

# ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Академик Н.Я. Петраков, директор ИПР РАН

Статья опубликована в журнале  
"Промышленная политика в Российской Федерации". - 2004. - № 3.

## Раздел I. Анализ трансформации отношений собственности в переходной экономике

### **Собственность как экономическая и юридическая доминанта хозяйственных отношений**

Вся история экономических и политических катаклизмов имеет в своей основе трансформацию отношений собственности. Новейшая экономическая история России не является в этом смысле исключением. Смена форм собственности в России происходила революционными темпами и в условиях, когда само понятие собственности по-разному трактовалось как самими реформаторами, так и различными социальными стратами и политическими группировками. В связи с этим целесообразно провести экспресс-анализ теоретико-методологической базы современного понимания категории «собственность». Категория собственности объективно имеет как бы три измерения: владение, пользование, управление. Владелец (собственник) формально имеет исключительное право на пользование благами, получаемыми от собственности и на управление объектом собственности. Однако в реальной хозяйственной (и не только хозяйственной) жизни эти три ипостаси собственности расчленяются. В основе этого расчленения лежит стремление получить максимум полезности (в частном случае – максимум экономического эффекта) от эксплуатации материальной (или не материальной) субстанции, составляющей содержание объекта собственности. Например, собственник предприятия может понимать, что он получит больший доход, если наймёт профессионального менеджера или сдаст предприятие в аренду. Владелец коллекции картин может получить большее удовольствие, если его собрание будет выставлено в музее частных коллекций, и люди узнают о масштабах его меценатской деятельности и его художественных вкусах. Важно подчеркнуть, что вменение функций владения, пользования и управления различным субъектам хозяйственной или общественной жизни, объективно определяется критериями максимизации эффективности (максимизацией значения целевой функции)<sup>1</sup> и никак не связано с формой собственности.

Дальнейший анализ проблемы требует уточнения понятия «формы собственности». В среде российских правоведов и экономистов установилась традиция классифицировать формы собственности как некое аморфное множество, неподдающееся жёсткой формализации. В этом множестве экзотически переплетаются: общественная, государственная, муниципальная, республиканская, федеральная, частная, кооперативная, корпоративная, акционерная и т.д. формы собственности. Полностью отсутствуют критерии субординации этих форм, видов и «подвидов» собственности. Сейчас трудно сказать создан ли этот сумбур в результате политического заказа или стал следствием экономического непрофессионализма не только идеологов реформ, но и их противников.

---

<sup>1</sup> Неоинституционалисты утверждают, что существование любой формы собственности зависит от транзакционных издержек создания и защиты её институтов по отношению к ценности того блага, которое является объектом собственности. Этот тезис может быть принят как рабочая гипотеза при обсуждении вопроса о «вменённой эффективности». Однако принципиально это ничего не меняет в общем подходе к проблеме.

На наш взгляд всё многообразие форм собственности сводится к двум вариантам: общественная (государственная) форма собственности и частная. Общественная форма собственности может называться федеральной, республиканской, муниципальной и т.п. Но всё это не самостоятельные формы собственности, а общественные. Просто общество делегирует права управления частью своей собственности федеральным властям или властям республиканским, областным, городским, и даже общественным организациям. С другой стороны, частная собственность может выступать в форме индивидуальной собственности, кооперативной и корпоративной, долевой и акционерной и т.д. Нет многообразия форм собственности, есть многообразие форм и методов управления собственностью.

И здесь мы объективно вынуждены согласиться с тем, что проблема собственности это не проблема владения, а проблема управления (и частично - пользования). Не собственник, а менеджмент правит экономикой и общественной жизнью. Но отнюдь не потому, что менеджмент является априори неким фетишем. Всё значительно проще. Менеджмент является формой социального компромисса между частными собственниками и обществом. Это не парадокс, а повседневная реальность.

Социальное предназначение собственника максимально реализовать свои права, т.е. присвоить весь доход от собственности (в чём бы он ни выражался), однако институт государства, возникший одновременно с институтом частной собственности «придумал» налоговую систему. Налоговая система – это ограничение прав собственности, со стороны государства. Сколько существует собственность, столько существуют и налоги. Поэтому на ограничение прав собственности даже с чисто прагматической точки зрения следует смотреть, как на естественное общественно-экономическое явление. Но если налоги органично ставят ограничение правам собственности, то почему бы ни считать столь же органичными другие ограничения. Например, на нарушение экологического равновесия, на социальный имидж региона (запрет на открытие казино в респектабельном районе или строительство зданий, выпадающих из архитектурного стиля), на использование специфических форм рекламы и т.д. В этом же ряду стоят ограничения прав пользования объектами монопольного характера.

Задача менеджмента – найти равнодействующую линию разумного и взаимовыгодного компромисса между максимализмом собственника и социальными рамками, в которых эта собственность может существовать, не вступая в прямой конфликт с общественными интересами.

Решение этой задачи требует модернизации традиционного понимания собственности, юридически зафиксированного ещё в римском праве, а затем и кодексе Наполеона (1804г.): «собственность едина, священна и неприкосновенна». И эта модернизация уже давно реализована в рамках англосаксонской школы, которая утверждает, что собственность представляет собой набор «частичных полномочий» и в этом смысле вполне делима, хотя, конечно, священна.

Идея «делимости» собственности при полной её юридической неприкосновенности сильнее всего нашла отражение (в теоретическом и практическом аспектах) в «шведской» модели социал-демократии. Исходная точка этой модели вполне логична: экономической реализацией права собственности является присвоение дохода от её использования. Именно этим экономическая трактовка категории собственности отличается от юридической. Для экономиста собственность, не приносящая дохода, просто неинтересна. Капитал – это самовозрастающая собственность, то есть стоимость (собственность), рождающая доход. Отсюда зеркально следует, что тот, кто получает доход и является реальным (не юридическим, а экономическим) собственником. И далее логика ведёт нас к системе налогообложения. Налоговая система трактуется как система национализации (социализации) собственности. Не надо национализировать предприятие, пусть оно

юридически остаётся в частной собственности. Достаточно национализировать с помощью налоговой системы львиную долю частных доходов в государственный бюджет, и это предприятие будет частным только номинально (юридически).

Англосаксонская школа «делимости прав собственности» по сути дела зафиксировала современную практику хозяйственных отношений. Кто такой налогоплательщик, арендатор, субарендатор? Де-факто – это собственники в экономическом понимании этого термина. От того, в какой пропорции делится доход, получаемый от объекта собственности между юридическим его владельцем, государством и менеджментом в основном и зависит эффективность эксплуатации хозяйственного предприятия.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: тотальная смена формы собственности (приватизация) без одновременной глубокой рационализации отношений владения, пользования и управления объектами собственности не решает проблемы повышения эффективности функционирования экономической системы. Именно поэтому формальная и массовая передача титула собственности в частные руки не только не привела Россию к выходу из экономического кризиса, разразившегося ещё в период господства государственной собственности, а лишь усугубила его.

### **Процесс приватизации и деформации отношений собственности в России**

До сих пор остаётся загадкой, почему процесс приватизации в России не начался с всеобъемлющей аграрной и земельной реформы. Незыблемость принципа частной собственности обеспечивает частная собственность на землю. Чтобы сделать процесс рыночных преобразований необратимым, надо было решить земельный вопрос. Вместо этого зарождавшееся фермерство было задушено налогами и брошено на произвол рыночными реформаторами. Более того, при приватизации промышленности «забыли», что производственные объекты не висят в воздухе, а занимают определённые земельные участки. Задним числом была придумана схема, по которой предприятия должны выкупать занимаемые территории. У кого? По каким ценам? Ответы на эти вопросы, которые дают федеральные власти, неподвластны экономической логике. Одновременно в процессе размежевания форм собственности «забыли» и о полезных ископаемых. В результате компании, приватизировавшие горно- и нефтедобывающее оборудование, де-факто получили практически бесплатно контроль над природными ресурсами, что привело к денационализации природной ренты. Фактическая приватизация рентного дохода привела к финансовому банкротству государства (доходная часть госбюджета не способна покрывать на достойном уровне те расходы, которые государство обязано нести в силу объективно вменяемых ему функций: оборона, содержание правоохранительных органов, система начального образования, детских домов и т.д.). В связи с этим в обществе постоянно генерируется социальное напряжение.

Другим фактором социального напряжения явилась ваучерная приватизация. Теперь уже ясно, что программа ваучерной приватизации была программой сознательного блокирования процессов формирования среднего класса эффективных собственников. Ваучерная приватизация вытеснила на задворки идею «долгосрочной аренды с правом выкупа». Эта идея подразумевала выявление групп населения психологически и практически готовых к предпринимательской деятельности. Если предприниматель – арендатор эффективно ведёт хозяйство и способен получать доход, не только возмещающий арендную плату, но и позволяющий накопить средства на выкуп объекта в собственность – значит он доказал своё право называться эффективным собственником. Эта идеология была растоптана ваучерной приватизацией. Каждому гражданину страны (независимо от возраста и трудового стажа) – выдали бумагу, на которой было написано «10 тысяч рублей» (ваучер). Первая странность этой бумаги заключалась в том, что, будучи выданной государством и под гарантию государственной собственности она не

принималась этим государством к оплате, то есть не обменивалась по номиналу на рубли. Вторая странность ваучера состояла в том, что его можно было обменять на акции или обязательства выдачи акций только строго ограниченного круга предприятий. При этом государство не обеспечивало своих граждан информацией об экономическом положении приватизируемых предприятий. Плюс к этому ваучер можно было вложить в некие ваучерные фонды, которые, как в последствии оказалось, никакой ответственности перед гражданами не несли. Об этом Госкомимущество РФ также «забыло» предупредить миллионы будущих собственников.

Но даже те владельцы ваучеров, которым удалось удачно обменять их на акции преуспевающих предприятий, отнюдь не становились реальными собственниками в смысле доступа к пользованию и управлению приватизированными объектами. В лучшем случае они являли собой мелких рантье. В то же время эффект диффузии собственности путём дробления и искусственного распыления голосующих акций между десятками тысяч акционеров создавал благоприятные условия для того, чтобы поставить предприятия под контроль небольшой группы коррумпированных акционеров (например, история с «Роснефтегазстроем» и другие, о чём пойдёт речь во втором разделе данного исследования).

Итак, «ваучерная приватизация», выполнив задачу отсечения подавляющей части населения от передела собственности, расчистила поле деятельности для избранных властью приватизаторов. Российская модель приватизации не решила ни одной проблемы экономики страны, но создала много новых. Как уже отмечалось, главные беды российской экономики ведут свой отсчет от дисбаланса внутри обозначенного треугольника: госсобственность – частная собственность (или долгосрочная аренда с правом выкупа) – эффективный менеджмент. Если с этих позиций посмотреть на проблему функционирования экономического потенциала страны, то можно выделить три «болевые точки».

Первая. Государство в последнее десятилетие отказывалось от права собственности в первую очередь в наиболее благополучных отраслях и секторах экономики. Именно наиболее рентабельные производства оказались первоочередными объектами приватизации, что противоречило первоначальной установке: государство должно уйти из тех сфер, где оно не может обеспечить достаточной экономической эффективности.

Вторая. Государство не сумело организовать эффективный менеджмент на тех предприятиях, где за ним оставался контрольный пакет акций. Не было, и нет осмысленного механизма отбора менеджеров высшей квалификации на руководящие должности в компании, финансово-промышленные группы, банки, считающиеся до сих пор государственными. Перед менеджерами, членами Советов директоров и Наблюдательных Советов акционерных обществ, представляющих государственные интересы, не ставятся конкретные задачи, их действия не контролируются и не направляются в соответствии с государственными интересами. Наоборот, зачастую государственным менеджерам предоставляется почти неограниченная самостоятельность.

Третья «болевая точка» приватизационного эксперимента в России находится в области управления собственностью, перешедшей в частные руки. С точки зрения экономической прагматики существенно, что огромная госсобственность оказалась в распоряжении немногих практически за бесценок. Более того, она не обременена никакими обязательствами (например, эффективного использования, сохранения экологического баланса, обеспечения социальных гарантий наемным работникам и т.д.). В этой обстановке достойны в равной мере удивления и уважения отдельные факты организации рационального менеджмента как на частных, так и на государственных предприятиях.

## **Раздел II. Концепция государственной политики в области развития отношений собственности**

После более чем десятилетнего опыта приватизации в России можно констатировать, что задача создания эффективного частного собственника как доминирующей фигуры экономики страны не нашла своего решения. Мелкий и средний бизнес не получил ни прочной правовой, ни экономической основы для цивилизованного конкурентного развития; крупные производства и сегменты экономики (особенно сырьевые) в результате приватизации снизили эффективность своей деятельности, оказавшись в монопольном положении на рынках сбыта своей продукции.

Тем не менее, ни с политической, ни с социально-экономической точки зрения процесс массовой деприватизации невозможен. Любая попытка реализации такой программы приведет к хаосу и еще большим злоупотреблениям со стороны коррумпированных чиновников. Кроме того, без идеальной правовой базы (создать которую в рамках действующей законодательной системы абсолютно нереально) итоги деприватизации будут выглядеть не менее сомнительными, чем юридическое основание нынешних отношений собственности.

Таким образом, российское общество и его властные структуры оказались перед сложнейшей дилеммой: приватизация, проведенная по принятой в стране схеме, стала тормозом экономического развития, но возврат в исходную точку с целью использования более эффективных приватизационных моделей является утопией. И отнюдь не из-за угрозы гражданской войны. Этот миф активно тиражируют те социальные группировки, которые получили весомые материальные выгоды от приватизации. Изначальная порочность этого мифа состоит в том, что гражданская война – это война между гражданами за право быть собственниками. Именно лозунг «земля – крестьянам» обеспечил победу большевиков в гражданской войне. Вневедомственная охрана олигархических структур в крайнем случае способна лишь на захват заводууправлений в конфликтах, связанных с переделом собственности внутри бизнес-элиты. Невозможность возврата к стартовым условиям дореформенного периода определяется необратимой деформацией социального статуса, профессиональной и возрастной структуры участников хозяйственной деятельности.

Выход из вышеозначенного тупика лежит, на наш взгляд, в выработке выверенной целенаправленной политики, суть которой можно сформулировать достаточно афористично: трансформировать, не разрушая.

Трансформация отношений собственности должна преследовать цель постепенного (но не размытого во времени) нахождения цивилизованного консенсуса между обществом (государством), собственником и менеджментом. Реализация этой цели предполагает скоординированное развязывание следующих проблемных узлов.

Первый проблемный узел. Независимо от первоначальной приватизационной оценки должна быть проведена единовременная инвентаризация имущества всех хозяйствующих субъектов (переоценка основных производственных фондов) по фактической рыночной цене, то есть по цене воспроизводства этих производственных фондов за вычетом накопленной амортизации. Государство не должно интересоваться по какой цене и схеме была осуществлена приватизация. Его также не должно интересовать, сколько раз и по каким ценам приватизированное имущество переходило из рук в руки. В этом и состоит содержательный смысл тезиса об отказе от пересмотра итогов приватизации.

Однако общество в лице государства не только имеет право, но и обязано знать реальную стоимость производственного потенциала хозяйственных объектов независимо

от формы собственности. Именно с этой целью и должна быть осуществлена инвентаризация имущества участников экономического процесса.

Исходя из итогов инвентаризации производственных фондов и расчетов предельной (минимальной) нормы эффективности капитала в реальном секторе экономики (методики расчета этого показателя давно разработаны мировой и российской наукой и широко используются в практике высокоразвитых стран), государство законодательно вводит налог на имущество. Этот налог имеет существенно иной экономический смысл, чем налог на прибыль или налог на добавленную стоимость (НДС). Два последних «лояльны» к собственникам, эксплуатирующим принадлежащие им производственные ресурсы с низкой эффективностью. Плохо работаю – низкая прибыль – низкий объем налогообложения при фиксированной ставке. Налог на производственные фонды и иные хозяйственные ресурсы ставит границу минимально допустимой эффективности использования приватизированного имущества. Тот, кто не в состоянии заплатить налог на имущество, попадает в разряд неэффективных собственников и объективно становится банкротом. Таким образом, механизм банкротства и смены собственника приобретает прочную экономическую базу. Что же касается налогов на доходы, то они должны быть сохранены лишь в форме налога на сверхприбыль (как элемент борьбы с естественным или временным монополизмом).

Второй проблемный узел. Государство должно четко подтвердить, что объектом приватизации до настоящего времени было производственное оборудование, основной и оборотный капитал предприятий (независимо от его стоимостной оценки, принятой в момент приватизации). Ни в каких законодательных актах, указах президента РФ и подзаконных инструкциях никогда не шла речь о приватизации недр, запасов полезных ископаемых и иных природных богатств. Констатация этого факта имеет особое значение в отраслях добывающей промышленности. Она должна послужить юридической основой для изменения схемы распределения доходов в этих отраслях без изменения прав собственности (то есть без всякой деприватизации). Обществу – недра, разработчикам – горнодобывающее и горнообрабатывающее оборудование. Экономические отношения между собственником недр и собственником оборудования (капитала) строятся на основе концессионных соглашений. Эти соглашения должны предусматривать обеспечение в добывающих отраслях нормальной прибыли на капитал, то есть прибыли, рассчитываемой по норме аналогичной с обрабатывающими отраслями, и изъятие природной ренты в бюджет различных уровней.

Третий проблемный узел. В законодательную базу Российской Федерации должно быть введено в явном виде понятие «обремененной собственности». Это понятие давно широко используется во всех развитых странах при регулировании взаимоотношений частного собственника и общества. Основанием применения нормы обремененности является признание того, что собственность дает частному лицу не только права, но и ответственность, обязывает так использовать свою собственность, чтобы не ущемлять права и свободы других собственников и просто граждан. Обременения могут быть самого разного характера и должны быть известны собственнику до приобретения объекта. Назовем лишь некоторые виды обременений:

- историко-архитектурного и эстетического характера (сохранность памятников истории и культуры, природного ландшафта и т.п.);
- экологического характера (ограничения на уровень промышленных отходов, шумовых загрязнений, вырубку зеленых насаждений и т.п.);
- социального характера (обеспечение своих работников медицинской помощью, жильем, развитой социальной инфраструктурой и т.п.);
- экономического характера (гарантированная и бесперебойная выплата достойной заработной платы, выплаты в пенсионные фонды в строго

установленных размерах, полная материальная и уголовная ответственность за качество выпускаемой предприятием продукции и т.п.).

Условия обременения в зависимости от их значимости должны фиксироваться в федеральном и местном законодательствах, а в ряде случаев на локальном уровне определяться гражданами путем референдумов, проводимых среди заинтересованных лиц (например, строительство бензоколонки в жилом массиве или застройка детских и спортивных площадок). Несоблюдение условий обремененности должно автоматически приводить к действию установленных законом санкций вплоть до лишения прав собственности.

Четвертый проблемный узел. В законодательстве Российской Федерации понятие интеллектуальной собственности присутствует в зачаточном состоянии. Это приводит к серьезным искажениям экономической оценки капиталов компаний, занимающихся разработкой и выпуском высокотехнологичной, наукоемкой продукции. Кроме того, оказываются размытыми юридические основы создания механизмов приватизации «интеллектуального капитала». В сфере высоких технологий по сути дела складывается ситуация аналогичная той, что мы имеем в добывающей промышленности по поводу природной ренты. При приватизации материально-технической базы НИОКР, походя, происходит и приватизация интеллектуальной ренты. Это, в конечном счете, лишает всякой объективной правовой основы процессы финансирования и самофинансирования фундаментальной и прикладной науки, а также подготовки научных кадров.

Пятый проблемный узел. Признание незыблемости прав частной собственности должно быть распространено и на личные сбережения граждан. В противном случае приватизация в России теряет свою легитимность. Дело в том, что в дореформенный период единственной допускаемой советской властью формой частной собственности являлись личные сбережения населения. В последние десять-двенадцать лет была осуществлена гигантская по масштабам экономическая, социальная и идеологическая переориентация общества в области отношений собственности. В основу новых социально-экономических отношений заложен институт частной собственности. Общественное осознание этого факта естественно рождает вопрос: может ли принцип незыблемости частной собственности носить избирательный характер? И далее: можно ли считать прочной правовую основу вновь возникшей частной собственности, если она приобреталась одновременно с экспроприацией частной собственности, находившейся в распоряжении миллионов граждан России?

Конфискация личных сбережений населения проводилась с ведома и под эгидой правительства, осуществлявшего «рыночные» реформы и массовую приватизацию. В 1992-1995 годах политика либерализации цен и искусственного сжатия денежной массы привела к галопирующей инфляции и повышенному спросу на деньги, что вызвало стократный рост процентных ставок. Однако, государство заморозило проценты по текущим и срочным вкладам населения на уровне дореформенных 2-3 процентов годовых. Государство индексировало денежные сбережения населения только для себя путем резкого увеличения ставок по кредитам, выдаваемым из средств вкладчиков. Сами же вклады граждан фиксировались на их счетах фактически по номиналу. Если государство не признает этот передел собственности незаконным, то тем самым своими руками заложит возможность для новых переделов в будущем.

Ныне, когда Страсбургский суд по правам человека признал на международном уровне законность требований российских граждан на полное восстановление дореформенных вкладов, российское правительство обязано пересмотреть свою политику судебного блокирования исков по этим делам. Существует целый комплекс безинфляционных схем восстановления изъятой собственности граждан. В основе этих схем лежит принцип: индексация вкладов по реальной их стоимости не влечет за собой

обязательства по немедленному их погашению в денежной форме. Условия реализации индексированных вкладов могут быть специально оговорены и юридически зафиксированы. Могут быть предложены варианты перевода вкладов в государственные ценные бумаги, приобретение земельных наделов, недвижимости, страховых полисов и т.д.

Шестой проблемный узел связан с репатриацией капиталов, покинувших Россию в годы реформ. Практика показывает, что насильственные методы возврата капитала неэффективны. Даже очевидные судебные дела о незаконном вывозе капиталов тянутся годами (дело г-на Лазаренко) или вообще не принимаются судами западных стран к рассмотрению (дело г-на Гусинского). Даже если удастся наказать физических лиц, виновных в подобных экономических преступлениях, вывезенные ими ценности оказываются безвозвратно утраченными для России (дело г-на Козленка).

В то же время имеется целый ряд прецедентов, когда под вывеской фиктивных иностранных фирм эмигрировавший российский капитал инвестируется в экономику России. Этот феномен в значительной мере объясняется тем, что Запад испытывает определенный избыток инвестиционных ресурсов и жестко ограничивает приток российских беглых капиталов в реальный сектор своей экономики.

Такая ситуация наводит на мысль о целесообразности создания Российского зарубежного инвестиционного консорциума, который под гарантию первоклассных западных банков и на условиях анонимности (кодированные счета) мог бы предложить владельцам вывезенных капиталов размещать их в трастовое управление консорциума с последующим инвестированием в российскую экономику. Естественно, что размещенные таким образом денежные ресурсы, полностью освободились бы от юридических преследований со стороны российских правоохранительных органов, а их владельцы сохраняли полную свободу в использовании начисленных процентов.

Предложенная форма добровольной репатриации капиталов представляется в настоящее время наиболее цивилизованной. Кроме того, она позволит сконцентрировать ныне расплывчатые потенциальные инвестиционные ресурсы на крупных высокоэффективных проектах. Привлекательность таких вложений может в ряде случаев подкрепляться государственными гарантиями.