

## К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ПРИВАТИЗАЦИИ НА РАЗВИТИЕ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСТАНА

А.Т. Джееналиева

Приведен ретроспективный анализ основных этапов приватизации государственных предприятий; раскрываются основные просчеты при проведении приватизации; подводятся итоги реализации целей приватизации.

*Ключевые слова:* корпоративное управление; приватизация; структура собственности; переходная экономика.

Основным источником создания конкурентоспособного частного сектора являются разгосударствление и приватизация государственной собственности. Этот процесс в Кыргызстане начался в конце 1991 г. практически сразу же после обретения независимости.

На различных этапах приватизации приоритеты отдавались разным задачам, которые необходимо было решать исходя из социально-экономического положения страны. В Кыргызстане, как и в других странах бывшего Советского Союза, не было опыта в реформировании государственной собственности, в силу чего процесс приватизации требовал непрерывного анализа пройденных этапов и формирования адекватных выводов с целью избежания повторения допущенных ошибок. Реализация каждого этапа проходила с учетом сделанных выводов и накопленного опыта.

**Первый этап приватизации** характеризовался исполнением двух приватизационных программ на 1991–1992 и на 1992–1993 гг. На этом этапе были заложены законодательные основы приватизации и привлечения инвестиций, создана соответствующая организационная инфраструктура. Основной упор был сделан на “малую” приватизацию объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Небольшие и средние предприятия продавались трудовым коллективам. Крупные предприятия акционировались и до 75 % акций на льготных

условиях предоставлялись трудовым коллективам. Оставшиеся акции резервировались для последующей реализации на купонных аукционах. Положительным итогом “малой приватизации” стало внедрение рыночных отношений в торговле и в сфере услуг, создание конкурентной среды [1, с. 8].

В то же время сам процесс приватизации был отягощен многочисленными грехами бюрократизма и субъективизма. Планы приватизации составлялись органами местной власти без учета реальной ситуации на предприятиях. Затем эти планы конкретизировались для отдельных секторов и регионов в виде определенного набора показателей, за достижение которых отвечали органы государственной власти более низкого уровня, подготавливавшие квартальные отчеты. Формально окончательное решение о способе приватизации каждого конкретного предприятия принимало руководство Фонда государственного имущества (ФГИ), причем решение по стоимости предприятия, способе оплаты, структуре собственности и количеству акций, передаваемых трудовому коллективу, носило чисто субъективный характер. На практике ФГИ или, точнее, созданная приватизационная комиссия, как правило, в качестве проектов приватизации утверждала предложения, разработанные трудовыми коллективами и руководителями предприятий. На первом этапе приватизации из 10 тыс. объектов государственной собственности, которые

были взяты за базу на 1 января 1991 г., было приватизировано 44 % [1, с. 9].

**Второй этап приватизации** характеризуется исполнением двух приватизационных программ на 1994–1995 и 1996–1997 гг. Основными задачами второго этапа было проведение массовой приватизации и преобразование крупных и средних предприятий промышленности, транспорта и строительства. Приступая к проведению массовой приватизации, правительство особо подчеркивало, что качество приватизации является более важным, чем скорость ее проведения.

На этом этапе был реализован метод массовой (купонной) приватизации. Каждому гражданину страны были предоставлены купоны и возможность получить в обмен на эти купоны акции приватизируемых предприятий<sup>1</sup>. Однако цели, поставленные при планировании массовой приватизации, не были достигнуты в полной мере:

- не заработали эффективно инвестиционные фонды;
- приватизируемые объекты не пользовались инвестиционным спросом со стороны населения;
- руководство привлекательных и прибыльных предприятий предпринимало усилия по скупке купонов у населения до объявления аукционов по продаже акций.

К концу этапа почти четверть населения Кыргызстана стали акционерами. На этом этапе впервые решались проблемы, связанные с приватизацией предприятий, имеющих признаки банкротства. Несмотря на замедление темпов прироста приватизируемых объектов, в целом к концу периода в основном завершилось формирование частного сектора в экономике.

На втором этапе приватизации из 10 тыс. объектов государственной собственности, которые были взяты за базу на 1 января 1991 г., было приватизировано 63 % [2, с. 17]. Если взять территориальный аспект, то в целом по отношению к числу государственных предприятий на 1 января 1991 г. в Бишкеке было приватизировано 51,37 % от общего числа предприятий города, в Чуйской области – 53,41 %, Ошской – 65,12 %, Иссык-Кульской – 51,03 %, Таласской – 49,18 %, Джалал-Абадской – 56,22 %, Нарынской – 38,48 %. Эти территориальные различия в уровнях приватизации связаны и с уровнем развития, и структурным разнообразием, и степенью подготовленности объектов, и организационными издержками. По мнению ряда экспертов, для начального этапа темпы приличные, хотя порой были скоропалительными [3, с. 78].

<sup>1</sup> Около 50 % всех купонов было обменено на акции предприятий.

Сравнение количества приватизированных объектов в областях и доли их имущества в стоимости имущественного комплекса областей показывает следующую картину: Джалал-Абадская область с приватизацией 712 объектов “вывела” из-под государства 23,4 % стоимости его имущественного комплекса, Иссык-Кульская область при 608 объектах – 28,6 %, Ошская область при 1190 объектах – 32,2 %, тогда как Чуйская область при 716 объектах – 39,9 %. Видно, где реальный вклад в приватизацию выше. Если сравнить Джалал-Абадскую и Иссык-Кульскую области, то реальный вклад больше у Иссык-Кульской. При сравнении Ошской и Чуйской областей Чуйская внесла больше. Поэтому не следует делать вывод о необходимости ускорения приватизации там, где число приватизированных объектов меньше. Здесь необходимо учитывать реальные условия каждого региона [3, с. 78–79].

С началом приватизации крупных предприятий “наступила эра” экономически сильных регионов, где в основном и были размещены крупные предприятия, что не могло не повлиять на общие темпы и масштабы приватизации. За I квартал 1995 г. в Бишкеке было приватизировано 58 объектов, в Чуйской области – 78, дальше по убывающей траектории экономического развития: в Ошской – 52, Джалал-Абадской – 23, Иссык-Кульской – 11, Таласской области – 6, Нарынской области – 6 [3, с. 79].

В 1998 г. начался **третий этап приватизации**. В рамках этого этапа были реализованы программы приватизации на 1998–2000 гг. на 2001–2003 и на 2004–2006 гг. Основными направлениями структурных преобразований этого этапа стало реформирование стратегических секторов экономики, приватизация объектов курортно-рекреационного комплекса, приватизация нереализованных на предыдущих этапах государственных пакетов акций акционерных обществ. На этом этапе приватизации была начата реструктуризация таких стратегически важных секторов экономики страны, как: “Кыргызэнерго”, “Кыргызгаз” (топливо и энергетика); “Кыргызтелеком” (связь); “Кыргызстан Аба-Жолдору” (транспорт), Национальный авиаперевозчик и первая стадия приватизации – преференциальная “коллективизация” и продажа за приватизационные купоны небольших долей (3–6 % из балансовой стоимости) бюджетообразующих предприятий.

Приватизация стратегических объектов осуществлялась поэтапно в соответствии со специально разработанными для каждого этапа программами, утвержденными Жогорку Кенешем КР. В рамках разрабатываемых программ предусматривалось сохранение государственного контроля за отдельными стратегическими видами производств, которые представляли сферу национальных инте-

ресов республики и обеспечивали ее национальную безопасность.

Приватизация таких объектов была очень чувствительным процессом для всего населения страны. В информационном фокусе общества постоянно находилась деятельность Жогорку Кенеша и правительства, связанная с приватизацией стратегических отраслей, которая ассоциировалась у населения страны с повышением тарифов и ожиданием существенных социальных последствий, связанных и со снижением жизненного уровня, и с понижением жизненных стандартов.

Таким образом, в результате преобразования отношений собственности, уровень приватизированных предприятий с начала процесса приватизации на 1 января 2008 г. по данным Госкомимущества КР, составил 72,59 %, или 7 251 объект. Всего преобразовано государственного имущества<sup>1</sup> на сумму 15 млрд 124 млн сомов<sup>2</sup>. Безвозмездно передано населению и трудовым коллективам объектов и акций на сумму 3 млрд 353 млн сомов.

На сегодняшний день остались неприватизированными стратегические крупные объекты. Это 200 объектов, которые идут по программе приватизации на 2008–2012 гг. Последние изменения в нее были внесены в июне–ноябре 2010 г. уже временным правительством. Были проведены определенные изменения, часть объектов была возвращена в госпрограмму. На так называемую стандартную приватизацию предполагалось выставить небольшие объекты, по крупным стратегическим объектам (“Северэлектро”, “Телеком”) вопрос предполагалось вынести на рассмотрение Жогорку Кенеша КР.

Следует отметить, что эффективность приватизационной политики на всех этапах ее осуществления была недостаточно эффективной. Процесс приватизации характеризовался высокой степенью политизации и низкой степенью общественной поддержки, что создавало почву для популистских призывов – иногда успешных – по ограничению приватизации, ее остановке или пересмотру ее результатов (что даже стало одним из лозунгов мартовских событий). В стране существует ряд влиятельных групп, не заинтересованных в приватизации: чиновники, предприятия, получающие разного рода ренты, дезориентированное население. Это ведет не только к низкой динамике приватизации, но и к реальной угрозе деприватизации (а по сути – ренационализации) и/или передела

собственности под предлогами преодоления нарушений и восстановления справедливости.

Подводя количественные итоги приватизации, следует, тем не менее, отметить, что, по мнению ряда ученых [4, с. 12] на фоне других стран СНГ Кыргызстан представляется в более благоприятном свете. Степень завершенности как “большой”, так и “малой” приватизации – самые высокие в регионе, вплотную приближаясь к странам Центральной Европы, а частный сектор производит уже около 75 % ВВП – столько же, сколько, например, в Польше. При этом приватизация по-прежнему далека от завершения, а уровень приватизации отдельных секторов – крайне неравномерный. На сегодняшний день приватизировано все, что было “легко” приватизировать (в политическом и техническом плане). В результате под контролем государства остались следующие объекты:

- на которые нет спроса (как небольшие пакеты, так и контрольные);
- которые не приватизируются по политическим, идеологическим, ведомственным и т. п. причинам;
- которые, безусловно, не должны подлежать приватизации, поскольку общественное значение реализации ими своих функций важнее их микроэкономической эффективности.

В настоящее время действует программа приватизации государственного имущества на 2008–2012 гг., в которой особое внимание уделено приватизации стратегически важных предприятий для экономики республики. В ней также предусматривается решение следующих задач:

- 1) реализация мероприятий по передаче в концессию и доверительное управление тепло- и электрораспределительных компаний;
- 2) привлечение инвестиций на завершение строительства и введение в эксплуатацию Камбаратинских ГЭС-1 и 2;
- 3) создание кыргызско-российского совместного предприятия с участием ОАО “Кыргызгаз”, ОАО “Кыргызнефтегаз” и ОАО “Газпром” (Россия);
- 4) завершение образования ОАО “Авиакомпания “Кыргызстан” и обеспечение его эффективной деятельности;
- 5) обеспечение утверждения Жогорку Кенешем мероприятий 4-го этапа Программы разгосударствления и приватизации АО “Кыргызэнерго”;
- 6) обеспечение утверждения Жогорку Кенешем Программы реорганизации ОАО “Кыргызгаз” и приватизации образуемых на его базе газораспределительных компаний;

<sup>1</sup> За исключением объектов сельского хозяйства.

<sup>2</sup> Согласно данным Госкомимущества, в казну поступило лишь 0,3 млрд сомов, т. е. 2,2 %. Источник: ИА 24 kg. <http://www.24.kg>

- 7) обеспечение внесения изменений в Закон Кыргызской Республики “О железнодорожном транспорте” и последующее акционирование государственного предприятия “Национальная компания Кыргыз темир жолу”.

Приоритетным направлением в сфере приватизации, как считают разработчики программы, должно стать укрепление эффективности работы частного сектора экономики, совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы приватизации, привлечение инвестиций в секторы телекоммуникаций, энергетики, транспорта, нефтегазовой отрасли, повышение эффективности управления государственной собственностью, оздоровление предприятий.

**Итоги приватизации.** Первый итог – *политический*. Отсутствие комплексности и последовательности в проведении трансформации привело к тому, что потерпела неудачу попытка использования приватизации для расширения социальной базы реформ, создания сильного давления в направлении их продолжения и спроса на рыночную законодательную и институциональную базу. В условиях специфической институционально-правовой среды и экономического кризиса новые владельцы предприятий, в первую очередь ставшие собственниками в результате упомянутых выше процессов обогащения элит, имели возможность получить своеобразную трансформационную ренту, доход от которой превышал потенциальные доходы от вложений в производство. Дальнейшие реформы, направленные, в частности, на защиту прав собственности, увеличили бы доход от инвестиций в производство, но резко сократили ренту. Вместе с рядом других групп, получающих трансформационную ренту за счет реализации политики частичных реформ (государственные чиновники, силовики и пр.), эти новые собственники образовали чрезвычайно сильную группу интересов, в научной литературе получившую название “ранних победителей”. Таким образом, вместо расширения социального слоя сторонников реформ непрозрачно проводимая приватизация, направленная главным образом на обогащение элит, на определенном этапе привела к сопротивлению дальнейшим реформам. Причем оно оказалось настолько сильным, что Кыргызстан попал в так называемую ловушку равновесия частичных реформ, когда баланс сил основных групп интересов, с одной стороны, делал невозможным возврат к командно-административной системе, однако, с другой стороны, блокировал дальнейшие реформы. В краткосрочном периоде борьба между различными группами интересов “ранних победителей” (особенно когда смена политической ситуа-

ции приводит к изменению соотношения сил между ними) может явиться дополнительным фактором торможения реформ или даже привести к определенному регрессу в их реализации, выражающемуся, например, в восстановлении контроля государства (и стоящих за ним групп интересов) над рядом ранее приватизированных объектов, а то и прямого рейдерского захвата предприятий и компаний (в том числе совместных и принадлежащих крупным инвесторам). Этот процесс особенно активно стал практиковаться после свержения первого президента страны А. Акаева в марте 2005 г.

Второй итог – *экономический*. Поскольку приватизация во многих случаях носила непрозрачный и половинчатый характер, ее влияние на микроэкономику отдельных предприятий достаточно спорно и противоречиво. С одной стороны, возникновение групп интересов и сохранение решающей роли государства в экономике одновременно с приватизацией институтов государства и правил хозяйственной жизни создали ситуацию мягких бюджетных ограничений и отсутствия масштабной реструктуризации. С другой, – приватизация не привела к возникновению эффективных структур корпоративного управления. Новые хозяева заботились не о продолжении производства (или, тем более, о его расширении и модернизации), а о моментальной прибыли. Само же производство либо было вовсе остановлено, либо резко сокращено. Если, к примеру, в 1990 г. было произведено 48 тыс. центробежных насосов, то в 2000 – 74 штуки, электромашин – 1263 и 26 соответственно, производство пресс-подборщиков, автоматических линий для машиностроения и металлообработки, металлорежущих станков, грузовых автомобилей, стиральных машин, магнитофонов и т. д. прекратилось вовсе. Объемы промышленного производства упали в пять раз. Кыргызстан перестал быть индустриальной страной. В 1980-м на долю промышленности республики приходилось 55,6 % общественной валовой продукции, сейчас – лишь 14 %<sup>1</sup>. Причем наибольший урон понесло именно высокотехнологичное производство – приборостроение, машиностроение и т. п.

Итог приватизации для развития промышленных предприятий очень точно описал доктор экономических наук В.И. Кумсков [5]: “На большинстве предприятий сложилась такая структура собственности, которая не способствовала перераспределению на максимизацию прибыли. Сейчас

<sup>1</sup> Источники: Экономические обзоры МВФ. Республика Кыргызстан с 1995–2000 гг.; Кыргызстан в цифрах: Сборник Нацстаткома КР за 1995–2001 гг.

многие предприятия стоят без работы, работают на треть или даже на четверть своей мощности из-за того, что рост цен и инфляция съели большую часть их оборотных средств, непомерно вздули проценты на кредиты, сделали умопомрачительными издержки производства, привели к вынужденной дороговизне производственной продукции и к ее затовариванию на складах. Производителей душат налоги, таможенные пошлины, отсутствие средств на ремонт выходящего из строя оборудования, нехватка квалифицированных рабочих и специалистов и, наконец, – распространяющиеся, как по цепной реакции, финансовые неплатежи, буквально раздирающие и парализующие всю систему хозяйственных отношений. Неудивительно, что немалое число предприятий попало в разряд убыточно-безнадежных и в кандидаты на переход в банкротство... Предприятия погибают на глазах, раскурочиваются и расхищаются их оборудование, растаскиваются сырье и материалы. Ценнейшее, новейшее оборудование тоннами вывозится как металлолом!.. уходят специалисты, а за ними и другие работники...” [5, с. 46].

Сегодня наибольший успех демонстрируют те предприятия и секторы, которые находятся у стратегических инвесторов (золоторудное месторождение “Кумтор”, ТНК “Дастан”, оператор сотовой связи “Megacom”) прежде всего иностранных, поскольку эти предприятия получили не только финансовые ресурсы, но и управленческие навыки, доступ к рынкам, место в системе международного разделения труда, недостаток и дефицит которых становятся для республики все более очевидными.

Таким образом, приватизация в Кыргызстане не решила задачи роста эффективности функционирования предприятий.

Итог третий – *социальный*. Кыргызстану не удалось достичь социальных целей приватизации, хотя они считались приоритетными в начале процесса. Основной причиной неудачи являлась нереалистичность как самих целей, так и механизмов их реализации. В результате с помощью массовой приватизации не удалось ни увеличить доходы рядовых людей, ни сделать граждан реальными совладельцами предприятий. Напротив, именно приватизация способствовала увеличению разрыва между самыми богатыми и бедными группами населения. Передача собственности в руки трудовых коллективов не привела к улучшению функционирования предприятий и повышению доходов работников. Наложение на потенциальных стратегических инвесторов огромного количества обязательств только отпугнуло их. На практике

большинство мер, направленных на повышение социальной справедливости, затормозило реструктуризацию предприятий и подорвало возможности их развития. Более того, лозунги социальной справедливости привели к появлению в обществе завышенных ожиданий и, в результате, к разочарованию в приватизации и экономических реформах в целом. Поскольку приватизация зачастую проводилась непрозрачно, с злоупотреблениями в пользу инсайдеров и чиновников, значительная часть общества почувствовала себя обманутой и обкраденной, что создало почву для роста крайнего недовольства и протестных настроений.

Таким образом, приватизация не решила задачи, направленные на решение социальных проблем.

Как видим, несмотря на некоторые положительные моменты, которые несла с собой приватизация, в частности формирование в республике многоукладной экономики с многочисленной прослойкой частных собственников, все же по основным параметрам она своих целей не достигла и даже больше – где-то даже ускорила процесс развала кыргызстанской экономики.

#### *Литература*

1. Система корпоративного управления в Кыргызстане / П. Козаржевский, И. Лукашова, Ю. Миронова, А. Кисенков // Проект “Практика и перспективы системы корпоративного управления в странах переходной экономики на примере России, Украины и Кыргызстана”, финансируемый Международной ассоциацией содействия сотрудничеству с учеными из независимых государств бывшего Советского Союза (INTAS). Варшава, 2006.
2. *Козаржевский П.* Приватизируемые и приватизированные промышленные предприятия Кыргызстана. Результаты эмпирических исследований / П. Козаржевский, Я. Кузьма // Исследования и анализ. Варшава: CASE: Центр социально-экономических исследований. 1997. № 119.
3. *Койчурев Т.К.* Постсоветская перестройка: теории, идеология, реалии: Избр. соч.: в 3 т. Т. 2 / Т.К. Койчурев. Бишкек: ЦЭС при ПКР, ОО “Экономисты за реформу”, 2007. 336 с.
4. *Панькув Ю.* Прогресс, результаты и проблемы процесса приватизации в Кыргызской Республике / Ю. Панькув // Исследования и анализ. Варшава: CASE. Центр социально-экономических исследований. 2001. № 223.
5. *Кумсков В.И.* Рыночный переход в прямом и непосредственном восприятии / В.И. Кумсков. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006.