**ТЕМА 3. Приватизация государственной и муниципальной собственности.**

1. Проблема преобразования отношений и структуры собственности - одна из самых важных в любой стране. В одних странах эти преобразования носят устойчивый системный характер, в других - осуществляются в ходе политических и экономических реформ.

Приватизация по своей сути означает передачу или продажу в частные руки государственного имущества. Можно при этом говорить о частной собственности как о личной, принадлежащей одному лицу, так и находящейся в собственности определенного круга лиц. Например, это может быть негосударственное юридическое лицо, принадлежащее не одному владельцу, а группе владельцев.

Итак, приватизация есть передача в частную собственность. При этом права собственности включают в себя право не только пользоваться имуществом, но и запрещать его использование другими лицами, право получения дохода от имущества и право продажи имущества либо распоряжения им.

Права собственности, если говорить о них с точки зрения развития экономики в целом, должны быть эффективны. Для того чтобы быть в полной мере эффективными, они должны свободно развиваться и быть предметом свободной купли и продажи.

Собственность, находящаяся в частных руках, наиболее полно отвечает этим требованиям.

В условиях рыночной экономики, конкурентной экономической среды частные предприятия, если их сопоставлять с государствен­ными, показывают более высокие результаты работы, более высокую производительность труда, более гибкую и быструю реакцию на изменения спроса.

В условиях частной собственности права собственности четко определены и реально способствуют экономическому росту и созданию ценностей.

Таким образом, приватизация, как процедура перераспределения собственности должна служить решению следующих задач:

* повысить эффективность использования активов;
* усовершенствовать систему управления, сделав ее корпоративной;
* расширить доступ предприятия к капиталам;
* обеспечить конкурентоспособность предприятий за счет внедрения новых технологий и передового опыта;
* сформировать новых владельцев, которые станут более эффективными собственниками;
* увеличить поступления средств в казну за счет более эффективной работы предприятий;
* обеспечить более справедливое распределение прибылей;
* деполитизировать предприятия, ослабив их связи с государством.

В каждой стране на разных этапах развития приоритетность этих задач не одинакова, различается и отношение к темпам приватизации.

Кроме того, в странах с устойчивой развитой рыночной экономикой, т.е. там, где приватизация носит системный характер, она может проходить медленно и быть выборочной и строго индивидуальной для каждого предприятия, а в странах с переходной экономикой приватизация может проходить быстро и принимать массовый характер.

Следует иметь также в виду, что страны с переходной экономикой с помощью приватизации стремятся провести институциональные реформы, то есть рассматривают приватизацию как средство для создания основных рыночных институтов, таких, как:

* рынки капитала;
* рыночная и демократическая правовая система;
* развитие новых сфер предпринимательства.

Однако в разных странах главным движущим стимулом к приватизации могут служить разные факторы, в том числе и разные требования по темпам ее осуществления.

Так, например, в Венгрии были проблемы с крупной внешней за­долженностью и основное значение имели поступления в бюджет от продажи государственных предприятий. В Румынии и Чехии эта проблема была менее актуальной, там, скорее, добивались деполитизирующего эффекта приватизации, в других странах программа приватизации была направлена на привлечение в качестве эффективных собственников новых владельцев, сумевших привлечь дополнительный капитал и усовершенствовать управление.

В Польше процесс приватизации проходил медленно и основное внимание уделялось справедливости при передаче собственности.

В России приватизация преследовала цель обеспечить невозможность возврата к тоталитарным принципам управления и хозяйствования, укрепить демократические институты власти.

1. Существуют различные модели приватизации, некоторые из которых могут рассматриваться даже как альтернативные, поскольку каждая из них может по-своему способствовать достижению одной и той же цели.

Можно выделить несколько независимых целей, которые стоят перед конкретной программой приватизации. Например, решить вопрос доступа или расширения доступа к капиталу. Каким методом можно решить этот вопрос? Скорее всего - через продажу внешним инвестором или просто новым владельцем. Новый владелец и должен обеспечить приток капитала в предприятие. Новый владелец затратил деньги на приобретение собственности и должен их окупить. Это один из основных стимулов привлечения капитала. Обеспечит ли это одновременно решение задачи увеличения поступлений в бюджет? Да, конечно, причем дважды. Первое поступление разовое - от продажи собственности. Второе - постепенное, в виде налогов от прибыльно работающего предприятия.

Как правило, новый владелец устанавливает и более эффективную схему корпоративного управления, назначает новых менеджеров и контролирует их действия, тщательно следит за курсом акций своего предприятия.

Однако можно ли при таком способе приватизации добиться увеличения справедливости? Как правило, нет, особенно на первом этапе, когда новый владелец приступает к селекции кадрового состава предприятия.

Остается под вопросом и такая цель, как скорость осуществления приватизации, поскольку вопросы продажи внешнему владельцу должны решаться целенаправленно, подразумевая тщательную подготовку и разработку индивидуального плана для каждого предприятия, особенно крупного.

Скорости же в проведении приватизации можно добиться, если обеспечить возможность выкупа предприятия работниками и администрацией. При этом достигается цель улучшения корпоративного управления и вероятно выполнение некоторых условий увеличения справедливости. Но, как правило, такое «умиротворение» носит временный характер, по крайней мере до тех пор пока собственность в результате ее концентрации не перераспределилась и не осела в руках узкой группы акционеров. Расширение же доступа к капиталу, привлечение инвестиций при выкупе работниками (трудовыми коллективами) практически не достижимо.

Итак, выделим основные цели приватизации, которые ставят перед собой разные страны в разные периоды осуществления экономических реформ. Прежде всего для стран переходной экономики цель приватизации состоит в обеспечении базовых условий для функционирования рыночной системы. В этом случае приватизация устанавливает первоначальные права частной собственности.

Задачами приватизации тогда являются:

а) обеспечение стабильности новой системы отношений собственности;

б) формирование устойчивой структуры прав собственности;

в) повышение экономической эффективности хозяйствования.

В обычном понимании, для любой другой страны общие цели могут рассматриваться локально, например:

* улучшение корпоративного управления;
* расширение доступа к капиталу;
* увеличение поступлений в бюджет;
* увеличение справедливости.

Рассмотрим различные способы приватизации, с учетом того, в каких странах и почему одни из них применялись и применяются с успехом, а другие нет.

Наиболее известным из достаточно успешных способов приватизации является прямая продажа действующих государственных предприятий. Как правило, эта схема применяется в странах с развитой рыночной экономикой, например, в Великобритании.

Известны примеры успешной приватизации путем продажи государственных предприятий внешним владельцам и в развивающихся странах со средним уровнем доходов, например, в Чили.

При продаже внешним владельцам обычно ориентируются на стратегического инвестора, заинтересованного в реконструкции предприятия, готового привнести в него передовой опыт и имеющего необходимые стимулы для эффективного управления.

Однако процесс продажи стратегическому партнеру довольно дорогостоящий и медленный, требует тщательной предпродажной подготовки, включающей дополнительные расходы на аудит и подготовку бизнес-плана. Серьезной проблемой, всегда вызывающей разногласия, особенно в общественной среде, является установление стоимости предприятий, выставляемых на продажу.

Конечная стоимость никогда не может быть адекватной, потому что реально ее нельзя определить из-за факторов не столько экономических, сколько политических (например, вследствие политической нестабильности в стране, неспособности правительства гарантировать права собственности), которые ведут к занижению стоимости предприятия, выставленного на продажу. В подобной ситуации занижение стоимости создает напряженность среди потенциальных покупателей, а чрезмерное завышение может привести к тому, что их не найдется вообще. Кроме того, в связи с определенной закрытостью подготовки предприятия к продаже возникают подозрения в произволе и коррупции.

В странах, которые проводили массовую приватизацию, вызванную необходимостью институциональных изменений, только в Германии, Венгрии и Эстонии удалось приватизировать наиболее значительную часть государственных предприятий путем продажи внешним владельцам. Причем в Германии этот процесс потребовал огромных финансовых затрат, предоставления самим покупателям значительных государственных субсидий и привлечения дорогостоящего персонала высокой квалификации.

Прямая продажа государственных предприятий является одним из наиболее простых и, возможно, самых эффективных методов приватизации, но его применение бывает, как мы видим, довольно затруднительно.

Возможно, более простым является не продажа собственно предприятия, а предложение на рынок ценных бумаг акций приватизированного предприятия (т.е. частичная продажа после предварительного акционирования).

Но для этого должны быть созданы соответствующие предпосылки. Во-первых, должен существовать развитый фондовый рынок и, во-вторых, предприятие, акции которого выставляются на продажу, должно иметь хороший финансовый потенциал и надежную репутацию. Необходимо, чтобы рынок был подготовлен к приобретению именно этих акций, т.е. рынок должен быть «разогрет», а это в свою очередь также требует определенных затрат.

Метод предварительного акционирования предприятия, а затем продажи акций применялся в Польше и Венгрии, но масштабного распространения он не получил. Следует отметить, что применение именно этого способа приватизации очень способствует развитию рынков капитала и рынка ценных бумаг. При этом страна быстро проводит институциональные преобразования, но массовое акционирование требует предварительного вложения значительных финансовых средств.

Другим способом приватизации, фактически альтернативным предыдущим, является выкуп государственных предприятий их работниками. При этом, как правило, от работников отделяется администрация предприятия, которая имеет особые права или преференции при приобретении. Широкое распространение этот способ приватизации получил в Польше, Румынии, Словении. Такой способ приватизации осуществляется в короткие сроки, отличается относительной простотой с технической точки зрения. В политическом плане он снимает определенную напряженность и смягчает политическое противостояние в обществе.

Часто, когда речь идет о работниках предприятия, возникает термин «трудовой коллектив». Многие предприятия были фактически выкуплены администрацией и трудовыми коллективами.

Имеются примеры, когда целые предприятия с учетом льгот, которые давались работникам, переходили в руки трудовых коллективов. Причем в России этот способ приватизации фактически применялся с конца 80-х годов, когда в бывшем СССР принимались решения об оформлении так называемой аренды предприятий с выкупом трудовыми коллективами.

Этот метод приватизации, кроме простоты и скорости, может также способствовать улучшению корпоративного управления, особенно на ранних стадиях приватизации, и может быть эффективным на преуспевающих или экономически устойчивых предприятиях. Вместе с тем он имеет ряд недостатков, с которыми столкнулись в дальнейшем ряд стран, применивших его в массовом масштабе.

Во-первых, несправедливо распределяется собственность. Работники преуспевающих предприятий получают активы, обладающие определенной ценностью, и в дальнейшем, продав свои акции внешним инвесторам, имеют возможность получить доход от их продажи.

Другое дело, когда в руки работников предприятий попадают активы убыточных предприятий, нерентабельных объектов, либо уже не имеющие стоимости, либо имеющие крайне низкую стоимость. Это обстоятельство вызывает сильную напряженность, особенно в связи с тем, что через некоторое время большинство таких предприятий проходит через процедуры банкротства и работники вообще могут быть лишены права собственности.

Недостаток этого способа заключается также в том, что государство практически лишает само себя поступлений в бюджет от приватизации из-за того, что отдает предприятия работникам бесплатно или по низкой цене.

К недостаткам приобретения работниками предприятий в странах с переходной экономикой относится и то, что в этих странах еще не развиты принципы корпоративного управления, отсутствует культура взаимодействия администрации и владельцев, нет соответствующей дисциплины и механизмов надзора за руководителями. Как правило, трудовые коллективы, приобретя предприятия, не в состоянии привлечь в него, особенно на первых порах, ни новый капитал, ни новые кадры. Их влияние отталкивает внешних инвесторов, администрация и работники неохотно допускают приобретение акций внешними владельцами, а внешние владельцы не решаются вкладывать в предприятия средства из-за возможного конфликта интересов между внутренними и внешними владельцами. Например, внутренние владельцы, т.е. работники, могут проголосовать за увеличение заработной платы в ущерб прибыли и стоимости акций.

Таким образом, этот способ приватизации, оказавшись наиболее применяемым, в том числе и в России, выявил серьезные противоречия между политической необходимостью и экономической целесообразностью.

Льготы, которые получили работники и руководители предприятий в обмен на их политическую поддержку продолжения реформ, обернулись на многих предприятиях тем, что руководители предприятий как контролировали свои предприятия до приватизации, так и продолжают это делать, осуществляя при этом скупку акций у работников и переводя часть активов в другие, специально создаваемые ими предприятия. Это связано прежде всего с тем, что в некоторых странах, несмотря на начало экономических и политических реформ, отсутствует надлежащая законодательная база, которая сумела бы защитить права внутренних владельцев, в целом не развиты рыночные институты, отсутствует конкуренция, информационный голод - большинство акционеров не знает своих прав и возможностей и, конечно, нет достаточного внешнего контроля со стороны государства для борьбы с подобными проявлениями.

Одним из наиболее распространенных способов приватизации в странах переходной экономики оказался способ всеобщей ваучерной приватизации, который предполагает распространение приватизационных чеков или ваучеров среди населения. В этом случае предполагается равномерное распределение государственной собственности среди держателей приватизационных чеков.

Программы ваучерной приватизации быстро реализуются, обеспечивают справедливое распределение, но не решают вопросов корпоративного управления и не приносят средств в бюджет от приватизации.

Такая форма приватизации была внедрена во многих странах, например, в Литве, Монголии, Чехословакии и России.

Выданные ваучеры население может вкладывать непосредственно в акции компаний, выставленных на продажу.

Для того чтобы организовать этот процесс и поощрить большую концентрацию акций во владении предприятием и организации корпоративного управления, было разрешено помещать ваучеры в специальные инвестиционные фонды, которые и выступают на рынке от имени владельцев ваучеров. Так, например, в Чехии практически все промышленные предприятия оказались в руках десяти крупнейших инвестиционных фондов. Эти фонды ведут активную работу по привлечению инвестиций, организации вторичного рынка, создают условия для укрепления финансовой инфраструктуры. В России ваучерная приватизация вызывает до сих пор неоднозначную оценку, продолжаются дебаты о целесообразности ее проведения. Институт свободных инвестиционных фондов в такой стране, как Россия, оказался неэффективным. Многие граждане не сумели воспользоваться ваучерами эффективно.

И, наконец, рассмотрим вопрос о возвращении собственности прежним владельцам. Этот прием тоже рассматривается как способ приватизации и возник в связи с тем, что во многих странах с приходом к власти коммунистов происходила экспроприация частного имущества.

Возвращение имущества прежним владельцам сопряжено со множеством проблем. Так, в некоторых странах было принято решение и о денежных компенсациях бывшим владельцам. В Болгарии, Германии, Чехословакии государство законодательно предусмотрело возвращение земель, жилых зданий и предприятий прежним владельцам или их наследникам. Но, например, в Венгрии вместо возвращения имущества были введены купоны, на которые в свою очередь можно было приобретать имущество, включая землю. Возвращение собственности в натуральной форме в какой-то степени может способствовать развитию частного сектора, но не позволяет избежать конфликтов, в частности, связанных с перераспределением прав и обязательств.

1. Приватизация крупных и средних предприятий, средних и малых предприятий, сельскохозяйственных предприятий, недвижимости и других объектов собственности имеет свои особенности.

Общие способы приватизации применяются отдельно либо комбинировано. При этом, как правило, приватизация крупных предприятий может происходить поэтапно, причем этапы до окончательной передачи государственной собственности в частную могут растягиваться на годы. Малые или средние предприятия, как правило, не требуют детальной проработки программ приватизации и проходят приватизацию в краткие сроки и по одному из общепринятых способов.

Отдельно в большинстве стран стоят вопросы приватизации сельскохозяйственных предприятий. И уже совсем обособленно можно рассматривать вопросы приватизации недвижимости.

Приватизация крупного предприятия через выкуп внешним владельцем, как отмечалось выше, сопряжена с длительной и дорогостоящей подготовкой и неоднозначной оценкой результата продажи. Поэтому крупные предприятия проходят несколько этапов приватизации, в которых сочетаются два-три способа.

Так, например, одна часть акций предприятия может отойти работникам и администрации, а другая - выставлена на продажу внешнему инвестору. Причем пакет акций, предназначенный для продажи внешним владельцам, может быть выставлен одним лотом, а может несколькими, может в одно время, а может и поэтапно в разное время. Таким образом, у крупного предприятия с течением времени может появиться сразу несколько внешних владельцев, включая работников.

На некоторое время определенные пакеты акций могут закрепляться за государством либо для осуществления контроля, либо в ожидании наиболее благоприятных условий, когда можно будет продать их подороже для пополнения бюджета. Возможен вариант сохранения за государством контрольных пакетов акций. В большинстве случаев, например в России, комбинированная схема приватизации для крупных предприятий стала наиболее распространенной.

Приватизация малых предприятий не требует сложных схем с привлечением крупного капитала и организации корпоративного управления и в основном охватывает предприятия инфраструктуры, бытового обслуживания, розничной торговли. Как правило, речь здесь идет о большом количестве предприятий и сжатых сроках приватизации. Малые предприятия проще поддаются приватизации, их род деятельности предполагает использование простых технологий и свободный доступ на рынок.

Обычно приватизацию малых предприятий осуществляют органы местной власти. Оценить эти предприятия проще, чем крупные, а в случае открытой продажи информацию о них получить гораздо легче.

Продажа малых предприятий гораздо проще и с политической точки зрения - она, как правило, проходит без какого-либо организованного сопротивления, поскольку в странах с плановой экономикой сектор услуг традиционно игнорировался, а приватизация вызывает значительное насыщение ассортимента товаров и услуг. Этот эффект позволяет населению позитивно оценивать приватизацию и повышает его доверие к власти.

Однако и приватизация малых предприятий в разных странах тоже проводилась различными способами. Так, например, в Чехии практически все предприятия были проданы с открытия торгов. В Польше в некоторых случаях предусматривались особые льготы для работников предприятий.

Приватизация малых предприятий создала необходимые условия для обеспечения конкурентности и привлечения внешних инвесторов, либо через организацию вторичного рынка, либо путем создания новых предприятий.

В России в разных регионах приватизация малых предприятий происходила в зависимости от местных условий. Много предприятий перешло в руки трудовых коллективов, и лишь спустя некоторое время через вторичный рынок они оказались в руках внешних владельцев.

Конкуренция среди малых предприятий заставляет владельцев постоянно совершенствовать систему управления, реструктурировать собственность, анализировать рынок, привлекать капитал. Кроме того, малые предприятия, в том числе вновь созданные, являются источником привлечения трудовых ресурсов, высвобождающихся с крупных предприятий.

В сельском хозяйстве четко определенные права частной собственности на землю не менее важны, чем в промышленном производстве. Многие успехи сельского хозяйства в ряде стран, в том числе в Китае, объясняются именно тем, что там проводилась целенаправленная политика индивидуализации права на землю, либо через формальное закрепление, либо через долгосрочную аренду.

Частная собственность на землю задекларирована в конституциях большинства стран. В части стран, например в Балтии, земля была возвращена владельцам, в других странах, включая Россию, права на землю были переданы работникам государственных или коллективных хозяйств и другим сельским жителям, либо натурой - нарезом земли, либо формальным паем, дающим право на владение частью хозяйства.

Приватизация сельскохозяйственных предприятий существенно отличается от приватизации промышленных. Важную роль играет эффект масштаба производства, который ограничен количеством работников. Например, созданные в России крупные совхозы и колхозы оказались слишком крупными для применения и укрепления трудовых стимулов и организации корпоративного управления. При распределении натурой не удается избежать и другой крайности - излишнего дробления хозяйств, появления огромного количества мелких фермерских хозяйств, которое не позволяет получить эффект экономии на масштабах производства, существующих в сельском хозяйстве. Серьезной проблемой именно для сельскохозяйственных предприятий является возможность организации и собственно продажи их акций на вторичном рынке.

Таким образом, пока что вопросы приватизации сельскохозяйственных предприятий решаются через закрепление частной собственности на землю и другие сельскохозяйственные активы, а также путем создания рынков, которые позволяют новым собственникам регулировать размеры форм и капиталоемкость производства.

В случае, если собственники решают объединиться для совместного ведения хозяйства, каждый из них, очевидно, должен сохранять право собственности на свой надел. В большинстве стран была принята схема именно паевого владения сельскохозяйственными угодьями и имуществом.

Пайщикам необходим механизм, позволяющий обменивать принадлежащие им паи на материальные активы - землю, сельскохозяйственную технику, недвижимость. Одним из немногих механизмов, созданных для этого, является внутренний аукцион.

Для сельскохозяйственных предприятий очень важно обеспечить гибкие механизмы реорганизации в ходе приватизации. В Венгрии, например, пайщики имели право приобретать коллективное имущество в обмен на паи и выделяться в новые хозяйства. В случае, если пайщики не соглашались, на внутренний аукцион могло быть выставлено все фермерское хозяйство. В ряде стран считается, что свободный выход пайщиков обеспечит нормальное функционирование сельскохозяйственного производства.

Отдельно следует рассматривать вопросы приватизации недвижимости. Недвижимость, включая землю, представляет собой серьезный инвестиционный потенциал и не требует выхода на человеческий фактор в ходе приватизации. Во многих странах права на коммерческую недвижимость (зачастую только право аренды) были переданы в рамках малой приватизации съемщикам или новым владельцам, которым приходится решать массу проблем, связанных с реализацией их прав. Очень часто сохраняется государственная собственность на недвижимое имущество, на занимаемые предприятиями земельные участки. Стремление сохранить государственную собственность объясняется желанием местных властей удержать источники пополнения бюджета, связанные с арендными платежами и платой за услуги.

1. Организованная приватизация в Российской Федерации началась еще в 1992 году. Этому сопутствовало несколько факторов. Прежде всего - низкая платежеспособность населения и незначительный интерес к российской государственной собственности со стороны иностранных инвесторов. В этой связи применение в чистом виде таких способов приватизации, как продажа внешним владельцам либо имущества государственных предприятий, либо их акций, было практически невозможно.

Одновременно Правительство РФ, стремясь закрепить и продолжить демократические преобразования в стране, искало компромисс с оппозицией, частично достигнув его в реализации программы приватизации в интересах трудовых коллективов.

С другой стороны, в России уже начиналась спонтанная приватизация, в процессе которой руководители предприятий, используя принципы полного хозяйственного ведения, свободно распоряжались государственным имуществом и активами государственных предприятий, передавая их на балансы других предприятий, принадлежащих частным лицам.

В этих условиях правительство объективно было вынуждено ускорять процесс законной приватизации в поисках компромисса с оппозицией. В результате в основу программы приватизации были положены три варианта, в каждом из которых так или иначе рассматривались льготы работникам предприятий.

Одновременно с этим готовилась массовая ваучерная приватизация, которая предусматривала наделение каждого гражданина России приватизационным чеком (ваучером), оцененным в 10 тыс. руб., на который можно было приобрести акции приватизируемых предприятий на чековых аукционах, либо разместить их в специально создаваемых для этих целей инвестиционных фондах. В отличие от опыта Чехии российский ваучер не был именным и его было разрешено продавать и покупать.

Три основных варианта приватизации предназначались для крупных предприятий с числом занятых свыше 1 тыс. человек и основными фондами свыше 50 млн. руб.

В соответствии с первым вариантом работникам предприятия безвозмездно передавалось 25% привилегированных акций. Трудовой коллектив также имел возможность приобрести 10% обыкновенных акций, но на льготных условиях. Отдельные условия приобретения акций определялись руководителями. Администрация имела возможность приобрести 5% акций, 29% обыкновенных акций продавалось на ваучерных аукционах, а оставшийся 31% временно сохранялся в государственной собственности с последующей реализацией на денежных аукционах.

Второй вариант приватизации предоставлял самые большие льготы трудовому коллективу: 51% обыкновенных акций на льготных условиях продавался работникам, 29% продавалось на ваучерных аукционах, а 20% временно сохранялось в государственной собственности с последующей реализацией.

И, наконец, третий вариант приватизации предусматривал продажу 30% обыкновенных акций группе работников предприятия, которые взяли на себя ответственность за реорганизацию предприятия. Еще 20% обыкновенных акций на льготных условиях продавалось работникам - всем членам трудового коллектива, 29% обыкновенных акций продавалось на ваучерных аукционах, а оставшийся 21% временно сохранялся в государственной собственности с последующей реализацией за деньги.

Выбор варианта приватизации производился работниками на собраниях трудового коллектива предприятия. Практически во всех вариантах приватизации крупных предприятий 29% акций реализовывалось на ваучерных аукционах, тем самым осуществлялась схема участия всего населения страны в разделе государственной собственности. Одновременно для стратегических внешних инвесторов и будущих внешних владельцев резервировались пакеты акций от 20% до 31%.

Таким образом, российские схемы приватизации пытались комбинировать известные способы и применять их на конкретных предприятиях.

Что касается малых предприятий с числом занятых до 200 человек и стоимостью основных фондов до 1 млн. руб., то для них предлагался единственный метод приватизации - продажа на ваучерных и денежных аукционах. Средние предприятия - с численностью работающих от 200 до 1 тыс. чел. - могли выбрать любой из трех основных вариантов, либо приватизироваться через продажу на аукционах. В условиях, когда выбор варианта приватизации зависел от решения трудового коллектива, большинство российских предприятии приватизировалось по второму варианту. Хотя этот метод не является полной продажей работникам и администрации, тем не менее подобная приватизация защищала интересы трудовых коллективов.

Руководители предприятий тоже приняли второй вариант, так как он позволял пока удерживать контроль за трудовым коллективом и быть уверенным в том, что предприятие не перейдет в скором времени внешнему владельцу или инвестору.

Предоставление трудовым коллективам права самостоятельно выбирать вариант приватизации обусловило в целом благожелательное отношение к приватизации среди работников крупных предприятий, что исключило на этом этапе какие-либо социальные конфликты.

В результате темпы приватизации были достаточно высокими. Уже к 1994 г. было приватизировано около 100 тыс. предприятий, производивших 40% ВВП России, а к 1997 г. этот показатель достиг 70%. При этом 75% предприятий было приватизировано по второму варианту; первый вариант был применен в 24% случаев, а третий - лишь в 1% случаев.

Отметим, что все три варианта приватизации предусматривали значительную распыленность акционерного капитала. Однако законодательством о приватизации не запрещалось концентрировать крупные пакеты акций в одних руках, чем немедленно воспользовались некоторые руководители предприятий, отдельные работники и внешние владельцы.

Внешними владельцами становились коммерческие банки, финансовые и инвестиционные компании и чековые инвестиционные фонды. Реже ими становились иностранные инвесторы.

В связи с тем, что основная масса предприятий приватизировалась по второму варианту, а руководители предприятий скупали акции у работников и препятствовали внешним владельцам в приобретении акций у работников, внешним инвесторам приходилось довольствоваться акциями предприятий, приватизировавшихся по первому и третьему вариантам.

Таким образом, в доле совокупного акционерного капитала внешним инвесторам досталось гораздо меньше влияния на приватизированных предприятиях, чем внутреннему менеджменту.

Со временем структура акционерного капитала существенно изменялась, и на долю работников предприятий приходилось к 1996 г. уже около 35% акций, руководителей - 16%, внешних инвесторов - 32%.

Таким образом, начиная с 1992 г. большинство российских предприятий приобрело новых владельцев, которые разделились на две группы: руководители и внешние владельцы.

После завершения массовой приватизации способы приватизации стали приобретать классические формы, однако это касалось в основном организации продажи пакетов акций, временно закрепленных в государственной собственности. Одновременно подготовка к приватизации предприятий в целом или к продаже акций приобрела более длительный и плановый характер, где обозначалась явная цель - получение средств в бюджет.

В целом в ходе приватизации можно выделить ряд этапов, которые получили соответствующие наименования, например, «малая» приватизация, «чековая» и «денежная».

Условно можно выделить следующие этапы приватизации в России:

I этап - «малая» приватизация малых и средних, в основном муниципальных предприятий в сфере торговли, бытового обслуживания и инфраструктуры на денежных аукционах.

II этап - массовое акционирование предприятий с подготовкой планов приватизации в трудовых коллективах - проведение инвестиционных торгов.

III этап - «чековая», выдача ваучеров, подготовка и проведение чековых аукционов.

IV этап - массовая «денежная» приватизация с продажей зарезервированных в государственной собственности пакетов акций на открытых аукционах с перечислением вырученных средств в бюджет, включая залоговые аукционы.

V этап - приватизация по индивидуальным проектам с углубленной предпродажной подготовкой и рыночной оценкой имущественных комплексов.

Первые три этапа приватизации можно считать одним начальным этапом, последующие - текущей практикой приватизации в уже сформированной в общих чертах после начальной приватизации рыночной экономической системе.

Государственным НИИ системного анализа Счетной палаты РФ в аналитических материалах «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993— 2003 годы» также выделяются три этапа приватизации.

*Первый этап* — период массовой приватизации (1992—1994). Основными нормативными актами, регламентирующими порядок и механизм приватизации государственных и муниципальных предприятий в указанный период, являлись:

* Закон РФ от 03.07.1991 № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», устанавливающий организационно-правовые основы преобразования отношений собственности на средства производства в Российской Федерации путем приватизации государственных и муниципальных предприятий в целях создания эффективной, социально ориентированной рыночной экономики;
* Указ Президента РФ от 29.01.1992 № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», которым был утвержден ряд нормативных актов, раскрывающих механизм перехода государственной собственной в частную: временные положения о порядке подачи, оформления и принятия к рассмотрению заявки на приватизацию государственного, муниципального предприятия в Российской Федерации; о преобразовании государственных и муниципальных предприятий в открытые акционерные общества; о приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации по конкурсу; о порядке использования в 1992 году при приватизации средств фондов экономического стимулирования и прибыли государственных и муниципальных предприятий; о работе комиссий по приватизации; временные методические указания по оценки стоимости объектов приватизации;
* Постановление Верховного совета РФ от 11.06.1992 № 2980-1 «Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год»;
* Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».

*Второй этап* — период денежной приватизации (1994—1999). Базовыми нормативными актами в области приватизации в данный плановый период стали:

* Федеральный закон от 21.07.1997 № 123-ФЗ «О приватизации госу­дарственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»;
* Указ Президента РФ от 22.07.1994 № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года».

*Третий этап* — период совершенствования правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999—2003).

Важнейшим нормативным правовым актом, принятым в ходе этого этапа, является Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», а также принятые во исполнение его требований акты Президента РФ и Правительства РФ.

Данным законом устранялась двойственность правовой основы приватизации, которая порождалась параллельным принятием законов о приватизации и программ приватизации на конкретный период (1-2 года).

Были сбалансированы полномочия разных ветвей власти - президента (которого обычно ветвью не считают, поскольку в РФ президент обладает и высшими исполнительными полномочиями, принимая решения, обязательные для правительства, и высшими законодательными правами - издает указы, имеющие силу закона для всего населения и всех юридических лиц), правительства и Федерального Собрания РФ. Закон устанавливал четкую последовательность действий государства при проведении государственной политики в сфере приватизации.

Закон позволял уйти от субъективного подхода при выборе способа приватизации, разграничивая федеральное имущество на две группы:

первая - имущественные комплексы унитарных предприятий и акции ОАО, балансовая стоимость основных фондов которых на последнюю отчетную дату превышает 5 млн. МРОТ и которые отвечают иным критериям, устанавливаемым правительством;

вторая - иное имущество.

Закон устанавливал, что приватизация федерального имущества первой группы осуществляется исключительно на аукционе, на специализированном аукционе, путем продажи за пределами территории Российской Федерации производных ценных бумаг.

Приватизация федерального имущества второй группы могла осуществляться на аукционе, специализированном аукционе, конкурсе, путем внесения акций в качестве вклада в уставной капитал создаваемого открытого акционерного общества. И только в случае, если аукцион по продаже имущества второй группы был признан не состоявшимся, его приватизация может быть осуществлена другими способами, предусмотренными законом.

Существенно был расширен и обновлен инструментарий приватизации для имущества второй группы, что предоставляло возможность участвовать в приватизации среднему и малому бизнесу; гражданам, не имеющим большого «начального капитала» - стать собственниками предприятий, взяв на себя ответственность за деятельность предприятий и сохраняя или увеличивая при этом число рабочих мест.

Так, снималось ограничение на продажу государственных пакетов акций пределами территории РФ. Это расширяло базу покупателей приватизированного имущества, привлекало в федеральный бюджет средства нерезидентов, повышало имидж предприятий РФ на международных фондовых рынках.

Вводились новые способы продажи акций:

* через организатора торговли на рынке ценных бумаг. При наличии котировок это снижает затраты на организацию продаж, позволяет продавать мелкие пакеты акций и осуществлять продажи без дисконта к рыночной цене;
* продажа имущества путем публичного предложения. Это обеспечивает реализацию низколиквидного имущества, снижает затраты на организацию повторных торгов, выявляет реальную стоимость имущества, дает большую гарантию успеха продажи, чем аукцион или конкурс;
* продажа имущества в случае отсутствия конкурсности. Этот способ особенно подходит для неликвидных объектов приватизации («незавершенки»), на которые отсутствует спрос и реализация которых возможна только на основе предложений потенциальных покупателей о цене объекта приватизации.
* продажа акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления. Такая продажа стимулирует доверительного управляющего к выполнению взятых на себя обязательств по повышению стоимости акций, развитию производства, снижает расходы на управление государственным имуществом.

Новый закон впервые устанавливал порядок приватизации земельных участков одновременно с имуществом унитарных предприятий и иных объектов недвижимости. Был определен порядок продажи земельных участков собственникам ранее приватизированных зданий, сооружений, имущественных комплексов унитарных предприятий, в том числе путем внесения в оплату дополнительных акций.

Также были установлены особенности приватизации объектов историко- культурного наследия – ранее действовавший закон не распространялся на такие объекты.

В отдельных случаях, когда государство не обеспечивает надлежащее сохранение таких объектов, допускалась их приватизация при условии обязательного принятия лицом, приобретающим такой объект, охранного обязательства о его содержании и использовании. Охранное обязательство должно содержать требования по содержанию объекта, обязанность проведения реставрационных, ремонтных и иных работ, а также другие условия.

В новый закон были включены порядок и особенности приватизации объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, которые до того регулировались соответствующим Указом президента.

В состав имущественного комплекса теперь могли быть включены находящиеся на балансе приватизируемого предприятия объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, за исключением подлежащих передаче в муниципальную собственность.

1. Структурно действующий Федеральный закон от 21.12.2001   
   № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» подразделяется на следующие главы:

* общие положения регламентируют основные понятия закона, принципы, правовую основу и связь с иными законодательными актами по вопросам приватизации;
* процедура планирования передачи государственной и муниципальной собственности в частное владение;
* порядок передачи федерального имущества, гарантии, предоставление документов;
* способы приватизации государственной и муниципальной собственности по закону;
* особенности передачи отдельных видов имущества;
* оплата и распределение средств от продажи;
* особенности создания акционерных обществ и ООО с долей государственной или муниципальной собственности в уставном капитале.

(приложение текст действующей редакции Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» на 63 л.)