

ОБ АВТОРАХ

Голубович Алексей Дмитриевич окончил факультет экономической кибернетики МИНХ им. Г. В. Плеханова в 1986 году. Работал исследователем в Институте экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН СССР. С 1988 года занимался предпринимательской деятельностью, создал издательства экономической литературы «Менатеп-Информ» и «Арго». В 1993–1996 годах возглавлял инвестиционно-банковский бизнес банка «Менатеп», участвовал в более чем 100 сделках приватизации. В 1997 году создал инвестиционную компанию «Русские Инвесторы». В 1998–2001 годах — директор ОАО «НК «ЮКОС»» по стратегическому планированию и корпоративным финансам. С 2007 года — один из учредителей международной инвестиционной компании Arbat Capital, работает в Великобритании. Автор более 10 книг и 150 статей по экономике, финансам и рынкам капитала.

Орлов Александр Сергеевич окончил экономический факультет МГУ, там же получил степень магистра в области финансов и банковской деятельности, окончил аспирантуру МФПА, а также в 2005 году получил международную степень финансового аналитика CFA Charterholder. С 2001 года работает на российском и международных финансовых рынках. Занимался макроэкономическим анализом и стратегиями на рынках капитала в компаниях ОАО «Русские Инвесторы», Da Vinci Capital и Arbat Capital. Автор многочисленных статей по макроэкономике и финансовым рынкам, в том числе — в российском издании Forbes (www.forbes.ru/person/84638-orlov-aleksandr) и других деловых СМИ.

Громадин Виталий Михайлович — старший портфельный управляющий на российском рынке акций в УК «БКС». Под

управлением более 15 млрд рублей активов (шесть открытых паевых инвестиционных фондов). Занял 1-е место по доходности в 2022 году для флагманского фонда «БКС Российские акции» среди конкурентов (фондов со стоимостью чистых активов более 1 млрд рублей и фокусом на российский рынок акций), согласно данным investfunds.ru. В 2014 году получил международную степень финансового аналитика CFA Charterholder. В 2006 году начал работать на фондовом рынке инвестиционным аналитиком в брокерской фирме ОАО «Русские инвесторы».

ОГЛАВЛЕНИЕ

Об авторах	3
Введение	7
Глава 1. Национализация как правовое и экономическое понятие	12
1.1. Что такое национализация	12
1.2. Национализация частной собственности в современной истории . .	16
1.3. Примеры исследований национализации	32
Глава 2. Причины и цели национализации.	40
2.1. Объективные экономические предпосылки национализации.	40
2.2. Иностраный капитал, революция и национализация	47
2.3. Деколонизация и изъятие иностранной собственности	71
2.4. Циклы в мировых ценах на сырье как причина национализации . . .	75
2.5. Переходы к мобилизационной экономике и национализации	80
2.6. Изъятие властями активов бизнеса в интересах локальных элит. . .	90
Глава 3. Методы национализации.	94
3.1. Законодательные основы изъятия собственности государством и национальные особенности права применения	94
3.2. Принятие законов о национализации в развивающихся странах. . .	102
3.3. Правовая защита инвесторов: от точечной экспроприации до национализации по закону	108
3.4. Национализация по законам демократических (западных) стран . .	116
3.5. Экспроприация собственности через контролируемые судебные процессы.	128
3.6. Изъятие собственности по национальным критериям.	131
Глава 4. Развитие национализации в России	141
4.1. Переход приватизированных предприятий и активов под контроль государства в начале 2000-х годов.	142
4.2. Ранний этап точечной национализации после начала СВО.	164
4.3. Законодательное оформление российской национализации	186

Глава 5. Перспективы российской экономики в условиях санкций и национализации	225
5.1. Специальная военная операция и санкции как катализатор увеличения доли государства в экономике	225
5.2. Развитие при продолжительных внешних ограничениях: текущая ситуация и прогнозы	236
5.3. Оценка уровня присутствия государства в экономике и анализ его эффективности	258
5.4. Последствия ухода иностранных компаний и изменений форм собственности для роста экономики	263
Глава 6. Политические изменения и их влияние на права собственности	283
6.1. Связь экономики и сценариев политического развития	283
6.2. Регулирование развития национализированных и оставшихся в частной собственности бизнесов	297
Заключение	314
Использованная литература	315

ВВЕДЕНИЕ

Национализация отдельных частных компаний, целых отраслей или определенных классов активов происходила во многих странах мира и продолжается сегодня. Эти процессы обычно связаны с войнами, изменениями социального строя, экономическими кризисами, деколонизацией или реализацией интересов отдельных деловых или политических групп.

Национализация может иметь различные причины и цели. В зависимости от размеров и уровня развития экономики она отличается масштабами национализируемого бизнеса, его национальной или классовой принадлежностью. Изучение этих процессов весьма актуально сегодня, когда национализация частной собственности, в особенности предприятий и природных ресурсов, началась одновременно во многих странах. В первую очередь это касается России (особенно в период с 2022 года), развитых стран, введших против России масштабные экономические санкции, а также многих стран, придерживающихся нейтралитета, но стремящихся заработать на развернувшихся в 2020-х годах глобальных политических и макроэкономических процессах и защититься от их негативных последствий.

Россия не являлась «лидером» в области числа национализаций частных активов и конфискаций имущества у своих или иностранных граждан до произошедшего в 1917 году Октябрьского переворота (большевистской революции или ВОСР — в зависимости от применимой терминологии). Власти других стран, в первую очередь европейских, таких как, например, Франция, Австрия, Германия, национализировали собственность своих и иностранных граждан и компаний путем принудительного выкупа, бесплатных реквизиций и конфискаций намного чаще, чем в России. По крайней мере, — таково мнение историков, сравнивавших число и масштабы национализаций в истории Российской империи, РСФСР, СССР и в крупных европейских странах за сопоставимый период времени, — с начала 18-го века.

В России масштабы национализации периода революции, политики военного коммунизма во время Гражданской войны, дальнейших большевистских и сталинских реформ превысили любые известные до этого подобные события по масштабам экономических последствий. Также эти реформы стали беспрецедентными в мировой истории по полноте охвата всех категорий собственников, которых затронула принудительная национализация или изъятие собственности без компенсаций. Причем эти реформы были проведены с наиболее неоднозначными последствиями для экономики и населения.

Поэтому национализация в России после 1917 года до сих пор представляется как крупнейшая экспроприация или — безвозмездная конфискация собственности в экономической истории. Иногда эту тотальную экспроприацию частной собственности рассматривают и изучают отдельно от национализаций в других странах. Но это не означает, что эти процессы в России нельзя исследовать, пользуясь теми же методами анализа, что и в других странах.

Сегодня, в условиях обострения политической ситуации в России, самых масштабных экономических санкций в ее истории и последствий СВО 2022–2023 годов, анализ причин, целей и методов национализации очень актуален. Это важно для российских и иностранных собственников бизнеса, причем не только применительно к их активам на российской территории. Разрыв экономических отношений со многими развитыми странами в условиях развернувшейся глобальной рецессии стал тяжелым ударом для бизнеса. И именно в условиях начинающейся рецессии стали развиваться процессы, которые можно охарактеризовать как:

- Принуждение иностранных собственников к продаже активов.
- «Стимулирование» граждан РФ, владеющих существенным по стоимости бизнесом, менять структуру собственности на российские активы (особенно — принадлежащие им через иностранные юридические лица или совместно с иностранцами).
- Замораживание (блокировка на неопределенные сроки и иногда без четко трактуемых законом оснований) денежных средств и ценных бумаг иностранных юридических лиц и граждан на счетах в РФ.
- Заключение непубличных сделок с иностранными собственниками, выводящими из России капитал, договариваясь, в том числе на межправительственном уровне, об условиях перевода

средств в страны, присоединившиеся к санкциям против РФ, в обмен на уступки в этих странах российским владельцам активов.

Все эти процессы приводили к тому, что собственники во многих случаях были вынуждены продавать имущество быстро, не на рыночных условиях, под угрозой его полной потери или лишения доступа к управлению.

Такие действия властей в целом были неизбежной реакцией на связанные с СВО антироссийские санкции. При этом, формально, до 2023 года это не было национализацией имущества частных лиц. Все делалось по большей части на основе инструкций и подзаконных актов, а не законов, определяющих порядок лишения прав собственности граждан или компаний за их деятельность, гражданство или место регистрации.

Для России интересен иностранный опыт национализации. Особенно когда национализации происходили в условиях войн, территориальных споров, действий властей по защите национальных рынков или «интересов граждан». Примеры таких перераспределений собственности позволят делать предположения о сценариях развития ситуации в нашей стране. Эти сценарии мы постараемся обосновать в данной работе. Особенно интересно рассмотреть три группы причин и целей национализации.

Во-первых, примеры национализации активов или бизнесов, оказавшихся «ненужными» их владельцам или непригодными для использования по экономическим и технологическим причинам, в том числе — связанным с санкциями и иными ограничениями торговли. Сегодня именно эти причины ограничивают удовлетворение объективных потребностей экономики, так как необходимая для ведения бизнеса собственность может быть:

- выставлена на продажу (в том числе вынужденную) как активы иностранных компаний в РФ, которые не смогут или не захотят купить российские частные предприниматели или иностранные лица из «дружественных стран»,
- непригодной для ведения бизнеса, даже если это активы российских граждан, которые из-за санкций уже не могут использоваться в прежнем режиме без помощи или без доминирующей роли государства.

Примеры таких активов в 2022–2023 годах появились в различных отраслях экономики РФ — от автопрома и фармацевтики до ИТ-индустрии и энергетического машиностроения.

Во-вторых, в России после вступления в период СВО и санкций возникла необходимость разработки законодательства о национализации. Это законодательство должно отвечать не только текущим задачам (в том числе — передать бизнес государству, восстановить остановленное производство, сохранить рабочие места), но и позволить избежать негативных долгосрочных последствий для экономики и общества — таких как отток капитала и кадров, технологическое отставание, рост коррупции. Для создания законов нужно время, в том числе — на качественный анализ и прогноз их последствий для экономики, на изучение иностранного опыта таких действий.

В-третьих, следуя известной шутке (в которой — лишь доля шутки), что «только национализация позволяет ее бенефициарам нажиться больше, чем заработано на приватизации», нужно отметить, что «вынужденные» и «ускоренные» продажи частных активов государству, судя по опыту 2022–2023 годов, порождают ошибки и злоупотребления. Это выражается и в коррупционной составляющей сделок, и в принуждении собственников к продаже того, что по закону нельзя было или даже не имело экономического смысла национализировать. Однако следует учесть, что в странах с высокой коррупцией национализация часто преследует цель заставить владельцев дешево продать их собственность лояльному государству, «национальному бизнесу» или правящим группам.

Рассматривая сегодняшние процессы национализации, мы ставили цель оценить их возможные масштабы и экономические последствия для страны. Отечественная экономика переживет массовую национализацию, как и другие «кампании» по переделу собственности, в первую очередь — беспрецедентную приватизацию 1990-х. Однако начавшееся перераспределение собственности может не только позволить привлечь новые инвестиции в развитие национализированных компаний или «обогатить» некоторых новых собственников, но и негативно повлиять на рост экономики.

Для объективной оценки происходящих в России событий и прогноза их последствий на ближайшие несколько лет важно понять причины национализаций в сравнимых по экономическому развитию странах,

проанализировать факторы успеха или провала этих процессов. Поэтому структура изложения материала определяется необходимостью показать, какие инструменты использовались государствами в различных ситуациях и как это может происходить в России при разных сценариях развития.

Целью работы не был прогноз развития национализации в России в ближайшие годы. Однако ряд примеров целей и методов национализаций в других странах, применимые и к нашей стране с учетом ее особенностей, позволяют предложить обоснованные сценарии процессов начавшейся в 2022 году национализации.

ГЛАВА 1

Национализация как правовое и экономическое понятие

1.1. ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ

В законодательстве многих стран определено что такое национализация. Ее представляют как инструмент экономической политики, который используют для общественного блага.

В качестве определения национализации можно использовать следующее: «национализация» — по определению словаря Ушакова — это «изъятие имущества из частной собственности и обращение его в собственность государства». Однако давно известно, что в определенных политических системах различие между частной и государственной собственностью может стираться, в том числе — через «управление» государственной собственностью, через «частно-государственные партнерства» или публичные компании с большой долей государства, но фактическим контролем в руках у лояльного власти частного бизнеса. Поэтому для целей данного исследования мы бы хотели использовать несколько более широкий подход, включающий трактовку национализации также, как и:

- изъятие имущества с помощью государства (в том числе — принудительный выкуп) у иностранных собственников и передача его полностью или частично новым собственникам, являющимся гражданами этого государства;
- изъятие имущества для временного обращения его в собственность государства с целью последующей передачи «назначенным» государством новым частным собственникам (в том числе и иностранным).

Причины национализации могут быть объективными (назревший переход к новым экономическим отношениям или потребность в модернизации) или условно субъективными (война, выход из колониальной зависимости, перевороты и революции, перераспределение собственности вследствие смены элит).

Власти, решившие экспроприировать чужую собственность, могут ставить перед собой или декларировать обществу различные цели национализации:

- добиться социальной справедливости,
- покончить с наследием колониализма,
- распределить доходы от эксплуатации природных ресурсов в интересах своего народа,
- выйти из экономического кризиса, в том числе используя частную собственность более эффективно, чем ее нынешние владельцы,
- мобилизовать ресурсы для противостояния внешней угрозе.

Если истинными целями национализации и одновременно ее главными причинами является перераспределение собственности в интересах представителей власти и поддерживающих ее элит (буржуазных, военных, национальных, клановых и т. д.), то для общества целями национализации объявляется то, что больше всего подходит с учетом настроений в обществе и текущей политической ситуации.

Методы национализации, используемые для достижения поставленных целей, достаточно разнообразны, хотя главные различия между ними состоят в следующем:

- является ли изъятие собственности государством добровольным или принудительным для собственника и
- оплачивается ли собственность по рыночной цене, по цене, устанавливаемой властями, или оплачивается ли она вообще.

Национализация или передача в государственную собственность имущества частного сектора может осуществляться в одной из двух форм: конфискации (безвозмездной экспроприации) или реквизиции (полного или частичного выкупа).

Проводится национализация, как правило, на основании специального акта госоргана, имеющего право не только принимать законы, но и иногда менять Конституцию там, где она существует.

В случае национализации на основе «общепринятых международных правовых норм» собственнику активов теоретически должна выплачиваться справедливая компенсация. На практике это случается далеко не всегда. Точнее, трудно найти примеры таких действительно справедливых компенсаций, размеры которых при этом не выглядели бы как

обусловленные только интересами правящих элит (в том числе коррупцией).

На международном уровне право на национализацию закреплено в статье 2 «Хартии экономических прав и обязанностей государств» от 1974 г.: «Каждое государство имеет право национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность при условии выплаты соответствующей компенсации с учетом соответствующих законов и постановлений».

Право государства лишить то или иное лицо его собственности «в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом», признано Советом Европы в Европейской конвенции по правам человека.

По своим политическим характеристикам виды национализации можно также разделить на три типа альянса государства с заинтересованной частью общества, рассчитывающей на получение выгод от национализации:

- альянс власти с организованными трудовыми коллективами (в том числе — с независимыми профсоюзами и с политическими представителями рабочего класса),
- альянс власти с локальными владельцами бизнесов (в том числе — желающими устранить конкурентов),
- соглашение инициаторов национализации во власти с лояльной частью правящей элиты и/или правящей партии.

По экономическим (отраслевым) направлениям в развитых странах более всего национализацией бывают охвачены такие отрасли, как транспорт (железнодорожный и воздушный, в небольшой степени — морской, речной и автомобильный), автомобильная промышленность (в периоды рецессий) и банковский сектор (в периоды финансовых кризисов). Уже сложившийся в таких странах «положительный опыт» решения отраслевых и макроэкономических проблем путем выкупа собственности (чаще — кредиторской задолженности бизнеса) определяет деятельность политиков и законодателей, изображающих действия в интересах народа или, порой, действительно решающих проблемы экономики, ими же и созданные. В 21-м веке чаще всего это было нужно для легитимизации помощи банкам, которые, как правило, являются наиболее регулируемыми государством и плохо управляемыми и одновременно являются едва ли не самым коррумпированным сектором любой экономики.

Национализация в развивающихся странах, как правило, направлена на получение контроля над природными ресурсами как источниками природной ренты или объектами инфраструктуры. Наиболее известный пример такой национализации — Суэцкий канал. При этом в таких государствах обоснование и легитимизация передела собственности почти всегда связаны с «борьбой против засилья иностранных монополий и политики неокOLONиализма».

При этом нельзя воспринимать все национализации в развивающихся странах как экономически неэффективные, хотя они таковыми являются весьма часто. В результате национализации промышленных и других предприятий в таких странах, особенно в переходные периоды от колониального статуса к реальной независимости, создается государственный индустриальный сектор, который играет важную роль в становлении и развитии национальной экономики, в укреплении независимости государства, что может служить интересам большинства населения, а не только авторитарных коррумпированных элит.

Национализация в странах, подходящих к таким реформам разумно и на основе долгосрочной стратегии, чаще проводится с предоставлением достаточно справедливой компенсации прежним владельцам активов. В большинстве успешных с точки зрения результатов этих реформ стран после завоевания независимости были созданы государственные эмиссионные банки, регулирующие денежное обращение и осуществляющие политику правительства в области кредита. Такие банки могли играть важную роль в обеспечении выплат по долгосрочным обязательствам государства перед прежними собственниками национализированных активов.

Масштабы национализации в любой стране могут, с учетом размеров экономики, варьироваться от полной национализации всего крупного, среднего и — в некоторой степени — даже мелкого бизнеса до частичной национализации определенных отраслей или компаний. Далее мы рассмотрим, какими методами реализуются программы национализации, различающиеся по масштабам, то есть по охвату субъектов экономики и направленности на определенные виды бизнесов. Наиболее интересны для анализа, особенно применительно к текущей санкционной обстановке:

Точечная национализация, то есть экспроприация в пользу государства или его представителей определенных предприятий, важных для наполнения бюджета, работы ВПК, заработка элиты, функционирования инфраструктуры.