

ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК ФОРМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Назаров В.Л.

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

В статье рассматриваются роль и место приватизации как инструмента управления государственным имуществом. Показаны основные подходы к приватизации и ее виды. Дается ретроспективный анализ приватизации в России и ее влияния на ход экономических реформ.

The article examines the role of privatization as the tools of state property management. It shows the main points of view on the kinds of privatization. The author analyses the privatization in Russia and its influence on the transformation of Russian economics.

В условиях рыночных преобразований одной из основных проблем российской экономики является трансформация отношений собственности, реализуемая, в частности, посредством процесса приватизации. Следует отметить, что в ряде исследований общественная и частная собственность рассматриваются как антагонистические, что было наиболее распространено в экономической литературе советского периода. В рамках этого подхода, не только частные, но даже мелкие государственные промышленные предприятия признавались неприемлемыми. Тем не менее, существовала, хотя и в единичных работах противоположная точка зрения. Так, Кваша Я.Б. писал «Ошибочно полагать, что мелкие предприятия – это неизбежное зло, чужеродные включения в социалистическое хозяйство. Такая рецидивирующая оценка мелких и даже среднего размера предприятий на практике вырождалась в гигантоманию. ... Такая мелкая промышленность меньше всего нуждается в жестком государственном планировании, и ее целесообразно организовать в форме производственной кооперации, регулируемой государством преимущественно методами налогового обложения с долевым участием членов артелей в прибылях и убытках, со всеми правами вплоть до определения цен и со всей материальной ответственностью, вытекающей из такого правового положения» [1]. А именно этого государство не могло допустить. Если при имевшейся в то время системе информатизации государство могло более или менее успешно централизованно управлять десятками тысяч средних и крупных предприятий, то, естественно,

десятки миллионов мелких предприятий могли эффективно функционировать лишь на основе кооперации (частной собственности), выходя из сферы централизованного планирования и управления.

Второй подход (трудовой) на первый план выдвигает критерий «трудового» и «эксплуататорского» характера собственности. При этом понятие «трудовая собственность» является достаточно широким и может включать в себя, помимо общественной, и частную трудовую, и коллективную, и акционерную собственность.

Третий подход, который в соответствии с применяемым критерием можно назвать «субъектным», тяготеет к отождествлению частной и индивидуальной собственности безотносительно к типу и способу производства.

И, наконец, в соответствии с четвертым подходом негосударственная собственность является частной (хотя и не вся - отдельно выделяется кооперативная собственность), приватизация понимается как разгосударствление, т.е. переход средств производства из собственности государства в собственность пайщиков, акционеров, коллективов, индивидуальных владельцев, как сокращение государственного сектора.

Существует мнение, что приватизация является частью общей политики дерегулирования экономики, изменения соотношения государственного и негосударственного секторов. На наш взгляд, приватизация как раз является одной из весьма действенных форм, элементом государственного регулирования долговременного характера. В данном случае меняется не только форма собственности ряда предприятий и организаций, но и мотивация большинства предприятий, остающихся в государственной собственности. Происходит коммерциализация государственных предприятий, не подлежащих приватизации, проявляющаяся в том, что в условиях рынка они функционируют как субъекты предпринимательской деятельности, оставаясь в собственности государства как участника рынка.

Анализ процессов разгосударствления и приватизации дает возможность представить сущностное содержание последней как системы отношений по изменению формы собственности на средства производства (получения дохода) с государственной на частную (индивидуальную, паевую, акционерную) под

непосредственным воздействием и по инициативе государственных органов управления. В экономической литературе существует ряд определений приватизации, которые сохраняя ее сущностную основу (переход собственности из государственного владения в частную), тем не менее дают представление и о некоторых других сторонах ее действия. Так, в «Современном экономическом словаре» приватизация трактуется как процесс разгосударствления собственности, осуществляемый посредством продажи или безвозмездной передачи объектов государственной собственности в руки коллективов и частных лиц образованием на основе корпоративной, акционерной частной собственности [2]. И. Бернар и Ж.-К. Колли формулируют понятие приватизации как практики передачи в частный сектор (компаниям или частным лицам) государственных предприятий (что равносильно их денационализации) или смешанных компаний с преобладающим государственным участием [3]. Словарь по экономике К. Пасса, Б. Лоуза и Л. Дэвичаса дает определение приватизации как денационализации производства, которое передается из государственной собственности в частную [4].

В еще одной работе приватизация, рассматривается, скорее с юридической точки зрения, представляя собой процесс приобретения физическими или юридическими лицами права собственности на объекты, принадлежащие государству, осуществляемый путем безвозмездной передачи, либо продажи государственной собственности [5].

Наиболее короткое определение приватизации формулируется как переход государственного имущества в частый сектор экономики. Связь приватизации и разгосударствления заключается в том, что приватизация является следствием разгосударствлением собственности. Нужно отметить, что единого определения приватизации до сих пор не сложилось. В ряде работ западных авторов можно встретить такие определения как:

- переход прав собственности государства в пользу частных лиц (частного сектора) или смена государственной собственности на частную;
- полная продажа государственных предприятий частным лицам;
- продажа части активов;
- передача функций государственной собственности частному сектору

народного хозяйства с тем, чтобы распределение и взаимодействие ресурсов осуществлялось через рынок.

Законом Российской Федерации (ныне не действующим) [6] было сформулировано понятие «приватизация государственных и муниципальных предприятий», под которой понималось приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия; оборудования, зданий, сооружений, лицензий, патентов и других материальных и нематериальных активов предприятий (действующих и ликвидированных по решению органов, правомочных принимать такие решения от имени собственника); долей (паев, акций) государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ (товариществ); принадлежащих приватизируемым предприятиям долей (паев, акций) в капитале иных акционерных обществ (товариществ), а также совместных предприятий, коммерческих банков, ассоциаций, концернов, союзов и других объединений предприятий.

Разнообразные определения, тем не менее, едины в сути процесса: трансформация государственной собственности в частную на основе двух моделей: платной и бесплатной, а приватизация, как процесс, в конечном итоге, является одним из важнейших преобразований в ходе реформы при переходе к рынку и представляет из себя особую систему экономических отношений, возникающих в связи с изменением формы собственности

Основные доводы в пользу бесплатной приватизации сводятся к тому, что при тотальной государственной собственности (функционирующей под псевдонимом общенародной) каждый гражданин, являясь частицей общества, являлся совладельцем собственности (его труд вложен в создание «общенародной» собственности): т.е. проблема состоит в том, чтобы превратить его из формального (практически без прав распоряжения и использования собственности и дохода, приносимого ей) в реального собственника наделив его частью государственного имущества. Таким образом, должна возникнуть

мотивация к более производительному труду, экономии затрат, более рациональному использованию ограниченного объема ресурсов. В этом случае (и это показывает мировая практика) приватизация реализуется посредством системы наделения всех граждан особой формой ценной бумаги - приватизационными чеками - ваучерами.

В случае платной приватизации государственная собственность подлежит продаже по различным схемам, однако основной, как это опять же показала практика приватизации в развитых странах и странах с переходной экономикой, является продажа на аукционе за реальные деньги. При этом могут варьироваться лишь формы аукциона и условия допуска к нему. Сторонники данной формы приватизации не без оснований указывают, что только в этом случае появится эффективный собственник (то, что дается бесплатно, не ценится). Кроме того, использование методов платной приватизации приводит к увеличению доходной части бюджета.

Приватизация с одной стороны, стала элементом экономической реформы, основой радикальных преобразований, с другой, - инструментом государственного регулирования долговременного характера. В качестве основных целей приватизации в переходной экономике можно выделить:

- экономическая (повышение эффективности функционирования народного хозяйства);
- фискальная (увеличение доходов государственного бюджета за счет продажи государственного имущества в частные руки);
- социальная (обеспечение социального консенсуса);
- перераспределение экономических основ власти.

Следует отметить, что представленные цели в определенной степени противоречивы. Так, например, повышение эффективности функционирования предприятий непосредственно связано с минимизацией затрат на производство и реализацию продукции, как важнейшей составляющей ее конкурентоспособности. В то же время, учитывая экономическую природу затрат предприятие не может снижать затраты на сырье и материалы ниже определенного уровня, определяемого конструкцией и технологией производства продукции, но достаточно гибко может варьировать уровнем заработной платы или количеством

занятых, что вступает в противоречие с интересами работающих. Далее, доходы от приватизации, поступающие в бюджет, конечны и материализуются только в определенном периоде. Дальнейшие доходы бюджета могут быть связаны с противоположным процессом, когда государство за определенную сумму покупает низкорентабельное предприятие и, инвестирует его реструктуризацию, повышая конкурентоспособность, и в дальнейшем реализует акции предприятия на фондовом рынке.

Основными критериями выбора способа приватизации, если говорить о предприятиях, остаются отраслевая принадлежность, размер предприятия, учет принципов социальной справедливости и приоритета трудового коллектива, демонополизация, необходимость сохранения профиля предприятия и его производственного потенциала, эффективная деятельность предприятия, привлечение инвестиций. Названные критерии обусловили следующие основные способы приватизации - акционирование (с закрытой подпиской или продажей акций); продажа предприятий и имущества по коммерческому или инвестиционному конкурсу (на аукционе); выкуп арендованного имущества; банкротство.

На основе опыта стран с рыночной экономикой и с экономикой переходного периода можно сформулировать ряд принципов, лежащих в основе приватизации:

- приватизация не является догмой, государственная собственность необходима как дополнение к рыночному механизму;
- приватизации должны предшествовать реструктуризация и обоснованная демонополизация;
- изменение структуры собственности должно носить постепенный характер;
- обязательными условиями приватизации должны быть новые, инвестиции, совершенствование управления, сохранение определенного уровня занятости и социального обеспечения;
- приватизация должна проводиться с учетом национальной безопасности;
- процесс приватизации должен быть обоснованным и прозрачным.

Приватизация важна не сама по себе, а как один из полюсов системы

«приватизация-национализация» - двух возможных методов государственного воздействия на формирование экономической структуры общества.

Различные способы приватизации приводят к передаче государственного имущества в частную собственность, однако реальная приватизация происходит при продаже предприятия. Преобразование предприятия в акционерное общество можно назвать формальной приватизацией, поскольку после выкупа акций бывшего государственного предприятия членами трудового коллектива часть акций остаются в государственной собственности, и требуется определенной для выкупа их другими инвесторами.

К сожалению, резкий переход к акционированию крупных предприятий произошел без их предварительной реорганизации и коммерциализации, что не позволило увязать задачи приватизации и демонополизации. Следует учитывать, что проблему демонополизации удастся решить не во всех отраслях народного хозяйства и не только методами разукрупнения. Взаимосвязь приватизации и демонополизации настолько сложна, что использование разрешенных программой приватизации методов приводило к разрушению сложившихся отраслевых производственных и научно-производственных комплексов при выходе из них структурных подразделений. Действительно, промышленность СССР строилась на приоритете крупного производства, что предполагало высокий уровень концентрации (табл. 1). В то же время в условиях плановой экономики крупные предприятия, по сути являвшиеся монополистами, практически не могли использовать монопольную силу. Система предполагала, что предприятие-потребитель прикреплялось к соответствующему предприятию-поставщику и именно от него получало продукцию. Поставщик, объемы поставок, цена и качество продукции – все регламентировалось в рамках народнохозяйственных, отраслевых планов, планов предприятий и объединений. Переход к рынку изменил условия функционирования большинства предприятий, позволив им реализовать монопольные преимущества.

Следует еще раз отметить, что цели приватизации противоречивы. Например, рост доходов бюджета не может быть обеспечен при продаже имущества на инвестиционных торгах, предполагающих передачу средств не

государству, а предприятию. Явные противоречия существуют между принципами социальной справедливости и экономической эффективности.

Таблица 1

Группировка промышленных предприятий СССР и России
по численности работающих (% к итогу) [7,8,9]

Число работающих, чел.	Число предприятий			Объем продукции			Среднегодовая численность промышленно-производственного персонала		
	По годам								
	1964	1987	1995	1964	1987	1995	1964	1987	1995
До 200 чел	48,9	46,7	91,8	1,3	0,1	9,5	7,4	5,3	17,7
201 – 500	25,2	23,8	4,3	2,6	0,4	10,0	13,5	9,4	12,3
501 и выше	25,9	29,5	3,9	96,1	99,5	80,5	79,1	85,3	70,0

Важным средством и результатом приватизации является перераспределение доходов и имущества. Однако приватизация имущества, капитала вовсе не означает равноценную приватизацию доходов. Последняя происходит как благодаря изменениям в структуре собственности, так и одновременному изменению (в результате приватизации) уровня и структуры цен.

Проведение приватизационных мероприятий в России до сих пор сталкивается с рядом препятствий, возникших при переходе к рыночной экономике. Основным является то, что масштаб предполагаемых преобразований был несопоставим с аналогичными процессами в других странах. Практически отсутствовала инфраструктура рынка капиталов. Резкий спад производства значительно усложнил оценку потенциала низкорентабельных предприятий. Наблюдалась нехватка финансовых средств у населения. Все это, в определенной степени, объясняет неэквивалентность продажи государственного имущества и необходимость установления привилегий для различных групп населения.

Приватизация является важнейшим инструментом институциональной политики, и ее осуществление ведет к формированию новой социально-экономической структуры народного хозяйства. Именно приватизация сделала реформы необратимыми, поскольку возврат к существовавшему положению

затронул бы интересы миллионов людей.

В российской концепции приватизации была сделана попытка совместить разнонаправленные подходы: соблюдение интересов трудовых коллективов приватизируемых предприятий и реализация задач народной приватизации с учетом принципа социальной справедливости при распределении государственной собственности. Преобладавший на начальном этапе приватизации механизм закрытой подписки и чековых аукционов совмещал эти подходы.

Массовое преобразование государственных предприятий в акционерные общества создало возможность развития фондового рынка в Российской Федерации. Были сняты ограничения на продажу акций, приобретенных работниками предприятий на трудовых льготных условиях. Отмена трехлетнего моратория на продажу акций способствовала выбору второго варианта акционирования большинством трудовых коллективов. Важное значение для приобретения дальнейшей самостоятельности приватизированными предприятиями имело принятие законодательных актов о продаже земельных участков.

Приватизацию, в этой связи, необходимо рассматривать как компонент системы экономической трансформации общества. Как говорилось выше, приватизация - это процесс перевода на различных условиях государственной собственности в собственность частных (физических) лиц или любых негосударственных субъектов (например, организаций). Иными словами, любое разгосударствление в обществе с огосударствлением собственности, должно быть признано приватизацией. Однако чтобы приватизация оказалась содержательным процессом и привела к формированию подлинно рыночной экономики, необходимы не только разгосударствление, но и создание рыночной среды, адекватной частной собственности на средства производства. С этой точки зрения процесс приватизации шире просто разгосударствления и может рассматриваться как процесс перехода к рыночной экономике.

Литература

1. Кваша Я.Б. Концентрация производства и мелкая промышленность /Вопросы оптимального размера предприятий в промышленности СССР. – М.: Наука, 1968.
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Старобудцева Е.В. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997.
3. Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология.: В 2-х т. - Т.П: Пер. с фр. – М.: Международные отношения, 1994.
4. Словарь по экономике. Пер. с англ. Под ред. П.А. Ватника. СПб.: Экономическая школа, 1998.
5. Золотогоров В.Г. Экономика: Энциклопедический словарь.- 2- изд. стереотип. - Мн.: Книжный дом., 2004.
6. Закон Российской Федерации от 3 июля 1991 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации".
7. Народное хозяйство СССР в 1965 г. Стат.сборник. – М.: Статистика, 1966.
8. Народное хозяйство СССР в 1987 г. Стат.сборник. – М.:Финансы и статистика, 1988.
9. Россия в цифрах: Крат. стат. сб. /Госкомстат России. – М.: Финансы и статистика, 1997.