

В.В. Агузарова*соискатель кафедры государственного управления и права МГИМО (У) МИД РФ*

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРИВАТИЗАЦИИ В РФ И СТРАНАХ БАЛТИИ

V. Aguzarova

THE COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE PRIVATIZATION IN RUSSIA AND THE BALTIC STATES

This article reflects the process of privatization in the Baltic countries, such as - Estonia, Latvia, Lithuania and the similar process in the Russian Federation. The process of privatization in the Baltic countries passed much more slowly than in Russia and, at that, it was clear and under control, while in Russia this process was speeded up, in spite of unfavorable economic and politic situation, as well

as, absence of essential legislative base. Attitude toward the privatization is multiple-valued, there were many both economic and legal barriers on the way of reforms, and not every country was ready to overcome such barriers. The results of the privatization in all these countries are unequal, and the question of the result's revision occasionally arises.

Начиная с 1990-х годов перед руководителями стран Балтии, стояла цель путем реформ и инноваций сравняться с западными странами в состоянии таких базовых институтов современного общества, как состязательная демократия, рыночная экономика, социальное государство, которые здесь всегда рассматривались как базовые политические и социально-экономические ориентиры.

Но на основе общей парадигмы и сформированного за короткий период правового поля действовали разные механизмы достижения цели. Различным было соотношение государственных и рыночных регуляторов переходного процесса, что диктовалось производственными, демографическими и этнокультурными особенностями республик. Если в Латвии, и особенно в Эстонии, доминирующая роль была отведена рынку, то в Литве, государство оказывало активное влияние на процесс капитализации. Последовательное применение общих методик с учетом местной специфики помогло реформаторам прибалтийских государств избежать больших социальных и временных затрат. Это особенно наглядно проявилось в процессах приватизации.

Например, Эстония добилась довольно быстрых успехов в передаче государственной собственности в частные руки. Здесь с самого начала была обеспечена довольно последовательная в Балтии государственная политика приватизации. В отличие от России, нормативная база банкротства предприятий была очень жесткой и бескомпромиссной, а законы о банкротстве соблюдались неукоснительно. Практически не было случаев государственной помощи предприятиям, оказавшимся на грани банкротства. Отсутствовала прак-

тика выкупа неликвидного имущества, списания долгов или предоставления кредита, как это было в Латвии, и особенно в Литве, где активно разрабатывалась специальная программа поддержки предприятий, работающих на экспорт. Это ускорило процесс разгосударствления, так как предприятия были поставлены в условия жесткого выбора между приватизацией и ликвидацией. Перспектива ликвидации, в свою очередь, заставляла привлекать стратегических, как правило, иностранных партнеров.

После создания в 1992 году Эстонского приватизационного агентства (аналог российского Госкомимущества) преференции на тендерах получили иностранные покупатели, которые смогли привлечь наибольшие средства для реконструкции и развития предприятий, обеспечить эффективное управление¹. При этом ими строго выполнялись условия по социальной защите персонала.

Собственного капитала в Эстонии было немного. Цены на основную массу объектов были не слишком высокими, но в их модернизацию нужно было вложить огромные средства. Поэтому был привлечен иностранный капитал - около 7,6 млрд. долларов². Основными странами-инвесторами выступили Финляндия, Швеция, США, Германия. Большую часть денежных средств иностранцы вкладывали в финансы, затем в торговлю и промышленность.

Сегодня у зарубежных собственников более 85 процентов акций эстонских банков; ведущие из них («Хансабанк», «Юхисбанк», «Сампо») стали частью гигантских финансовых объединений Скандинавии. Им же полностью или частично принадлежит большинство крупных и средних фирм Эстонии. Через вла-

¹ OECD Economic Surveys 1999-2000. The Baltic States. //A Regional Economic Assessment, 2000. № 1, С. 120.

² Бизнес-среда. (Таллин), 2002. 24 июля

дельцев этих фирм, предприятий и банков, основная масса которых рекрутировалась из стран Европейского союза, Эстония в значительной степени интегрировалась в европейскую экономику еще до ожидаемого вступления в ЕС. Эстония оказалась единственной республикой бывшего СССР, в которой во время разгосударствления собственности (около 1200 крупных и средних промышленных объектов) подавляющая ее часть (около 70%) была продана иностранным владельцам. При этом низкорентабельные предприятия были реализованы по сравнительно невысоким ценам, но с жестким условием быстрых последующих инвестиций на модернизацию и реконструкцию производства.

Масштаб денежных средств, поступивших от иностранных покупателей, позволил Правительству Эстонии обеспечить финансирование различных социальных программ. Это ослабило социальное напряжение, вызванное экономическим кризисом 1990-1993 годов и жесткими процедурами банкротства в промышленности, особенно предприятий союзного подчинения, так как спрос на продукцию большинства из них полностью прекратился. В то же время последовательная политика ликвидации нерентабельных предприятий обеспечила госбюджету высокий уровень поступлений от промышленности. Так, в 1998 году 82% предприятий страны были прибыльными³.

Приватизация в Латвии во многом напоминает эстонскую модель, но в более медленных темпах, так как чаще использовался индивидуальный подход и допускались отступления от принятой программы. Правда, и промышленные предприятия в Латвии были крупнее эстонских, что заставляло в большей мере учитывать социальные аспекты, поскольку социальное напряжение здесь было заметнее, в силу большей безработицы и нехватки средств на финансирование социальных программ.

В 1994 году было создано Латвийское приватизационное агентство, и вскоре образовался ваучерный рынок. Все государственное имущество республики, включая землю, леса и инфраструктуру, оценивалось в 3 млрд. лат (примерно 6 млрд. долларов), и на эту сумму населению выдавались сертификаты. Пик приватизации крупных предприятий пришелся на 1997 год. А к концу 1998-го было проведено в общей сложности свыше тысячи тендеров, охвативших 96% государственных предприятий. Это принесло бюджету страны более 360 млн. долларов и гарантии на 48 тыс. рабочих мест, а удельный вес частной собственности в народном хозяйстве превысил 73%. В отличие от Эстонии, в процессе приватизации латвийских предприятий иностранный капитал не был так широко представлен⁴. Этим латвийская приватизация схожа с российской, не смотря на то, что в России не было крупного частного капитала, способного выкупить огромную государственную собственность, открыто впустить в страну иностранный капитал опасались, хотя «он все равно проникал и работал по скрытым каналам»⁵.

Наиболее конструктивно, с нашей точки зрения, приватизация проходила в Литве. Процесс проходил поэтапно и последовательно, правда реализация такого подхода, естественно, требовала существенно больше времени.

Но главное отличие процесса приватизации в Литве состояло в том, что здесь не было прямого использования процедуры банкротства, а все усилия акцентировались на реструктуризации государственных предприятий до начала приватизации. На первом этапе приватизации (ваучерный этап) в Литве персонал имел возможность покупать относительно дорогие средние, а иногда и крупные по размеру предприятия за приватизационные чеки. Эти чеки были индивидуальными и не предназначались для свободного обращения, что исключало проведение «ваучерных аукционов» - главного рычага приватизации «пороссийски». В первую очередь приобретались жилые помещения, находящиеся в собственности у государства, а также акции предприятий, на которых работали лица, получившие ваучеры. Таким образом, население получило возможность реального участия в процессе разгосударствления собственности. Результатом этого стала передача в частные руки абсолютного большинства площадей квартирного фонда, большей части предприятий промышленности (сейчас почти три четверти членов коллективов промышленных предприятий имеют в них свою долю собственности) и сельского хозяйства. Это обеспечивало Литве формирование широкого слоя собственников, что в меньшей степени удалось ее соседям, Латвии и Эстонии, и не удалось России.

Быстрое развитие процесса разгосударствления на ранних стадиях в Литве способствовало тому, что пик приватизации здесь произошел значительно раньше, чем в соседних государствах в 1992 году. Большая часть крупных и средних предприятий была приватизирована уже к концу 1994-го. И только после этого было образовано Литовское приватизационное агентство. Его цель была локальна - продажа оставшихся крупных предприятий.

Второй этап приватизации в Литве осуществляется исключительно за счет привлечения денежных средств. Наряду с гражданами Литвы право на участие в приватизации государственной и муниципальной собственности получили иностранные инвесторы. Доля акций, проданных стратегическому инвестору, здесь, как правило, не превышает 49%, то есть сохраняется национальный статус компаний. При продаже крупных хозяйственных объектов чаще всего использовался тендер. Наиболее крупные стратегические объекты в порядке исключения было разрешено приватизировать путем переговоров, что в случае с продажей трети акций концерна «Мажейкяй нафта» американской компании «Вильямс Интернэшнл» привело к громкому политическому скандалу.

В процессе приватизации в странах Балтии этот скандал был самым крупным, но, разумеется, далеко

³ Бизнес & Балтия (Рига), 2002. 18 декабря.

⁴ Бизнес & Балтия (Рига), 2002. 18 декабря.

⁵ РФ сегодня. 2006. № 22.

не единственным. Общественное внимание привлекли и десятки других скандалов, связанных с недобросовестной конкуренцией, протекционизмом и коррупцией. Но в целом приватизационные процессы в странах Балтии прошли в строго очерченном правовом поле. Результаты же приватизации, проведенной с нарушениями или по экономически невыгодной государственной схеме, как в случае с «Мажейкяй нафта», были пересмотрены. Причем все эпизоды, касающиеся пересмотра итогов приватизации только укрепили авторитет государственной власти. В связи с этим можно предположить, что предостережения российских СМИ о возможных актах насилия при изъятии незаконно приватизированных объектов являются во многом беспочвенными, а скорее всего политически ангажированными. Тем более, что происходящие сегодня в экономике России перемены отчетливо показывают, что центр тяжести отношений между финансово-промышленными группами сместился именно на тот самый передел собственности, который не только не вызывает никаких социальных катаклизмов, но даже не привлекает сколько-нибудь заметного интереса общественности, а зачастую вообще проходит с помощью государственного аппарата.

Правомерно сделать вывод, что возвращение в собственность государству незаконно приватизированных предприятий не увеличит накал общественных страстей, а только поспособствует снижению социальной напряженности и укреплению законности в обществе. И, кроме того, поднимет международный авторитет государства: тот факт, что в России в 1990-х практически не было честных аукционов и прозрачных продаж государственных предприятий, широко известен мировому сообществу.

Власть обещает не пересматривать итоги приватизации в дальнейшем в обмен на: 1) безусловную и полную выплату налогов; 2) участие крупного бизнеса в реализации жизненно важных проектов, таких, как транспорт, энергообеспечение, укрепление приграничной инфраструктуры, инвестиции в науку и образование⁶. Что же касается дальнейшей приватизации государственной собственности, то мы согласны с мнением, что у государства должно оставаться столько собственности, сколько необходимо для эффективного выполнения им своих функций, не больше и не меньше⁷.

Еще раз надо подчеркнуть, что, несмотря на несопоставимый масштаб экономики, приватизационные процессы в государствах Балтии проходили гораздо медленнее, чем в России, - объясняется это в первую очередь их прозрачностью и реально осуществляемым общественным контролем в виде эффективной системы обратных связей. Так как при продаже крупных объектов использовался, как правило, публичный конкурс (тендер), то СМИ имели возможность постоянно отслеживать все этапы и детали прохождения этой сложной процедуры и освещать ее. Отдельные публи-

кации заставляли правительство корректировать или даже приостанавливать ход продаж. Так, в Эстонии попытка бывшего премьер-министра И. Тооме использовать свои связи и купить по протекционистской цене таллинскую гостиницу «Виру» вызвала немедленную реакцию в прессе, и сделка была аннулирована. Вмешательство эстонских журналистов вызвало громкий общественный скандал в процессе приватизации Нарвских электростанций, в результате чего она так и не состоялась. В Латвии неоднократно предпринимались попытки протекционировать приватизацию высокорентабельных государственных предприятий, в том числе таких, как «Латвэнерго» (аналог РАО ЕЭС) или государственная телефонная сеть «Латтелеком». Но реакция латвийских СМИ, поднимающих общественную волну протеста, не позволяла правительственным чиновникам осуществить выгодные для отдельной группы лиц, но не выгодные для государства сделки. Решение продать фирму «Вентспилс Нафта» не за приватизационные чеки, как с самого начала предполагалось, а за «живые деньги», во многом предопределило поражение партии «Латвияс Цельш» на парламентских выборах.

Подобный механизм социального контроля за деятельностью власти является важнейшим элементом демократического государства. Он свел к минимуму бюджетные потери и предопределил высокую экономическую эффективность приватизации. Политические лидеры стран Балтии обеспечили включение социальной энергии активной части населения в экономическое развитие. В России этот ресурс использован не был. Приватизация оказалась экономически непродуктивной, по справедливому замечанию экономиста Б. Пинскера, «она не решила ни одной из тех проблем, которые должна была решить, и это дает основание заключить: программа приватизации фактически не была воплощена в жизнь»⁸.

Ситуация, в которой проводилась приватизация в России, кардинально отличалась от тех стабильных политических и экономических условий в которых приватизация осуществлялась в развитых государствах, поэтому мировые стандарты были трудноприменимы к России 90-х гг., даже несмотря на тот факт, что в российской приватизации активное участие принимали специалисты Всемирного банка и Международного валютного фонда⁹.

Почему же в таком случае итоги приватизации в России оказались прямо противоположными тому, что получили другие страны, в том числе бывшие республики СССР? Отечественные реформаторы поставили своей целью провести приватизацию в максимально короткие сроки. Ожидания давно назревших кардинальных перемен были настолько велики, что даже изъятие денежных сбережений граждан, произошедшее в результате отпуска цен в 1992 году, не вызвало в обществе серьезного протеста. Обещанное участие в распределении общенародной собственности

⁶ Елена Василенко. Проект «Чукотка» как модель социальной ответственности бизнеса в регионе. // Власть, 2007. №1, С. 82

⁷ РФ сегодня. 2006. №22

⁸ Е. Гайдар. Государство и эволюция. М. 1995. С. 193.

⁹ Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Май В.А., Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 275

погасило протестную волну. Кроме того, большое влияние на общественные настроения оказала высокая степень доверия к лидерам новой России.

Подсчеты реальной стоимости государственной собственности, произведенные по различным методикам, сходились в том, что на каждого жителя России - от младенцев до глубоких стариков - приходится общественных богатств на сумму от 30 до 50 тыс. долларов. Предстоящая приватизация вызвала в новой демократической России вполне объяснимый общественный подъем. «Первоначально, - писал в конце 1994-го занимавший пост главы правительства Е. Гайдар, - законодательством о приватизации введение наличного платежного средства - приватизационного чека - не предусматривалось. Предполагалось открыть систему именных приватизационных счетов и вести операции с этими счетами»¹⁰. То есть, по существу, предполагалось сделать то, что было сделано в Польше, Венгрии, а затем и в странах Балтии. Но этого не случилось. «Потеря темпа, - объясняет далее Гайдар, - была бы непозволительной роскошью... Альтернатива была предельно простая. Либо мы начнем эту техническую работу (по открытию именных счетов) и упустим короткий исторический момент, когда можно реально провести процесс распределения собственности, либо обходим эти ограничения и начинаем быстро продвигаться вперед»¹¹. Однако Гайдар так ничем и не обосновал это высказывание. Тезис автора о «коротком... моменте» ни в коей мере не соответствовал действительности, т.к. не было опасности упустить начало приватизации, подавляющее большинство населения России оказывало полную и безоговорочную поддержку Б. Ельцину и проводимой им политике. Если процесс приватизации был бы начат на полгода или даже на год позже, то никакая опасность ему не угрожала. Наоборот, власть первого президента и его окружения в период 1992-1997 годов только укреплялась. Известный американский политолог Стивен Фиш считает, что «в России в 1990-е было создано "сверхпрезидентство" - небывалое в мире сочетание демократических выборов и диктаторского правления, раздутая и сверхмощная исполнительная власть, не уравновешиваемая ни законодательной, ни судебной и не подотчетная им»¹². Но в книге Гайдара нет ни единого аргумента в пользу такой беспрецедентной спешки в столь кардинальном для страны социально-экономическом и политическом решении.

Опыт постсоциалистических стран показывает, что приватизация - основной элемент перехода от одной социально-экономической формации к другой. Ее осуществление сложный, противоречивый, длительный, а в какой то степени и опасный процесс¹³. Академик А.

Некипелов, анализируя приватизационный процесс в России, замечает, что «декларируемая "безвыходность" сложившейся ситуации подводит общество реформаторами постперестроечного призыва к мысли о том, что в таких условиях хороши любые средства, если они способны продвинуть страну к рыночной экономике. Как только нравственные, да и правовые ограничения сняты, ... у "безвыходной" проблемы находится решение. Оказывается, что нужно лишь в кратчайшие сроки добиться произвольного раздела общей собственности и отказаться от максимально возможного количества функций государства в экономике»¹⁴.

К сожалению, политическое руководство страны пошло на такой вариант приватизации, который мало что дал гражданам и обществу в целом. «Представим себе, что переход к рыночному способу экономического оборота, - пишет профессор Л. Никифоров, - происходил бы поэтапно в меру создания соответствующих рыночных институтов и механизмов, а приватизация осуществлялась бы постепенно с соблюдением индивидуального подхода к формам и срокам, исходя из получения реального экономического эффекта, без свободно обращающихся ваучеров и т. п. В этом случае не произошло бы фантастического экономического обвала и социальной дифференциации. Но тогда не возникло бы основ для роста спекулятивного капитала, перенесения центра экономической деятельности в сферы обращения и финансов»¹⁵. Таким образом, «либерализм в понимании его российских интерпретаторов оказался лишен имманентных ему элементов - этики, общественных институтов и в конечном итоге сколько-нибудь значимой общественной поддержки, что спровоцировало явление опасного отчуждения между обществом и властью»¹⁶. Внимательное знакомство с книгой Гайдара позволяет сделать вывод: идеолог приватизации все же не может не признать, что, проведенная таким способом, она нанесла огромный ущерб государственным интересам, но, тем не менее, является убежденным противником исправления содеянного. «Не национализировать же назад то, что наконец-то стало "своим", не вываливать же опять в общую кучу то, что успели распахать по карманам»¹⁷.

Эта фраза является ключевой для понимания принципиальных различий между приватизацией в России и в странах Балтии. Реформаторам удалось реализовать избранный ими сценарий и в полной мере воспользоваться возможностью присвоения гигантской государственной собственности.

Нельзя забывать и о том, что приватизация в России проходила не в самые простые времена, в условиях глубокого кризиса. Множество условий повлияло на результат этой приватизации: распад страны; смена

¹⁰ Е. Гайдар. Государство и эволюция. - М., 1995, С. 161.

¹¹ Е. Гайдар. Государство и эволюция. - М., 1995, С. 162.

¹² M. S. Fish. When More Is Less Superexecutive Power and Political Underdevelopment in Russia. - «Russia in the New Century: Stability or Disorder?» Boulder, Colo; Oxford, UK, 2001, p. 16.

¹³ Г. Колодко. Глобализация и намерстывание. От экономического спада к экономическому росту в странах с переходной экономикой. - «Постсоциалистические страны в условиях глобализации». М., 2001, стр. 67

¹⁴ А. О. Бороньев, П. И. Смирнов. Россия и русские. Характер народа и судьбы страны. СПб., 2001, С. 136

¹⁵ Л. В. Никифоров. Особенности России и стратегия ее развития. - «Концепции долгосрочного экономического и социального развития Польши и России». М., 2002, С. 11.

¹⁶ Н. Косолапов. Становление субъекта российской внешней политики. - «Pro et Contra», т. 6, № 1-2, 2001, С. 13.

¹⁷ Е. Гайдар. Государство и эволюция, М., 1995, С. 193.

руководств; недостаток бюджетных средств финансирования социальных нужд; отсутствие правовых механизмов, технологий приватизации, обеспечивающих ее прозрачность и порядок, а также равный доступ граждан к приватизируемым объектам.

В каких бы масштабах не проводилась приватизация, этот процесс всегда означает определенное разрушение сложившейся (пусть и неэффективной) системы¹⁸, и по нашему мнению, было бы целесообразно

использовать опыт приватизации других государств, в том числе опыт стран Балтии, но, безусловно, с учетом российских реалий.

В заключение приведем слова Сергея Павловича Королева «Можно сделать быстро и плохо. То, что делалось быстро, забудется, но то, что сделано плохо, останется в памяти. Можно сделать медленно и хорошо. То, что делалось медленно, никто не вспомнит, но то, что сделано хорошо, запомнится навсегда...»¹⁹.

¹⁸ А. Дегтярев, Р. Маликов. Общество и Экономика, № 1, 2008. С. 58

¹⁹ РФ сегодня, 2006. № 23