

ПРИВАТИЗАЦИЯ И СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ*

Уно К.

(Япония)

Предлагается преобразование государственных предприятий в независимые корпорации, работающие на условиях самофинансирования. При этом государство остается собственником акций. Идея корпорации рассматривается как быстрый путь создания фирм, совместимых с рыночной экономикой. Банковская система также должна временно оставаться в руках государства, но предоставлять ссуды на коммерческой основе и вести жесткую кредитную политику.

Приватизация предприятий и создание системы коммерческих банков являются важнейшими задачами при переходе к рынку. В других экономиках институты частной собственности складывались веками, советской же предстоит пройти этот путь за несколько лет. При постановке этой проблемы приходится сталкиваться с тем, что подходы, которые могли бы получить широкое признание западных экономистов, неприменимы для некоторых сторон. Кроме того, существующие рыночные экономики предлагают на выбор различные модели отношений собственности, особенно в рамках корпораций с высокой капиталоемкостью производства.

При корпоратизации (т.е. преобразовании государственных предприятий в корпорации), приводящей к независимости крупных предприятий, работающих на условиях самофинансирования, государство все еще остается собственником акций. Идея же корпоратизации была предложена А. Каном и М. Пекком как относительно быстрый путь создания фирм, совместимых с рыночной системой. Конечной целью, однако, является приватизация. Первая часть статьи посвящена тому, как ее осуществить.

Аналогично банковская система также должна временно оставаться в руках государства, но предоставлять ссуды на коммерческой основе и проводить жесткую кредитную политику. И здесь конечной целью является приватизация системы с четким разделением центрального и коммерческих банков. Этому посвящена вторая часть.

Сохранение государства в качестве собственника, как применительно к крупным государственным предприятиям, так и к банковской системе, является временной мерой, выбранной лишь потому, что это представляется единственным путем для быстрого возникновения рыночных институтов.

Это решение не свободно от недостатков, и все же оно лучше, чем задержка реформы до того момента, как будет завершен более длительный процесс приватизации. Приватизация же необходима, так как только частные владельцы могут обеспе-

*Группа зарубежных экономистов подготовила к печати книгу "Что делать? Советская экономика на пути к рынку" под ред. М. Пекка и Т. Ричардсона (США), в которой выдвигаются конкретные предложения о мерах по проведению в СССР экономической реформы. Мы публикуем (с некоторыми сокращениями) с любезного согласия авторов и редакторов книги перевод одной из глав, написанной японским экономистом К. Уно. Редакция надеется, что она представит интерес для наших читателей в плане сопоставления предложенной автором программы перехода к рыночной экономике с реальным процессом этого перехода.

Автор выражает признательность Б. Фридману, Л.М. Григорьеву, Р. Литану и М. Пекку за сделанные ими ценные замечания.

чить прочную основу для самофинансирования и независимости в управлении, ибо они кровно заинтересованы в долговременном финансовом благополучии своих фирм. Частная собственность создает охранительный барьер между предприятием и государством, делая предприятие ответственным лишь перед рынком.

Конечно, в различных странах с рыночной экономикой были и есть отдельные хорошо работающие государственные предприятия, но это — исключение, и появляются они лишь при высокой доле частного сектора. Едва ли Советский Союз можно отнести к подобному типу стран. Для государственных предприятий более типична ситуация, когда они подвергаются политическому давлению, и это вынуждает их поступаться своими интересами, связанными с получением прибыли, а именно на этих интересах основана рыночная система. 1980-е годы были ознаменованы крупными акциями по преобразованию государственных предприятий в частные корпорации. Наиболее яркими примерами являются осуществленная правительством М. Тэтчер приватизация большинства национализированных британских предприятий, а также аналогичные меры, принятые правительством Японии.

Приватизация как цель советской экономической реформы единодушно признана всеми экономистами, с которыми автору довелось сотрудничать. Спорным остается лишь вопрос о путях, которыми можно было бы эффективно и справедливо осуществить приватизацию.

1. ПРИВАТИЗАЦИЯ КРУПНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Речь пойдет о крупнейших промышленных предприятиях, не относящихся к оборонному сектору, которые в настоящее время находятся в ведении союзных министерств. Каждое из них располагает фондами стоимостью свыше 200 млн. руб. (см. табл. 1).

Таблица 1

Распределение промышленных предприятий по объему основных фондов [1]

Объем фондов предприятий, млн. руб.	Примерное число предприятий	Приблизительная общая стоимость фондов предприятий данной группы, млрд. руб.	Подчинение
Свыше 200	600	360	Союзное
50–200	1600	165	”
10–50	6230	147	Союзно-республиканское
Прочие	38400	95	Республиканско-местное

Примечание. Фонды оцениваются по их остаточной стоимости.

Имеются еще 200 подобных предприятий оборонной промышленности со своими специфическими проблемами, поскольку основным потребителем их продукции является государство. Мы не будем заниматься ими и сосредоточим внимание на тех предприятиях, которые потенциально более ориентированы на рынок.

Остановимся на крупных предприятиях, потому что их приватизация наиболее сложна по сравнению с мелкими, относящимися к легкой промышленности, торговле, сфере услуг. Этих последних — тысячи (см. табл. 2); некоторые из них достаточно большие, однако в основном все они — не крупные магазины. Мелкие предприятия могут быть приватизированы путем широкой аукционной продажи или сданы в аренду с правом последующего выкупа. Особые проблемы возникают с приватизацией в тех отраслях, где существует естественная монополия — транспорт и связь, а также в сельском хозяйстве. Поскольку деятельность таких монополий необходимо регулировать даже в случае приватизации, последнюю можно отложить на более позднее время. В сельском хозяйстве она проводится методами, аналогичными тем, которые должны использоваться в мелком бизнесе и сфере услуг.

Как показывает табл. 1, имеется множество предприятий промежуточного размера. Наши замечания по поводу крупнейших четырехсот предприятий приложимы и к

самым большим из тех, которые входят в среднюю группу, а соображения, касающиеся мелких предприятий, касаются и небольших из этой же группы. Опыт покажет, где должна проходить разграничительная линия между указанными двумя категориями.

Приватизация крупных предприятий требует наличия ряда предпосылок.

1. *Собственность.* Необходимо четко знать, к какому уровню государственного управления — союзному, республиканскому или местному — относится рассматриваемое предприятие. Возможно и разделение капитала конкретной корпорации между этими уровнями, однако процесс приватизации должен контролироваться только органами какого-либо одного из них, что позволит избежать конфликтов, способных его затормозить. Решение по поводу того, какого уровня орган должен стать первоначальным

Таблица 2

Распределение государственных магазинов по размерам
торговой площади [1]

Торговая площадь, м ²	Доля магазинов данной группы в их общем количестве, %
До 30	17,4
31—50	20,5
51—100	27,3
101—400	28,1
401—1000	5,9
1001—3500	0,7
Свыше 3500	0,1
Итого	100,0

собственником данного предприятия, является по сути политическим. Важно, чтобы оно гарантировало реальное осуществление приватизации.

2. *Демонополизация.* Многие отрасли советской экономики имеют высокую концентрацию производства, поэтому проблема преодоления власти монополий сохранится и после отмены централизованного планирования. Демонополизация должна предшествовать приватизации, так как в противном случае акционеры фирм, пользующихся слишком большой властью на рынке, будут пытаться воспрепятствовать осуществлению политики, направленной на создание нормальных условий для конкуренции. Более того, нерешительность проведения предусмотренных программ демонополизации затормозит процесс приватизации.

3. *Гарантии прав собственности и возможности передачи капитала.* Граждане, владеющие акциями приватизированных предприятий, должны быть уверены, что их капитал не будет вновь экспроприирован. Им нужно дать гарантии свободного распоряжения своим капиталом, иначе их собственность не будет истинной. В частности, они должны иметь неограниченное право перепродажи этих акций любому, кто предложит за них приемлемую цену.

4. *Закон о банкротстве.* Одновременно с процессом приватизации необходимо принять Закон о банкротстве. С утверждением принципа, в соответствии с которым предприятия должны покрывать издержки за счет доходов от своей деятельности, исчезнут основания для сохранения убыточных предприятий. Следует отметить, что сегодня в Советском Союзе не только отсутствуют акции, выпущенные частными лицами, но нет и частного долга. То, что записано как долги в бухгалтерских книгах, является попросту накопленными трансфертами от одних государственных субъектов к другим. Нужно также принять законы, защищающие права сторон при заключении контрактов.

5. *Система счетоводства.* Ввиду того что страны мира становятся все более открытыми и бизнес выходит за пределы национальных границ, практику счетоводства в Совет-

Сводный баланс существующей в настоящее время в СССР банковской системы
(декабрь 1990 г.*)

Актив	млрд. руб.	Пассив	млрд. руб.
Кредиты правительству	524,9	Вклады населения	380,2
Кредиты предприятиям	367,4	Вклады предприятий	235,8
Кредиты населению	10,6	Денежные средства в обращении	133,0
		Прочие пассивы (средства в расчетах между предприятиями и банками, промежуточные счета бюджета и т.д.)	153,9
Итого:	902,9	Итого:	902,9

* Рассчитано автором по [6].

ском Союзе нужно перестроить так, чтобы она соответствовала международным стандартам. Это позволит потенциальным владельцам — как отечественным, так и зарубежным — быть информированными относительно финансового положения той или иной компании. Такая информация необходима акционерам для того, чтобы они могли действительно быть собственниками и контролировать деятельность администрации.

6. *Налоги на прибыли корпораций.* Эти налоги должны быть едиными для всех отраслей и предприятий и обеспечивать сохранение стимулов к извлечению прибыли. Приемлемой представляется ставка в 50% от прибыли корпораций. В Советском Союзе сейчас зачастую взимаются так называемые налоги на "сверхприбыль", ставки которых достигают до 90%. Если это оправдано при жестко контролируемых и искаженных ценах, когда прибыль не является достоверным показателем эффективности, то отмена регулирования цен лишает подобную практику всяких оснований.

Корпоратизация и распределение акций. Как уже отмечалось, корпоратизация создает основу для приватизации, преобразуя крупные государственные предприятия в акционерные компании.

В результате приватизации акционерами могут стать менеджеры предприятий, трудовые коллективы, финансовые институты, отдельные лица, иностранные инвесторы и иметь различные доли в общей стоимости акций.

Органы по управлению государственным имуществом (ОУГИ) будут первоначальным собственником акционерного капитала. Они должны распределить акции предприятий (при наличии предпосылок, о которых говорилось выше). Это вызовет сложности, так как ОУГИ предстоит отречься от власти, что обычно идет вразрез со стремлениями любой организации. По-видимому, не существует никакого способа побудить ОУГИ к приватизации, кроме политического давления. Кампании по приватизации государственных предприятий в индустриально развитых странах Запады были результатом именно политического процесса, а не инициативой самих этих предприятий. Можно было бы ввести премии (возможно, в форме акций) для руководителей ОУГИ, однако это — только дополнение к мерам чисто политического характера.

Другой проблемой является неравенство стартового финансового положения предприятий в период проведения корпоратизации. Некоторые фирмы имеют крупные долги, другие — немалые по величине чистые активы, в основном в форме банковских депозитов. Суммы, о которых идет речь, довольно велики: в конце 1990 г. задолженность предприятий составляла около 370 млрд. руб., а общее сальдо балансов предприятий — около 135 млрд. руб. (см. табл. 3). Текущее распределение этих долгов и чистых активов между предприятиями в значительной мере отражает распределение дотаций и соотношение между ценами (жестко контролируемыми). Цены установлены центральными плановыми органами исходя из среднеотраслевых затрат.

Предприятия, затраты которых превышают среднеотраслевые, получают дотации и специальные ссуды, а те, у кого они ниже, должны часть прибыли отдавать в бюджет. Нынешнее финансовое состояние предприятий мало связано с их потенциальной жизнеспособностью в рыночной системе. Оставить без пересмотра долги предприятий значило бы ухудшить их положение, а многих из них вообще поставить на грань банкротства. Следовательно, необходимо списание их прошлой задолженности, чтобы они могли начать "с чистого листа".

На другом полюсе находятся предприятия, имеющие значительное положительное сальдо активов и пассивов, которые дают им возможность действовать в условиях жестких бюджетных ограничений. Мы предлагаем аннулировать не только долги, но и депозиты предприятий, подлежащих корпоратизации, оставив им лишь основные фонды и оборотные средства. (При этом все еще есть определенная возможность смягчения бюджетных ограничений для предприятий, имеющих большие материальные запасы, которые могут быть пущены в распродажу. Однако решить вопрос об изъятии излишков практически невозможно, так как трудно определить, какие запасы действительно излишние, а какие — необходимые.)

Раздача или продажа акций? Одним из важнейших является вопрос о том, должны ли ОУГИ проводить приватизацию контролируемых ими корпораций путем раздачи акций широким слоям населения или просто их продавать.

Экономисты не единодушны в том, какому из подходов следует отдать предпочтение. Польша, ЧСФР и Болгария выступают за бесплатную раздачу акций, в то время как в Венгрии и в бывшей ГДР предполагается их продажа.

Бесплатная раздача акций подкрепляется следующими аргументами.

1. Цель акционирования состоит не только в приватизации, но и в том, чтобы добиться лояльного отношения населения к осуществляемым реформам. Каждый гражданин, который является акционером, способствует достижению этой цели. Продажа акций приведет к появлению лишь относительно немногочисленного слоя акционеров.

2. В Советском Союзе, где различия в материальной обеспеченности людей довольно велики, продажа акций привела бы к крайне неравномерному их распределению. Это создало бы весьма неблагоприятную ситуацию, так как население знает, что многие из крупных состояний нажиты незаконными путями.

3. При бесплатном распределении акций нет необходимости в проведении оценки фондов. Никто не знает их стоимости, и всякая установленная на них цена была бы в высшей степени произвольной. Если идти этим путем, то стоимость акционерного капитала определится сразу же после отмены централизованного ценообразования, как только появятся данные о рентабельности фирмы.

Приватизацию через раздачу акций можно осуществлять с использованием вместо ОУГИ посредников, которые распределяли бы акции среди населения, или же создать инвестиционные фонды (от 10 до 50) для развития конкуренции. Эти фонды получали бы доходы в виде дивидендов на имеющиеся у них акции предприятий и в свою очередь выплачивали бы дивиденды держателям акций этих же фондов. Население в таком случае получит право свободно перемещать свои средства между инвестиционными фондами, так как последние со временем могли бы устанавливать для своих акционеров различные ставки дохода и определять степень риска. В какой-то момент, когда уже будут рынки капиталов, фонды смогут распродать свои акции, передав вырученные средства населению.

Многие из участников группы по изучению рынков и капиталов на конференции в Шопроне (Венгрия) склонялись в пользу бесплатной раздачи акций. Несмотря на указанные преимущества этого подхода, мы все же сомневаемся в его достоинствах по следующим причинам.

1. Вероятно, многие люди быстро продадут принадлежащие им акции инвестиционных фондов по очень низким ценам. Поэтому стадия, когда каждый гражданин является акционером, окажется промежуточной, и в конечном счете акционерный капитал попадет в руки тех, кто располагает большим количеством денег. Окончательное рас-

пределение акций будет весьма сильно отличаться от того случая, если бы они были распроданы с самого начала.

2. Советский Союз — огромная страна с населением свыше 300 млн. человек. Чисто технические проблемы, связанные с распространением информации и распределением акций, представляются практически неразрешимыми, особенно если учесть, что многие поселения в сельской местности не имеют регулярно действующей связи.

3. Выдача сертификатов на долю в капитале не выглядит эффективным способом для внедрения понятия частной собственности в сознание людей. Листок бумаги, удостоверяющий факт владения малой долей имущества крупного предприятия в отдаленном городе, для многих не будет иметь никакого значения.

Понятие частной собственности усваивается гораздо лучше, если поощрять инвестиции граждан в мелкие предприятия местного значения или в строительство собственного жилья. Это верно прежде всего потому, что половина населения имеет образование менее 10 классов средней школы, и, кроме того, отсутствует традиция акционирования собственности. Помимо сказанного, чрезмерное распространение акций может привести к тому, что наибольшими возможностями контроля за фирмами воспользуются менеджеры.

4. Бесплатная раздача акций окажется дополнительной мерой к "рублевому прессу", увеличивая объем платежных средств у населения. Если оно будет рассматривать акции как эквивалент денег, то лишь усилится инфляция. Для ее ослабления, а также для защиты людей от мошенничества, которое из-за их неопытности может получить широкое распространение в начальный период, в отдельных случаях следует выдавать им именные акции с запрещением передавать их другим лицам в течение первых трех лет. Однако такое ограничение легко обойти, кроме того, оно противоречит тому, что население должно получить на руки некие ценности.

5. Раздача акций в дальнейшем поставит перед политиками ряд проблем. Во-первых, намного легче нарушить монополию, которой обладают временно действующие ОУГИ, чем ту, которой будут обладать частные акционеры. Последние скорее всего станут бороться против этого политическими средствами, так как сильно заинтересованы в сохранении монопольных прибылей для своих фирм. Во-вторых, по аналогичным причинам, проще либерализовать внешнюю торговлю пока производители внутри страны находятся под контролем ОУГИ. Наконец, опять-таки в силу тех же самых причин политического характера, любые мероприятия по охране окружающей среды было бы легче проводить в условиях временного контроля со стороны ОУГИ.

Продавать акции можно и на открытых аукционах. Покупателями выступают частные лица, менеджеры, трудовые коллективы, целые предприятия, банки и финансовые институты. Информация, включая финансовую, о предстоящих аукционах должна распространяться заблаговременно и широко. В противном случае акции будут скупаться теми, кто имеет больше возможностей получить информацию, что заставит усомниться в справедливости данной процедуры.

При продаже акций с аукциона имущество корпораций, вероятно, будет приобретаться по очень низким ценам. По оценкам, приведенным в [2], остаточная стоимость основных фондов промышленности составляет 469 млрд. руб. Вряд ли население может тратить на инвестиции больше, чем 50—60 млрд. руб. в год, и эти средства скорее всего пойдут на покупку мелких предприятий и жилья, а не на покупку акций корпораций. Лишь незначительные средства могут быть потрачены на акции даже при наличии льгот для иностранных и отечественных частных инвесторов.

Мы предлагаем продавать акции крупных предприятий за несколько лет. Меньше проблем возникнет, если это сделать по договорным ценам — реализовать 10—20% акций ежегодно, чем если разом пустить в продажу все фонды промышленности. По мере накопления опыта и налаживания регулярного предоставления корпорациями сведений о доходах, аукционная стоимость акций будет приближаться к цене, которая отражает долговременную оценку предприятия. Одним из важных источников спроса на акции могут стать другие предприятия, которые рассматривают акции как хороший способ инвестирования доходов. Поставщики, субконтрагенты и крупные потре-

бители продукции могут также пожелать быть акционерами, если они имеют долгосрочные интересы, связанные с данной фирмой. Такое явление весьма распространено в некоторых рыночных экономиках, особенно в Японии.

Трудность этого подхода в том, что процесс приватизации растягивается во времени. Вспомним, однако, что главный объект данного процесса — крупнейшие предприятия. Мы полагаем, что сектор мелкого бизнеса будет приватизирован без особых осложнений, и, таким образом, в обществе сложится нормальное отношение к частной собственности.

Передача предприятий в собственность трудовых коллективов и менеджеров — альтернатива аукционной продаже акций или их бесплатной раздаче населению. Выделение пакетов акций этим группам может оказаться фактором, который будет способствовать отождествлению личных интересов с долговременным благополучием фирмы. Трудовому коллективу можно было бы выделить безвозмездно или за плату со скидкой порядка 10% акций любого предприятия.

Менеджерам следует предоставить при распределении акций еще большие привилегии, чтобы стимулировать их эффективную работу. Одним из путей к этому является выделение менеджерам акций не ранее, чем через три года после того, как выяснится, что предприятие работает рентабельно. Эти акции будут прибавкой к их жалованью.

Несмотря на множество доводов в пользу выделения пакетов акций трудовым коллективам и менеджерам, существуют серьезные возражения против того, чтобы какая-либо из этих групп занимала доминирующее положение. Работники, как правило, очень заинтересованы в заработной плате, и потому предпочитают немедленное ее увеличение за счет сокращения расходов на капитальные вложения, а также исследования и разработки. Так, например, оказалась в значительной мере несостоятельной попытка введения системы рабочего самоуправления в Югославии. Администрация также прежде всего заинтересована в размерах жалованья и премий, а не в долговременном благополучии фирмы.

Мы хотим подчеркнуть, что для осуществления производственной деятельности, соединения труда и капитала и извлечения выгоды от использования новых технологий и рыночной конъюнктуры совершенно необходима функция предпринимателя. Эта особая функция не может выполняться теми, кто имеет интересы, отличные от целей данной фирмы. Роль предпринимателя существенна в соблюдении принципов самофинансирования, независимости предприятия и подчиненности его рынку. В рыночных экономиках, однако, функция предпринимателя все в большей мере выполняется не отдельными лицами, а институтами, такими, как банки, инвестиционные тресты, и другими институциональными инвесторами.

Против доминирующей роли администрации и трудового коллектива как собственников акций можно выдвинуть и соображения, вытекающие из принципа социальной справедливости. Имеющийся ныне капитал предприятий образовался в значительной мере как следствие жертв всего советского общества, вынуждаемого ограничивать потребление. Предоставить право собственности на результаты всех прошлых инвестиций тем, кто теперь оказался в составе администрации или трудового коллектива данного предприятия, значило бы игнорировать тот факт, что вложения в народное хозяйство осуществлялись широкими массами граждан страны. В особенно благоприятной ситуации будут лица, занятые в наиболее рентабельных отраслях.

Аналогичная проблема возникла в Польше и Венгрии, где менеджеры государственных фирм намеревались продать предприятия либо иностранцам, либо самим себе. Спонтанная приватизация в духе "номенклатурного капитализма" вызвала резко негативную реакцию общества.

Мы отдаем предпочтение продаже акций по сравнению с другими методами приватизации несмотря на то, что ее осуществление потребует значительного времени. В [2] сделано предположение, что через пять лет после начала приватизации 40% фондов будут все еще оставаться в руках государства, и даже такую оценку следует считать оптимистичной. Конечно, процесс пойдет довольно медленно, однако это все же лучше, чем поспешная и непродуманная приватизация.

Полагаем, что наше предложение полностью согласуется со следующими словами С.С. Шаталина: "Фундаментально важным является то обстоятельство, что государство не может и не должно раздавать свое имущество, не получая никакой компенсации. Имущество следует зарабатывать, так как люди не верят в бесплатную собственность и не ценят ее в полной мере" [2, с. iii].

Управление корпорациями и роль акционеров. В условиях крупной корпорации существует проблема контроля акционеров за деятельностью администрации. Число акционеров велико и каждый располагает относительно малой долей в общей собственности. Ни у кого из них нет стимулов или власти, чтобы осуществлять надзор или контроль за деятельностью менеджеров корпорации. Акционеры избирают директоров, которые, в свою очередь, назначают штатных менеджеров, однако в условиях разобщенности избирателей именно менеджеры могут оказывать решающее влияние на выбор директоров.

Иногда цели и интересы менеджеров вступают в противоречие с целями акционеров. Наиболее часто возникает конфликт из-за вознаграждения менеджеров: они заинтересованы в его высоких размерах, а акционеры согласны на повышение оплаты лишь в той мере, в какой это способствует увеличению долговременных прибылей корпорации. Другой типичный конфликт — когда акционеры хотят заменить находящихся у руководства менеджеров. Разногласия более деликатного свойства появляются в связи с проблемой роста корпорации: менеджеры часто заинтересованы в нем ради увеличения своей власти и престижа, в то время как акционеры — только в том случае, если он приводит к увеличению долговременной стоимости фирмы.

Экономисты называют проблему контроля акционеров за деятельностью менеджеров "хозяин—агент". Акционеры рассматриваются как "хозяева", которые нанимают "агента" — менеджера для управления корпорацией с условием, чтобы он действовал в их интересах. Вопрос состоит в том, насколько "хозяин" может обеспечить выполнение этого условия.

Защита интересов акционеров не является лишь частным делом самих акционеров. Общество, живущее в условиях рыночной системы, требует, чтобы корпорации реагировали на сигналы рынка и способствовали достижению социальных целей экономического роста и повышению эффективности. Основа рыночной экономики состоит в том, что корпорации являются институтами, ориентированными на максимизацию прибыли, и акционеры стремятся к ее соблюдению. Эта проблема — не чисто академическая, рожденная в умах экономистов, она постоянно находится в центре внимания законодателей и инвесторов.

Западные экономисты предложили несколько путей ее решения. Один из них — наиболее распространенный — установление зависимости размеров вознаграждения менеджеров от прибыльности фирмы. Близким к нему служит принятие менеджеров в число акционеров (об этом уже говорилось выше).

Часто, однако, можно слышать, что эти способы неэффективны, особенно когда возникает вопрос о замене неудовлетворительно работающих менеджеров. Разобщенные акционеры не имеют достаточной власти или стимулов, чтобы организовать кампанию по перевыборам директоров и замене менеджеров. Возможное решение состоит в том, чтобы иметь в кампании доминирующего акционера, который один располагал бы пакетом акций, достаточным для того, чтобы оказывать решающее влияние на подбор кадров высшей администрации. Для этого не требуется иметь контрольный пакет акций, 20—30% от их общей стоимости вполне могут обеспечить такую власть. В западных странах доминирующими акционерами часто выступают лица, обладающие крупными состояниями (нередко полученными по наследству), которые к тому же могут увеличивать свой капитал за счет кредитов. Вряд ли в Советском Союзе найдется много таких людей, а те, которые есть, пока что не слишком склонны заявлять о себе открыто.

Другим способом является контроль через "блокхолдеров", т.е. лиц, располагающих пакетами в 5% и более акций корпорации. Их пакеты достаточно велики для того, чтобы они были заинтересованы в тщательном контроле за деятельностью менеджеров

и при необходимости принимали меры для их смещения. В отличие от доминирующих акционеров, блокхолдерам для осуществления контроля приходится объединиться с другими акционерами.

И снова аналогичный вопрос: откуда возьмется блокхолдеры в Советском Союзе? Ведь для этого все же необходимо иметь значительный капитал, хотя и меньший, чем тот, который нужен для обладания контрольным пакетом акций. Одна из возможностей состоит в том, что ОУГИ, созданные на различных уровнях управления, могли бы действовать как конкурирующие блокхолдеры. Многочисленные и конкурирующие между собой ОУГИ, как акционеры, обеспечивали бы контроль друг за другом. Например, всесоюзный ОУГИ получает 40% акций фирмы, республиканский — 20%, ОУГИ местного уровня — 15%, а оставшаяся часть выделяется трудовому коллективу и администрации.

Институциональные инвесторы (инвестиционные фонды, банки, другие корпорации, пенсионные фонды и страховые компании) также могут выполнять некоторые функции блокхолдеров по контролю и надзору, даже если у каждого из них — меньший процент акций. По сравнению с отдельными лицами, институциональные инвесторы все же имеют более крупные пакеты акций и, следовательно, заинтересованы в профессионально осуществляемом надзоре за корпорациями, в которые они вложили средства. Кроме того, их основная деятельность — инвестиционная, и успех инвесторов определяется тем, насколько эффективно она осуществляется.

Институциональные инвесторы играют важную роль в рыночных экономиках. В США им принадлежат 58% всего акционерного капитала страны, в Японии — 73% [3]. Потребуются годы, чтобы создать сравнимую по размерам группу институциональных инвесторов в Советском Союзе. Есть, однако два их типа, которые могли бы развиваться относительно быстро: банки и инвестиционные фонды. После некоторых преобразований институциональными инвесторами могут стать существующие государственные банки. Можно, например, разрешить им приобретать акции на аукционах, однако при этом установить два условия: никакой банк не может иметь более 5% акций данной корпорации, и ни один из них не вкладывает в акции более 10% от общей суммы своих активов. Необходимость этих ограничений обусловлена тем, что вложения в акции связаны с риском, и важно, чтобы банки диверсифицировали их с целью уменьшения опасности банкротства. Следует также позаботиться и о том, чтобы банки не стали слишком могущественными. Такие ограничения действуют в Японии, а схожие с ними — во многих других странах с рыночной экономикой. Отметим, впрочем, что в Германии банки являются главными держателями акций, и при этом никаких особых проблем не возникает.

Другой тип институциональных инвесторов, широко распространенный в рыночной экономике, который может быть создан достаточно быстро, это инвестиционные фонды. Они представляют собой фирмы, активно продающие свои акции отдельным лицам и институтам и, в свою очередь, вкладывающие вырученные деньги в акции различных корпораций. За счет получаемых по ним дивидендов инвестиционные фонды выплачивают дивиденды своим акционерам. Такие финансовые посредники привлекательны для многих граждан, поскольку их небольшие вложения могут быть распределены между многими предприятиями, и решения об этом принимают профессионалы. Они приносят пользу обществу, так как создают стимул к тщательному контролю за деятельностью крупных корпораций. Инвестиционные фонды могут быть созданы по мере того, как будут предлагаться к продаже акции крупных корпораций, без каких-либо специальных решений или стимулов. Важно, однако, подготовить соответствующие законы.

Наконец, Советскому Союзу понадобится фондовая биржа, на которой как отдельные лица, так и институты смогут покупать и продавать акции. Регулярная публикация данных о курсах акций также открывает возможность контроля за деятельностью корпораций.

Все же не следует преувеличивать важность контроля акционеров за менеджерами. Экономика большинства стран Запада достаточно хорошо функционирует при наличии

множества крупных корпораций, контролируемых менеджерами и не имеющих доминирующего акционера. Так, в 1963 г. 169 из 200 крупнейших корпораций США находились всецело под контролем менеджеров*. Сюда входят такие известные компании как "ИБМ", "Дженерал моторз" и "АТТ". Если по продукту, выпускаемому фирмой, на рынке существует конкуренция, то ее менеджеры вынуждены стремиться к максимизации прибыли просто для того, чтобы обеспечить долговременное выживание фирмы. Неудивительно, что проведенные исследования выявляют либо отсутствие статистически значимого различия, либо небольшое отличие рентабельности фирм, всецело контролируемых менеджерами от фирм с аналогичными характеристиками, но контролируемых акционерами [5].

Мы всегда подчеркивали важность конкуренции. Ведь главная цель приватизации состоит в том, чтобы вывести крупные корпорации из-под прямого контроля государства и сделать их восприимчивыми к воздействию конкурентного рынка.

II. СОЗДАНИЕ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

В рыночной экономике банковская система предоставляет кредит предприятиям и обеспечивает макроэкономическое равновесие. Эти две функции отведены различным учреждениям, образующим эту систему. Первый ее ярус составляет центральный банк, второй — коммерческие банки. Такая иерархия необходима и советской экономике. Центральный банк будет определять денежную политику, контролируя деятельность коммерческих банков, а они — принимать вклады от лиц и предприятий и давать кредиты (прежде всего предприятиям).

Рассмотрим в качестве исходной советскую банковскую систему по состоянию на лето 1990 г. Такой выбор позволяет выделить ключевые проблемы. Затем проанализируем изменения, внесенные законами о банковской деятельности, которые были приняты в декабре 1990 г., и сравним их с нашими рекомендациями.

В последнее время советская банковская система состояла из Госбанка СССР, являвшегося главным, и ряда специализированных: Промстройбанка, Жилсоцбанка, Агробанка, Внешэкономбанка и Сбербанка. Только последний принимал вклады от населения.

Создание центрального банка. Госбанк, пожалуй, единственный кандидат на роль центрального банка, специализированные же могли бы стать коммерческими банками.

Независимость Госбанка от правительства должна быть закреплена соответствующим законом, поскольку денежная политика имеет жизненно важное значение в рыночной экономике**. Руководство центрального банка должно обладать свободной денежной политикой, чтобы избежать двух зол — инфляции и спада. Банк не может быть пассивным инструментом финансирования любого дефицита, создаваемого правительством.

В Советском Союзе помимо этого есть еще одна проблема: надо ли каждой республике иметь свой собственный центральный банк? Федеральная резервная система (ФРС) — центральный банк США — состоит из 12 отдельных банков. Однако денежная политика в значительной степени определяется так называемым Комитетом открытого рынка, в состав которого входят восемь членов центрального правления ФРС в Вашингтоне и пять, избираемых из числа директоров этих 12 банков. Вопрос о том, должен ли

* См. [4]. Поглощения корпораций и распродажи, проведенные менеджерами в 1980-е годы, привели к уменьшению числа тех крупных корпораций, которые с 1963 г. полностью контролировались менеджерами. Однако и по сей день их число достаточно велико.

** Следует кое-что пояснить. Ни один из западных центральных банков не работает в условиях полного отсутствия контроля со стороны правительства, однако все они пользуются большей независимостью по сравнению с правительственными органами, степень которой неодинакова в разных странах. Например, центральные банки Англии и Франции менее зависимы от правительства, чем в Германии и США.

быть один центральный банк, как в Японии и большинстве стран Запада, или группа банков, как в США, является, по существу, политическим.

В любом случае необходимы единая денежная политика и единая валюта. Ведь если в одних республиках будут установлены более низкие ставки процента за кредит, то это вызовет наплыв желающих получить ссуды, тем самым облегчатся условия их выдачи и в других республиках. Отдельные страны могут проводить разную денежную политику, но это возможно только при наличии в каждой из них своей валюты, и тогда различия нивелируются путем изменения валютных курсов.

Единая валюта и общий рынок товаров и услуг — важное преимущество советской экономики. Как известно, именно крупномасштабный общий рынок в США обусловил многие экономические успехи этой страны, когда обширная зона свободной торговли позволила создать высокопроизводительные специализированные предприятия. Европейскому экономическому сообществу понадобилось немало трудных лет для организации подобного рынка.

Создание коммерческих банков. Как уже говорилось, наиболее перспективными кандидатами на роль коммерческих банков являются указанные выше специализированные банки. Мы полагаем, что они должны подвергнуться тому же процессу корпоратизации, который предусмотрен и для других учреждений. Их следует преобразовать в акционерные компании, начальными держателями акций которых будут ОУГИ. Прежние специализированные банки нужно разделить на ряд более мелких, чтобы они конкурировали между собой (так же надо поступить и с крупными промышленными объединениями при корпоратизации). Они должны стать независимыми и работать на принципах самофинансирования. Как и в случае других корпораций, акции коммерческих банков в конечном счете можно продать с аукциона всем желающим.

Даже в условиях полного контроля со стороны ОУГИ целью коммерческих банков останется максимизация прибыли. Так как в обозримой перспективе другие финансовые институты в Советском Союзе не будут играть заметной роли, считать коммерческие банки следует главным источником кредитования предприятий — как их расходов на инвестиции, так и затрат на нужды текущего производства. Кредиты предприятиям должны предоставляться под проценты, соответствующие рыночным ставкам и скорректированные с учетом риска. Нужно отменить государственные дотации на погашение кредитов, так как после либерализации цен такие меры будут лишены смысла.

В средне- и долгосрочной перспективе основной капитал Советского Союза необходимо увеличить. В частности, понадобятся инвестиции в повышение производительности труда. Учитывая эту острую потребность в капитальных вложениях, отдельные наблюдатели высказываются за введение системы их рационализации, когда некоторые ссуды будут выдаваться под проценты, более низкие по сравнению с рыночными, в соответствии с приоритетами правительства. Однако в Советском Союзе такой метод открывает дверь централизованному планированию.

Другой функцией коммерческих банков является прием вкладов населения и предприятий. Как будет показано, ставка процента по вкладам должна быть достаточно высокой, чтобы стимулировать их приток и не допускать массового снятия денег.

Контроль центрального банка за вновь учреждаемыми коммерческими банками. Показатели действовавшей до реформы банковской системы приведены в табл. 3, которая представляет собой сводный баланс Госбанка и всех специализированных банков, поскольку вся эта система действует как один банк под управлением Госбанка. Табл. 3 показывает, что свыше половины активов приходилось на кредиты правительству и предназначалось для покрытия дефицита государственного бюджета. Этот "пресс" государственного долга затрудняет переход к новой банковской системе. Мы предлагаем следующий подход к решению проблемы.

Наглядно он представлен в табл. 4 — в части, относящейся к центральному банку, и табл. 5 — к коммерческим банкам. Обе таблицы содержат перечни статей актива и пассива для каждого уровня двухъярусной системы. Численные значения по соответствующим позициям привести невозможно, так как они будут зависеть от поведения населения и предприятий в переходный период.

Баланс центрального банка в двухъярусной банковской системе

Актив	Пассив
Задолженность правительства	Деньги в обращении
Ссуды, выданные коммерческим банкам	Резервные вклады коммерческих банков
Ссуды, выданные ОУГИ на приобретение акций коммерческих банков	Облигации, выданные коммерческим банкам

Таблица 5

Баланс коммерческих банков в двухъярусной банковской системе

Актив	Пассив
Резервные вклады в центральном банке	Старые вклады населения (их сохранность гарантирована государством)
Новые ссуды предприятиям	Новые вклады предприятий
Облигации центрального банка	Новые вклады населения (их сохранность не гарантирована)
Акционерный капитал	Ссуды, полученные от центрального банка

Центральный банк должен иметь три статьи актива (табл. 4). Первая — прошлая задолженность правительства, по которой следует установить очень низкий процент, чтобы избежать существенного увеличения размера выплачиваемых процентов и, следовательно, роста бюджетного дефицита. Вторая статья должна показывать общую сумму ссуд, выданных коммерческим банкам. Изменение ставки процента по этим ссудам было бы одним из инструментов проведения денежной политики центральным банком. Повышение этой ставки вызвало бы увеличение коммерческими банками своих ставок процента за кредит (сжатие его), тогда как ее понижение сделало бы этот кредит более доступным. Третья статья актива центрального банка отражает ссуды, полученные ОУГИ на приобретение акций коммерческих банков.

Центральный банк имеет три статьи пассива. Первая — деньги в обращении, вторая — резервные вклады коммерческих банков. Изменяя нормы обязательных резервов для коммерческих банков, он может ужесточать или облегчать условия кредита, предоставляемого последним. Третья статья — облигации, которые центральный банк выпускает для покрытия государственного долга и которые продаются коммерческим банкам, предоставляя им возможность получения дохода. Продавая и выкупая эти облигации у коммерческих банков, центральный банк приобретает еще один способ воздействия на кредитную политику коммерческих банков. Подобного рода сделки обычно называют операциями на открытом рынке. Облигации будут соответствовать лишь части старого государственного долга, показанного в балансе центрального банка. Их назначение — дать коммерческим банкам средства и доход в ходе корпоратизации.

Две статьи совокупного актива вновь создаваемых коммерческих банков соответствуют пассиву центрального банка: резервным вкладам и облигациям (табл. 5). Новые кредиты предприятиям будут предоставляться для пополнения оборотных средств и долгосрочных инвестиций. Значительная часть этих заемных средств в свою очередь пойдет на увеличение вкладов в банковскую систему. Как кредиты, так и депозиты, показанные в табл. 5, являются новыми, поскольку старые долги и вклады аннулируются в начале корпоратизации (см. выше).

Статья "Акционерный капитал" в табл. 5 означает, что коммерческие банки должны иметь обеспечение в виде акций ("подушку" из акций) в размере, по крайней мере, 8% суммы их депозитов. Начальными собственниками акций будут ОУГИ, которые для их приобретения должны получить ссуды от центрального банка. В ходе привати-

зации коммерческих банков ОУГИ распродадут эти акции и за счет полученной выручки смогут погасить свою задолженность центральному банку.

Трудным является вопрос об уже сделанных вкладах населения. Когда будут введены свободные цены и появятся товары, возможно, начнется отток вкладов для их покупки, а также для оплаты услуг. Инфляционные ожидания еще больше подхлестнут этот процесс. Новым коммерческим банкам в этом случае понадобятся кредиты центрального банка для покрытия потребности в наличных деньгах. Центральный банк, в свою очередь, будет вынужден печатать деньги, чтобы удовлетворить спрос коммерческих банков.

Это — денежная сторона предполагаемого скачка цен после их либерализации. При всем его инфляционном характере мы рекомендуем смириться с его последствиями, равно как и с оттоком вкладов.

Необходимо, однако, свести к минимуму масштабы "утечки" вкладов населения. Для этой цели мы предлагаем освободить ставки процента как по ссудам, так и по вкладам, что даст положительные значения реальных ставок, т.е. номинальных ставок без учета темпа инфляции. Конечно, фактором, определяющим ставки процента, будет денежная политика центрального банка, а именно, назначение учетной ставки, установление норм резервирования и операции на открытом рынке.

При высоких начальных процентных ставках возникает вопрос о том, смогут ли коммерческие банки получать доходы, достаточные для уплаты соответствующих процентов. Это в особенности касается Сбербанка, который намного крупнее специализированных и является единственным банком, принимающим вклады от населения. В прошлом функцией Сбербанка было аккумулятивное вложение вкладов населения и перевод этих средств на покрытие бюджетного дефицита. Сбербанк следует преобразовать, разделив его на несколько коммерческих, которые будут не только принимать вклады, но и предоставлять кредиты предприятиям и местным органам власти по рыночным ставкам процента. Доход в виде процента по ссудам, который они получают, позволит им выплачивать высокие проценты по вкладам. Если же этих средств окажется недостаточно, то центральный банк вынужден будет установить высокие ставки процента по правительственным облигациям, продаваемым им коммерческим банкам. Эти расходы на выплату процента должны возмещаться правительством, что приведет к росту дефицита государственного бюджета, в то время как важнейшей задачей является его ликвидация.

Проблема, таким образом, заключается в изыскании способа уменьшения оттока вкладов, при котором прирост бюджетного дефицита был бы минимальным. Мы предлагаем следующий путь.

В настоящее время сохранность вкладов населения в Сбербанке полностью гарантируется государством. Сбербанк, разделенный на несколько коммерческих, станет различать старые и новые вклады.

Старые вклады населения будут по-прежнему иметь гарантию сохранности, и по ним можно выплачивать процент, более низкий по сравнению со ставками, используемыми в других случаях.

По новым вкладам следует установить более высокие ставки процента, чтобы можно было конкурировать с коммерческими банками, особенно с теми, которые образуются на базе других специализированных банков. Однако эти вклады не должны быть застрахованы. Гарантия сохранности старых вкладов пусть даже и при более низких ставках процента окажется привлекательной для некоторых граждан и, таким образом, отток вкладов уменьшится. При более низкой ставке процента не надо будет платить большие проценты по облигациям правительства, за счет которых должны выплачиваться проценты по старым вкладам населения, и это приведет, по существу, к снижению бюджетного дефицита.

Несмотря на проблемы, с которыми связана реализация предложения о введении разных условий для старых и новых вкладов, оно все же лучше, чем выступающее в качестве возможной альтернативы замораживание вкладов населения с целью недопущения их оттока. Мы решительно против такого замораживания. В обществе,

где рынок только зарождается, оно вызовет кризис доверия населения к системе*. Мы также против индексации вкладов, поскольку она является фактором, порождающим гиперинфляцию.

Приватизация. Как и в случае нефинансовых корпораций, мы считаем конечной целью преобразования специализированных банков (которые реорганизуются и становятся коммерческими) их приватизацию. И полагаем, что она будет проведена путем аукционной продажи акций банков, находящихся первоначально под контролем ОУГИ, всем желающим точно так же, как и в случае других корпораций. Необходимо создать некоторые специальные предпосылки приватизации, что особенно важно для коммерческих банков.

1. Следует осуществить полную демополизацию. Даже будучи корпоратизированными, бывшие государственные специализированные банки должны свободно конкурировать друг с другом как за заемщиков, так и за вкладчиков. Банкам нужно предоставить свободу получения ссуд и привлечения вкладов из любого сектора экономики. Но для создания условий конкуренции одного этого недостаточно, и каждый из специализированных банков следует разделить на несколько более мелких, образовав в итоге 20—50 независимых коммерческих банков.

Банковская сфера должна быть открытой и для организации новых банков, например, для беспрепятственного создания филиалов иностранных банков.

2. Во время приватизации коммерческих банков центральный должен осуществлять надзор за их деятельностью. Он может проводиться подобно тому, как это происходит в странах Западной Европы и Японии. Такой надзор включает в себя тонкий процесс балансирования. Он должен быть достаточно тщательным и строгим, чтобы предотвратить получение банком ссуд, чреватых для него банкротством, и, тем не менее, обеспечить руководству банка свободу от политического давления и возможность действовать, ориентируясь на максимизацию прибыли. Особенно важно контролировать сохранность вкладов там, где она гарантирована государством.

3. Управление коммерческим банком — особое искусство, требующее специального образования. Поэтому желательно, чтобы ответственные работники прошли практику в европейских, японских или американских банках.

4. Должна быть обеспечена техническая база банковской системы для сбора информации и ее обработки на компьютерах. Это нужно сделать как можно быстрее, в период проведения корпоратизации.

Частные банки. В последнее время в Советском Союзе появились частные коммерческие банки. Они, как правило, возникают на базе негосударственных предприятий, имеющих деньги, и должны обладать капиталом в 5 млн. руб. и более. Сейчас таких банков всего около 400, и доля депонированных в них вкладов составляет только 2,2% общей суммы вкладов во всей банковской системе (возможно, эти сведения уже устарели). Кроме того, существуют кооперативные банки, для которых минимально необходимый капитал составляет 0,5 млн. руб. Есть также сведения об организации компаний по страхованию, оптовой торговле, лизингу, оказанию аудиторских услуг. Мы считаем, что такие институты в будущем смогут конкурировать с банками, которые должны появиться на основе государственных. Ограничения их деятельности должны быть минимальными, однако государство не обязано брать на себя гарантии по сохранности депонированных в них вкладов. Их вкладчики, как правило, не будут представителями широких слоев населения и поэтому они сами будут оценивать риск, связанный с деятельностью этих банков.

Вполне вероятно, что эти институты смогут трансформироваться в инвестиционные фонды, брокерские фирмы по операциям с ценными бумагами и инвестиционные банки. Однако все же они вряд ли быстро обретут способность конкурировать с приемниками государственных специализированных банков.

Новое законодательство о банках. Рассмотрим теперь законы о банковской деятель-

*Частичное замораживание вкладов в январе 1991 г., очевидно, привело к такому подрыву доверия.

ности, принятые в декабре 1990 г. [7, 8], которые мы получили, когда весь предыдущий материал уже был написан. Они содержат многие из предложений, выдвинутых в настоящей работе, например, по созданию независимого центрального банка. Предусмотрена возможность использования центральным банком средств контроля за денежной массой. Крупные государственные специализированные банки должны быть разделены на ряд независимых акционерных компаний. Госбанк полностью гарантирует сохранность вкладов населения только в Сбербанке. В табл. 6 сопоставляются более детальные предложения, содержащиеся в настоящей статье, с положениями новых законов.

Мы приветствуем принятие этих законов и, в частности, хотим отметить их совпадение по многим позициям с нашими предложениями. Однако независимость Госбанка СССР от политического давления, хотя и провозглашенная на словах, все еще остается под вопросом, поскольку Президент имеет реальную возможность заставить Госбанк покрывать бюджетный дефицит (ст. 21). Кроме того, в условиях быстрого

Таблица 6

Сравнение предложений, выдвинутых в настоящей работе, с положениями новых законов СССР о банках *

1. Создание двухъярусной банковской системы

А. Сделать Госбанк независимым центральным банком, защищенным от политического давления.

Ст. 1 Закона о Государственном банке делает Госбанк центральным банком СССР. Ст. 6 устанавливает его подчиненность Верховному Совету СССР. Верховный Совет СССР определяет лимиты на общий размер кредитов Госбанка, предоставляемых Министерству финансов СССР и республикам (ст. 21). Верховный Совет СССР не может смещать членов Правления Госбанка и его Центрального Совета, хотя закон не запрещает этого Президенту (ст. 43).

Б. Данная работа оставляет открытым вопрос о том, должны ли республики иметь собственные центральные банки, но подчеркивает, что при наличии единой валюты необходима одна объединенная центральная банковская система (как в США).

Ст. 2 Закона о Государственном банке предусматривает создание объединенной системы центральных банков с общей денежной единицей, выполняющей функции резервной системы. Таким образом, республиканские центральные банки подчиняются Госбанку СССР.

2. Создание коммерческих банков

А. Преобразовать существующие специализированные банки в акционерные общества, предварительно разбив их на ряд конкурирующих между собой банков. В конечном счете они должны быть приватизированы. Допускается участие иностранных партнеров и конкуренция со стороны иностранных банков. Поощряется создание новых коммерческих банков. Специализированные банки преобразуются в акционерные общества. Допускается участие иностранных партнеров.

Б. Деятельность коммерческих банков регулируется в соответствии с международными нормами. Им должно быть разрешено устанавливать ставки процента исходя из ситуации на рынке (см. ниже замечания по поводу Сбербанка).

Ставки процента, вообще говоря, должны определяться рынком, хотя ст. 16 Закона о Государственном банке предусматривает косвенное регулирование, а ст. 17 допускает возможность контроля за краткосрочным кредитом.

3. Сбербанк СССР

Госбанк СССР гарантирует сохранность старых вкладов, а новые вклады, как это и принято в коммерческих банках, государством не защищаются. Это влечет за собой дифференциацию ставок процента.

Госбанк СССР гарантирует сохранность вкладов населения в Сбербанке, однако вклады в других банках не защищаются. Последние могут создавать специальные резервные фонды (ст. 38 Закона о банках и банковской деятельности).

* Вначале идут наши предложения, затем приводятся соответствующие положения законов.

4. Контроль Госбанка за кредитной и денежной политикой

А. Госбанк СССР должен проводить кредитную и денежную политику, используя общепринятые методы: изменение учетной ставки, установление норм резервирования и операции на открытом рынке.

Ст. 14 Закона о государственном банке гласит, что Госбанк СССР устанавливает объем кредитования и ставки процента за кредиты, предоставляемые им и республиканскими центральными банками коммерческим банкам; он выдвигает требования относительно размера резервов, а также покупает и продает ценные бумаги и иностранную валюту.

Б. Госбанк СССР не должен предоставлять льготных кредитов правительству для покрытия бюджетного дефицита. Правительство должно получать кредиты по рыночным ставкам процента, на общих основаниях с другими заемщиками.

Ст. 21 Закона о государственном банке регулирует предоставление кредита Госбанком СССР и республиканскими центральными банками Министерству финансов СССР и соответствующим министерствам союзных республик. Верховный Совет СССР ограничивает размеры этих кредитов, однако Президент может "в исключительных случаях" разрешать выдачу кредитов сверх этих ограничений.

5. Приватизация коммерческих банков, контролируемых ОУГИ

В конечном счете эти банки должны быть проданы с аукциона. Эффективными предпосылками для этого являются: 1) демонополизация; 2) создание системы надзора за банками; 3) подготовка (возможно, за границей) менеджеров для банков; 4) развитие современной технической банковской инфраструктуры.

В то время, как оба закона гласят, что коммерческие банки должны быть акционерными обществами, в них ничего не говорится ни по поводу того, кому достанутся акции, ни об условиях их передачи.

обновления законодательства и общей нестабильности формальная независимость центрального банка может быть легко ограничена будущими правительствами.

В рыночной экономике доверие к политике является существенным условием ее эффективности, и это особенно справедливо в отношении центрального банка. Если население верит в то, что центральный банк не будет покрывать бюджетный дефицит, то менее вероятными становятся инфляция и бегство от национальной валюты. Если руководство банка не пользуется доверием, то никакая провозглашенная на бумаге независимость не остановит этого бегства. Советские политические лидеры должны с большой серьезностью отнестись к этой проблеме.

ЛИТЕРАТУРА

1. Aleksashenko S., Grigoriev L. Privatization and Capital Markets // IASA Conference on Economic Reform and Integration. Sopron, Hungary, 1990. July-August.
2. Transition to the Market: A Report of a Working Group Formed by M.S. Gorbachev and B.N. Eltsin (Translated by the Cultural Initiative Foundation) Moscow, 1990.
3. The U.S. Business Corporation, Cambridge, Mass., 1988.
4. Larner R. Ownership and Control in the 200 Largest Corporations // Amer. Econ. Rev. 1966. № 9.
5. Scherer F. Industrial Market Structure and Economic Performance. Chicago, 1976.
6. IMF/IBRD/OECD/EBRD. A Study of the Soviet Economy. V. 1. Paris, 1991.
7. Закон СССР. О Государственном банке СССР // Известия. 1990. 19 дек.
8. Закон СССР. О банках и банковской деятельности // Известия. 1990. 19 дек.

Поступила в редакцию
17 IX 1991