

ПРИВАТИЗАЦИЯ ДО И ПОСЛЕ «ОРАНЖЕВОЙ» РЕВОЛЮЦИИ*

Александр Пасхавер, Лидия Верховодова**

Резюме

В Украине проблемы приватизации приобрели необычайную политическую остроту в ходе и, особенно, после победы «оранжевой» революции. Приватизационный процесс, начавшийся в стране в 1992 г., стал своеобразным фундаментом формирования олигархического крупного капитала, поддерживающего старую власть политически и финансово. В данной статье 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 статье 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 обострились 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.

Классификация JEL: P26, P27, P31

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

1. ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всей новейшей истории Украины, начиная с обретения независимости в 1991 г., приватизация была в фокусе пристального обще-

* Пасхавер А., Верховодова Л. (2006) Приватизация до и после «оранжевой» революции, *CASE Studies & Analyses*, 319, март.

© CASE, 2006; © Пасхавер, Верховодова, 2006

** Александр Пасхавер – кандидат экономических наук, президент Центра экономического развития (г. Киев, Украина); Лидия Верховодова – кандидат экономических наук, директор Центра экономического развития.

ственного 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 г. доля негосударственного сектора составила¹:

- в прибыли от основной деятельности до налогообложения: 100.8%²;
- 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 г. С этого же года наблюдается существенная положительная корреляция между глубиной приватизации отраслей и их динамикой.³ 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 крупных предприятий (табл. 1) (Паніна (2005), 21).

Таблица 1

**Удельный вес населения, негативно относящегося к приватизации,
% от общего числа опрошенных**

Предприятия	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
Крупные	38.4	45.8	45.5	49.0	54.0	52.4	51.4	51.8	55.1	51.8	56.1	60.9

При этом население четко и осознанно различает процесс развития частного предпринимательства в целом и приватизации в частности (табл. 2) (Паніна (2005), 21).

Сравнение приведенных динамических рядов недвусмысленно показывает: с 1995 г. по мере развития негативное отношение к частному бизнесу уменьшается и разделяется явным меньшинством; негативное отношение к приватизации крупных предприятий устойчиво растет на протяжении

¹ Статистичний щорічник України – 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.

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

³ Українська приватизація: плюси і мінуси, с. 197–203.

всего периода ее осуществления, и, что особенно опасно, меньшинство превратилось в большинство. В основе недовольства населения приватизацией лежит разительное несоответствие ожиданий и реальности.

Таблица 2

Удельный вес населения, не одобряющего развитие частного предпринимательства, % от общего числа опрошенных

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
30.9	32.7	27.3	27.8	26.9	25.9	22.3	22.5	22.8	20.3	23.3	18.4

2. МАССОВАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: 1992–1999 ГОДЫ

Позитивные ожидания людей, не знакомых с реалиями рыночной экономики, тем более в переходном постсоветском варианте, были в первой половине 1990-х гг. в значительной мере утопическими:

1) на уровне личности:

- справедливое, в основном уравнительное, распределение государственной собственности;
- прозрачность, понятность, пристойность приватизации;
- реальные немедленные доходы от полученной собственности;

2) на уровне приватизируемого предприятия:

- восстановление работы предприятия;
- заметное повышение эффективности управления, воплощаемое для работника в росте заработной платы;

3) 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 работниками и применения других форм льготной продажи и бесплатной передачи предприятий работникам (более трех четвертей стоимости проданного имущества) и в меньшей степени путем покупки за деньги целостных имущественных комплексов на аукционах и коммерческих конкурсах (более 16%).⁴ 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.

⁴ Рассчитано по: Українська приватизація у цифрах (1991–2001 рр.), частина 1, с. 12.

При приватизации крупных и средних предприятий контраст между ожиданиями и реальностью был еще более разителен. К тому же в процесс 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 1990-х гг. каждому владельцу российского аналога приватизационного сертификата собственность, по стоимости эквивалентную цене двух тогда престижных российских автомобилей «Волга» (в те годы – 10 тыс. долл.).

За сертификаты в 1992–2001 гг. в Украине было продано более 47% имущества крупных 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 способом массовой приватизации. На них в эти годы было продано более 39% имущества крупных 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 долл. и довольно быстро опустилась до 2 долл.;
- финансовые посредники, которым большинство граждан доверило распоряжение своими сертификатами, массово и бесконтрольно не выполняли обязательств;
- в процессе приватизации акции получили миллионы (максимально 19 млн человек) людей. В настоящий момент в Украине более 15 млн акционеров. Большинство этих людей не может ни продать акции по сколько-нибудь значимой цене, ни получить доход по ним, ни защитить свои права миноритарных акционеров.⁵

Вторым по значимости способом массовой приватизации средних и крупных 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 прав собствен-

⁵ В последние годы роста экономики нередки 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.

ности рядовых работников на средних и крупных предприятиях проходили менее откровенно, но не менее решительно, чем на малых предприятиях.

И, наконец, третий способ – крупные пакеты акций средних и крупных предприятий продавались на коммерческих и некоммерческих конкурсах за деньги и аккумулированные в 30–40% случаев противозаконно сертификаты (18% стоимости всех приватизационных сделок). Проведение подобных конкурсов сопровождалось непрерывными скандалами местного и национального значения, обвинениями 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, целенаправленное снижение эффективности работы предприятия, в пределе – разорение в предприватизационном периоде, уничтожение социальной инфраструктуры после приватизации дополняют этот образ.⁶

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.

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; она 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 цен на продукцию, закупаемое сырье, полуфабрикаты, оборудование и т.п. Не

⁶ Данные о доле наиболее значимых направлений массовой приватизации средних и крупных предприятий в 1992–2001 гг. рассчитаны по: Українська приватизація у цифрах (1991–2001 рр.), частина 1, с. 240.

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 по 1998 гг. включительно. Максимум достигнут в 1996 г., когда было приватизировано около 20 тыс. объектов, то есть более 1/5 общего количества, приватизированного в 1992–2004 гг. Начиная с 2000 по 2004 гг., ежегодно приватизировалось около 6 тыс. объектов. Данные по средним и крупным предприятиям еще показательнее: в 1996 г. приватизировано более 3 тыс. объектов, в 1999 г. – 288, 2000 г. – 165, 2001 г. – 107, 2002 г. – 74, 2003 г. – 39, 2004 г. – 40.⁷

Сфера действия технологий массовой приватизации была сужена по объективным причинам:

- подавляющая часть востребованных населением сертификатов была уже вложена в приватизацию⁸;
- 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 г. доля негосударственного сектора составляла: в прибыли – 74%, численности наемных работников – 51%, продукции промышленности – 76%, экспорте товаров – 81%.⁹

3. ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: 2000–2004 ГОДЫ

Технологии массовой приватизации применяются до сих пор в отношении малых и средних ординарных предприятий. Однако в 1999 г. 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.

⁷ Статистичний щорічник України – 1999, с. 332; Статистичний щорічник України – 2000, с. 308; Статистичний щорічник України – 2001, с. 328; Статистичний щорічник України – 2002, с. 350; Статистичний щорічник України – 2003, с. 336; Статистичний щорічник України – 2004, с. 341.

⁸ Последние аукционы с участием сертификатов состоялись в 1999 г. (имущественные сертификаты) и 2000 г. (компенсационные сертификаты).

⁹ Статистичний щорічник України – 2000, с. 291, 292, 294, 296.

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...».¹⁰

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 Фонд государственного имущества Украины (ФГИУ) имел право и реально задавал условия покупки, а также квалификационные требования к покупателю. ФГИУ не был ограничен в формулировке этих условий, хотя минимальный набор перечислялся в программе.

Ориентация на приватизацию подобных объектов не противоречила неизменной с начала 1990-х гг. 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 вполне рациональные идеи, 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 г. государственный бюджет получил 111 млн грн., или 5.7 тыс. грн. в расчете на 1 объект, то в 2000 г. 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.).¹¹

¹⁰ Государственная программа приватизации на 2000–2002 гг., раздел 1, пункт 3; раздел 2 пункт 11.

¹¹ Рассчитано по материалам Госкомстата Украины, ФГИУ и Государственного казначейства Украины.

С другой стороны, технологии индивидуальной приватизации резко расширяли пространство свободы действий чиновников. Эта чиновничья свобода в коррупционной стране, без гражданского контроля, при настойчивом спросе на стратегические предприятия со стороны 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;
- 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 (табл. 3).¹²

В 2004 г. из 40 проданных больших пакетов средних и крупных предприятий 18 принадлежали группе Г, из которых 13 были приобретены четырьмя финансово-промышленными группами, в том числе 7 – «System

¹² 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.

Capital Management» (тесно связана с тогдашним премьер-министром В. Януковичем).¹³

Таблица 3

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

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

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 «Северсталь» и «ЕвразХолдинг», украинские – консорциум «Инвестиционно-металлургический союз», созданный подконтрольными «System Capital Management» и «Интерпайпу» компаниями, и «Индустриальная группа», созданная компаниями, подконтрольными «Индустриальному союзу Донбасса». 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 консорциумом, составила немногим более 800

¹³ Государственный информационный бюллетень о приватизации, 2005 г., №3, с. 8–9.

млн долл. (российские инвесторы утверждали, что готовы были предложить 1.2 млрд долл.).¹⁴

Крупнейшая сделка украинской приватизации – продажа «Криворож-стали» (одна пятая производства украинской стали) – стала символом борьбы оппозиции с властным режимом. Методы реализации заказа в этой сделке не уникальны, более того, они типичны для индивидуальной приватизации. Справедливости ради следует заметить, что в этой сделке государству заплачена 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 с начала в 1992 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: преимущество предоставлено инвесторам, которые уже имели в собственности пакеты акций предприятий компании размером более 25%. Автоматически это привело к прямому закреплению основной части предприятий «Укррудпрома» за тремя финансово-промышленными группами – компанией «System Capital Management», группой «Приват» и «Смарт-групп».¹⁵

«Никопольский завод ферросплавов» (2003 г.) – 26 мая 2003 г. состоялся конкурс по продаже 25% акций завода. О желании принять участие заявили Челябинский электрометаллургический комбинат, «Кузнецкие ферросплавы», Стахановский и Запорожский заводы ферросплавов, ООО «Проминмет», «Приватбанк», Орджоникидзевский ГОК, концерн «Приднепровье» (подконтрольный «Интерпайпу»). В качестве условия допуска к участию в конкурсе выдвинут следующий критерий: «наличие эффективного опыта управления мощным ферросплавным предприятием». Этому критерию отвечал только концерн «Приднепровье», поскольку под его управлением с 1999 г. находился государственный пакет акций в 25% Никопольского завода ферросплавов, купленный за 205 млн грн. При этом победитель получил дополнительное право на управление государственным пакетом акций в 25% с последующим выкупом. 15 августа 2003 г. «Приднепровье» выкупил этот государственный пакет за 410 млн грн.¹⁶

Атмосферу распродажи в предчувствии конца режима ярко передает деятельность Государственного управления делами (ГУД), созданного для обеспечения функционирования высших органов государства. Указом президента от 03.02.2004 г. №144 ГУД наделялось правом отчуждения и пере-

¹⁴ «Деловая столица», 5 июля 2004 г., с. 14; 21 июня 2004 г., с. 15.

¹⁵ <http://www.prometal.com.ua>.

¹⁶ <http://www.nzf-yes.net>.

дачи 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 незаконно изъяли из ведения ФГИУ и передали 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 пришлось на период между вторым и третьим туром президентских выборов 2004 г.¹⁷

Аналогичным образом с 23 июня по 31 декабря 2004 г. Государственным комитетом природных ресурсов было выдано 508 специальных разрешений на пользование недрами, в том числе 155 – с 17 по 31 декабря 2004 г.¹⁸

Отвечая настроениям общества, оппозиция рассматривала приватизацию как ключевой фактор 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, провести в будущем максимально прозрачную приватизацию.

Настроения населения и предвыборные обвинения оппозиции 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 в период индивидуальной приватизации 2000–2003 гг., составляла в среднем 52.5%, 2004 г. – 56.1%, 2005 г. – 60.9% (опросы проводятся в начале года). Намерения вернуть в государственную собственность объекты заказной приватизации в феврале 2005 г. поддерживали 71.4% граждан, а негативно отнеслись к этим планам 4.5%.¹⁹

Реагируя на скоростную распродажу государственного имущества и общественную реакцию на этот процесс, Верховная Рада Украины 13.01.2005 г. ввела временный мораторий на приватизацию на период исполнения полномочий «дооранжевого» Кабинета министров, отставка которого уже была принята президентом Ющенко.²⁰ Мандат общества на кардинальные изменения в политике приватизации, включая возврат неправомерно приватизированного имущества в государственную собственность с последующей честной перепродажей (реприватизацией), был новой властью получен и стал ее политическим обязательством.

¹⁷ <http://www.dn.kiev.ua/disasters/ukraine/Dusia26.html>.

¹⁸ «Коммерсант-Украина», №19, 9 февраля 2006 г.

¹⁹ Соціологічне дослідження Центру Разумкова, березень 2005 р., с. 8.

²⁰ Постанова Верховної Ради України від 13.01.2005 р. №2349-IV «Про тимчасові обмеження у сфері приватизації».

4. ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

Политику в сфере приватизации в 2005 г. определяли, в основном, взгляды, высказывания и действия четырех 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 месяце). 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 главой Национального банка Украины (январь 1993 – декабрь 1999 гг.) и премьер-министром Украины (декабрь 1999 – апрель 2001 гг.). Не углубляясь в общий анализ деятельности В. Ющенко, его упущений и опозданий, достижений и успехов, отметим, что наиболее резонансные и успешные решения представляли собой 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 для отдельных бизнесов, снижению задолженности по пенсиям в 2000 г.

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 г., представляя В. Семенюк как нового главу ФГИУ, он охарактеризовал деятельность ведомства как преступную и порекомендовал «пройти по каждому объекту, который потеряло государство».²¹

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

²¹ Газета «Бизнес», №17, 25 апреля 2005 г., с. 98.

Начиная с мая 2005 г. президент Украины последовательно проводит 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 ограничивающих ее этим полем. Президент также инициирует подписание 16 июня 2005 г. первыми лицами страны (президент, глава Верховной Рады, премьер-министр) «Меморандума о гарантиях прав собственности и обеспечения законности при их реализации», 24 ноября 2005 г. издает указ «О мероприятиях по утверждению гарантий и повышению эффективности защиты прав собственности в Украине». В. Ющенко выступает за диалог с представителями крупного капитала, то есть с главными фигурантами реприватизационных конфликтов. Он против огульного осуждения приватизации, социалистических планов огосударствления производственного сектора, за продажу эффективных и ликвидных объектов.

Из этой вполне последовательной системной позиции президента есть два исключения. Во-первых, 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. Во-вторых, 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.

Ю. Тимошенко. Обладает редкими для украинских политиков качествами: 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 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

ре. В 2000 г., в условиях реального социально-экономического кризиса, связанного с коррупционной системой бартерных платежей в энергетике, системой, парализующей экономику и первые ростки восстановительного роста, методы кризисного менеджмента вице-премьер-министра Ю. Тимошенко были очень эффективными. В 2005 г. 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 не вызывала споров: борьба с контрабандой, монополистическим сговором, 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 в мире.

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 объявлялись 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 по февраль 1997 гг. был главой ФГИУ. При нем массовая приватизация приобрела наибольшие масштабы. Организовал и возглавил первый Государственный комитет Украины по вопросам развития предпринимательства. Был в числе инициаторов введения упрощенного налогообложения мало-

го бизнеса, системы, преобразовавшей социальный портрет Украины, создавшей многомиллионный слой самодостаточных граждан.

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

Идейный противник реприватизации, особенно ее радикально воинственных форм. Выступал против этой политики с самого начала ее проведения.²² Инициировал наиболее мягкие формы разрешения подобных конфликтов. Само назначение Ю. Еханурова премьер-министром сигнализировало о завершении периода постреволюционного радикализма, в том числе в отношении реприватизации.

В. Семенюк. Политик на конституционно неполитическом посту. Все предыдущие главы ФГИУ подчеркивали политическую нейтральность и являлись послушными исполнителями политики президента. Идейный социалист. Последовательный противник большой приватизации. Убедительно доказывала это всеми доступными законными средствами на посту главы Специальной контрольной комиссии по вопросам приватизации Верховной Рады Украины (май 2002 – апрель 2005 гг.). Автор многих антиприватизационных законопроектов и инициатор резонансных судебных процессов того же направления.

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 г. 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 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 «Криворожста-

²² <http://www.zik.com.ua/2005/2/17/print6985.htm>.

ли» 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.

5. ВЕРХОВНАЯ РАДА УКРАИНЫ: 2005 ГОД

Законодательная власть не определяла основные сюжеты политики государства в сфере приватизации в 2005 г. 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 приватизации конкретных объектов или снятию этого запрета. Для 2005 г. характерно абсолютное преобладание запретных законопроектов. Это вызвано ускоренной подготовкой к приватизации крупных стратегических объектов, начатой в июне 2005 г. 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.²³

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

6. РЕПРИВАТИЗАЦИЯ: 2005 ГОД

Наиболее резонансный и весомый по последствиям сюжет в сфере приватизации в 2005 г. В борьбе с негативными последствиями этого процесса власть фактически запретила своим представителям официальное исполь-

²³ <http://rada.gov.ua/proza.htm>.

зование термина «реприватизация»²⁴. 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 в качестве актов восстановления справедливости. Это политический процесс, цель которого наказать неправомерно обогатившихся за счет приватизации (условно «олигархов»). Неопределенный круг покупателей (который может быть всегда расширен) объявлен заранее виновным в том, что участники процесса 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 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.²⁵ Сомнительность подобных обвинений широко обсуждалась. Здесь отметим, что виновными по таким обвинениям должен быть продавец, но наказываются, как правило, покупатели.

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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

тер обвинений. Приватизация под заказ распространена повсеместно, 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 становятся постоянным источником коррупционного дохода и средством держать в повиновении собственников приватизированных предприятий. С помощью реприватизации или ее угрозы также можно разорить конкурента и отобрать собственность. Поэтому главная опасность реприватизации не в нескольких резонансных делах, а в стимулах 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 общеизвестны и осознавались инициаторами этого процесса. По-видимому, они рассчитывали, что в состоянии держать реприватизацию под контролем, локализовав 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.

Начало реприватизации как политической кампании обозначено шоквым заявлением премьер-министра Ю. Тимошенко о возможности реприватизации трех тысяч предприятий, в отношении которых у органов прокуратуры есть информация о нарушениях приватизационного процесса.²⁶ Такими и аналогичными заявлениями создавалось политическое поле давления, в котором интенсифицировались конфликты вокруг приватизации полутора десятков крупных объектов.²⁷ 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,

²⁶ <http://www.liga.net/news/show/?id=138145>.

²⁷ «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).

что, несмотря на усилия власти максимально смягчить негативное эхо реприватизации 2005 г., принципиальный противник этого процесса премьер-министр Ю. Ехануров в ноябре 2005 г. заявляет о том, что в государственную собственность следует вернуть ранее не называемый объект – Никопольский южно-трубный завод, также контролируемый В. Пинчуком.²⁸ 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.²⁹

С первых дней реприватизационная кампания 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.³⁰

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 кан-

²⁸ <http://www.economic-ua.info/modules.php?name=News&file=article&sid=/=2760>.

²⁹ Газета «Бизнес», №18–19, 9 мая 2005 г., с. 118.

³⁰ Там же.

дидатур 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 нейтрализации негативных последствий реприватизационной кампании: то есть либо прекратить ее саму, либо превратить в рутинную легитимную юридическую процедуру. Предложено множество схем, отличающихся: (1) критериями включения в процесс: размеры предприятий, годы приватизации, пониженный уровень конкуренции; (2) наличием или отсутствием амнистии для всех других покупателей; (3) принуждением через закон или индивидуальные судебные процедуры, или добровольно в обмен на гарантии; (4) принципом определения оплаты: как доплата до цены победителя на новом конкурсе, как договорная доплата, как доплата, определенная по установленному алгоритму; (5) 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 посланных политических сигналов 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 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.

7. ПРИВАТИЗАЦИЯ «КРИВОРОЖСТАЛИ»

С самого начала следует различать приватизационную политику власти в 2005 г. и феномен продажи «Криворожстали». Эта продажа была вершиной реприватизационной кампании. Подготовка к продаже наполнена множеством драматических конфликтов, включая законодательные запреты³¹, демарш Социалистической партии и упомянутую ранее демонстративную отставку В. Семенюк.

Продажа была осуществлена в октябре 2005 г., победитель – «Mittal 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 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 на Западе, как минимум, оставил в силе соблазн продолжения реприватизации.

8. ПРИВАТИЗАЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: 2005–2006 ГОДЫ

На протяжении первой половины 2005 г. 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.

³¹ <http://www.rada.gov.ua>. Постановление №8274–1 «О временном ограничении в сфере приватизации», в котором правительству и ФГИУ рекомендовалось 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»».

За январь–июнь в бюджет поступило менее 700 млн грн., или 10% от годового плана.³² 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 готовило Министерство 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 расширения. Были утверждены ускоренные планы-графики подготовки этих объектов к приватизации. В 2005 г. планировалось продать 284 подобных объектов.

Это были, очевидно, нереалистичные планы. Крупнейшие объекты, включенные в списки, были проблемными и требовали длительной и сложной работы с негарантированным результатом по решению этих проблем: объекты законодательно запрещены к приватизации или находились в процессе судебного рассмотрения, или их имущество передано в уставные фонды совместных предприятий. Но и без подобных проблем эта приватизационная атака нереалистична в рамках действующего законодательного поля. Подготовка крупного объекта к приватизации требует около года. Следует либо молниеносно изменить законодательство, либо систематически его нарушать.

После отставки правительства Тимошенко в сентябре 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, планы предприватизационной подготовки также резко затормозились. В результате за весь 2005 г. 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 1 млрд грн. по сравнению более чем 2 млрд 2003 г. и 5 млрд 2004 г. (плюс в том же 2004 г. 4.2 млрд грн. от первой продажи «Криворожстали»). Основной итог 2005 г. – малая приватизация продолжалась по стандартным процедурам, большая приватизация практически остановлена.

Распоряжением Кабинета министров №570 26 декабря 2005 г. правительство Ю. Еханурова утвердило свои списки объектов, подлежащих под-

³² <http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/analit/200511.pdf>.

готовке к приватизации и продаже в 2006 г. Судя по всему, 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 г.³³

Однако и эти планы вряд ли будут выполнены. Реализация во многом зависит от позиции нового правительства и парламента после выборов в Верховную Раду 26 марта 2006 г. Но даже при благоприятном раскладе сил технологически подготовка к продаже крупных объектов занимает около года. Послевыборное правительство будет создано в апреле–мае 2006 г. До этого момента при легко предсказуемом сопротивлении В. Семенюк как главы ФГИУ подготовка к приватизации крупных объектов не будет вестись энергично. Так что даже в конце 2006 г. 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, не рассматривались последствия его реализации. Последствия этой политики были неожиданны и часто неприятны для самих 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.

9. ПОСТРЕВОЛЮЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ

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

³³ Закон Украины от 20.12.2005 г. №3235-IV «О Государственном бюджете Украины на 2006 г.».

Независимо от роли внешних факторов в революционных событиях конца 2004 г. 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 обусловлены по преимуществу внешними историческими обстоятельствами. Они определяли и момент начала, и темп модернизации, конкретные задачи и поведение основных социальных групп в начале этого процесса в 1990-е гг. 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 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 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, Беларуси, 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 государственные полномочия и направила развитие государства на реализацию своих внутренних интересов. Это нашло выражение в гипертрофическом развитии «взяткоемких» государственных функций и редуцировании «невзяткоемких» (Пасхавер (2000)).

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» прилагалась всепроникающая система законных и незаконных

льгот и привилегий. Натуральный, бартерный характер обмена не менял коррупционной сущности подобных сделок. Рыночные преобразования лишь сменили форму коррупции, переводя 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 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. Сохранены и старательно воспроизводятся 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 в отсутствие 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 (Дубровский (2005)).

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 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).³⁴ Эти активные люди жестко чувствовали на себе зависимость от клановой экономики и ограничения для роста 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 г. хорошо иллюстрируют эту направленность. Коррупция из всеобщего терпимого и даже приемлемого греха превращается в полуофициальную институцию, критерий набора кадров, стержневой 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 г.

Реприватизация нужна не только (а может быть, не столько) как выполнение предвыборных обязательств, но и как эффективный способ ослабления финансовых доноров старого режима. А полномасштабное возобновление большой приватизации 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.

Новая власть обязана отойти от постреволюционной тактики к долгосрочной политике системных инфраструктурных реформ. С этой целью

³⁴ 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; Статистичний щорічник України – 2004, с. 334–385.

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 посланием к парламенту «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2005 г.».³⁵ В нем стратегия развития представлена перечнем программ, которые необходимо организационно оформить и финансово обеспечить законом. Можно надеяться, что приватизация из заложника постреволюционной тактики и текущих фискальных потребностей преобразуется в целенаправленный системный процесс оптимизации структуры собственности в Украине.

10. ЗАДАЧИ И МЕТОДЫ БУДУЩЕЙ ПРИВАТИЗАЦИИ

Трансформация государственного производственного сектора далеко не завершена. Под контролем государства (без коммунальной собственности) находятся около 3.5 тыс. предприятий, более 400 контрольных пакетов крупнейших производственных акционерных обществ и холдингов, около одной тысячи пакетов акций в размере до 50% уставного фонда.³⁶ 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.³⁷

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, обслуживание и перевозки); автомобильный (инфраструктура и обслуживание); трубопроводный (инфраструктура, обслуживание и транспортировка); авиационный (инфраструктура и обслуживание); городской (инфраструктура и обслуживание); строительство транспортной инфраструктуры;
- исследования и разработки;
- почта и связь, телекоммуникации (инфраструктура, обслуживание и оказание услуг);
- коммунальное обслуживание (производство и распределение тепла; сбор, очищение и распределение воды; распределение газа для бытовых потребностей; канализация; уборка мусора и очистка территорий).

³⁵ http://www.president.gov.ua/news/data/11_6001.html.

³⁶ Единый реестр объектов государственной собственности, http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg/reg_prez.pdf.

³⁷ Статистичний щорічник України – 2004, с. 319.

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 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 с народнохозяйственным комплексом;
- в отсутствие 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 на 2000–2002 гг. 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 сигнала для инвесторов;
- перехода от текущего планирования приватизации отдельных объектов к стратегическому планированию приватизации производственных комплексов в соответствии с концепцией национальной безопасности с учетом влияния на экономику, 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: обеспечение доверия общества к приватизации. На решение этой проблемы должна быть направлена вся технология приватизации.

Во-первых, необходимо открыто и ясно сформулировать стратегию приватизации в общем контексте трансформации экономики Украины; 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 реализовываться 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.

ЛИТЕРАТУРА

Дубровский В. (2005) Революция победила! Да здравствует король? *Зеркало недели*, 6, 19–25 февраля.

Паніна Н. (2005) *Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994–2005*, Київ.

Пасхавер А. (2000) Перспективы частного предпринимательства в Украине: приватизация и рост нового капитала, *Экономика Украины*, 4.