

*Р. НУРЕЕВ,*  
*доктор экономических наук,*  
*профессор, заслуженный работник высшей школы,*  
*заведующий кафедрой «Национальная экономика»*  
*РЭА им. Г. В. Плеханова*

*Л. ОЧИР,*  
*аспирант кафедры «Национальная экономика»*  
*РЭА им. Г. В. Плеханова,*  
*руководитель Финансового департамента*  
*Правительства Монгольской Республики*

### **ПРИВАТИЗАЦИЯ В МОНГОЛИИ: СВЕТ И ТЕНИ\***

В последней четверти XX в. проблема реформирования стран бывшего социалистического лагеря стала чрезвычайно актуальной. Считается, что на начальном периоде перехода от социалистической экономики к экономике рыночных отношений неизбежным и наиболее важным мероприятием является *проведение приватизации*. Как показывает опыт постсоветских республик, приватизация может быть успешной только при наличии определенных условий: создания надежной правовой базы для проведения денационализации; формирования развитой инфраструктуры (к ней относятся прежде всего фондовый рынок); разработанной процедуры продажи государственных предприятий. Справедливую реформу следует проводить без коррупции. Объем рынка в результате приватизации должен расти. Все главные социальные группы, заинтересованные в переменах, должны участвовать в распределении собственности. Кроме того, получая свою долю в вырученных за предприятие денежных средствах, директора не обязательно становятся собственниками этих предприятий, а держатели акций не остаются диффузной группой. Наконец, привлечение зарубежных держателей акций и консультантов следует приветствовать, но нельзя позволять им осуществлять широкомасштабный захват собственности<sup>1</sup>.

Опыт России показывает, что реальная приватизационная программа оказалась более чем далека от достижения большинства из этих целей. Отчасти причина была в неадекватном понимании специфики российской экономической среды. Многие ошибки, совершенные российским правительством, наблюдались и в Монголии.

---

\* Авторы выражают искреннюю благодарность доктору экономических наук, профессору С. М. Пястолову и кандидату экономических наук, доценту Ю. В. Латову за ценные замечания, которые были учтены при подготовке рукописи к печати.

<sup>1</sup> *Vickers J., Yarrow G. Privatisation: An Economic Analysis. Cambridge: MIT Press, 1998. P. 157.*

Когда в МНР начались рыночные реформы, в стране отсутствовали важные экономические условия, необходимые для проведения успешной приватизации. Среди них Х. Эрдэнэчулуун еще в 1991 г. отмечал, например, высокий уровень безработицы, сильную зависимость экономики Монголии от внешних условий, дефицит современных технологий, незначительный объем валютных и финансовых ресурсов, высокий уровень монополизации и внешнего долга, сравнительно низкий уровень жизни, неразвитость рыночной инфраструктуры, отсутствие частного сектора и необходимого законодательства, неспособность политических сил достигнуть согласия по поводу приватизации<sup>2</sup>. Были и другие негативные факторы, препятствующие эффективной реформе собственности<sup>3</sup>.

С точки зрения институциональной экономической теории можно выделить два наиболее характерных для предреформенной Монголии явления — монополию государственной собственности и очень сильную зависимость национальной экономики от внешнего контроля. Приватизацию предполагалось использовать в качестве классического метода трансформации государственной собственности в частную. Государственная монополия на организацию хозяйственной деятельности была связана и с тем, что в начале 1990-х гг., когда начиналась реформа, население не имело сколько-нибудь значительных денежных накоплений для приобретения приватизируемого имущества<sup>4</sup>.

Сформировавшуюся в социалистической Монголии систему крупных предприятий, которые создавались при помощи иностранных кредитов, называют моделью «кредитного социализма». Это означает, что учрежденные в социалистическую эпоху предприятия (за исключением отрасли пастбищного хозяйства) были созданы и существовали на основе иностранного кредита и инвестиций (со стороны СЭВ или непосредственно СССР). За счет кредитов и безвозмездной помощи СССР обеспечивалось 75% капиталовложений в народное хозяйство МНР; 50% промышленной продукции выпускалось на предприятиях, построенных при советском техническом содействии<sup>5</sup>. Промышленные предприятия Монголии времен «кредитного социализма» были негибкими, неконкурентоспособными, находились преимущественно в нескольких городах (Улан-Батор, Дархан, Эрдэнэт). Они транспортировали сырье и материалы на расстояния 500—1000 км, используя малопроизводительные машины и технику из европейских социалистических стран. Это не только снижало их инновационную активность, но и создавало систему, при которой для обеспечения рынка продукцией необходима была обратная ее транспортировка на дальние расстояния.

При анализе социальных условий проведения приватизации в МНР следует обратить внимание на два основных аспекта — на недостаток у граждан «капиталистической ментальности» и специфику радикальной реформы отношений собственности. У большинства граждан Монголии, которые должны были стать главными акторами реформы, в начале 1990-х гг. не сложилось даже общих представлений о приватизации. Негативную роль

---

<sup>2</sup> Эрдэнэчулуун Х. Формирование рынка в МНР. Улан-Батор, 1991.

<sup>3</sup> Подробнее см.: Нямзагд С. Стратегическое управление экономикой Монголии: Дис. ... д-ра экон. наук. Иркутск, 2003. С. 109.

<sup>4</sup> По состоянию на 1990 г. денежные сбережения всех частных лиц в стране составляли несколько более 700 млн тугриков, в то время как стоимость государственных предприятий оценивалась в миллиарды.

<sup>5</sup> Эрдэнэбат Б. Поиск модели экономического развития Монголии в постсоциалистическом периоде: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2000.

играла и нестабильность политической ситуации<sup>6</sup>. Поскольку объективные социально-экономические условия и возможности для успешного проведения приватизации в Монголии почти отсутствовали, резко возросло значение субъективного фактора — деятельности правительства, которое сыграло главную роль при разработке концепции приватизации с использованием приватизационных чеков. Монголия, таким образом, отличалась от стран Восточной Европы, где экономические реформы были в значительной степени инициированы «снизу», возникли как реакция на запросы гражданского общества. В МНР же, как и в большинстве республик бывшего СССР и в КНР, реформа осуществлялась «сверху», будучи инициативой политической элиты, пассивно принимаемой гражданами.

К сожалению, разработчики концепции и программы приватизации Монголии не учли всю специфику страны. Если сравнить исходные декларируемые цели приватизационных программ и их реальные результаты, то между ними будут заметны значительные расхождения<sup>7</sup>.

В ходе подготовки приватизации предполагалось, что она будет проходить в двух формах: «*малая приватизация*», которая, согласно закону, является методом передачи в частную собственность имущества производственного предприятия<sup>8</sup>, и «*большая приватизация*», когда имущество предприятия передается в частную собственность путем конвертирования в акции/размещения акций. Гражданин Монголии участвовал в «большой приватизации», приобретая (за наличные деньги или за свои приватизационные чеки) акций производственных предприятий, когда шло их преобразование в акционерные компании<sup>9</sup>.

Решение провести в Монголии широкомасштабную приватизацию при помощи инвестиционных (приватизационных) чеков было связано с тем, что из-за отсутствия внутренних сбережений для приобретения государственной собственности и отсутствия условий для осуществления иностранных инвестиций надежды на привлечение к приватизации частного капитала — как отечественного, так и иностранного — почти не было. Приватизация по инвестиционным чекам осуществлялась как малая и большая приватизация предприятий промышленности и сферы услуг и как приватизация сельскохозяйственных объединений. Граждане Монголии могли бесплатно приобретать приватизируемую государственную собственность в размерах собственного приватизационного чека, акции предприятия, где они ранее работали, по номинальной стоимости, в первую очередь по инвестиционным чекам своей семьи.

Несмотря на положительные изменения в структуре собственности, следует заметить, что на крупных предприятиях, ставших частными в ходе большой приватизации, позитивных экономических результатов не наблюдалось. На первом этапе приватизации объем производства большинства предприятий снизился, многие из них приостановили свою деятельность.

Началом второго этапа приватизации можно считать принятие в 1996 г. закона «О государственной и региональной собственности». К этому времени

<sup>6</sup> К середине 1990-х гг. в Монголии — стране с населением примерно в 2 млн человек — насчитывалось 35 официально зарегистрированных партий, а также несколько десятков партий, движений и союзов как на общенациональном, так и на региональном уровне. МНРП, монгольский аналог КПСС, продолжала доминировать и в начале 1990-х гг., затем ее сменила коалиция «Демократического союза».

<sup>7</sup> В законы о приватизации вносились, нередко с сильным запозданием, корректировки, отвечающие потребностям общества.

<sup>8</sup> Речь идет о приватизации имущества путем продажи на аукционе. Работник приватизирующегося предприятия пользуется при этом льготными и привилегированными правами.

<sup>9</sup> Закон Монголии «О приватизации собственности», 1993. гл. 3 и 4.

такие отрасли, как обработка шерсти, кожи, дерева, текстильное и швейное производство, легкая и пищевая промышленность, уже были большей частью приватизированы. Однако предприятия, которые играли важную роль в экономике страны, имели широкий диапазон сфер деятельности и владели огромными средствами, по-прежнему полностью или частично находились в государственной собственности.

Согласно официальной статистике, из 948 приватизированных в 1996–2001 гг. объектов лишь 182 являлись акционерными компаниями, еще 45 — компаниями с неполной и ограниченной ответственностью. Вместо того чтобы сначала осуществлять реорганизацию унитарных госпредприятий в государственные коммерческие фирмы, а только затем продавать, правительство пошло по более легкому пути продажи госпредприятий, возлагая тяжесть реорганизации целиком на плечи новых собственников.

Кроме того, в столице Монголии сконцентрировано примерно  $\frac{4}{5}$  стоимости приватизированных объектов (хотя лишь несколько больше  $\frac{1}{3}$  их количества). Это означает, что приватизационные процессы носили «точечный» характер, концентрируясь в Улан-Баторе<sup>10</sup>. Если проследить их динамику во времени, то обнаруживается, что в основном приватизация проходила в 1997–1999 гг. Другое важное наблюдение — это асинхронность приватизации в столичном Улан-Баторе и в периферийных аймаках. В столице приватизация прошла в основном в 1997–1998 гг., в аймаках же приватизация осуществлялась в основном в 1999 г. Поскольку подавляющая часть стоимости приватизированных объектов сосредоточена именно в Улан-Баторе, можно сделать вывод, что фактический пик приватизации пришелся на 1997–1998 гг., когда приватизировались наиболее ценные столичные объекты.

Мы видим, что по времени осуществления второй этап приватизации оказался заметно короче первого: если массовая ваучерная приватизация длилась с 1991 по 1995 г., то основные события массовой денежной приватизации происходили в течение двух лет.

Основными методами, применяемыми при приватизации в городах и регионах, являлись, как свидетельствует статистика, общественный аукцион и ограниченный (закрытый или опечатанный) аукцион. Согласно сравнительному исследованию альтернатив приватизации, организованному Европейским банком реконструкции и развития, за последние 10 лет именно эти формы приватизации, связанные с продажей, применялись чаще всего, причем не только в Монголии. Однако следует отметить, что методы приватизации были жестко заданы правительственной программой, поэтому объекты одного вида приватизировались одним и тем же методом. Такая унификация не всегда оказывалась эффективной. Неаукционные формы применялись крайне редко, а значит, декларируемое намерение применять широкий спектр различных методов приватизации реально не осуществилось. Проявилась и другая любопытная закономерность — очень высокая доля закрытых аукционов. Их число на  $\frac{1}{4}$  превосходит количество общественных, открытых торгов. Российский опыт показывает, что чем более закрытой является процедура аукциона, тем выше вероятность коррупционных злоупотреблений.

Рассмотрим подробнее применение методов, наиболее распространенных во время приватизации в МНР. С помощью *общественного аукциона* в Монголии было приватизировано имущество 429 хозяйственных единиц (в основном предприятия в области торговли и услуг, а также производственные

---

<sup>10</sup> Статистические материалы Монголии. 1997–2001. Улан-Батор, 2002. С. 18–25.

предприятия, расположенные в регионах). В ходе *опечатанных аукционов* были приватизированы 75 хозяйственных единиц, находившихся в государственной собственности. В целом приватизация в этой форме прошла в ущерб государству. *Метод продажи по предложению* использовался в основном для предприятий, которые из-за нехватки оборотных средств и изношенности оборудования потеряли возможность нормальной эксплуатации основных фондов. Продажа имущества таких нерентабельных хозяйственных единиц по символической цене в один тугрик, без учета объема собственности, явилась одной из причин обесценивания государственного имущества. *Метод приватизации по кредитному договору* также оказался не самым эффективным. К примеру, все еще выявляются такие нарушения, допускаемые при применении кредитных договоров, как несвоевременная оплата кредита, превышение срока оплаты, недоплата, наличие большого остатка задолженности.

Следует отметить, что по поводу некоторых приватизированных в конце 1990-х гг. хозяйственных единиц долго продолжались конфликты, поскольку приватизацию нередко проводили с нарушением правил, покупатели не заключали договоров с соответствующим министерством о мерах по погашению задолженности, долго не выплачивали ее, тем самым нанося государству вред. Подавляющее большинство приватизированных хозяйственных единиц имеют огромные долги; соотношение между стоимостью приватизированного имущества и величиной задолженностей весьма высокое: в среднем величина долга составляет более  $\frac{1}{4}$  от стоимости приватизированных объектов. Огромные долги обесценивают приватизированное хозяйство. Наличие большого количества должников оказало негативное воздействие и на результаты постприватизационной деятельности.

В 2001 г. доходы от приватизации резко сократились, поэтому можно считать, что в тот период широкомасштабная приватизация закончилась. Многие называют третьим этапом приватизации в Монголии либерализацию собственности в социальной сфере. В области здравоохранения, культуры и образования ее начали проводить в экспериментальном порядке при технической помощи Мирового банка.

Проанализируем более подробно итоги проведения приватизационных реформ и перспективы их дальнейшего развития в МНР, выясним, как изменились отношения собственности в Монголии в ходе реформ конца 1990-х—начала 2000-х годов. Прежде всего рассмотрим структуру отношений собственности последних лет (см. таблицу). После 1997 г. частные хозяйства стали доминировать по всем количественным показателям, отражающим долю частного сектора в экономике, — и по числу хозяйственных единиц, и по объему основных фондов, и по числу работников.

По расчетам автора, в 2004 г. из 903,6 тыс. работающих граждан Монголии 13,5% были заняты в государственных учреждениях, 80% — в частном секторе, а остальные 6,5% — в иностранных компаниях, негосударственных, религиозных организациях и т. п.

Проведенный нами опрос 160 руководителей предприятий показал, что, в то время как крупные коммерческие хозяйственные единицы расширяются, имеется тенденция к сокращению деятельности среднего бизнеса. Что касается предприятий малого бизнеса с небольшим количеством занятых, то в их деятельности изменений практически не происходит.

Участились случаи неприбыльной, убыточной деятельности, приостановления деятельности, банкротств, сознательного уменьшения размера дохода, подлежащего внесению в бюджет, уклонения от уплаты налогов со стороны приватизированных хозяйственных единиц. Если так будет

**Роль частного сектора в структуре внутреннего валового продукта  
Монголии (по годовому объему производства)**

Отрасли	Доля частного сектора в отрасли	
	2003 г.	2004 г.
Сельское и лесное хозяйство, охота	98,0	98,3
Горнодобывающая промышленность	56,6	74,9
Обработывающая промышленность	78,7	94,9
Строительство	89,2	89,5
Оптовая и розничная торговля, бытовое обслуживание	88,8	90,0
Гостиничное и ресторанное хозяйство	91,7	94,6
Транспортное, складское хозяйство	57,7	58,0
Финансовые услуги	31,4	30,6
Недвижимое имущество, аренда	82,6	78,5
Образование	11,0	8,2
Здравоохранение, социальное обеспечение	6,3	6,5
Другие услуги	45,9	48,4
По всем отраслям	72,2	75,0

*Источник:* Статистические материалы Монголии. Улан-Батор, 2005. С. 25.

продолжаться и дальше, то в некоторых конкретных сферах это может привести к разрушению уже созданной материальной базы, к дестабилизации экономической активности.

К *типичным причинам постприватизационных затруднений* можно отнести следующие проблемы: нехватка источников инвестиций и оборотных средств; неспособность менеджмента действовать в соответствии с требованиями и изменениями конъюнктуры рынков; низкий уровень техники и технологий. Кроме того, бóльшая часть работ и оказываемых услуг оплачивается наличными деньгами, что создает условия для перехода предприятий в нелегальный сектор и в результате — для уклонения от налогов. Несмотря на то что некоторое количество приватизированных хозяйственных единиц работает рентабельно и платит налоги в бюджет, в целом размер бюджетных поступлений резко сокращается.

Итак, несмотря на то что по итогам приватизации наблюдаются положительные результаты для экономики и общественной жизни Монголии, негативные последствия все же доминируют. Отметим, что одной из важных причин такого положения вещей является недостаточно развитое чувство ответственности у новых владельцев собственности.

Для того чтобы в ближайшее время исправить ситуацию, необходимо внести изменения в законодательство, связанное с приватизацией, с организацией управления государственной и региональной собственностью, а также обеспечить более эффективную реализацию отдельных законов, в том числе закона «О борьбе против монополизации». Также важную роль играет макроэкономическая политика, которая окажет положительное воздействие на эффективность приватизированных предприятий.

При этом необходимо предусмотреть следующие меры: в договоре с приватизирующим лицом не занижать размеры прежних налогов, совершенствовать и расширять деятельность дорогостоящих, имеющих стратегическое значение предприятий, снизить безработицу и уровень бедности; оказывать помощь со стороны правительства производителям экспортной продукции обрабатывающей промышленности, при условии, что эти производители

осуществляют инвестиции в современные технологии; организовать обучение руководителей хозяйственных единиц; в случае невыполнения договорных обязательств осуществлять возврат в государственную собственность приватизированной хозяйственной единицы, при необходимости приватизировать ее заново; проводить льготную кредитную политику для предприятий, внедряющих новые технологии, продукцию и услуги; последовательно снижать налоговое бремя и расширять налоговую базу; требовать от каждой хозяйственной единицы наличия бизнес-плана, плана перспективного развития.

Необходимо принять единые стандарты приватизационной статистики, соответствующие международным нормам, создать первичный учет приватизированных хозяйственных единиц и их недвижимого имущества. Следует также периодически публиковать экономические и социальные статистические показатели деятельности приватизированных хозяйственных единиц, отражать в этих отчетах статистическую динамику их развития и изменения.

Итак, широкомасштабная приватизация в Монголии перешла в завершающий этап, и в ближайшие годы будет проходить приватизация земли, дорогостоящих хозяйственных объектов, социальной сферы. Когда приватизация охватит все сферы экономической и общественной жизни страны, процесс перехода к рыночным отношениям будет в основном завершен.