В.Л.Маран,
заместитель мэра Сургута

ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Основным содержанием российских экономических реформ 1990-х гг. явилось фактическое изменение отношений собственности. Объективным основанием этого изменения еще во времена СССР стала неэффективная экономическая система даже как система экономического монополизма. Последний существует и в странах с развитой рыночной экономикой. Однако качественное отличие российские эксперты видят в том, что в этих странах он всегда был связан именно и исключительно с концентрацией производства, в то время как в СССР с весьма узкой предметной специализацией производства[1].

Так, по данным Б.Г.Румянцева[2] и Н.Ш.Цукановой[3], в ходе экономических реформ еще советского периода 50–80-х гг. (в частности, кампании 70-х гг. по созданию концентрирующих производство и сужающих специализацию производственных объединений) неизменной сохранялась ситуация, когда в СССР уже к началу 1990-х гг. лишь на одном предприятии производилось 1800 наименований различных видов продукции, между тем как свыше 1100 предприятий были абсолютными монополистами в производстве своей продукции. Производство многих важнейших видов продукции было отдано 2–3 промышленным гигантам. Так, из 19 основных видов кузнечно-прессовых машин 9 выпускались на одном предприятии, 6 – на двух и 4 – на трех предприятиях. 80% выпуска холодильников было сосредоточено на четырех предприятиях, морозильников – на трех, на трех же предприятиях концентрировалось производство 75% переносных телевизоров.

Перед нами картина крайней неспециализированности производства, т. е. заведомо неэффективной экономики. В современных условиях высокотехнологичного производства не может одно пред-

[1] См.: *Городецкий А.Е., Задирако И.М., Павленко Ю.Г.* Демонополизация и развитие конкуренции в российской экономике // Государственное регулирование экономики в современных условиях. М., 1997. Т. 1. С. 143.

[2] См.: *Румянцев Б.Г.* Конкурентная стратегия в условиях рыночной экономики // Социология власти. 1997. № 2. С. 127.

[3] См.: *Цуканова Н.Ш.* Структура товарных рынков и конкурентная политика в переходной экономике // Законодательство и экономика. 1995. Вып. 3–4. С. 6.

приятие выпускать 1800 наименований различных видов продукции – такая «всеядность» обязательно связана с низкой технологической культурой в производстве каждого вида изделия, т. е. с некачественным производством. Не случайно вектор неспециализированности в советской модели экономического реформирования оказался связанным с вектором централизации-концентрации производства. Оба вектора определили развитие советской экономики 50–80-х гг. в направлении, прямо противоположном мировому социально-экономическому развитию, а именно – усиления монополизма. Поэтому сложившиеся условия российского старта реформ 90-х гг. объективно требовали глубоких структурных преобразований национальной экономики, причем в сторону не «вообще» рыночной экономики, но системы *экономического федерализма,* патронируемой институтами федеративного государства.

Перед Россией начала 90-х гг. стояла приоритетная задача выхода из того монополистического тупика, в каком объективно пребывала экономика страны. Именно на это ключевое обстоятельство обращают внимание российские специалисты, подчеркивая, что страна не имела иной альтернативы, как только осуществить широкие приватизационные мероприятия, однако это не было самоцелью. Так, читаем в одном источнике: «Следует учитывать... что реформы по либерализации российской экономики были предприняты без серьезной трансформации экономических основ монопольных структур и при отсутствии системы антимонопольного регулирования и контроля... Задача создания рыночной экономики в первую очередь предполагает борьбу с монополизмом, мешающим проявлению рыночного механизма, и создание конкурентных условий. При такой постановке вопроса эта задача превращается в задачу первостепенной важности. Ибо при отсутствии монополии каждое предприятие при его полной хозяйственной самостоятельности может быть поставлено и фактически ставится в конкурентные условия независимо от формы собственности. Вопрос о приватизации обоснованно возникает тогда, когда государственное предприятие оказывается неконкурентоспособным при прочих равных условиях, с учетом приобретения навыков функционирования в условиях нормального рынка»[1].

Заметим, что в отношении приватизации источник указывает на специфическую и весьма важную технологическую функцию в условиях становления современной системы хозяйствования, где приватизационный инструмент призван эффективно укреплять далеко не

[1] *Минервин И.Г.* Проблема монополии в переходной экономике. Предисловие // Экономические и социальные проблемы России: Проблемно-тематический сборник. М., 1999. С. 6–7.

столько институт частной собственности, сколько (и главным образом) рынок-конкуренцию. Это соответствует задачам экономического федерализма, который, развивая систему акционерного капитала, тем самым не дает привилегии ни одной форме собственности.

Таким образом, положение России в начале 1990-х гг. как страны со сверхмонополизированной государством социально-экономической системой определялось необходимостью ее разгосударствления. Только через приватизацию как введение рынка всех форм собственности можно было заложить основу для системы экономического федерализма. Дело в том, что экономический федерализм – это не любой рынок, но рынок, освобожденный от каких бы то ни было центров власти, где все экономические субъекты, частные, общественные, государственные и смешанные собственники действуют по единым по правилам равных для всех условий конкуренции.

В России, по экспертным оценкам, масштабная и быстрая приватизация не создала современной системы отношений собственности на основе рыночного равноправия всех форм собственности. Такое неэффективное проведение приватизации эксперты считают основным технологическим «проколом» российских реформ, видя в нем причину всех слабостей пореформенной экономики страны.

Показательно, что приватизация рассматривается специалистами как инструмент повышения эффективности управления государственной собственностью. Она используется не для того, чтобы лишить государство права собственника, а для более эффективного распоряжения конкретной государственной собственностью. Другое дело: государство, по своей сути, неэффективный собственник. Поэтому и был сформулирован важнейший принцип социальной рыночной экономики: рынок там, где возможно, а государство – там, где необходимо. Эффективное государство – то, которое занимает не «маленькую», не «большую», но именно необходимую территорию. Приватизация не вправе эту территорию сужать, но и национализация не вправе эту территорию расширять. Систему экономического федерализма можно определить и как систему высокой компетентности и профессионализма в управлении, когда решения о приватизации или национализации принимаются отдельно по каждой конкретной ситуации и руководствуются исключительным соображением, станет ли в данном конкретном случае управление собственностью более эффективным.

Между тем анализ российской приватизации показывает нарушение фактически всех требований, предъявляемых сегодня к приватизационным мерам, которые должны:

– не вести к росту коррупции;

– не давать чрезмерных преимуществ какой-либо группе и обеспечивать выигрыш государству и обществу;

– способствовать росту эффективности за счет обновления управления, если это необходимо, и реструктуризации, а в некоторых случаях – закрытия неэффективных подразделений;

– обеспечивать сохранение прежнего руководства предприятий, если оно достаточно компетентно, но не вести к превращению его в фактических владельцев, что часто происходит, особенно при рассеивании выпускаемых акций;

– поощрять инвестиции, особенно иностранные, в новые компании или конкурирующие предприятия;

– не умалять приоритетности стимулирования создания новых предприятий;

– способствовать развитию рыночной инфраструктуры;

– вносить вклад в укрепление демократии[1].

Специалисты выделяют российские особенности приватизации, которая «имеет реальные, объективно присущие ей цели, заключающиеся в создании условий для формирования:

– «критической массы» реальных собственников;

– конкурентной среды;

– мотивационного механизма воспроизводства и эффективного использования всех форм собственности и общественного продукта;

– инновационного и инвестиционного климата;

– рациональных систем бюджетного финансирования и кредитования;

– материальных условий социального обеспечения и социальной защиты всех слоев населения»[2].

Тот же источник, разграничивая категории «разгосударствление» и «приватизация», дает понять, что в России была проведена такая приватизация, которая не стала элементом разгосударствления, т. е. не сопровождалась разгосударствлением – институциональной реформой в отношениях собственности, нацеленной на реальную демократизацию всей экономической системы, реальную персонификацию (субъективизацию) и дебюрократизацию всех форм собственности[3].

Авторы российской приватизации защищают свое детище, выдвигая в книге «Приватизируя Россию» аргумент, что приватизация – это не что иное, как работа единых во всем мире экономических принципов и что Россия, как и весь мир, состоит из «экономических людей», которые хотят быть собственниками и поэтому не могут не принимать соответствующих перемен. Однако данный аргумент, на

---

[1] См.: *Голдман М.* Приватизация в России: можно ли исправить допущенные ошибки? // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 4. С. 23.

[2] *Половинкин П.Д., Савченко А.В.* Основы управления государственной собственностью в России. Проблемы теории и практики. М., 2000. С. 69.

[3] См. там же. С. 71.

наш взгляд, отождествляет приватизацию с разгосударствлением как институциональной (структурной) реформой. Критики же российской приватизации как раз и указывают, что в стране проведена приватизация без соответствующей структурной реформы отношений собственности. Иными словами, приватизация не привела к демократизации отношений собственности, и система собственности в России, хотя и сменила «вывеску», продолжает оставаться недемократичной, непрозрачной системой отношений власти.

Отечественные критики российской приватизации, на наш взгляд, точно ставят проблему, указывая на необходимость «восстановления в нашей стране института собственности в целом... Основу этого института составляет свобода перераспределения имущественных прав между различными субъектами хозяйственной деятельности. Каждый субъект хозяйствования должен быть наделен четко определенными правами и иметь возможность свободно передавать их любому другому лицу (физическому или юридическому)... Без соблюдения этой правовой нормы институт собственности просто не существует... Что действительно должно быть сделано в первую очередь – это разделение экономической и политической власти. Без института собственности, т. е. четкого правового определения и защиты имущественных прав и процедур их передачи в процессах предпринимательской деятельности, такая задача неразрешима»[1].

По мнению экспертов, принципы оформления в России института собственности должны включать:

– конституционное закрепление значительной доли ресурсов в форме коллективного достояния российского общества (национального имущества);

– открытый конкурентно-рыночный режим хозяйственной эксплуатации национального имущества на основе его аренды, обеспечивающий необходимый уровень доходности этого имущества;

– установленное законом присвоение в пользу всех граждан России части предпринимательского дохода и всей ренты от коммерческой эксплуатации национального имущества в качестве главного экономического источника фонда социальных гарантий.

Первые попытки внести рыночные элементы в централизованную командную экономику были предприняты еще в рамках СССР.

[1] См.: Управление социально-экономическим развитием России: Концепции, цели, механизмы / Под ред. Д.С.Львова, А.Г.Поршнева. М., 2002. С. 218–219. См. также: *Львов Д.С., Гребенников В.Г., Зотов В.В., Пресняков В.Ф.* Как лучше распорядиться собственностью // Вопросы экономики. 1995. № 9; *Голубов А.И., Гребенников В.Г., Львов Д.С.* Двухсекторная предпринимательская экономика как путь к формированию благоприятного инвестиционного климата в России // Экономическая наука в современной России. 1998. № 4.

В результате принятия Законов об индивидуальной трудовой деятельности (1986 г.), кооперации (1987 г.), государственном предприятии (1987 г.) и аренде (1988 г.) в СССР зародилось новое предпринимательское движение. И уже к концу 1990 г. в 245 тыс. действующих кооперативов было занято более 6 млн человек[1].

Разгосударствление развивалось сначала «снизу», вне государственных программ, по инициативе самих экономических акторов. Первая попытка государственного управления этим процессом была предпринята летом 1989 г. К этому времени при Совете Министров СССР создается Комиссия по экономической реформе, которую возглавил Л.Абалкин. Ее задача состояла в выработке программы перехода к регулируемой рыночной экономике. Идеи программы материализовались в постановлениях Совета Министров СССР (1990 г.).

Положение «Об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью» открывало возможность для реорганизации отраслевых органов управления. В 1990–1991 гг. 20 отраслевых министерств и ведомств были ликвидированы, а на их базе созданы объединения, ассоциации и концерны. Первыми в этом списке были образованные в соответствии с правительственным решением Газпром и «Агрохим». Снабженческие органы (госснабы) преобразовывались в биржи и совместные предприятия. Параллельно с реорганизацией министерств и ведомств на базе их финансовых управлений создавались коммерческие банки. Отделения бывших специализированных банков преобразовывались в самостоятельные коммерческие банки: 1/5 существующих в России частных банков была создана в результате реорганизации специализированных банков, 1/5 – руководителями отраслей и крупных предприятий[2].

Следующая серия государственных мер была направлена на акционирование крупных предприятий. В начале 1990-х гг. проводятся эксперименты в области акционирования (Балтийское морское пароходство, Саратовский авиационный завод и др.). Первым в этом списке был автомобильный гигант КамАЗ, акционированный по решению Совета Министров СССР в 1990 г. Экономическая реформа и начавшаяся массовая приватизация способствовали расширению границ предпринимательской деятельности. В течение 1992 г. в частную собственность перешло 46 тыс. предприятий различных отраслей. К началу 1993 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 400 тыс. товариществ, 200 тыс. индивидуальных и частных предприятий, 150 тыс. кооперативов, почти 200 тыс. акционерных обществ, 12 тыс. ассоциаций, концернов и консорциумов[3].

[1] См.: Экономика и жизнь. 1991. № 20. С. 12.
[2] См.: Известия. 1994. 2 июля; Экономика и жизнь. 1993. № 4. С. 13.
[3] См.: Экономика и жизнь. 1993. №4. С. 13.

К концу 1993 г. в стране было приватизировано уже около 70% всех государственных предприятий в сфере торговли и услуг – так называемая малая приватизация. В сфере большой приватизации из 4,8 тыс. крупнейших предприятий 32% прошли регистрацию как акционерные общества. В 1993 г. в негосударственном секторе экономики работало 30 млн человек, или около половины всех занятых в народном хозяйстве[1]. Начались структурные сдвиги в российской экономике. Первыми на путь реструктуризации вступили предприятия газовой и нефтяной промышленности. В 1993 г. государственный концерн Газпром был акционирован. С 1992 по 1995 г. формировались вертикально интегрированные нефтяные компании. Аналогичные процессы наметились и в космической отрасли, авиастроении, цветной металлургии. Несколько позже, в 1995–1996 гг., происходила реструктуризация в отраслях, работающих на внутренний рынок (пищевая, текстильная, химическая промышленность). Одновременно окреп банковский сектор, в котором наряду с трансформировавшимися государственными банками начали успешно работать новые коммерческие банки. Период с 1995 г. и до лета 1998 г. протекал под знаком создания в России финансово-промышленных групп (ФПГ), первые из которых появились еще в 1993–1994 г. По мере постепенного преодоления кризисного состояния в российской экономике наблюдается резкий рост количества слияний и поглощений в различных отраслях промышленности, а также повышение уровня концентрации на финансовом рынке.

В сентябре 1999 г. Правительство России приняло Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Однако цели развития государственного сектора экономики, изложенные в ней, не нашли полного отражения в плане развития государственного и муниципального секторов экономики. Тем не менее Правительство предприняло некоторые шаги по исправлению ситуации: были внесены изменения в методологию определения состава государственного сектора экономики; в план развития госсектора на 2001 г. включены показатели финансово-хозяйственной деятельности не только государственных унитарных предприятий и учреждений, акционерных обществ, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находится в федеральной собственности, но и дочерних компаний и предприятий, входящих в холдинги, головная компания которых имеет государственный пакет акций, превышающий 50%. Подобное нововведение позволяет оценить масштабы государственного сектора и в существенной мере коснется предприятий ТЭК, алмазо-золотодобывающей про-

[1] См.: Деловой мир. 1994. 31 дек. С. 1.

мышленности, отрасли связи. Это даст возможность точнее контролировать финансовые потоки на предприятиях, пакеты акций которых принадлежат государству.

Наряду с Концепцией в регионах также приняты нормативные документы по управлению собственностью. В частности, проект концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города до 2005 г. был одобрен постановлением правительства Москвы от 26 октября 1999 г. №977.

В результате преобразования отношений собственности в Российской Федерации число приватизированных предприятий к началу 2002 г. составило свыше 66% от общего количества государственных предприятий по состоянию на начало приватизации. Около 90% объема промышленной продукции в сегодняшней России производится в негосударственном секторе экономики, главным образом на крупных корпоративных предприятиях. Вместе с тем, по оценке специалистов, «под контролем государства находятся не менее 50% активов и соответственно не менее 50% выпуска ВВП... Так что, учитывая другие каналы влияния государства, о российской экономике можно говорить как об экономике государственной, несмотря на проведенные рыночные реформы»[1].

При этом государственный сектор новой российской экономики составляют такие организационные формы, как государственные унитарные предприятия (ГУЛ); акционерные общества с государственным участием; бюджетные учреждения.

Так, к концу 2001 г. насчитывалось 9394 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) с числом занятых 3,65 млн человек и основными фондами в размере 4863,1 млрд руб. Эксперты рассматривают ГУЛ, как «переходную форму от советского хозрасчетного предприятия либо к казенному предприятию, смета которого консолидирована в бюджет, либо к одному из типов хозяйственных обществ (ОАО, ЗАО, паевое товарищество и т. п.)»[2], подчеркивая свойственную этой форме неопределенность прав собственности и контроля. Действительно, руководитель унитарного предприятия, назначаемый собственником или его уполномоченным органом, подотчетен не собранию трудового коллектива, а собственнику или уполномоченному им органу. То есть ни руководитель, ни трудовой коллектив ГУЛ не обладают правом реального управления таким предприятием, которое как собственность уходит «в тень». Это показательный пример уровня и качества управления

[1] *Ясин Е.* Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Вопросы экономики. 2002. № 11. С. 18.

[2] Там же.

государственной собственностью. Тем более что эксперты подтверждают: до настоящего времени между федеральными органами исполнительной власти четко не разделены функции по управлению унитарными предприятиями и нет координации. Отсутствуют: постоянные функции менеджмента государственной собственности, связанные с ее воспроизводством; должный уровень межведомственной координации действий по обеспечению контроля за эффективностью управления государственным имуществом; контроль за деятельностью руководителей федеральных государственных предприятий и мониторинг результатов финансово-хозяйственной деятельности.

В результате до сих пор:

– не определены цели деятельности каждого предприятия;

– отсутствуют единые принципы управления государственной собственностью в отраслях национальной экономики;

– нет реестра экономической эффективности деятельности предприятий;

– не заключены контракты с руководителями более 5% предприятий, а имеющиеся не предусматривают ответственность руководителей за результаты деятельности;

– учредительные документы более чем 80% предприятий не соответствуют Гражданскому кодексу Российской Федерации[1].

Правда, в октябре 2002 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который устраняет некоторые недостатки в правовом обеспечении деятельности ГУЛ. Но для многих специалистов естественным решением представляется ликвидация ГУЛ как самостоятельной формы хозяйственных организаций – из-за ее неэффективности.

Из приведенных данных видна устойчивая тенденция к сокращению количества приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций. Это можно объяснить, главным образом, завершением процесса массовой приватизации, акционирования предприятий нефтяной отрасли, металлургического комплекса, морского и речного транспорта, которые являются наиболее привлекательными для инвесторов. В то же время у менеджмента отсутствует заинтересованность в проведении приватизации, что объясняется наличием в гражданском законодательстве права хозяйственного ведения, которое практически выводит унитарные предприятия из-под эффективного контроля государства.

---

[1] См.: *Половинкин П.Д., Савченко А.В.* Основы управления государственной собственностью в России. Проблемы теории и практики. С. 117–118.

Таблица 1

Относительные показатели эффективности государственного и негосударственного секторов промышленности в 2000 году[1]

Отрасль	Производительность труда секторов		Фондоотдача секторов	
	государственного	негосударственного	государственного	негосударственного
Промышленность в целом	68,7	105,6	84,9	102,0
Электроэнергетика	89,4	101,2	131,0	97,6
Топливная промышленность	28,7	111,2	81,3	109,9
Черная металлургия	45,6	103,3	66,7	101,4
Цветная металлургия	93.4	101,3	59,3	115,9
Машиностроение и металлообработка	96,3	101,0	101,5	99,6
Легкая	79,0	101,4	87,5	100,7
Пищевая	71,0	103,0	53,2	106,6
Медицинская	86,3	103,1	67,8	109,8

Таблица 2

Динамика приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций[2]

Предприятия	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Количество приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, организаций в том числе:	21 905	10 152	4997	2743	2129	1536	2274	2287
в Федеральной собственности	5685	1875	928	374	264	104	170	125

Однако несмотря на полученные результаты в области преобразования отношений собственности в Российской Федерации сохраняется значительный потенциал для дальнейшей приватизации. В этой связи экспертное мнение приветствует программу приватизации на 2002–2003 гг., предусматривающую продажу 1012 ГУП (в результате слияний, присоединений и ликвидации их число должно сократить-

[1] См.: Законодательство и экономика. 2002. № 12. С. 8.

[2] См.: Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2001 году. 2002. Март. С. 88.

ся еще на 1500 единиц), но считает, что темпы ликвидации ГУЛ, в том числе с преобразованием их в казенные предприятия или акционерные общества, можно было бы существенно ускорить. Что касается акционерных обществ с государственным участием, то в стране на начало 2002 г. насчитывалось 4606 таких хозяйственных обществ (с долей государства в них более 50%). Между тем смешанная частно-государственная акционерная собственность, выбранная в качестве основной формы собственности для обеспечения процессов приватизации, в России оказалась крайне удобной лишь для всевозможных махинаций. Государство остается самым крупным собственником-аутсайдером, владеющим примерно 10% всего акционерного капитала. Оно сохраняет за собой значительные пакеты акций в базовых отраслях (топливной, электроэнергетике, нефтехимии). У него есть возможность влиять на принимаемые решения на многих предприятиях, где право «вето» закреплено за государством благодаря наличию у него так называемой золотой акции. Однако при этом государство играет наименьшую роль в борьбе за контроль над предприятиями, по существу, передало свою собственность в полное распоряжение управленцев и частных акционеров. Это связано с тем, что в ходе реформ оно не выработало целевой стратегии воздействия на производство на основе государственного предпринимательства, а также не имеет аппарата, с помощью которого могло бы осуществлять эту деятельность.

Но так неэффективно ведет себя государство на федеральном уровне. На региональном же и местном уровне власть создает иную проблему: подменяет эффективное государственное предпринимательство весьма энергичным административным вмешательством в работу предприятий и распределение собственности. Речь идет о стремлении региональных и местных властей к захвату собственности через приобретение пакетов акций компаний.

Государству предстоит совершенствовать участие своих представителей в акционерных обществах и повышать эффективность управления находящимися в государственной собственности акциями. Ему следует вести постоянную управленческую работу с каждым предприятием и многими акционерными обществами в части определения управленческих функций, порядка отчетности руководителей, налаживания мониторинга финансово-хозяйственной деятельности предприятий, создания реестра показателей экономической эффективности, проведения конкурсного отбора аудиторских организаций для оказания помощи в решении задач по контролю за крупнейшими предприятиями, уточнение уставов предприятий.