

**БЕРСЕНЁВ Владимир Леонидович**

д.и.н., профессор, в.н.с., Институт экономики УрО РАН

(Екатеринбург, Россия)

E-mail: colbers@bk.ru

## **ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК СИМВОЛ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ**

УДК 338.22(930.23)

Обобщение и систематизация накопленной за двадцать с лишним лет литературы по истории реформы позволяет упорядочить имеющиеся представления о происходивших в рамках преобразований процессах и задать новый вектор осмысления социально-экономического развития России в последнее десятилетие XX — первые десятилетия XXI в. Шагом в этом направлении является анализ публикаций, отражающих подготовку, ход и результаты приватизации государственной и муниципальной собственности в 1990-е гг.

Ключевые слова: *приватизация, современная экономическая реформа, разгосударствление, эффективный собственник*

Специфика приватизации как одного из базовых направлений реализации современной экономической реформы в России заключается в том, что данный процесс фактически начался задолго до января 1992 г., то есть до официального перехода к рыночным преобразованиям. Более того, тезис о необходимости разгосударствления советской экономики стал неотъемлемой частью разного рода программных документов, возникавших на рубеже 1980–1990-х гг.

Идея отказа от преобладания государственной собственности на средства производства прозвучала уже на прошедшей в ноябре 1989 г. Всесоюзной научно-практической конференции, на которой были рассмотрены варианты дальнейшего углубления начатой в 1988 г. реформы в народном хозяйстве СССР. В итоговом документе конференции «Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры»<sup>1</sup> отмечалось, что государство признает равноправие различных форм собственности и обеспечивает «суверенное право собственников пользоваться

<sup>1</sup> Экономическая реформа: поиск решений. М., 1990. С. 5–82.

принадлежащими им средствами производства по своему усмотрению в рамках действующего законодательства»<sup>2</sup>. Помещенные в приложение «Основные направления по углублению радикальной экономической реформы и характеристики ее развития» даже открывались разделом 1 «Развитие многообразных форм социалистической собственности», включавшем в себя такие программные мероприятия, как перевод государственных предприятий на арендные отношения, создание акционерных обществ и других форм совместного владения, преобразование всех убыточных государственных предприятий в арендные, кооперативные и акционерные и т. д. Ожидаемым итогом этого процесса должна была стать мобилизация все большей части трудовых доходов населения и свободных средств трудовых коллективов на инвестирование развития производства через акционерные, смешанные и иные формы совместного владения собственностью<sup>3</sup>.

Необходимо уточнить, что в тот период «радикальной» называлась экономическая реформа, инициированная решениями июньского (1987) Пленума ЦК КПСС<sup>4</sup>. В рамках идущей в стране «перестройки» заявленные тогда преобразования, действительно, могли показаться кардинальными, однако степень их радикализма не идет ни в какое сравнение с тем, что осуществлялось в 1990-е гг.

Осенью 1990 г. в центре внимания и политиков, и общественности оказались концепция и программа «Переход к рынку», подготовленные рабочей группой под руководством академика С.С. Шаталина<sup>5</sup>. В числе прочих положений данного документа, известного также как программа «500 дней», содержались положения о разгосударствлении и приватизации и даже устанавливалось, что в иные формы собственности должны перейти 55,9% основных фондов, принадлежащих государству<sup>6</sup>.

Программа «500 дней» в силу ряда причин политического характера так и не стала основой для формирования экономиче-

<sup>2</sup> Там же. С. 18.

<sup>3</sup> Там же. С. 64–66.

<sup>4</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня 1987 г. М., 1987.

<sup>5</sup> Переход к рынку: Концепция и программа. М., 1990.

<sup>6</sup> Там же. С. 220.

ской политики, ориентированной на переход к рынку. Одним из последних компромиссов в ходе обостряющегося противостояния между КПСС и новыми центрами власти, представленными Верховными Советами союзных республик, стали «Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике», одобренные Верховным Советом СССР 19 октября 1990 г.<sup>7</sup> В разделе, посвященном мерам по формированию рыночной экономики, признавалось: «Формирование свободных товаропроизводителей как важнейшего элемента рыночной экономики требует скорейшего выведения большей части предприятий из-под государственной опеки, осуществления приватизации». Предполагалось создать Фонд государственного имущества СССР и аналогичные фонды — в союзных республиках, а приватизацию осуществлять в соответствии с программами разгосударствления, под контролем государственных органов и общественности.

На этом фоне происходил негласный переход государственных предприятий под контроль различных предпринимательских групп, представляющих широкий круг заинтересованных лиц — от директорского корпуса до криминалитета. Чтобы перевести этот процесс в правовое русло, российское руководство пошло летом 1991 г. на принятие закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»<sup>8</sup> и ряда других нормативных актов. Еще в декабре 1990 г. были приняты законы РСФСР «О собственности в РСФСР»<sup>9</sup> и «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>10</sup>, а в июле 1991 г. наряду

<sup>7</sup> Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике: Одобрены Верховным Советом СССР 19 октября 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №44. Ст. 906.

<sup>8</sup> О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР: Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №27. Ст. 927.

<sup>9</sup> О собственности в РСФСР: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. №443-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №30. Ст. 416.

<sup>10</sup> О предприятиях и предпринимательской деятельности: Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. №445-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №30. Ст. 418.

с уже упоминавшимся Законом о приватизации был принят закон РСФСР «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР»<sup>11</sup>, и это не считая целого набора подзаконных актов и по-прежнему действовавших норм союзного законодательства о собственности, аренде и т. д.

Вместе с тем планы Госкомимущества РСФСР, разработанные под руководством М.Д. Маляя, предполагали, что приватизация будет представлять собой процесс, протяженный во времени и ориентированный на получение соответствующих экономических и социальных эффектов. Лидеров реформаторского блока российского правительства, сформированного в ноябре 1991 г., это не устраивало. Не случайно в получившем скандальную известность еще до выхода из печати сборнике воспоминаний сотрудников Госкомимущества РФ «Приватизация по-русски»<sup>12</sup> глава этого ведомства в первой половине 1990-х гг. А.Б. Чубайс утверждал, вопреки реальности: «Стихийная приватизация уже бушевала всюду. По сути, это было разворовывание общенародной собственности. Но это разворовывание не было нелегальным, потому что легальных, законных схем разгосударствления не существовало»<sup>13</sup>. Соответственно, посредством ряда указов Президента России были отменены нормы формально действующих законов (между прочим, актов, обладающих большей юридической силой), и началась массовая передача государственного и муниципального имущества в частные руки. При этом на первом этапе преобразований вместо именных приватизационных счетов и вкладов было решено использовать не привязанные к личности владельца приватизационные чеки или «ваучеры».

Кстати, и Е.Т. Гайдар<sup>14</sup>, и А.Б. Чубайс<sup>15</sup> признавали, что идея использования «ваучеров» в качестве платежного средства в процессе приватизации им не нравилась. Смущали риски, связанные

<sup>11</sup> Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР: Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1529-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 925.

<sup>12</sup> Приватизация по-русски. М., 1999.

<sup>13</sup> Там же. С. 29.

<sup>14</sup> Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 1996. С. 266.

<sup>15</sup> Приватизация по-русски. С. 20–21.

с масштабным и спекулятивным перераспределением этих знаков. Однако, с другой стороны, использование «безымянных» приватизационных чеков позволяло резко ускорить процесс акционирования крупных предприятий, не говоря уже о прочих операциях, связанных государственным и муниципальным имуществом.

С 1 июля 1994 г. начался новый этап приватизации, когда государственное и муниципальное имущество становилось объектом обычного рыночного оборота. Одним из знаковых эпизодов «денежного» этапа приватизации стало проведение осенью 1995 г. так называемых залоговых аукционов, итогом которых стало появление первых российских олигархов. Природу этого явления в сборнике «Приватизация по-российски» раскрыл А. Кох. Правительство получало от крупных банков кредиты для выполнения многочисленных бюджетных обязательств под залог пакетов акций крупных государственных предприятий. Предполагалось, что в случае невозврата кредитов эти акции переходили в собственность банков и стоящих за ними финансово-промышленных групп, что и происходило на деле. А. Кох объяснял претензии по поводу сомнительных с точки зрения социальной справедливости итогов залоговых аукционов следующим образом:

«Впрочем, есть в полемике вокруг залоговых аукционов один упрек, с которым я готов согласиться. Речь идет о том, что мы были не правы, когда допустили к участию в аукционах те банки, которым была поручена в соответствии с постановлением правительства организация этих мероприятий. Очевидно, надо было предложить этим банкам отказаться либо от участия в аукционе, либо от подготовки мероприятий»<sup>16</sup>.

Тем самым было сделано признание, что залоговые аукционы изначально предполагали формирование узкого слоя избранных собственников, получивших в свое распоряжение изрядную долю государственного имущества посредством нехитрых финансовых манипуляций.

Известно, что «шоковую терапию» как основное направление реформирования российской экономики изначально подвергали критике представители Российской академии наук. Поскольку

<sup>16</sup> Приватизация по-российски. С. 265.

приватизация представляла собой во многом не экономический процесс, а правовую процедуру передачи прав собственности, данной проблеме в академической среде уделялось гораздо меньше внимания. Достаточно отметить, что в известном аналитическом докладе Института экономики РАН «Социально-экономическая ситуация в России: итоги, проблемы, пути стабилизации», подводящем итоги преобразований в 1992–1993 гг., говорилось лишь о неподготовленности приватизации в научно-технической сфере и криминализации отношений собственности, реформирование которых свелось к переделу контроля над государственной собственностью<sup>17</sup>. Кроме того, специалисты ИЭ РАН во главе с академиком Л.И. Абалкиным напоминали об известной истине: «Независимо от того, к какой форме собственности относится предприятие, ключевую роль в его успешной деятельности играют используемые методы управления»<sup>18</sup>.

Всякий процесс процедурно-правового характера лучше анализировать, обладая специфической информацией «для служебного пользования». В данном случае в качестве ведущего критика ускоренной приватизации выступила Счетная палата Российской Федерации, изучившая соответствующие материалы за период 1993–2003 гг. Опубликованный в 2004 г. по итогам расследования (экспертно-аналитического мероприятия, по версии Счетной палаты), отчет<sup>19</sup> наиболее объемно отражает ход и результаты приватизации государственного и муниципального имущества в России, избегая при этом чересчур эмоционально окрашенных оценок:

«Как показали результаты экспертно-аналитического мероприятия, решение о начале массовой российской приватизации в определенном смысле оказалось вынужденным. Однако начало реформ в сфере государственной собственности было недостаточно подготовлено с точки зрения формирования должных правовых и инсти-

<sup>17</sup> Социально-экономическая ситуация в России: итоги, проблемы, пути стабилизации (аналитический доклад) // Вопросы экономики. 1994. № 2. С. 143, 149.

<sup>18</sup> Там же. С. 155.

<sup>19</sup> Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М., 2004.

туциональных условий. Недостатки законодательной базы, неразвитость приватизационных институтов и процедур, фактическое отсутствие внешнего контроля создали возможности для многочисленных нарушений законности в ходе реализации конкретных приватизационных мероприятий, а также стали причиной целого ряда негативных социально-экономических последствий»<sup>20</sup>.

Подтверждение этой оценки приводится последующих главах отчета, в том числе в третьей главе подводились непосредственно экономические итоги приватизации. Что касается числовых показателей, то на первый взгляд в аналитической записке встречались слишком явные разночтения. Сначала говорится, что к середине 1992 г. в стране насчитывалось 349 381 государственное и муниципальное предприятие, а также 80 809 федеральных объединений, организаций, предприятий и учреждений<sup>21</sup>. Далее отмечается, что за 1993–2003 гг. было приватизировано 96 414 государственных предприятий, в том числе 16 701 предприятие федерального уровня, при этом в 1993–1994 гг. собственника сменили 71 829 предприятий или 74,5 % всех приватизированных за анализируемый период предприятий. Однако тут же приводится не совсем понятное уточнение «(соответственно 49 924 и 21 905)»<sup>22</sup>. Скорее всего, это указание на число предприятий, находившихся в собственности субъектов Федерации и в федеральной собственности, но тогда расхождение в показателях становится еще более очевидным. Можно только предположить, что, с одной стороны, крупные государственные предприятия перед приватизацией или по ходу ее осуществления дробились, вследствие чего конечные показатели отличались от стартовых, а с другой — что сотрудники Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации не слишком качественно выполнили свою работу.

Тем не менее, данные, приводимые в аналитической записке, являются наиболее полными и подтвержденными ссылками на Госкомстат России. Кроме того, аналитики Счетной палаты РФ

<sup>20</sup> Там же. С. 6–7.

<sup>21</sup> Там же. С. 82.

<sup>22</sup> Там же. С. 83.

со своей стороны также выделили главную особенность приватизации у нас в стране: «В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества решала задачу повышения эффективности отдельных предприятий, в России приватизация была призвана обеспечить радикальное изменение отношений собственности, т.е. решить задачи изменения экономического базиса общества»<sup>23</sup>.

Хотя в течение 1990-х гг. был осуществлен переход к многообразию форм собственности, и возникла основа для развития рыночных форм хозяйственных связей и использования механизмов конкуренции, а также условия для привлечения в российскую экономику иностранных инвестиций, ликвидации дефицита товаров и услуг на внутреннем рынке и пр., однако детальный анализ положения дел в различных отраслях российской экономики сопровождался общим выводом:

«Формальное разгосударствление и передача контроля над собственностью в частные руки не привели к достижению целей, которые были определены в Государственной программе приватизации — формированию “эффективного собственника” и созданию социально ориентированной рыночной экономики»<sup>24</sup>.

На Урале работа по оценке итогов приватизации проводилась, начиная уже с середины 1990-х гг. В частности, сотрудники Института экономики УрО РАН специально для оценки ситуации в промышленности Свердловской области разработали оригинальную методику, сочетающую анализ изменения эффективности после приватизации с выделением «чистого» влияния приватизации на эффективность деятельности предприятий и отраслей.

Результаты сравнения среднегодовых итогов работы 22 крупных промышленных предприятий и двух предприятий розничной торговли до и после приватизации свидетельствовали, что показатели общей результативности в целом ухудшились, в том числе у всех объектов анализа уменьшился объем прибыли и добавленной стоимости (в сопоставимых ценах), к тому же у большинства предприятий уменьшился среднегодовой объем реализации от 4 % у компа-

<sup>23</sup> Там же. С. 81.

<sup>24</sup> Там же. С. 147.

нии «Бетфор» до 16,6 раза у компании «ЕМАКО». Впрочем, у семи предприятий даже наблюдался прирост объема реализации — от 5 % у «Сухоложцемент» до 11,5 раза у торговой компании «Универсам “Кировский”». К тому же, если у ряда рассмотренных предприятий доля на рынке упала (к примеру, у Екатеринбургского завода обработки цветных металлов — в 4,8 раза), то у 11 объектов анализа, наоборот, она выросла (лучший показатель оказался у «Пневмостроймашины» — прирост на 45 %) <sup>25</sup>.

Вместе с тем с учетом прочих анализируемых факторов отмечалось, что в результате приватизации:

— на 67 % проанализированных предприятий улучшились результативные показатели работы, в том числе объем балансовой прибыли;

— на 56 % предприятий повысились экономичность работы, доля прибыли в каждом рубле реализованной продукции, ее рентабельность;

— практически на всех предприятиях возросла инновационная активность.

Отсюда следовал вывод, что при всех недостатках приватизации (ее преимущественно политических, а не экономических целей, кампанейщины в проведении и т. п.) она в целом положительно повлияла на эффективность работы предприятий промышленности и торговли <sup>26</sup>.

Сам А.Б. Чубайс в одном малоизвестном интервью 2001 г. оценивал итоги проделанной его командой работы более откровенно: «Мы знали, что каждый проданный завод — это гвоздь в крышку гроба коммунизма... Приватизация в России до 97 года вообще не была экономическим процессом. Она решала совершенно другого масштаба задачи, что мало кто понимал тогда, а уж тем более на Западе. Она решала главную задачу — остановить коммунизм. Эту задачу мы решили» <sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Приватизация и эффективность деятельности отраслей и предприятий: ситуация в промышленности Свердловской области. Екатеринбург, 1998. С. 179.

<sup>26</sup> Там же. С. 188–189.

<sup>27</sup> Цит. по: Чубайс А. Приватизация вообще не была экономическим процессом. Она решала главную задачу — остановить коммунизм. Интервью 2001 г. URL: <http://sgline.org/cat/7/13218> (дата обращения: 09.03.2017).

В свою очередь, аналитики и публицисты, критически оценивавшие итоги приватизации, выражались не менее цинично. Например, О.А. Хохлов, экс-сотрудник сначала Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации, а затем — Счетной палаты Российской Федерации, в монографии с характерным названием «Приватизация России», предостерегал, исходя из того, что итоги приватизации не обладают достаточной легитимностью в глазах населения: «Сегодня... каждого нового “доброе совестного приобретателя” ждет новый добросовестный киллер потому, что у него есть моральное право на дальнейший передел собственности...»<sup>28</sup>.

Таким образом, приватизация по праву может считаться главным символом рыночных преобразований в России в 1990-е гг. Если иные инструменты современной экономической реформы (либерализация цен, жесткая кредитно-финансовая политика и т.д.) при всей своей значимости использовались либо одновременно, либо без внешне видимых и легко оцениваемых результатов, то переход государственного и муниципального имущества в частные руки происходил в течение достаточно продолжительного промежутка времени и сопровождался разного рода негативными эффектами. Первые оценки итогов данного процесса уже даны, однако приватизация, как и вся современная экономическая реформа в России в целом, в силу необъятности имеющегося фактического материала по-прежнему нуждаются в дальнейшем изучении.

### *Библиографический список*

*Анализ* процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М., 2004.

*Гайдар Е.Т.* Дни поражений и побед. М., 1996.

*Переход к рынку: Концепция и программа.* М., 1990.

*Перевалов Ю.В., Басаргин В.Ф., Бурков А.Л., Гимади И.Э., Добродей В.В., Романова О.А.* Приватизация и эффективность деятельности отраслей и предприятий: ситуация в промышленности Свердловской области. Екатеринбург, 1998.

<sup>28</sup> Хохлов О.А. Приватизация России. М., 2005. С. 238.

*Приватизация* по-русскийски. М., 1999.

Хохлов О.А. Приватизация России. М., 2005.

Чубайс А. Приватизация вообще не была экономическим процессом. Она решала главную задачу — остановить коммунизм. Интервью 2001 г. URL: <http://sgline.org/cat/7/13218> (дата обращения: 09.03.2017).

*Экономическая реформа: поиск решений: материалы Всесоюз. науч.-практ. конф. по проблемам радикальной экономической реформы (13–15 ноября 1989 г.)*. М., 1990.

**BERSENEV V.L.**

**PRIVATIZATION AS A SYMBOL  
OF THE MODERN ECONOMIC REFORM IN RUSSIA**

The generalization and systematization of the literature on the history of modern economic reform, accumulated over more than twenty years, allows us to streamline the existing ideas about the processes occurring in the framework of transformations and to set a new vector for comprehending socioeconomic development of Russia in the last decade of the twentieth century and the first decades of the 21<sup>st</sup> century. A step in this direction is the analysis of publications reflecting the preparation, progress and results of state and municipal property privatization in the 1990s.

*Keywords: privatization, modern economic reform, denationalization, effective owner*