

# Приватизационные процессы в Украине

**Владимир Московкин**

кандидат географических наук, эксперт Украинского института социально-экономического моделирования (Харьков)

**Нелли Бондаренко**

кандидат экономических наук, начальник отдела сводно-балансовых работ, учета и отчетности Харьковского областного управления статистики

## РАЗДЕЛ I

### ОПЫТ ЧЕХО-СЛОВАЦКОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ

Чехо-Словацкий опыт приватизации детально обсуждался на Первом семинаре по вопросам приватизации (Киев, 13 ноября 1992 г.), организованном ассоциацией «Спурт», PERU, центром «Адаптация» (Киев), ФГИ Украины при финансовой поддержке Центра международного частного

## ВВЕДЕНИЕ

Статья состоит из пяти разделов. В *первых двух* освещается опыт чехо-словацкой и российской приватизации по материалам украинского ежемесячного вестника «Приватизация в Украине»<sup>1</sup>. В *третьем* разделе рассматриваются ключевые моменты подготовительного этапа украинской приватизации и роли в нем международных организаций (Комиссии ЕС, Международной финансовой корпорации (МФК)). Изложение этого раздела ведется на основе материалов вышеуказанного вестника. Обзор приватизационных кампаний в этих странах построен в хронологическом порядке: Чехо-Словакия — Россия — Украина.

В *четвертом* разделе отслеживаются последние события в украинской приватизации по материалам украинской деловой прессы. Четыре вышеуказанных обзорных раздела заключают собственные материалы авторов по анализу государственной статистики процесса приватизации в Харьковской области (*пятый* раздел).

*Одним из факторов успеха чешской приватизации было использование в ее процессе приватизационных ценных бумаг. Приватизация в Чехо-Словакии осуществлялась также через механизм банкротства*

предпринимательства (CIPE, Вашингтон)<sup>1</sup>. Основным докладчиком на нем являлся заместитель министра Управления национальным имуществом и его приватизацией Чешской республики Роман Чешка. Он отметил, что процесс приватизации в Чехо-Словакии стартовал с начала 1990 г., когда 98% всего имущества принадлежало государству. В конце этого же года был принят закон о приватизации предприятий торговли и сферы услуг (малая приватизация), согласно которому все эти предприятия должны были приватизироваться через публичные открытые аукционы. Этот же закон предполагал создание Министерства приватизации с 85-ю местными приватизационными комитетами. Последнее обстоятельство — перевод управления процессом приватизации на местный уровень, по словам Романа Чешки, являлось основной причиной успеха чешской приватизации. Первый аукцион состоялся в конце декабря 1990 г., после чего на протяжении двух лет было приватизировано около 28 тысяч

малых предприятий. Большое место в чехословацкой приватизации занимала реституция, то есть возвращение собственности его бывшим частным владельцам (всего было возвращено около 100 тыс. различных объектов приватизации). В 1991 г. парламент принял закон о приватизации больших предприятий. На этот момент в стране функционировали 800 предприятий-гигантов (монополистов). Их приватизация осуществлялась через разукрупнение, когда каждое крупное предприятие делилось в среднем на 10 более мелких. Таким образом, 800 монополий за период немногим более одного года были трансформированы в почти в 7000 частных предприятий, которые создали реальную конкурирующую среду. *Первой рекомендацией для Украины, полагает Роман Чешка, может быть — демополизация и разукрупнение больших предприятий.*

Согласно программе «большой» приватизации все предприятия были разделены на три основные группы, в первую из которых вошло 2800 предприятий. При этом на первом этапе Министерством приватизации было получено 11 тыс. предложений по поводу приватизации этих предприятий.

Одним из факторов успеха чешской приватизации было использование в ее процессе приватизационных ценных бумаг. Отметим, что первая волна ваучерной приватизации в Чехо-Словакии состояла из шести раундов (пять основных и один — «нулевой») и проходила с 1 марта по 22 декабря 1992 г. За этот период общая стоимость приватизированных объектов составила 760 млрд чешских крон, а во время второй волны приватизации — 500 млрд крон.

Приватизация в Чехо-Словакии осуществлялась также через *механизм банкротства*. Например, в тяжелой промышленности этой страны около 100 предприятий стали банкротами.

*Характерной чертой чехо-словацкой приватизации являлось то, что в ней приоритет отдавался приватизации убыточных фирм.* Примером здесь являлась приватизация нерентабельного предприятия «Шкода» с 28 тыс. работников, когда 44% его имущества было продано одному собственнику. Роман Чешка отмечает, что если во время первой волны приватизации до 97% имущества предприятий продавалось через ваучеры большому числу собственни-

\*Ни себе, ни другому (лат.)

<sup>1</sup> Издаётся с августа 1992 г. на английском и украинском языках Ассоциацией «Спурт» (Киев) и PERU (Проект экономической реформы в Украине, Гарвардский университет, США) при финансовой поддержке Центра международного частного предпринимательства (Center for International Private Enterprise, Вашингтон).

<sup>1</sup>Практика приватизації: досвід Чехо-Словацьчини // Приватизація в Україні.— 1993.— № 6.— С. 3-6.

ков<sup>2</sup>, то позднее была принята практика, когда 20% имущества каждого приватизируемого предприятия перешло одному «сильному» инвестору, который потом фактически и управлял этим предприятием.

Чешский опыт показывает, что конкуренция при проведении приватизации начиналась уже на стадии подачи приватизационных (инвестиционных) проектов, при этом всем участникам приватизации давалась возможность выбора банка для финансирования своего проекта. При отборе проектов приоритет отдавался тем, которые предусматривали создание *небольших эффективных предприятий*.

В контексте чешской приватизации Роман Чешка высказал ряд критических замечаний в адрес украинской Программы приватизации. Он отмечает, что в этой Программе *приоритет отдается не одному собственнику или одной фирме, а трудовому коллективу, а также, что программа аренды предусматривает скорейшую смену положения коллектива, а не смену прав собственности*.

*Еще одной важной чертой чешской приватизации являлась ее быстрота.*

Отмечается, что 30-40% собственников приватизированных малых предприятий составляют бывшие работники и руководители этих предприятий, 30-40% акций сосредоточено в руках «сильных» инвесторов. Отвечая на вопросы участников семинара, Роман Чешка отметил, что научные учреждения, ведущие прикладные исследования, приватизируются в общем порядке; участники процесса приватизации могут брать банковские кредиты сроком на четыре года; на основе хорошо отлаженной в Чехии рыночно-экономической статистики идентифицируются монополисты в той или иной отрасли.

Последние достижения чешской приватизации были хорошо освещены в эксклюзивном интервью министра экономической конкуренции Чехии Станислава Белеградца украинской газете «Деловые новости» (17.01.95 г.) в связи с принятой чешско-украинской международной

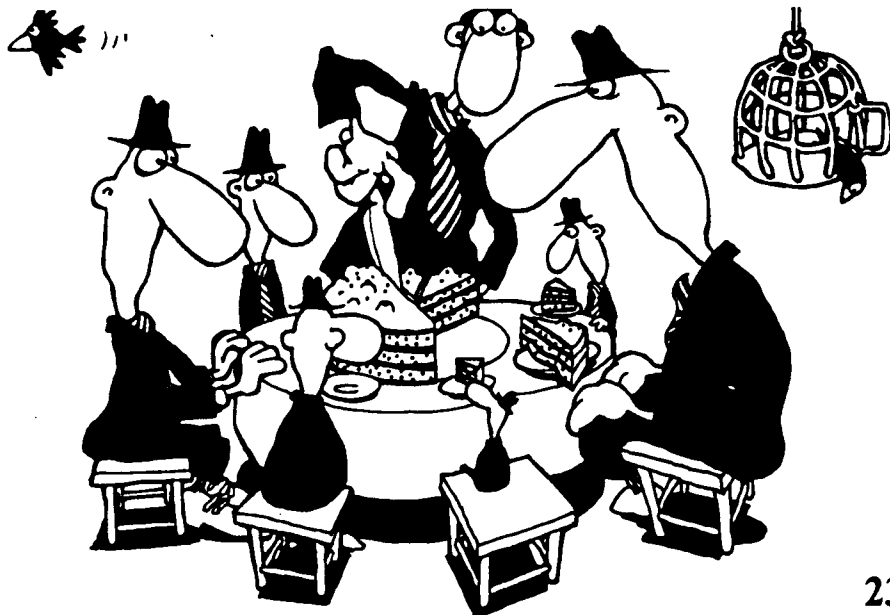
программой сотрудничества в области демонополизации и приватизации. В нем было отмечено, что *успехи чешской приватизации во многом обусловлены полным взаимопониманием между всеми ветвями власти и партиями, составляющими коалицию в парламенте*. Это привело к тому, отмечает господин Белеградца, что «сегодня уже 65% госимущества приватизировано». Отмечается, что малая приватизация в Чехии была закончена в 1993 г., большая — к концу 1994 г. завершена на 60-70%, к 1996 г. предполагается приватизировать 85% предприятий страны. В 1994 г. в Чехии было принято до 200 законов, которые помогают функционировать приватизированным предприятиям. Все это привело к тому, отмечает господин Белеградца, что «Чехия сегодня — одна из очень немногих стран, где активный результат финансового года, то есть затраты на 2% ниже, чем прибыль. На три года раньше мы выполнили свои обязательства перед МВФ и стали первой посткоммунистической страной, которая теперь помогает МВФ. Уже четыре года в нашей стране существует внутренняя конвертируемость крона, а теперь достигнута и внешняя. Во второй половине этого года можно будет менять чешскую крону на любую валюту мира в любом городе планеты. Средняя зарплата (в переводе) составляет 250-270 долларов США, но уровень инфляции в прошлом году достигал 10%. В ближайшее время хотим достичь 4-5%. Уровень инфляции такой потому, что 5% цен регулирует государство, а 95% — свободные».

## РАЗДЕЛ II

### ОПЫТ НАЧАЛЬНОГО ЭТАПА РОССИЙСКОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ

В начале 1992 г. Международная финансовая корпорация (МФК) совместно с местными органами власти разработала новую российскую программу малой приватизации, которая стартовала в Нижнем Новгороде в апреле 1992 г. Эта программа приватизации (посредством аукционов) была утверждена Министерством приватизации России для реализации на всей территории государства. С этого времени МФК руководила подобными программами в Нижегородской области, Волгограде, Томске и Томской области. Успех российской малой приватизации (на март 1993 г. было приватизировано 30 тыс. предприятий) привел к разработке экспертами МФК аукционной программы приватизации транспортных предприятий для Нижнего Новгорода (а позже для Волгограда и Томска) и аукционной программы крупномасштабной приватизации с использованием ваучеров для пяти областей России. МФК также сотрудничала с губернатором Нижнего Новгорода Борисом Немцовым в разработке Программы приватизации земли.

В статье Алисы Хенсон, координатора программы PERU<sup>3</sup>, отмечается, что если искать примеры успешной экономической деятельности на территории бывшего СССР, необходимо учесть опыт российского города Нижний Новгород, где проводится малая приватизация. В феврале 1992 г. группа штатных сотрудников МФК, бывший ми-



<sup>2</sup>В первой волне приватизации принимали участие 1500 фирм, 8,5 млн зарегистрированных владельцев ваучеров и около 400 инвестиционных приватизационных фондов (ИПФ), при этом последние контролировали 66,3% общей балансовой стоимости имущества предприятий (Privatization Newsletter of Czechoslovakia, № 10, November, 1992, Prague).

<sup>3</sup>МФК: приватизация в Нижнем Новгороде // Приватизация в Украине. - 1993. - № 3(8). - С. 7-8.

нистр приватизации Польши Кшиштоф Лис, группа шведских юристов и представители польской консалтинговой фирмы начали работать с органами местной власти над планом приватизации малых предприятий Нижнего Новгорода. Одновременно российские специалисты были направлены в Чехо-Словакию, чтобы ознакомиться с успешной практикой проведения аукционов в этой стране. Администрация Нижнего Новгорода приняла решение о приватизации малых предприятий<sup>4</sup> розничной торговли, сферы услуг и общественного питания, количество которых составило 3 тысячи. Компаниям, которые находились в государственной или коммунальной собственности, запрещалось покупать объекты приватизации. Те предприятия или их подразделения, в имуществе которых государственная доля превышала 25%, не подлежали приватизации в целом. Согласно опыту приватизации в странах Восточной Европы иностранным покупателям запрещалось принимать участие в первом раунде аукционов. С 21 по 28 марта 1992 г. было проведено два предварительных аукциона, а на первом аукционе (4 апреля) было продано 22 малых предприятия, причем девять из них — трудовым коллективам этих предприятий. Отмечались сложности в приватизации предприятий, занимающих строения, в которых размещались другие предприятия и фирмы. Органы власти Нижнего Новгорода решили продавать на аукционе такие строения сроком на пять лет в аренду. Согласно законодательству запрещалось перепродавать выкупленные предприятия на протяжении одного года с момента их покупки. Была разработана система стимулов для поощрения капиталовложений на протяжении первого года после покупки или начала аренды предприятия (например, сниженная арендная плата пропорционально вложенным денежным средствам).

В Нижнем Новгороде трудовые коллективы обязаны оплатить 30% стоимости предприятия в течение 30 дней после его приобретения; 30% —

в течение шести месяцев и 40% — на протяжении 12 месяцев. На остальной территории России плату за приобретенное предприятие можно вносить на протяжении трех лет с момента его приобретения.

Отмечается, что 30% платы, внесенной за приобретенное предприятие, распределяется между уволенными работниками. При этом каждый из уволенных должен получить денежную компенсацию, которая не превышает двадцати минимальных размеров заработной платы в России.

**Успех приватизации  
в Нижнем Новгороде,  
как и в других местах,  
зависит от поддержки  
этого процесса со стороны  
правительства страны  
и местных органов власти**

На 3 апреля 1992 г., после продажи 360 малых предприятий, было получено около 1 млрд руб. 45% из них направлено в местный бюджет, 25% — в районные бюджеты города, 20% — в федеральный бюджет, по 4,5% — в городское отделение ФГИ и Фонд коммунального имущества (ФКИ) Нижнего Новгорода и по 0,5% — в федеральные ФГИ и ФКИ; 30% полученного дохода пошло на компенсацию уволенным работникам.

Правила, установленные местными органами власти Нижнего Новгорода, предусматривают сохранение специализации приватизируемых объектов, производящих товары первой необходимости, на протяжении одного года с момента их приватизации.

Алиса Хенсон в заключение отмечает, что успех приватизации в Нижнем Новгороде, как и в других местах, зависит от поддержки этого процесса со стороны правительства страны и местных органов власти. Методы приватизации в странах Восточной Европы (особенно в Польше и Чехо-Словакии), где понимание и актуальность приватизации разделялись всеми уровнями власти, служили положительным примером при осуществлении приватизации в Нижнем Новгороде.

## РАЗДЕЛ III

### ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП УКРАИНСКОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ И РОЛЬ В НЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международная техническая помощь украинской приватизации шла по двум каналам: *методологическая помощь правительству и ФГИ Украины со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и практическая помощь в проведении малой приватизации со стороны МФК.*

Рассмотрим эти две программы технической помощи.

#### **1. Программа технической помощи ЕБРР<sup>5</sup> украинской приватизации**

В сентябре 1992 г. ЕБРР приступил к реализации программы технической помощи украинской приватизации. Эта программа финансируется комиссией Европейского сообщества (ЕС) и рассчитана на 9-12 месяцев. Она выполнялась международным консорциумом, в который входили фирмы: «Роланд Бергер энд Партнер ГМБХ» (Берлин); «Морган Гренфел энд Ко Лимитэд» (Лондон) — обе являются дочерними фирмами Дойче Банка; «Скуайер, Сандерс энд Демпси» (Брюссель) — консультанты по вопросам права. *Первая фирма* обеспечивала организацию экспертизы, помощь в обучении, ноу-хау в области компьютерных и информационных систем, консультации по общим вопросам приватизации. *Вторая* — занималась консалтингом и помощью в массовой приватизации. Все члены консорциума хорошо знакомы с опытом экономического реформирования в странах Восточной Европы и имеют собственные ноу-хау в области приватизации. Усилиями консорциума было создано Постоянное консультационное подразделение при ФГИ Украины. Консалтинг был сосредоточен на семи основных направлениях: *корпоратизация; создание базы данных; иностранные инвестиции; массовая приватизация; Государственная программа приватизации-1993; оценка стоимости приватизируемого имущества.*

Консультанты консорциума отмечали, что важной предпосылкой для приватизации является корпоратизация, то есть преобразование государственного предприятия как производственной единицы в отдельное юридическое лицо с целью уменьшить прямой государственный контроль и сделать поток субсидий целенаправленным. Консультанты по-

<sup>4</sup>Согласно российскому законодательству численность малого предприятия составляет не более 200 человек с балансовой стоимостью основных фондов не более 1 млн руб. (на 01.01.92 г.).

<sup>5</sup>По материалам статьи Алексиса С. Лобера. ЕБРР: программа помощи в украинской приватизации // Приватизация в Україні. — 1993. — № 4. — С. 1, 2, 6.

дали в ФГИ и КМУ разные варианты рекомендаций, связанные с необходимостью создания новой основы для корпоратизации. Среди них: *использование дополнительных рычагов корпоратизации, что обусловлено сложностью юридических требований по созданию АО открытого типа; отделение процесса корпоратизации от составления приватизационных планов, альтернативные механизмы стимулирования современных руководителей государственных предприятий с целью ускорения ими процесса корпоратизации.* Консультанты консорциума разработали типовые уставы для АО открытого типа и компаний с ограниченной ответственностью, а также — образцы контрактов для руководителей и членов наблюдательных советов компаний (обществ).

Консорциум предоставил консультации, связанные с выдачей технического задания для разработки компьютерной системы обработки заявок на приватизацию, с введением пересчетного коэффициента оценки стоимости имущества для иностранных инвесторов. С учетом чехо-словацкого опыта приватизации рекомендовано не разрешать иностранным инвесторам участвовать в первом раунде аукционных продаж в Украине. Была сделана критика Закона об аренде госпредприятий от 10 апреля 1992 г. (в части предоставления слишком больших прав работникам арендуемого предприятия) и даны рекомендации по его модификации, но уже на уровне декрета исполнительной власти<sup>6</sup>.

Дан также ряд рекомендаций в связи с массовой «сертификатной» приватизацией. Например, отмечалось, что выбор предприятий на каждую из «волн» приватизации должен быть результатом секторного анализа, а основными финансовыми посредниками в этом процессе должны быть инвестиционные фонды.

Консорциум уделил большое внимание критическому рассмотрению

различных методов оценки стоимости имущества, а также активно участвовал во множестве дискуссий при разработке программы приватизации на 1993 г.

В конце своей статьи Алексис С. Лобер, директор постоянного консультационного подразделения Программы ЕБРР в Украине, отмечает, что «экономическая реформа может быть успешной только тогда, когда будет проведена широкомасштабная приватизация» и что «первые «пилотные» примеры приватизации, свидетелями которых мы были во Львове 20 февраля 1993 г. и в Одессе пятью днями позже, являются своего рода катализатором, необходимым для прогресса».

## 2. Программа технической помощи МФК<sup>7</sup> украинской малой приватизации

Когда президенты США и Украины весной 1992 г. обсуждали вопросы комплексной помощи США Украине, одним из предложений была программа технической помощи в приватизации малых предприятий под руководством Международной финансовой корпорации<sup>8</sup> (Международного валютного фонда (МВФ)). Такие программы в странах бывшего СССР финансируются Агентством международного развития США.

Обогащенные собственным опытом российской приватизации консультанты МФК<sup>9</sup> в июле 1992 г. прибыли в Украину. Они посетили Львов, Одессу, Харьков и Житомир, чтобы определить, какой город имеет наилучшие условия для приватизации. Был выбран Львов во многом благодаря положительному отношению к программе малой приватизации со стороны мэра города Василия Шпицера. На первом этапе консультанты МФК разъясняли свои подходы к приватизации местным управленцам. Несмотря на то, что сверху, согласно Государственной программе приватизации, были спущены конкретные рекомендации по методам проведения малой привати-

зации, МФК настаивала на проведении открытых аукционов, которые являются наиболее быстрым и справедливым, наименее коррумпированным и наиболее прибыльным методом приватизации.

Однако, отмечается, что этот метод может вызвать недовольство трудовых коллективов в связи с возможными увольнениями. Поэтому руководству Львова было рекомендовано модифицировать метод проведения аукциона с помощью введения льгот и стимулов для трудовых коллективов, которые принимают участие в аукционах. Такая практика уже была применена в Нижнем Новгороде. После завершения дискуссий на эту тему Львовский горсовет в сентябре 1992 г. принял аукционную программу малой приватизации. В то же время отмечалось, что для эффективного продвижения приватизационной программы нужна ее поддержка не только на местном уровне, но и со стороны центрального правительства, как это было в России. Однако после отставки министра экономики Владимира Ланового отношение правительства к приватизации стало намного более прохладным. Это фактически «заморозило» программу приватизации на несколько месяцев. Консультантам МФК пришлось прибегнуть к практике лоббирования<sup>10</sup>. В конечном итоге ряд телефонных звонков от высших правительственных чинов Украины и США подтолкнули начало реализации львовской программы. При этом необходимые законодательные документы были приняты одновременно с первым перечнем объектов приватизации.

Первый аукцион во Львове прошел лишь 20 февраля 1993 г., то есть через семь месяцев после того, как команда МФК прибыла во Львов. Отмечается, что время, которое потребовалось на выполнение этого первого шага, в три раза превышало аналогичное время,

<sup>6</sup>В январе 1993 г. КМУ принял Декрет «О регулировании арендных отношений», который значительно ограничил действие Закона об аренде и тем самым дал возможность ускорить процесс приватизации.

<sup>7</sup>По материалам статьи Роберты Фельдмен (координатора программ малой приватизации МФК): Львов: Приватизация началась // Приватизация в Україні.— 1993.— № 3.— С. 1-4.

<sup>8</sup>Техническая помощь не является основным направлением деятельности МФК, которая занимается в основном инвестированием частного сектора развивающихся стран.

<sup>9</sup>В состав команды консультантов входили поляки, американцы, украинцы, колумбийцы и англичане.

