ПРИВАТИЗАЦИЯ: ТЕОРИЯ, МИРОВОЙ ОПЫТ
И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИИ

(Размышления по поводу книги Е.С. Саваса)

Бим А.С., Шмелева Н.А.

(Москва)

Анализируется методологическое и практическое значение книги Е.С. Саваса "Приватизация: ключ к более эффективному управлению" для решения актуальных экономических проблем в России. Обосновывается комплексный подход к определению стратегии и методов приватизации на основе обобщения мирового опыта в развитии этого процесса.

Необходимость широкомасштабной и достаточно быстрой приватизации как важнейшего условия реформирования нашего общества уже не вызывает сомнений. Вместе с тем и концептуальные подходы к ее осуществлению, и конкретные формы фактически начавшейся приватизации нуждаются в анализе, уточнении, а в ряде случаев — и в определенной коррекции. Очевидно, что при дальнейшей разработке теории и практики приватизации невозможно обойтись без глубокого осмысления мирового опыта, накопленного в этой области. Одним из примеров комплексного и всестороннего исследования данной темы является книга известного американского ученого Е.С. Саваса "Приватизация: ключ к более эффективному управлению" [1], перевод которой на русский язык готовится в издательстве "Дело" Академии народного хозяйства.

Е.С. Савас — профессор и заведующий кафедрой управления университета Нью-Йорка — является одним из основоположников теории приватизации. Его первые разработки в этой сфере относятся еще к 1969 г., когда он работал в администрации Нью-Йорка, а затем помощником секретаря департамента по жилищному и городскому развитию при президенте Р. Рейгане. Научные труды, лекции и консультации, касающиеся практики государственного управления, принесли Е.С. Савасу широкую популярность не только в США, но и за их пределами. Его последняя книга [1] уже переведена на 14 языков и вышла в различных странах мира.

Значение книги состоит прежде всего в том, что она раскрывает проблему приватизации не с узкоконъюнктурных позиций и требований одного дня, а представляет ее в контексте общемировых тенденций экономического развития, изменения в связи с этим функций и роли государства и других общественных институтов, всей системы социальных ценностей и их критериев.

Некоторые вопросы, рассматриваемые в монографии, могут показаться на первый взгляд далекими от целей наших нынешних преобразований — ведь в основу ее положено исследование современных экономических проблем США, зачастую просто не сопоставимых с теми, что характерны для России. Однако сам факт знакомства с методологией их анализа, безусловно, будет способствовать и обогащению отечественной науки, и принятию более эффективных управленческих решений. Кроме того, специальная глава монографии Е.С. Саваса в русском варианте посвящена оценке результатов и перспектив приватизации в восточноевропейских странах и представляет для нас особый интерес.

Первое, что обращает на себя внимание в книге Е.С. Саваса, это отсутствие какой-

либо заданности или детерминированности в исследовании реальных экономических и социальных процессов, попыток вместить их в заранее созданные схемы. Такой подход, который наша наука только начинает осваивать, отражает, конечно же, не слабость концептуальной базы, а принципиально иную направленность и значение теоретического знания, присущие зарубежным школам экономической мысли. Это проявляется в многомерности объекта исследования: любой вопрос рассматривается с учетом множества факторов и имеет различные варианты решения. В каждом конкретном случае предлагается не ответ на вопрос, а определенный алгоритм, содержащий набор исходных условий и их возможные комбинации, позволяющий выбрать наиболее эффективное решение.

При анализе проблем приватизации в наших условиях представляется чрезвычайно полезным взглянуть на них через призму подходов, которые использует Е.С. Савас. В первую очередь это относится к выявлению объективных причин, обуславливающих возникновение антиэтатистских тенденций и заинтересованности в приватизации различных социальных слоев. Е.С. Савас предлагает следующую совокупность факторов, лежащих в основе процессов приватизации:

прагматизм, ставящий своей целью совершенствование (улучшение) государства и полагающий, что приватизация приведет к более эффективному исполнению государством своих функций;

идеологические соображения, обосновывающие необходимость ослабления роли и значения государства в обществе, поскольку слишком "всепроницающее" государство чрезмерно вмешивается в жизнь людей и представляет опасность для демократии. Правительственные решения имеют политический характер и поэтому менее надежны, чем рыночный механизм;

задачи повышения эффективности экономики, предполагающие расширение частного сектора за счет уменьшения числа государственных предприятий и сокращения правительственных расходов в целом. Приватизация государственных предприятий будет способствовать их более эффективному функционированию;

популистское движение, нацеленное на улучшение общественного устройства, связанное с расширением выбора возможных способов удовлетворения совместных потребностей людей и уменьшающее их зависимость от бюрократических (государственных и частных) структур. Последнее может быть достигнуто за счет формирования различных локальных сообществ, добровольных ассоциаций, основанных на семейных, этнических, религиозных, территориальных (по месту жительства) и других принципах, обеспечивающих охрану общественного порядка и окружающей среды, организацию досуга и отдыха, защиту гражданских прав.

Безусловно, во многом, особенно в нюансах, объединяющих или дифференцирующих различные движущие мотивы приватизации в США, приведенная схема имеет для нас чисто академический интерес. Вместе с тем она позволяет сделать ряд выводов, актуальных в условиях становления новой государственности в России.

Первый из них связан с предостережением от абсолютизации какой-либо одной из перечисленных тенденций, и прежде всего от преувеличения значения идеологической "антигосударственности". Даже в США, при их уровне развития гражданского общества, поддержание институтов демократии, обеспечение свободы и справедливости требуют сильного государства, способного нести вызванные этим расходы и осуществлять в случае необходимости их перераспределение. Правовые гарантии представляют самостоятельную социальную ценность, и их реализация является одним из критериев эффективности жизнедеятельности общества. Без них невозможно достижение других, более локальных целей.

Развитие событий на обломках СССР складывается, к сожалению, таким образом, что опасность усиления правового нигилизма весьма велика. Это связано как с неопределенностью роли и перспектив СНГ, которые понимаются его участниками неоднозначно, с нерешенностью проблем федеративного устройства самой России, так и с понятной обостренностью борьбы против тоталитарного наследия, в результате которой любые формы государственной деятельности приобретают негативный оттенок. Учитывая

объективные трудности в процессе формирования правового государства, по всей видимости необходимо умножить усилия, прилагающиеся в этом направлении.

Другой вывод напрашивается при размышлении над последней составляющей в системе факторов приватизации. Конечно же, массовое общественное движение за расширение возможных способов удовлетворения совместных потребностей представляет собой специфически американский феномен в том смысле, что оно обусловлено высоким уровнем потребления и изменением его структуры. Здесь мы как бы сталкиваемся с "коллективизмом по-американски": экономическая свобода и индивидуализм в плане приложения своих сил, способностей и получения доходов сочетаются с усилением взаимозависимости людей друг от друга в области потребления. Это связано с возрастанием роли и удельного веса таких потребностей, которые по своей природе не могут удовлетворяться индивидуально. Нахождение наиболее эффективных организационных форм их насыщения — самостоятельная проблема с точки зрения оптимизации соотношения функций государства, частного предпринимательства и "самодеятельности" отдельных групп населения.

И хотя в условиях экономического кризиса в России она несопоставима с такими задачами, как обеспечение минимального уровня потребления жизненно важных благ, ее не следует упускать из виду. Речь идет о том, что традиционный для нашего общества коллективистский менталитет, который обычно трактуется как отрицательный фактор на пути к рыночной экономике, мог бы сыграть и положительную роль. В связи с этим целесообразно при разработке программ социальной защиты населения в период экономической реформы как на уровне республики в целом, так и в особенности на местах предусмотреть возможности создания и функционирования самых различных самодеятельных общественных организаций граждан, обеспечив им всемерную и прежде всего правовую поддержку.

Основное содержание данной книги составляет в значительной степени определение методологии и сравнение вариантов распределения социальных функций между государственным и негосударственным секторами экономики. Исследование Е.С. Савасом этой проблемы базируется и на анализе природы различных благ (товаров и услуг), классификации их по определенным признакам, которые могут быть адекватно реализованы при помощи тех или иных организационных форм.

Е.С. Савас рассматривает все товары и услуги с двух точек зрения. Во-первых, насколько легко или, наоборот, затруднен доступ к их потреблению. Во-вторых, каков характер потребления благ: индивидуальный или совместный. Те товары и услуги, потребление которых возможно только в результате договора (обмена на основе взаимосогласованной цены) между продавцом и покупателем, имеют низкую степень доступности, так как, если условия купли-продажи не устраивают одну из сторон, товар не может быть реализован и не попадает к потребителю. И напротив, те, потребление которых никто и ничто не может воспрепятствовать (воздух или свет от уличных фонарей), имеют высокую степень доступности.

Определение товара (или услуги) по второму признаку зависит от того, может ли он потребляться только индивидуально (например, пища) или одновременно многими людьми (телефон, водопровод, телевидение).

Е.С. Савас располагает все товары и услуги в соответствии с указанными признаками внутри квадратного поля, основание которого отражает степень доступности блага (с нейтральным значением посередине), а высота — характер потребления (опять же с нейтральным значением посередине). В результате формируется следующая классификация товаров.

1. Низкая степень доступности и индивидуальный характер потребления образуют группу *частных товаров* (пища, одежда, обувь и др.).

2. Низкая степень доступности и совместное потребление присущи *товарам общего пользования, но получаемых на платной основе* (телефон, кабельное телевидение).

3. Высокая степень доступности и индивидуальное потребление относятся к объектам *всеобщего пользования, предоставляемым природой* (воздух, морская рыба).

4. Высокая степень доступности и совместное потребление характерны для *коллек-*

тивных товаров, которые могут и должны потребляться всеми и обеспечение которых осуществляется за счет общественных (государственных) расходов.

Данная схема, как и любая другая, условна. Обозначенные группы располагаются на крайних точках в принятой системе координат. Остальная же масса товаров лишь тяготеет к ним. Товары и услуги могут переходить из одной категории в другую вследствие изменения технологии их производства, сдвигов в уровне и структуре доходов и расходов населения, изменения социальной значимости того или иного товара или услуги и т.д. Подобная классификация дает ориентир в определении соответствующих социальных механизмов, регулирующих производство отдельных групп товаров и услуг. Например, очевидно, что производство частных товаров наиболее эффективно может развиваться именно в условиях свободного рынка. И напротив, организация потребления коллективных товаров имеет множество вариантов решения. Что касается двух других групп товаров и услуг, то возникающие в связи с регулированием их производства и потребления трудности связаны с конкретными особенностями: наличием естественных монополий, необходимостью защиты природной среды и т.д.

Е.С. Савас предлагает 10 способов организации производства и потребления товаров и услуг: 1) рынок; 2) добровольные ассоциации; 3) самообслуживание; 4) франчайзинг*; 5) ваучеры**; 6) гранты; 7) контракты; 8) государственная торговля; 9) межгосударственные соглашения; 10) государственные услуги.

Основываясь на изложенной выше методологии, Е.С. Савас определяет применимость или неприменимость этих организационных форм для конкретных групп товаров и услуг и проводит сравнительный анализ их эффективности. При установлении целесообразности использования той или иной формы необходимо также учитывать и другие факторы. К ним автор относит:

специфику товара или услуги в рамках определенной группы;

численность производителей соответствующего блага. Некоторые способы организации (например, контракты) можно применять только при наличии большого числа производителей;

эффективность или неэффективность с точки зрения обеспечения конкурентной среды;

масштабы производства того или иного товара или услуги;

соотношение между издержками и прибылью (это относится только к производству частных товаров и товаров совместного пользования, получаемых на платной основе):

ответственность перед потребителем;

возможность злоупотреблений (взяточничества, тайного сговора, вымогательства);

обеспечение экономического равенства (возможности в какой-то степени элиминировать различия в уровне потребления разных социальных групп);

соблюдение равенства для национальных и других меньшинств;

влияние на занятость;

ответственность перед государством, возможность контроля с его стороны;

размеры государственного сектора (государственных расходов).

Многогранность анализа рассматриваемых проблем, предпринятого Е.С. Савасом с учетом всех перечисленных факторов, позволяет представить всю сложность такой задачи, как приватизация, даже в условиях США. Поэтому трудно не согласиться с выводом автора о том, что успех приватизации зависит прежде всего от правильной стратегии, полагающей, что приватизация в большей мере является социально-политическим, а не чисто экономическим актом: победителей в ее результате должно быть больше, чем потерпевших поражение. Данный вывод приобретает особую актуальность при рассмотрении проблем приватизации в постсоциалистических странах.

*Франчайзинг представляет собой разновидность контракта, заключающегося между государством и частной фирмой, главным образом в сфере естественных монополий, например на железнодорожном и воздушном транспорте.

**Термин "ваучер" употребляется Е.С. Савасом в двух значениях. Во-первых, как талоны для бесплатного или льготного распределения ряда товаров и услуг (продукты, жилье, медицинское обслуживание и т.д.). Во-вторых, как приватизационные чеки (счета, купоны), дающие право их владельцу на получение доли общественного богатства.

В числе глобальных, перспективных целей приватизации в этих странах Е.С. Савас выделяет:

- уменьшение роли государства в экономике;
- создание эффективного и гибкого частного сектора;
- сокращение государственных расходов (идущих на поддержку нерентабельных государственных предприятий);
- увеличение государственных доходов (как от продажи госпредприятий, так и от последующего роста налоговых поступлений);
- повышение качества товаров и услуг; усиление ответственности перед потребителем;
- децентрализацию экономики и увеличение числа собственников;
- привлечение новых инвестиций и учреждение новых предприятий;
- погашение внешней задолженности;
- вознаграждение политических союзников и наказание противников.

Претворение в жизнь этих общих целей предполагает их ранжирование и конкретизацию, включая установление ряда количественных параметров, отражающих оптимальное соотношение между государственным и частным секторами, возможную при данных экономических условиях величину государственных расходов и т.п. При этом автор подчеркивает, что одновременная реализация всех указанных задач невозможна, поэтому, выбирая тот или иной метод приватизации, нужно четко определить, на достижение какой из целей он направлен. Нам представляется чрезвычайно полезным прислушаться к замечаниям Е.С. Саваса о том, что, например, стремление расширить число собственников несовместимо с намерениями получить от приватизации максимальный доход в казну. Или же — сохранение в неприкосновенности монополий, продажа которых гарантирует высокий доход государству, противоречит задачам повышения эффективности производства и децентрализации экономики.

В этом отношении весьма серьезные опасения вызывает явно недостаточное согласование приватизационной и антимонопольной политики, проводимой в настоящее время в России. Во-первых, широкомасштабная приватизация, начало которой намечено на 1992 г., практически не была предварена реорганизацией или ликвидацией государственных монополий. Во-вторых, существующее антимонопольное законодательство не содержит прямого запрета ни на участие предприятий-монополистов в приватизации, ни на образование в ее результате новых частных монополий. Оно предполагает лишь обязательность уведомления Антимонопольного комитета о "приватизационных намерениях" предприятий-монополистов и получение разрешения на это со стороны указанного комитета.

Можно предположить, что проблема "получения разрешения" не вызовет особых трудностей у заинтересованных лиц.

Кроме того, принимая решение о приватизации того или иного предприятия, важно иметь в виду также особенности его нынешнего положения, финансового состояния и т.д., с тем чтобы определить, какая из задач наиболее актуальна для него в настоящее время: 1) привлечение новых инвестиций; 2) реконструкция предприятия; 3) введение новых методов управления; 4) внедрение новой технологии и обновление продукции; 5) повышение эффективности и качества; 6) проникновение на новые рынки.

Таким образом, вся совокупность целей как общего, так и локального характера должна быть учтена при разработке программы приватизации и при применении тех или иных методов ее реализации. Осуществление такого комплексного подхода к приватизации в бывших социалистических странах требует, на наш взгляд, некоторого уточнения. Приватизации в них подлежит значительная часть по существу полностью огосударствленной экономики, а не отдельные предприятия или виды производства, как в развитых странах. В этих условиях чрезмерно индивидуализированный подход к приватизации каждого конкретного предприятия представляется нецелесообразным ни с экономической, ни с социальной точек зрения. Очевидно, для решения данной проблемы необходима разработка ряда типовых схем приватизации, обеспечивающих сочетание ее общих и локальных целей.

Е.С. Савас достаточно подробно анализирует возможные методы приватизации в

Варианты методов приватизации

Метод приватизации	Форма реализации
Изменение формы собственности предприятия	<p>Продажа частным покупателям (посредством аукционов, закрытых конкурсов или переговоров) всему населению (путем выпуска акций) управляющим всем работающим на данном предприятии потребителям продукции данного предприятия в процессе ее внутрипроизводственного оборота</p> <p>Безвозмездная передача всем работающим на предприятии потребителям продукции данного предприятия в процессе ее внутрипроизводственного оборота всему населению бывшим собственникам (т.е. владельцам предприятия до национализации)</p>
Делегирование	<p>Ликвидация</p> <p>Контракт</p> <p>Франчайзинг</p> <p>концессия</p> <p>аренда</p> <p>Грант</p> <p>Ваучер</p> <p>Мандат</p>
Постепенное вытеснение	<p>Фактическая неспособность государственных предприятий удовлетворять те или иные потребности и формирование предприятий альтернативной экономики</p> <p>Прекращение поддержки предприятий, несостоятельность которых очевидна, лишение их субсидий и поощрение деятельности частных предприятий в этой области</p> <p>Дерегулирование</p>

постсоциалистических странах, оценивает их перспективы с точки зрения наличия необходимых условий применения, готовности общества к восприятию. Одни уже в какой-то степени известны у нас и прошли стадию научных дискуссий и парламентских дебатов, другие явно требуют к себе более пристального внимания.

Все методы приватизации Е.С. Савас делит на три группы. Первая связана с полным или частичным изменением формы собственности предприятия. Вторая предполагает передачу (делегирование) государством прав собственности или управления частным предприятиям или лицам. Третья представляет собой процесс постепенного вытеснения государства из экономики и замены его частным сектором (развитие "теневой" экономики, спонтанную приватизацию).

Если первые две группы требуют активной и целенаправленной деятельности самого государства, то третья выступает преимущественно как стихийный процесс.

Однако учитывая специфику "теневой" экономики в наших условиях: ее масштабы и переплетение с официальной, а также широкие возможности для спонтанной приватизации, мы полагаем крайне актуальной задачу повышения уровня легитимности в развитии третьей группы методов приватизации.

Варианты реализации указанных методов приватизации отражает таблица.

Рассматривая каждый из приведенных способов приватизации, Е.С. Савас концентрирует внимание прежде всего на тех трудностях, с которыми может столкнуться их осуществление в наших условиях. Так, например, он не видит особых перспектив для развития такой формы, как *выпуск акций приватизируемых предприятий для публичного размещения*, поскольку многие предприятия находятся в слишком плачевном состоянии и их будущее непредсказуемо. Учитывая это, Е.С. Савас полагает, что и выставление подобных предприятий на продажу означало бы для них не более чем

злую шутку. Их ликвидация представляется ему неизбежной. Столь безрадостная картина отражает реальное положение дел в нашей экономике, и это требует строго дифференцированного подхода к выбору методов приватизации. Вместе с тем было бы неоправданно, на наш взгляд, вообще сбрасывать со счетов возможность оздоровления ряда предприятий при помощи привлечения дополнительного капитала в процессе акционирования. Их нынешнее кризисное состояние вызвано главным образом исчерпанием бюджетных источников финансирования и острой нехваткой инвестиционных ресурсов. Так, например, Положение об акционировании в Венгрии предусматривает в результате преобразования государственных предприятий в акционерные общества увеличение их собственного первоначального капитала не менее чем на 20%. Впоследствии определенная доля средств будет перечислена в бюджет, но в целом такое решение вопроса направлено в первую очередь на пополнение инвестиционного потенциала предприятий, а не на "собираение выручки" от их продажи.

Что касается возможных вариантов безвозмездной передачи собственности, то их реализация представляет наибольшую трудность. Так, в книге приводится ряд примеров, отражающих опыт Англии, Канады, африканских стран. Но все эти случаи имеют, по нашему мнению, частный характер, они вызваны разными причинами, что никак не позволяет выработать на их основе какую-либо общую, принципиальную схему передачи.

Е.С. Савас считает целесообразным бесплатно передать по крайней мере часть государственной собственности (часть акций предприятий) всему населению через систему приватизационных чеков (счетов, купонов). В числе стран, для которых он рекомендует такой путь, Россия не называется. По всей видимости, это объясняется тем, что, скажем, Польша, Чехо-Словакия, республики Прибалтики в большей степени готовы к его осуществлению, учитывая и масштабы их экономики, и наличие специальных институтов, обеспечивающих реализацию данных чеков, и т.д.

Нам представляется, что решение об отсрочке купонной приватизации в России до 1993 г. объяснимо. Однако, принимая во внимание такие технические сложности в проведении купонной приватизации, как, например, необходимость синхронизировать выпуск приватизационных чеков с подготовкой объектов к приватизации, сформировать в сжатые сроки все элементы финансовой инфраструктуры, требуется гораздо более интенсивная ее подготовка уже в настоящее время.

Важно помнить о том, что наряду с некоторыми преимуществами, и прежде всего возможностью предотвратить или уменьшить социальную напряженность, сопутствующую кардинальным изменениям имущественных отношений, купонная приватизация содержит и ряд негативных моментов. Поэтому следует предвидеть ее неизбежные последствия с тем, чтобы по возможности принимать контрмеры. Так, Е.С. Савас прежде всего обращает внимание на такие отрицательные следствия:

наделение населения бесплатными акциями само по себе не приведет к установлению рыночных отношений. Люди не смогут оценить того, что им досталось в подарок. Они, вполне возможно, будут относиться к этим акциям так же, как и к государственным предприятиям, которые при социализме формально являлись их собственностью;

государство не получает никакого дохода от проведения данной акции, а только несет связанные с ней расходы;

распыление собственности позволит нынешним управляющим сохранить контроль над предприятиями, поскольку новые собственники не будут иметь ни соответствующих мотивов, ни достаточной доли капитала для осуществления контроля;

управление предприятием может даже ухудшиться. Оно превратится в еще большее бремя для общества, если новые собственники объединятся со всеми рабочими, требуя сохранения государственных субсидий, выгодных договоров и защиты от потенциальных конкурентов на рынке.

Возможные негативные следствия приватизации связаны не только со сложностями нахождения наиболее подходящих правопреемников государственных предприятий или новых субъектов собственности. Проблема, на наш взгляд, заключается также и в определении и установлении таких организационно-правовых форм приватизирован-

ных предприятий, которые сводили бы к минимуму неизбежные на первых порах издержки, обусловленные отсутствием опыта управления предприятием в рыночной системе экономики, размытость экономических интересов и мотивов хозяйствования.

Для того чтобы судить о соответствии той или иной организационно-правовой формы (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и т.д., учитывая специфику и возможные варианты их функционирования) конкретным особенностям того или иного приватизируемого предприятия, требуются два условия: дальнейшее развитие законодательства и время.

При этом весьма важную роль может сыграть использование в качестве одного из методов приватизации упомянутое выше делегирование прав собственности и управления частным фирмам и лицам. Этот способ приватизации пока не получил у нас достаточного развития, за исключением аренды и существовавшей до недавнего времени практики передачи прав собственности и управления отраслевым органам государственного управления: министерствам, концернам, ассоциациям и т.д. Последнее вряд ли можно считать положительным примером в области приватизации; скорее, наоборот: образцом так называемой спонтанной или номенклатурной приватизации, вызывающей обоснованную критику и некоторую социальную напряженность.

Строго говоря, все формы делегирования таят в себе опасность и номенклатурной приватизации, и иных злоупотреблений, а учитывая неудовлетворительное в целом состояние государственного управления и фактическую недееспособность структур исполнительной власти, их применение предполагает очень взвешенный и осторожный подход. Однако такой подход вовсе не должен исключать эти методы приватизации. Так, например, тот же франчайзинг мог бы стать эффективной формой организации в сфере разработки и эксплуатации природных ресурсов, на транспорте и в ряде других капиталоемких отраслей. Поэтому представляется целесообразным принятие концессионного законодательства, не только регулирующего условия привлечения иностранного капитала, но и стимулирующего отечественных предпринимателей. Создание соответствующей правовой базы требуется и для использования контрактной системы, и всех других подобных форм.

Кроме того, даже при надежных (насколько это в принципе возможно) законодательных и организационных заслонах на пути номенклатурной приватизации бывшая управленческая элита все равно будет иметь преимущества перед всеми остальными в силу ее большего опыта, наличия связей и т.д. Однако с этим "злом", по всей видимости, придется смириться, поскольку оно представляется наименьшим в сравнении с возможным со стороны бывших управленцев саботажем реформ. Тем более что, по образному замечанию Е.С. Саваса, меры по борьбе со спонтанной приватизацией зачастую напоминают "попытки закрыть дверь сарая тогда, когда лошадь уже украдена" [1, с. 41].

Что касается таких форм приватизации, как использование ваучеров и мандатов, то они относятся к решению некоторых частных вопросов, связанных главным образом с обеспечением социальной защиты и гарантий. Так, например, ваучеры в их первом значении представляют собой способ субсидирования беднейшей части потребителей, позволяющий обеспечивать высокую избирательность и адресность социальной защиты. Причем Е.С. Савас считает такую меру более "рыночной", чем поддержка производителей через систему контрактов, грантов и т.д. в том случае, если цены на их продукцию (социально значимую) регулируются. Последнее способствует дестимулированию эффективности производства, нарушению ценовых пропорций. Изучение опыта применения такой системы социальной защиты имеет для нас актуальное значение, если учесть остроту данной проблемы в условиях экономической реформы и чрезвычайную ограниченность средств государственного бюджета. То же самое относится и к возможностям использования так называемых мандатов, которыми предприятиям предписывается осуществление, например, пенсионного и медицинского страхования.

Трудности выбора того или иного метода приватизации не ограничиваются кругом отмеченных проблем. Специфика этого процесса в постсоциалистических странах как нельзя более точно отражена в афористичном высказывании польского министра при-

ватизации Я. Левандовского, цитируемого Е.С. Савасом: "Приватизация есть продажа предприятий, у которых нет владельцев, никто не знает, сколько они стоят, а у покупателей нет денег" [2, с. 21]. Очевидно, решение о приватизации должно приниматься с учетом всех этих составляющих.

В действительности, кто реально владеет государственным предприятием? Рабочие, занятые на нем? Управленческий персонал? Государство в целом? Местные органы власти? На эти вопросы нельзя ответить однозначно: ответ будет разным в зависимости от того, о чем идет речь — о промышленном гиганте или мелком предприятии в сфере обслуживания.

Устанавливая нынешнюю принадлежность предприятия, мы на первый взгляд имеем более простую картину по сравнению с рядом других бывших социалистических стран, поскольку в нашей стране даже формально никогда не декларировалась собственность трудовых коллективов (кроме колхозов). А с учетом глубины и интенсивности перераспределительных процессов, бюджетного характера финансирования и т.д. претензии трудовых коллективов на владение предприятиями не имеют никакой юридической, экономической и "моральной" основы.

В этом смысле подход к решению данного вопроса, принятый в "Основных положениях программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год" [3], имеет и положительные и отрицательные стороны. Положительным представляется то, что он отражает попытку четко определить долю акций, передаваемых коллективу безвозмездно (25%), а также объем их льготной продажи (10%). Придание безвозмездно передаваемым акциям статуса привилегированных должно благоприятно отразиться на качестве управления приватизированным предприятием. Однако очевидная произвольность установления этих цифр и возведение их во всеобщий уравнилельный принцип чреваты серьезными конфликтами. Понятно, что 25% акций в разных отраслях и на различных по своему техническому уровню предприятиях будут иметь и совершенно различное содержание. Проблема усугубляется тем, что эти 25% оцениваются по остаточной балансовой стоимости имущества предприятия, тогда как стоимость остальных 75% должен будет определить рынок (аукционы и конкурсы).

Проблема установления принадлежности предприятия не исчерпывается "выяснением отношений" между трудовыми коллективами и государством. Сложность федеративного и административно-территориального устройства России, а также масштабы ее экономики предполагают распределение объектов государственной собственности по уровням подчинения.

Принятое Верховным Советом Российской Федерации постановление "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" [4] рассматривает этот вопрос, исходя из функциональной и народнохозяйственной значимости тех или иных объектов собственности. Такое решение можно было бы назвать логичным и удачным, если бы оно не предназначалось в том числе и для организации процесса приватизации в соответствии с тем вариантом, который принят в [3].

Реализация данной программы будет блокироваться рядом обстоятельств. Во-первых, фискальный в целом характер начинаемой приватизации, направленный на пополнение бюджетов всех уровней (в прямой зависимости от принадлежности предприятия) за счет средств от продажи государственной собственности, неизбежно приведет к борьбе между различными уровнями государственно-административного управления за обладание объектом собственности. Это создает опасность воспроизведения на республиканском уровне конфликта в рамках бывшего СССР вокруг проблемы юрисдикции предприятий со всеми вытекающими отсюда последствиями. Во-вторых, наделение комитетов по приватизации всех уровней исключительными полномочиями по управлению государственной собственностью и осуществлению программы приватизации с ее "плановыми заданиями" будет вызывать противодействие и местной администра-

ции, и отраслевых органов управления, и самих предприятий (особенно крупных), имеющих "собственные виды" на приватизацию. В-третьих, полномочия комитетов по приватизации в ряде пунктов противоречат ранее принятым законам "О собственности в РСФСР" [5], "О предприятиях и предпринимательской деятельности" [6] и др. Даже если попытаться обосновать их правомерность предоставлением правительству дополнительных полномочий для проведения реформ, то следует учесть, что поправки к указанным законам не были процедурно оформлены. Это может вызвать их разное толкование и правовой произвол. Так, Томская область уже обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации по поводу установления конституционности предлагаемой программы приватизации. Не исключено, что данный случай сыграет роль прецедента.

Нет сомнений, что уже в ближайшее время все эти "подводные камни" выйдут на поверхность. Кроме того, первые горги покажут, насколько реалистичны прогнозы и планы приватизации, заложенные в ее программе на 1992 г., если учесть и непривлекательность многих предприятий для потенциальных покупателей, и финансовые возможности последних. Оба фактора будут приобретать все более существенное значение по мере ужесточения денежно-кредитной политики, которое неизбежно в связи с прогнозируемым ростом инфляции. Необходимость проработки "запасных вариантов" приватизации, включая ликвидацию ряда предприятий через их банкротство, очевидна. Причем очень важно придать этому процессу управляемый характер.

В этих условиях, по всей видимости, придется отказаться от оптимистических надежд сгладить остроту дефицита государственного бюджета за счет приватизации. Нехватка же ресурсов для поддержания производства хотя бы на минимальном уровне, удерживающем экономику от обвального спада и катастрофического разрушения, лишь обострится. Учитывая реальность данной перспективы, представляется важным как можно скорее разрешить участие в приватизации финансовых посредников (инвестиционных компаний, банков, фондов и др.), с тем чтобы обеспечить приток капитала в производство. Это будет способствовать ускоренному формированию финансового рынка, необходимого, как уже отмечалось, и для купонной приватизации, и для создания конкурентной среды при проведении конкурсов и аукционов.

Нужно быть готовыми к тому, что доля государственной собственности на протяжении довольно длительного времени останется значительной, и потому управление и контроль за ее движением не теряют своей актуальности. Однако для этого вовсе не обязательно громоздить новые чиновничьи структуры. Цивилизованные экономические методы управления государственной собственностью предполагают использование принципа "золотой" акции, введение представителей государства в правления акционерных обществ и т.д.

Такие методы контроля за использованием государственной собственности позволяют совместить реализацию народнохозяйственного подхода в преобразовании структуры экономики с децентрализованным движением капитала, регулируемым рыночными критериями эффективности.

Решение этой проблемы имеет очень важное значение, поскольку принятую в соответствии с [3] отсрочку приватизации в базовых отраслях промышленности можно объяснить не иначе, как "нехваткой сил" у центральных правительственных органов. Очевидно, такое решение предполагает использовать образовавшийся тайм-аут для подготовки суперцентрализованных проектов приватизации тех предприятий, которые исключены из этого процесса в 1992 г., что вряд ли целесообразно. Более того, не ясно, выдержит ли экономика такую отсрочку, учитывая углубляющийся кризис в базовых отраслях промышленности и особенно в топливно-энергетическом комплексе.

Изложение вопросов и сомнений, которые возникают при изучении "Основных положений программы приватизации на 1992 год", может занять не одну страницу. Все это говорит о том, что в области приватизации делаются пока лишь первые шаги, а потому знакомство с опытом других стран позволит узнать ответы на некоторые вопросы еще до того, как они возникнут. И книга Е.С. Саваса "Приватизация: ключ к более эффективному управлению" может оказать в этом отношении очень большую помощь.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Savas E. C. Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey, 1987.
2. *Savas E. C. Privatization: The Key to Better Government // A Supplementary Chapter for Eastern European Editions*. New Jersey, 1991.
3. Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года // *Экономика и жизнь*, 1992, № 2.
4. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета Российской Федерации // *Экономика и жизнь*, 1992, № 3.
5. Закон РСФСР "О собственности в РСФСР" // *Экономика и жизнь*, 1991, № 3.
6. Закон РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" // *Экономика и жизнь*, 1991, № 4.

Поступила в редакцию
2 III 1992