
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

E.P. Konstantinova

**International Experience
of Privatization:
Causes, Goals and Factors**

The reasonability of privatization of state property in the context of foreign experience is studied. The nature of privatization is analyzed, and the reasons, goals, factors of privatization of state property as the basis for creation of multisectoral economy are clarified. Methods of privatization that provide the key content of the process of property distribution are justified.

Key words and word-combinations: privatization, property, state efficiency, budgetary regulation.

Исследуется целесообразность приватизации государственной собственности в контексте зарубежного опыта. Анализируется природа приватизации, уточняются причины, цели, факторы приватизации государственной собственности как основы создания многоукладной экономики. Обосновываются методы приватизации, обеспечивающие ключевое содержание процесса распределения собственности.

Ключевые слова и словосочетания: приватизация, собственность, государственная эффективность, бюджетное регулирование.

УДК 338(100)
ББК 65.5

Е.П. Константинова

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
ПРИВАТИЗАЦИИ:
ПРИЧИНЫ, ЦЕЛИ,
ФАКТОРЫ**

Принято считать, что родоначальницей приватизации является Великобритания. Для этой страны характерно неприятие государственного вмешательства в экономику, предпочтение рыночных механизмов хозяйствования и индивидуального предпринимательства. Долгое время была распространена проприватизационная позиция, согласно которой переход к рыночной экономике не возможен без проведения приватизации, хотя она осуществляется в разных странах по-разному исходя из обоснования, мотивации, масштабов, длительности, ограничений. Тем не менее приватизация воспринимается как однородный процесс, приводящий к тождественным результатам. Истоки таких воззрений понятны, поскольку большинство ранних исследований по проблемам приватизации, основывались на опыте Великобритании, Франции, Германии. При этом критика так называемой «беззаговорочной»

приватизации, основанной на превосходстве частной собственности, стремлении собственников к максимизации прибыли, как фактора обеспечения эффективности функционирования и стабилизатора социального регулирования общественно значимых услуг, имеет свои основания за отсутствием внимания к таким проблемам, как стимулирование конкуренции, предоставление общественных услуг, сетевые отрасли [1].

Однако положения «британской парадигмы» можно встретить и сегодня, в частности в рекомендациях Международного валютного фонда и Всемирного банка. Установки этих международных организаций заключаются в неопровержимом превосходстве частной собственности (в смысле ее эффективности) и ущербности государственной собственности [2]. Вместе с тем широкое распространение приватизации показало сложность и многообразие результатов в различных странах, поэтому прямолинейный подход «британской парадигмы» стал восприниматься еще более неоднозначно [3].

Упрощенное понимание приватизации в рамках «британской парадигмы» оказалось несостоятельным по результатам приватизации в странах Западной Европы. Приватизационная практика в разных странах отличается по многим характеристикам, и выделить одну цель и причину не представляется возможным. Впоследствии идеология неолiberaлов, свято веривших в превосходство и аргумент в эффективность частной собственности (основная идея «британской парадигмы»), была опровергнута результатами приватизации в европейских странах. Переоценка возможностей рыночной экономики и отрицание регулирующей роли государства получило название «рыночного фундаментализма» [4]. Исследования приватизации показали, что рост эффективности приватизированных предприятий также не является догмой, если оценивать не только финансовые результаты приватизации. При этом использование приватизации как метода стимулирования развития экономики оправданно с точки зрения взаимодействия различных экономических факторов стратегического характера (уровень экономического развития, урегулирование государственного долга, развитие финансовых рынков, институциональное развитие, политические факторы, правовая система).

На начальной стадии индустриального развития только государство способно обеспечить приток капитала в капиталоемкие отрасли и развитие инфраструктуры. При достижении соответствующего уровня экономического развития государство «уходит в тень» и посредством приватизации уступает место частному капиталу [5]. Следовательно, если принять этот посыл за действительность, должна существовать взаимозависимость между среднедушевыми доходами населения и доходами от приватизации. В книге «The Challenges of Privatization: An International Analysis» (B. Bortolotti, D. Siniscalco) авторы проводят межстрановое сравнение величины доходов, полученных от приватизации, и доказывают, что уровень экономического развития имеет несомненное значение. Сумма приватизированных активов в развитых странах (Германия, Япония, Австралия, Франция, Великобритания) в несколько раз выше, чем в менее развитых (Пакистан, Колумбия, Индия, Уругвай, Иордания).

Однако, думается, что при анализе доходов от приватизации необходимо учитывать размер экономики стран. Чем больше страна, тем большим количеством объектов государственной собственности она обладает и тем значительнее абсолютные показатели объема приватизации. Возможно, корректнее рассматривать отношение величины доходов от приватизации к ВВП на душу населения. Существует много примеров масштабных программ приватизации в развитых странах Западной Европы (Германия, Франция, Швеция), Новой Зеландии, Австралии и ограниченного развития приватизации в Индии, Эквадоре, Зимбабве и других бедных странах. Вместе с тем можно найти весьма успешный опыт реализации масштабных приватизационных программ в развивающихся странах — Венесуэле, Аргентине, Нигерии; в то же время Швейцария, Дания, Ирландия и Гонконг так и не осуществили широкомасштабной приватизации.

Чтобы ясно представлять причины использования механизма приватизации, необходимо исследовать бюджетные ограничения. Приватизация является одним из способов наполнения бюджета и сокращения бюджетного дефицита. В этом смысле мало что поменялось со времен Адама Смита, когда продажа собственности короны рассматривалась как источник сокращения государственного долга.

С конца 1970-х годов приватизацию рассматривали как инструмент бюджетного регулирования в целях упорядочения государственных финансов. Значительная величина государственного долга принуждала правительства стран к продаже государственных активов. Однако говорить о положительном влиянии приватизации на государственные финансы нужно очень осторожно. Для этого требуется соотнести дисконтированную величину дивидендов государственных предприятий (подлежащих приватизации), которые государство могло бы потратить на бюджетные нужды, и приватизационную цену перехода прав собственности на будущие денежные потоки. Но необходимость сокращения бюджетного дефицита обычно заставляет органы государственной власти избегать риска, предпочитая фиксированный единовременный приватизационный доход неопределенному дивидендному потоку.

В некоторых развивающихся и переходных экономиках приватизационные сделки были крайне непродуктивны, доходы не покрывали не только величину государственного долга, но и не возмещали издержек, связанных с сопровождением таких сделок (Аргентина, Бразилия, Россия). В подавляющем большинстве продажи государственных активов были выгодными и возникала необходимость распределения приватизационных доходов. Некоторые страны (Италия, Мексика), понимая невозобновляемость таких доходов, создавали специальные долговые амортизационные фонды. Франция направляла приватизационные доходы в особые фонды снижения государственного долга, применяя их как счета движения капитала и направляя на развитие государственных предприятий. Некоторые страны сразу «продали» доходы от приватизации, используя их на покрытие текущих финансовых расходов (Греция).

Маастрихтское соглашение 1993 г. об ограничении бюджетного дефицита (3% ВВП) и государственного долга (60% ВВП) придало импульс приватизации в Европе. Ярким примером является Италия, где государственный долг был довольно высок (более 100% ВВП), значительны издержки по его обслуживанию (проценты по долгу слабо контролировались), государственные предприятия бесконтрольно потребляли огромные бюджетные ресурсы. Интенсивность проведения приватизации была связана с ограниченностью бюджетных средств и кризисными процессами в экономике. С 1985 г. за десять лет были проданы государственная телекоммуникационная компания Sirti, затем авиационная компания Alitalia, первый транш Bancad'Italia и другие. По результатам приватизации Италии удалось значительно сократить государственный долг и занять третье место по доходам от приватизации. Германия начала приватизацию в середине 1990-х годов, и пик активности по приватизационным сделкам был достигнут в 2000 г. (третий транш акций Deutsche Telecom). Совокупный доход от приватизации составил 12 млрд долл. [6].

Те же цели приватизации преследовали и латиноамериканские страны, имеющие значительные внешние и внутренние долги. Мексика и Бразилия, столкнувшись в середине 1990-х годов с серьезными проблемами в экономике и финансах, стали активно использовать приватизацию как инструмент бюджетного регулирования. В большинстве стран Африки и Ближнего Востока приватизационные сделки активизировались в 1997–1998 гг., когда произошло падение цен на нефть на фоне мирового финансового кризиса (цены разовых сделок на маркерную нефть Brent с немедленной поставкой упали с 25 до 10 долл. за баррель [7]).

Таким образом, существует определенная взаимосвязь кризисных проявлений в системе государственных финансов и актуализации инструментов приватизации в политической и экономической жизни страны. Подобные результаты свидетельствуют об отсутствии восприятия приватизации как системного процесса и использовании приватизационных механизмов при решении текущих проблем.

Большое значение в эффективном распределении ресурсов и развитии экономики имеет действенный механизм финансового рынка, способствующий аккумулярованию капитала. Представляется, что ликвидность фондового рынка является фактором использования приватизации как быстрого и эффективного способа преобразования формы собственности. Очевидно, что при приватизации активов государственных монополий ликвидный фондовый рынок в состоянии справиться с резким увеличением акционерного капитала. Кроме того, ликвидность обеспечивает эффективность приватизации каждой отдельной компании в результате формирования рыночной цены активов. Развитый ликвидный рынок облегчает трансформацию собственности, позволяя извлечь из этого процесса максимальную пользу.

Интересен в связи этим пример приватизации японской компании NTT (Nippon Telegraph et Telephone) — монополиста телефонной сети. В 1986 г. правительством Японии были выставлены на продажу 12% акций

этой компании. За них было выручено 15 млрд долл. В следующем году фондовый рынок Японии переживал мощный бум, его капитализация выросла на 35%. Правительство, воспользовавшись благоприятной ситуацией, выпустило второй транш в том же объеме. Доход от его продажи составил 40 млрд долл. Эта сделка до сих пор является крупнейшей в истории приватизации. В 1992—2003 гг. Япония пережила длительный застой, часто называемый «потерянным десятилетием», беспрецедентный для крупной развитой страны. Снижение рыночной капитализации фондового рынка Японии свело волну приватизационной активности на нет. Актуализация приватизации началась уже после выхода страны из кризиса. В 2001—2004 гг. были приватизированы еще два транша акций NTT, но результаты были уже значительно «скромнее».

Стремительно развивающийся рынок конца 1980-х — середины 1990-х годов оказал огромное влияние на бум приватизационной активности в большинстве развитых стран. Однако последовавшее снижение основных рыночных показателей приостановило приватизацию государственной собственности, так как снижение цен на пакеты акций приватизируемых предприятий мотивирует собственников предыдущих траншей фиксировать убытки по капитальной стоимости и разводнять капитал. Профессиональные инвесторы в ситуации падения рынка диверсифицируют свои портфели, а мелкие инвесторы стараются не рисковать и не участвовать в покупке акций приватизируемых предприятий.

Причиной проведения приватизации могут стать политические предпочтения. Волна приватизации в Великобритании, инициированная консерваторами, побудила говорить о зависимости приватизационной ориентированности государства от прагматического политического большинства. Еще одним примером является Аргентина. Начало приватизации в 1989 г. связано с приходом к власти президента К. Менема, члена реформистского крыла перонистской партии. Он инициировал приватизацию как инструмент стабилизации экономики и выхода из кризиса. За 1992 г. было приватизировано 22 государственные компании в сфере телекоммуникаций и энергетики, что принесло 6,5 млрд долл. в казну государства. Во Франции волна национализации, осуществляемая правительством социалистов, была отброшена реприватизацией консервативного правительства Ж. Ширака. Приватизационная активность спала с возвращением к власти социалистов в 1988—1992 гг. и вновь возобновилась в 1993 г. с приходом консерваторов (Э. Балладюр и А. Жюппе).

Следует отметить, что левые правительства тоже используют приватизацию, особенно в условиях нехватки финансовых средств. В Италии, занимающей третье место по доходам от приватизации — 98 млрд долл. (после Великобритании и Японии), в конце 1990-х гг. у власти находилось левоцентристское правительство (Р. Проди), которое продолжило курс разгосударствления, начатый правительством Берлускони. В это время было приватизировано 37% акций BancodiRoma, что принесло 1 млрд долл. в государственный бюджет.

Правовая система также определяет масштабы государственной приватизационной политики. Общеизвестным является тот факт, что в странах континентального права размеры государственной собственности больше, чем в странах англосаксонского права. В странах континентального права (Франция, Германия) государство традиционно является собственником блокирующего пакета акций компаний. Эффективность управления государственными предприятиями достаточно низкая, большинство компаний являются убыточными. В этих странах существует значительная возможность проведения крупномасштабной приватизации, во всяком случае, пока не изменится конкурентная структура экономики. Однако правительства этих стран либо не спешат отказываться от государственной собственности, являющейся важнейшим инструментом перераспределения дохода, либо не способны это сделать из-за законодательных ограничений возможностей частного сектора, которые препятствуют проведению структурной перестройки экономики (конституции Португалии, Италии, Бразилии, Аргентины, Мексики и т.д.). Монопольное право на предоставление некоторых услуг характерно для Боливии, Индонезии, Франции и других стран. В некоторых странах приватизация возможна только после одобрения законодательным органом (Марокко, Сенегал, Индия). Таким образом, масштаб приватизационных сделок в странах с континентальной системой права не может быть слишком большим.

Различия правовых систем отражаются в особенностях защиты прав инвесторов. Странам прецедентного права свойствен высокий уровень защиты прав акционеров в отличие от весьма «прохладного» отношения к правам инвесторов в континентальных странах, что определяет большую конкуренцию форм собственности и развитие рынков капитала. Чем хуже правовая защищенность корпоративных акционеров, тем сложнее поиск внешнего источника финансирования, будь то кредит или акционерный капитал.

Система защиты прав потенциальных инвесторов, на наш взгляд, может определять размеры приватизации. Спрос на акции приватизируемых компаний при наличии эффективной системы защиты инвесторов будет выше, а значит увеличится рыночная цена предприятия и, как следствие, доход от приватизации. Иначе инвесторы будут претендовать на страховую премию за риск нарушения своих прав, и государство постарается продавать акции компаний незначительными траншами, очень осторожно, что сделает приватизацию непоследовательной и в большинстве случаев стихийной.

Анализ международного опыта доказывает, что институциональные факторы оказывают подчас прямое воздействие на возможность реализации приватизационной политики. Великобритания — одна из немногих стран, где приватизационная политика была последовательна, поэтому доля приватизированных предприятий весьма высока и составляет более 80%. Однако приватизационной политике правительства Великобритании жестко противостояли профсоюзы. В 1984—1985 гг. профсоюз шахтеров организовал длительную забастовку, направленную против приватизации угольной промышленности. Инженеры ВТ (British Telecom) бастовали против значительного сокращения численности персонала в рамках предприватизационной реструктуризации.

Тем не менее консервативное большинство в парламенте позволило правительству М. Тэтчер проигнорировать требования профсоюзов и завершить приватизационную программу.

В Бельгии попытка реструктуризировать и приватизировать государственную собственность потерпела неудачу из-за слабости коалиционного правительства (В. Мартенс). В 1983 г. бельгийские профсоюзы организовали забастовку, длившуюся несколько недель, и вынудили правительство отложить реформу государственного сектора. Через три года к приватизации вернулись в контексте реформирования государственных финансов и повышения эффективности управления государственными предприятиями Belgacom, Sabena, SNI (Société Nationale d'Investissement) и других. Это вызвало волну протеста работников государственных предприятий. Только необходимость соответствия Маастрихтским требованиям обеспечила одобрение наделяния правительства исключительными полномочиями в финансово-экономической сфере, в том числе осуществление программы приватизации крупнейших государственных предприятий Distrigaz и Dexia.

Таким образом, возможности страны в сфере распределения собственности нередко определяются не только соотношением экономических институтов, но и расстановкой политических сил в обществе.

Используется несколько методов проведения приватизации:

- отчуждение прямой доли государства в предприятиях;
- отчуждение активов государственных компаний;
- уменьшение доли государства в предприятиях;
- отчуждение бизнеса и дочерних обществ, проводимое государственными предприятиями в интересах государства;
- ваучерная приватизация, при которой собственность распределяется среди населения по совсем низкой цене или бесплатно;

Методы приватизации в зарубежных странах определяются экономическими и политическими факторами. Отчуждение государственной собственности в небольших предприятиях осуществляется достаточно просто и быстро, а продажа крупной государственной собственности сопряжена со сложностями рыночной оценки. Продажа акций государственных предприятий на фондовом рынке стимулирует расширение национального рынка капитала при условии достаточного уровня развития и концентрации потенциальных инвесторов. В иных случаях возникают значительные транзакционные издержки и объективная необходимость установления заниженной цены на приватизируемые объекты. Именно поэтому правительства большинства стран используют инструменты ведущих финансовых институтов для объективной оценки стоимости акций государственных компаний (биржевой листинг). Наиболее распространенным методом приватизации крупных государственных предприятий является Initial Public Offering (IPO) — первичное публичное размещение акций на фондовом рынке, то есть открытая продажа акций государственных компаний (с сохранением доли государственной собственности или полное отчуждение). Международные фондовые биржи Hong Kong Stock Exchange, Euronext, NYSE, LSE потому и являются популярными, поскольку

имеют достаточно совершенный механизм торговли ценными бумагами. Как уже указывалось, такие продажи обычно осуществляются в несколько траншей и называются полной или частичной приватизацией.

Отчуждение прямой доли государства в предприятиях происходит на аукционе или с помощью трастовых агентств. Прямые продажи оправданно использовать при продаже части государственной компании или при невозможности использовать фондовые инструменты, например, при приватизации компаний, имеющих широкую сеть филиалов и дочек (как внутри страны, так и за рубежом), естественных монополий. Таким образом были приватизированы дочерние компании британской British Rail. Помимо этого, аукционы — хороший инструмент ликвидации государственных компаний и продажи имущества при погашении задолженности. Аукционы широко использовались в Польше и Чили при приватизации промышленности. Ваучерная приватизация часто применяется как механизм быстрой приватизации. Правительство распределяет ваучеры (купоны, талоны) среди граждан, которые могут быть обменены на акции приватизируемых компаний (Чехия, Россия).

При выборе метода приватизации государство должно выбрать между созданием «социального капитализма» и максимизацией приватизационных доходов. Как правило, страны с большим государственным долгом стремятся использовать прямые продажи государственной собственности для увеличения поступлений в бюджет.

Итак, приватизация является важнейшим инструментом создания транснациональной рыночной среды, способствующей унификации мирового экономического сообщества в интересах транснациональных корпораций и международных финансовых институтов. Несмотря на различие факторов, благоприятствующих приватизации в странах с высоким уровнем развития рыночных институтов, генетические истоки разворота или, точнее, возврата к частной собственности и свободе предпринимательства, одни и те же. Побуждение к изменению структуры отношений собственности создает кризис восприятия экономической роли государства, спровоцированный значительными переменами в технологическом базисе современной экономики.

Библиографический список

1. *Parker D.* The UK's privatization experiment: the passage of time permits a sober assessment. CESifo Working Paper. 1126. Munich: CESifo.
2. *Kikeri S., Phipps V.* Privatization Trends. A Record Year in 2006. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org>
3. *Clarke T., Pitelis C.* Introduction: the political economy of privatization // The political economy of privatization / Clarke T., Pitelis (eds). London, 1994. P. 1–28.
4. *Stiglitz J.* Globalization and Its Discontent. N.Y., 2002.
5. *Bortolotti B., Pinotti P.* The Political Economy of Privatization // Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper. № 45.
6. Приватизация в современном мире. Теория, эмпирика, «новое измерение» для России / под ред. А.Д. Радыгина. М., 2014.
7. *Конопляник А.* Эволюция структуры нефтяного рынка. URL: <http://www.konoplyanik.ru/publications/260/260.htm>