгоритму;
- направлением платежей: в бюджет или инвестиции в приватизированное предприятие.

Ни один из этих проектов по мировым соглашениям также не был доведен до состояния действующего нормативного акта. Ни единого мирового соглашения в рамках реприватизационной кампании не было заключено. Так что неясно, то ли это типичное для Украины завершение бюрократического процесса ничем, то ли достаточно было послать только политические сигналы о решимости заключить мир.

Реприватизация начиналась как политический процесс путем применения разнообразных средств политического давления без какого-либо юридического оформления и завершается точно так же лишь политическими сигналами, снятием политического давления.

Однако такой способ завершения этой кампании чреват, как минимум, двумя рисками. Во-первых, мы не можем быть уверены, завершилась ли реприватизация окончательно. Во-вторых, она может возобновиться по разным причинам в любой момент, если власть не предпримет меры по легитимации приватизации в целом и в особенности индивидуальной приватизации 2002-2004 гг.

**Приватизация «Криворожстали».** С самого начала следует различать приватизационную политику власти в 2005 году и феномен продажи «Криворожстали». Эта продажа была вершиной реприватизационной кампании. Подготовка к продаже наполнена множеством драматических конфликтов, включая законодательные запреты<sup>33</sup>, демарш Социалистической партии и упомянутую ранее демонстративную отставку В.Семенюк.

Продажа была осуществлена в октябре 2005 года, Победитель – Mitall Steel Germany GmbH – заплатил неожиданно высокую цену – 24,2 млрд. грн., что превысило цену первой продажи в 6 раз и принесло в государственный бюджет больше, чем вся украинская приватизация. Президент Ющенко и Премьер-министр Ехануров проявили незаурядную политическую волю в преодолении сопротивления противников продажи. Но

<sup>33</sup> <http://www.rada.gov.ua>

Постановление №8274-1 «О временном ограничении в сфере приватизации», в котором рекомендовалось правительству и ФГИУ отложить приватизацию ОАО «Криворожсталь» до первого заседания парламента после выборов 2006 г.

Закон №8019-9 «О внесении изменений в Закон Украины «О перечне объектов права государственной власти, не подлежащих приватизации» (относительно включения в перечень ОАО «Криворожсталь»).

Закон №-8263-1 «О введении моратория на приватизацию пакета акций, принадлежащего государству в уставном фонде ОАО «Криворожский горно-металлургический комбинат «Криворожсталь».

весь сценарий продажи, включая максимально ускоренную подготовку и максимально прозрачный и конкурентный метод продажи, инициирован Ю.Тимошенко.

В целом продажа «Криворожстали» имела благоприятный резонанс среди западных инвесторов и экспертов, что еще раз подтвердило аксиому о том, что победителей не судят. Она принесла Украине вовремя большие деньги, решившие угрожающие бюджетные проблемы. Она показала, что новая власть может довести какое-либо дело до конца. Она, наконец, показала – новая власть может сделать приватизацию прозрачной. Однако здесь важно подчеркнуть, что этот успех в сочетании с одобрительным отношением к нему на Западе, как минимум, оставил в силе соблазн продолжения реприватизации.

**Приватизационный процесс: 2005-2006.** На протяжении первой половины 2005 года правительство Ю.Тимошенко демонстрировало отрицательное отношение к приватизации стратегических и высоколиквидных предприятий. Такой подход совпадал с идеологической позицией главы ФГИУ В.Семенюк. Программные документы в этой сфере – правительственная программа «Собственность народа» и очередной проект Государственной программы приватизации, подготовленный ФГИУ – подтверждали единство позиций.

Приватизация продолжалась скорее по инерции. Крупные объекты не приватизировались. За январь-июнь в бюджет поступило менее 700 млн. грн. или 10% от годового плана<sup>34</sup>. К этому времени стало очевидно, что реприватизацию не удастся осуществить в стиле блицкрига, и она не станет постоянным источником бюджетных доходов.

На фискальные проблемы Ю.Тимошенко ответила резкой и энергичной сменой позиции. Пренебрегая формальными законодательными ограничениями и ломая сопротивление В.Семенюк, правительство приступило к ускоренной подготовке к приватизации инвестиционно привлекательных и дорогих объектов. «Криворожсталь» стали готовить к продаже до окончания судебных споров. Из-за отказа ФГИУ списки других объектов было поручено готовить Министерству экономики. Предполагалось продавать их вместе с земельными участками, что вполне разумно, но не соответствует установленной действующими нормами процедуре. Поспешно составленные списки в июле-августе несколько раз пересматривались в сторону их увеличения. Были утверждены ускоренные планы-графики подготовки этих объектов к приватизации. В 2005 году планировалось продать 284 подобных объектов.

Это были, очевидно, нереалистичные планы. Крупнейшие объекты, включенные в списки, были проблемными и требовали длительной и сложной работы с

---

<sup>34</sup> <http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/200511.pdf>

негарантированным результатом по решению этих проблем: объекты были законодательно запрещены к приватизации или находились в процессе судебного рассмотрения, или их имущество было передано в уставные фонды совместных предприятий. Но и без подобных проблем эта приватизационная атака была нереалистичной в рамках действующего законодательного поля. Подготовка крупного объекта к приватизации требует около года. Требовалось либо молниеносно изменить законодательство, либо систематически его нарушать.

После отставки в сентябре правительства Тимошенко и назначения правительства Еханурова в процессе анализа и пересмотра политики предыдущего правительства начался и пересмотр перечня объектов для приватизации, что продолжалось до конца декабря. Естественно, что планы предприватизационной подготовки также резко затормозились.

В результате за весь 2005 год не было продано ни одного крупного объекта из группы Г (не считая «Криворожстали»). Продали всего 11 объектов группы В – ординарных небольших предприятий. Государственный бюджет получил (не считая доходов от продажи «Криворожстали») менее одного миллиарда гривен по сравнению более чем 2-мя миллиардами 2003 г. и 5 миллиардами 2004 г. (плюс в том же 2004 г. 4,2 млрд. грн. от первой продажи «Криворожстали»).

Основной итог 2005 года – малая приватизация продолжалась по стандартным процедурам, большая приватизация практически была остановлена.

Распоряжением Кабинета Министров №570-р 26 декабря 2005 г. правительство Ю.Еханурова утвердило свои списки объектов, подлежащих подготовке к приватизации и продаже в 2006 году. Судя по нему, правительство готовится к возобновлению большой приватизации. В списки включены три десятка объектов группы Г, хотя крупнейшие объекты, упоминавшиеся ранее Президентом (такие, как «Укртелеком», «Турбоатом», Одесский припортовый завод), в списки не включены. Поступления в бюджет планируются в сумме 2,1 млрд. грн., что соответствует поступлениям от приватизации в 2003 году<sup>35</sup>.

Однако и эти планы вряд ли будут выполнены. Их реализация во многом зависит от позиции нового правительства и парламента после выборов в Верховную Раду 26 марта 2006 года. Но даже при благоприятном раскладе сил технологически подготовка к продаже крупных объектов занимает около года. Послевыборное правительство будет создано в апреле-мае 2006 года. До этого момента при легко предсказуемом сопротивлении В.Семенюк как главы ФГИУ подготовка к приватизации крупных объектов

---

<sup>35</sup> Закон Украины от 20.12.2005 г. №3235-IV «О Государственном бюджете Украины на 2006 год».

не будет вестись энергично. Так что даже в конце 2006 года планируемые продажи маловероятны.

Оценивая действия новой власти по реприватизации и приватизации как единую политику в сфере трансформации собственности, необходимо подчеркнуть хаотический и деструктивный характер такой политики. Очевидно, не было обдуманного плана, и не рассматривались последствия его реализации. Последствия этой политики были неожиданны и часто неприятны для ее творцов.

Можно объяснить все это противоречивыми позициями властных политиков, революционными настроениями общества и новой власти. Но кто мешал оранжевым до или после победы выработать общую позицию даже в разрушении старой системы? Тем более была необходима новая конструктивная стратегия трансформации собственности, учитывающая геополитические факторы, европейский вектор развития, баланс экономической свободы и интересов национального капитала и т.д. и т.п.

**Постреволюционный контекст.** Приватизационная политика не была исключением. Новая власть не имела проработанной экономической стратегии, как и стратегии инфраструктурных реформ. Были программные предвыборные обязательства по социализации государственного бюджета, по борьбе с коррупцией, по реприватизации, которые радикально выполнялись первым постреволюционным правительством. Общее направление экономической политики вырабатывалось методом проб и ошибок и сопровождалось острыми противоречиями внутри властной команды. Такое поведение новой власти трактуется ее оппонентами как свидетельство слабости и некомпетентности. Имеются, однако, более глубокие причины ее неконсолидированности и нестратегичности.

Независимо от роли внешних факторов в революционных событиях конца 2004 года внутренние причины определяли ее размах и действенность. Оранжевая революция была реакцией новых влиятельных социальных групп на игнорирование политическим режимом Президента Кучмы социальной динамики.

Новейшая экономическая история независимой Украины есть также и история формирования этого режима. Для Украины необходимость и неизбежность модернизации были обусловлены по преимуществу внешними историческими обстоятельствами. Они определяли и момент начала, и темп модернизации, ее конкретные задачи и поведение основных социальных групп в начале этого процесса в 90-е годы. В результате развала Советского Союза и всемирного поражения коммунистической парадигмы как политической технологии и системы хозяйствования Украине выпало решать практически мгновенно и одновременно четыре задания: становление государства, политической нации, гражданского общества и рыночной экономики. Несамостоятельное прошлое

предопределило противоречивый драматический характер модернизации, фактическое отсутствие заинтересованных в ней лидирующих социальных групп, относительно пассивную реакцию общества на вызовы истории.

Ценности и стереотипы населения Украины далеки от гражданской зрелости. На протяжении жизни трех советских поколений были утрачены традиции самоорганизации, коллективной самозащиты, солидарного действия. Отличия в гражданской зрелости общества ясно проявились в том, что более или менее эффективные механизмы политической демократии как альтернативы авторитарных коммунистических режимов были быстро созданы в странах Восточной Европы и Прибалтики и не были созданы в Украине, России, Белоруссии, Молдове.

В этих условиях постсоветская бюрократия спонтанно заняла освободившуюся от Коммунистической партии политическую нишу. Она с самого начала формировалась не как орудие легитимной власти, а как ее сосредоточие, как субъект власти. Не обладая ни развитой идеологией, ни другими атрибутами политического блока государства при фактическом отсутствии контроля со стороны общества, бюрократия стихийно приватизировала свои государственные полномочия и направила развитие государства на реализацию своих внутренних интересов. Это нашло выражение в гипертрофическом развитии "взяткоемких" государственных функций и редуцировании "невзяткоемких"<sup>36</sup>.

Системная коррупция, поразившая государственную машину нового государства, имеет вполне определенные исторические корни в технологии чиновничьего управления дореволюционной России, но более всего в брежневской эпохе. Хорошо исследован феномен так называемого "административного рынка" брежневского периода, на который поступали все решения и чиновничьи блага, и где происходил в основном натуральный обмен между решениями или решениями и благами. К "административному рынку" была подключена всепроникающая система законных и незаконных льгот и привилегий. Натуральный, бартерный характер обмена не менял коррупционной сущности подобных сделок. Рыночные преобразования лишь сменили форму коррупции, переведя ее преимущественно на денежную основу.

Открытость экономики, частное предпринимательство в точках контакта с государством увеличили поле приложения коррупции, а снятие идеологического контроля КПСС взрывообразно увеличило ее масштабы, но не создало системную коррупцию как новый феномен.

Бесконтрольность власти осложняется глубокими историческими традициями неуважения Закона. Во всех слоях общества, если неисполнение Закона полезно, оно и

---

<sup>36</sup> Пасхавер А. Перспективы частного предпринимательства в Украине: приватизация и рост нового капитала. Экономика Украины. № 4. 2000.

морально, и социально допустимо. Как будто существует негласный социальный договор по этому поводу. Люди не готовы к законопослушанию, а государство не способно ни стимулировать, ни принудить их к этому.

Получив власть, бюрократия сумела избежать обновления, сохранила старые кадры, ценностные ориентации и технологию управления, взятую из советской экономической системы. Были сохранены и старательно воспроизводились такие свойства советской государственной машины, как: неопределенность и неполнота прав собственности, зарегулированность хозяйствования, искусственная монополизация рынков, выборочная поддержка отраслей и предприятий, политика слабой имущественной ответственности приближенных к государству субъектов хозяйствования, практика выборочного применения карательных мер.

В процессе осуществления теневых операций отрабатывалось коррупционное воздействие бюрократии и нового частного капитала. С самого начала этого процесса коррупция не была просто дополнительным налогом бюрократии на предпринимательство, но формой селекции частного капитала. Бюрократ, каждый на своем уровне власти, боролся за право решать, кому быть богатым, а кому нет, определять дозволенные формы деятельности и пределы роста.

Такой тип взаимодействия бюрократии и частного капитала при отсутствии его легитимной защиты предопределил формы его укрупнения путем консолидации вокруг региональных центров власти. Так образовались промышленно-финансово-политические группы – "региональные кланы".

По мере роста экономической мощи "кланов" происходила смена ролей в паре "бюрократия-капитал". Медленно, но неуклонно капитал занимал в этой паре лидирующие позиции, бюрократия становилась агентом (платным) капитала в государственной машине.

В этих условиях глава государства объективно должен был выполнять функции координатора и регулятора процесса деятельности и развития этих экономико-политических структур, разрешать конфликты, отвечать на внешние и внутренние вызовы, обеспечивать стабильность, безопасность и минимально необходимую легитимацию этой системы<sup>37</sup>.

Очевидно, что развитие страны не ограничивалось формированием коррупционно-олигархической вертикали власти. Благодаря ли режиму или вопреки ему, но в рамках режима, выросли два массовых социальных слоя, определивших энергетику, массовость оранжевой революции. Это, во-первых, поколение «непоротой» молодежи, особенно

---

<sup>37</sup> Владимир Дубровский. Революция победила! Да здравствует король? – Газета «Зеркало недели» № 6, 19-25.02.2005 г.

гуманитарного студенчества, потерявшей советский страх перед властью, с иным, чем у режима, пониманием морали, политической и личной свободы.

Это, во-вторых, многомиллионный слой самозанятых людей. Только легально зарегистрированные предприниматели и владельцы малых фирм составляют 2,5 млн. человек (при общем числе занятых 20 млн. человек)<sup>38</sup>. Эти активные люди жестко чувствовали на себе зависимость от клановой экономики и ограничения для роста их бизнесов, которые накладывала эта система.

Возможность эволюционного ответа на потребности новых сил не была реализована. Скорее режим трансформировался в противоположном направлении. Описанные ранее действия власти в сфере собственности в 2004 году хорошо иллюстрируют эту направленность. Коррупция из всеобщего терпимого и даже приемлемого греха превращается в полуофициальную институцию, критерий набора кадров, стрелковой метод управления, обеспечивающий действенность власти.

Оранжевая революция была экономическим протестом, поскольку клановая экономика сдерживала энергию миллионов самодеятельных граждан. Она была политическим протестом, поскольку авторитарная власть дозировала свободу. Оранжевая революция была моральным протестом, поскольку уровень коррупции власти вышел за грань общественной терпимости и пугал перспективами.

Оппозиция получила заказ общества на смену политического режима. Это грандиозная задача, включающая в себя изменение всей системы государственных институций и политической организации общества. Оранжевые силы объединились вокруг ближайшей задачи слома государственного режима и возможных действий, закрепляющих будущую победу. Проблемы выработки согласованной долгосрочной конструктивной стратегии были отложены до победы. Решение указанной задачи определило стиль деятельности новой власти в 2005 году.

Реприватизация была нужна не только (а может быть не столько) как выполнение предвыборных обязательств, но и как эффективным способ ослабления финансовых доноров старого режима. А полномасштабное возобновление большой приватизации было опасно в условиях негативного отношения к ней большинства населения. К тому же, в отсутствие ясного представления о желаемой структуре собственности (государственный, международный, русский, местный частный капитал) приватизация стратегических комплексов (энергетика, военно-промышленный комплекс, транспортные сети, телекоммуникации) могла привести к неисправимым ошибкам.

---

<sup>38</sup> Рішення Колегії Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 03.02.2006 р. №1; [http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=56392](http://www.dkrp.gov.ua/kompred/control/uk/publish/printable_article?art_id=56392) та Статистичний щорічник України 2004. Київ, 2005, с. 334-385.

Новая власть обязана отойти от постреволюционной тактики к долгосрочной политике системных инфраструктурных реформ. С этой целью она призвана обществом. Ясное понимание этой задачи как главного предназначения новой власти отражено в обращении Президента Ющенко к Верховной Раде Украины в связи с первым своим Посланием к парламенту «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2005 году»<sup>39</sup>. В нем стратегия развития представлена перечнем программ, которые должны быть организационно оформлены и финансово обеспечены законом. Можно надеяться, что приватизация из заложника постреволюционной тактики и текущих фискальных потребностей преобразуется в целенаправленный системный процесс оптимизации структуры собственности в Украине.

**Задачи и методы будущей приватизации.** Трансформация государственного производственного сектора далеко не завершена. Под контролем государства (без коммунальной собственности) находятся около 3,5 тысяч предприятий, более 400 контрольных пакетов крупнейших производственных акционерных обществ и холдингов, около одной тысячи пакетов акций в размере до 50% уставного фонда<sup>40</sup>. Контроль государства распространяется на наиболее фондоемкие предприятия: государство (государственная и коммунальная собственность) до сих пор контролирует производственные объекты, которым принадлежат более половины основных фондов производственного сектора экономики<sup>41</sup>. В наименьшей мере приватизация коснулась следующих комплексов:

- Военно-промышленный: оборонное, космическое, авиационное производство.
- Энергетический: производство и переработка энергетических материалов (газ, нефть, уголь, уран, торф); производство и распределение электроэнергии.
- Транспортный: железнодорожный транспорт (инфраструктура, ее обслуживание и перевозки); автомобильный (инфраструктура и ее обслуживание); трубопроводный (инфраструктура, ее обслуживание, транспортировка); авиационный (инфраструктура и ее обслуживание); городской (инфраструктура и ее обслуживание); строительство транспортной инфраструктуры.
- Исследования и разработки.
- Почта и связь, телекоммуникации (инфраструктура, ее обслуживание и оказание услуг).

<sup>39</sup> [http://www.president.gov.ua/news/data/11\\_6001.html](http://www.president.gov.ua/news/data/11_6001.html)

<sup>40</sup> Единый реестр объектов государственной собственности. [http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg/reg\\_prez.pdf](http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg/reg_prez.pdf)

<sup>41</sup> Статистический ежегодник Украины за 2004 г. 2005, с. 319.



- Коммунальное обслуживание (производство и распределение тепла; сбор, очищение и распределение воды; распределение газа для бытовых потребностей; канализация; уборка мусора и очистка территорий).

Таким образом, после массовой приватизации в собственности государства остались важнейшие блоки мощного индустриального комплекса и соответствующая инфраструктура, ориентированная в прошлом на обслуживание военно-промышленных потребностей советской империи. Будущая приватизация, естественно, должна учесть особое положение таких стратегически значимых объектов и избежать ошибок индивидуальной приватизации образца 2000-2004 гг.

Во-первых, при переходе к индивидуальной приватизации был недооценен уровень сложности привлекаемых объектов из стратегических производственных комплексов (таких, как энергетика, транспорт, природоэксплуатирующие отрасли, авиастроение). Действующие технологии приватизации по инерции массовой приватизации рассматривают и в настоящее время в качестве объекта изолированно отдельное предприятие:

- вне связи этого предприятия с народнохозяйственным комплексом;
- при отсутствии стратегии реформирования отношений собственности в этих комплексах и в целом в производственном секторе экономики;
- при неподготовленности государства к рыночному регулированию в отраслях предприятий-монополистов, в стратегических производственных комплексах при условии их приватизации;
- без явно выраженной правительственной политики приватизации, особенно в отношении политически чувствительных предприятий.

Во-вторых, по мере роста масштабов и политических возможностей национального капитала распространилась теневая приватизация вне приватизационного правового поля и, соответственно, тормозится легитимная приватизация как более дорогая для потенциальных покупателей.

В-третьих, центральные и местные органы власти, управляющие государственным имуществом, сопротивлялись завершению массовой приватизации, сужающей поле их влияния, а поставленная действующей и поныне Программой приватизации 2000-2002 задача ускоренного завершения продажи ординарных предприятий и неконтрольных пакетов акций не была подкреплена соответствующими технологиями.

В-четвертых, решение главных политических задач массовой приватизации снизило политическое давление на бюрократию, а бюрократии свойственно превращать любой процесс в стационарный. Недовольство и недоверие общества к приватизации играет на

руку бюрократии в ее стремлении продлить процесс и превратить это чрезвычайное состояние общества в малозаметный обществу, но постоянный источник работы и доходов.

Нерешенность перечисленных проблем создает риски для национальной экономики: препятствует формированию полноценных рыночных отношений, приводит к криминализации процесса приватизации, формирует образ украинской экономики, мало привлекательный для инвестора.

Комплексное и быстрое решение проблем, возникших в процессе реформы государственной собственности, требует решительных изменений в этом процессе:

- принятия политического решения о завершении широкомасштабной приватизации через 5-6 лет – как стимула для исполнителей и как сигнала для инвесторов;
- перехода от текущего планирования приватизации отдельных объектов к стратегическому планированию приватизации производственных комплексов в соответствии с концепцией национальной безопасности с учетом их влияния на экономику, с учетом зрелости систем государственного регулирования, во взаимодействии с реформой управления государственной собственностью.

Завершение широкомасштабной приватизации не означает, что государство не будет продавать свои активы в будущем. Массовый процесс сменится отдельными актами продажи: для больших объектов – на основе специальных законов для каждого объекта, для остальных – как обычный гражданский договор.

Задача завершения проекта широкомасштабной приватизации никоим образом не является стремлением тотально и поспешно распродать все государственные активы. Постановка такой задачи, напротив, является наиважнейшим элементом перехода от ежегодного решения тактических задач в сфере управления государственной собственностью к среднесрочному стратегическому планированию. Накопленный опыт позволяет осуществить такой переход и политически, и технологически.

Расширенный до 5-6 лет горизонт планирования реформы отношений собственности в производственном секторе позволит:

- явно (в Программе приватизации) определить стратегию реформирования отношений собственности в важнейших производственных комплексах;
- связать (синхронизировать) приватизацию отдельных предприятий, особенно монополистов, с рыночной трансформацией отраслей, прежде всего с внедрением адекватных новому состоянию экономики систем регулирования (в энергетике, телекоммуникациях, добывающих отраслях, коммунальном хозяйстве и т.п.);

- согласовать в организационном и правовом отношении приватизацию и управление государственными корпоративными правами;
- предусмотреть и загодя подготовиться к организационно-правовым последствиям завершения проекта широкомасштабной приватизации (отмена приватизационного законодательства, изменения функций и статуса ФГИУ).

Резюмируя вышесказанное, можно определить, на какие технологии должна быть ориентирована методология будущей приватизации.

Во-первых, процедурно четкое и содержательное разделение объектов массовой и индивидуальной приватизации (критерии отбора для объектов индивидуальной приватизации).

Во-вторых, ускорение массовой приватизации путем снятия бюрократических ограничений, упрощения процедур, введения гибких процедур ускоренной продажи объектов.

В-третьих, усиление соответствия процедур индивидуальной приватизации особенностям объектов, в том числе:

- учет целостности производственных комплексов, связь их приватизации с реформой государственных регуляторных систем;
- максимальный учет специфики отдельного предприятия и его места в народнохозяйственном комплексе.

Однако никакое совершенствование технологий, направленное на усиление учета индивидуальности объектов, не решит главную социальную проблему – обеспечить доверие общества к приватизации. На решение этой проблемы должна быть направлена вся технология приватизации.

Во-первых, должна быть открыто и ясно сформулирована стратегия приватизации в общем контексте трансформации экономики Украины и эта стратегия должна быть, как минимум, понятна обществу, но лучше – принята им.

Во-вторых, все приватизационные процедуры должны быть понятны обществу и соответствовать общепринятым представлениям о рациональности и справедливой конкуренции.

В-третьих, все задачи приватизации, в том числе политические, и способы их решения должны быть открыто отражены в приватизационных процедурах, а не реализоваться в теневых решениях.

В-четвертых, приватизационные процедуры должны предусматривать открытое и системное противодействие любым способам теневого неприватизационного отчуждения



государственных предприятий и целостных имущественных комплексов. Независимо от причины отчуждения из государственной собственности предприятий (через залоговое законодательство, банкротство и т.п.) этот процесс должен осуществляться по приватизационным процедурам.

В-пятых, необходимо институционально обеспечить открытость всех приватизационных процедур, в том числе открытый для общества системный мониторинг этих процессов.

Изменение отношения населения к приватизации, ее общественная легитимация – это прямая обязанность новой власти. Для решения задачи нет нужды в каких-либо специальных мерах. Достаточно вести открытую, понятную, эффективную приватизационную политику и учитывать интересы рядовых граждан, при необходимости применяя в приватизационных технологиях в разумных масштабах социальные амортизаторы.