

Н.С. ВОЛОСТНОВ

Национализация в жизненном цикле государственного предприятия

Реализация смешанной экономикой своих функций объективно предполагает необходимость осуществления не только приватизации государственной собственности, но и проведения национализации, т.е. обращения в собственность государства имущества, находящегося у граждан и юридических лиц. Такое "двустороннее движение" объективно способствует оптимизации не только сектора государственных предприятий, но и экономики в целом и происходит строго в соответствии с федеральным законодательством.

"Перетекание" какой-то части частной собственности в государственную и, напротив, определенных блоков государственной в частную - неотъемлемая органическая черта смешанной экономики, которая, таким образом, как бы совершает колебательные движения, пульсирует. Это позволяет рассматривать смешанную экономику не как нечто застывшее, а как определенный динамический процесс.

Чем же вызван переток частной собственности в государственную, каково его место, роль в движении государственной собственности? Прежде чем ответить на данный вопрос, подчеркну, что проведение национализации не означает, что в обществе становится больше социализма. И напротив, в случае своего осуществления сама по себе приватизация также не свидетельствует о том, что в обществе становится больше капитализма. Переток собственности обусловлен объективными потребностями распределения ограниченных ресурсов общества, их эффективного использования как в частных, так и в общественных целях. Поэтому национализация - лишь один из способов (причем, менее предпочтительный) эффективного удовлетворения потребностей общества в общественных благах. Она должна происходить тогда, когда иные способы либо исчерпаны, либо невозможны, либо ограничены, либо диктуются фактором времени. Тем самым обладание обществом конкурирующими возможностями расширяет его выбор по наилучшему распределению ограниченных ресурсов, позволяет использовать их наиболее плодотворно.

Меньшая предпочтительность национализации, по-моему, обусловлена, прежде всего, обычно сопровождающей этот процесс ожесточенной политической борьбой, обострением социальных противоречий. Кроме того, не будем забывать, что это весьма дорогостоящее дело (о чем свидетельствует опыт национализации в развитых странах со смешанной экономикой), связанное как с возмещением стоимости национализируемого имущества и иных убытков, так и с его санацией (оздоровлением)¹

¹ В данном случае речь не идет о национализации собственности, приватизированной с нарушением закона.

Получение общественных благ может стимулироваться и осуществляться государством путем, во-первых, стимулирования привлечения, расширения сети действующих частных предприятий, во-вторых, диверсификации, расширения производства на действующих государственных предприятиях, в-третьих, создания новых государственных предприятий за счет средств госбюджета, в-четвертых, участия государства в частном акционерном капитале, в-пятых, национализации, в-шестых, добровольной передачи частной собственности в руки государства (в том числе и через банкротство), в-седьмых, за счет импорта. Замечу, что без учета данного обстоятельства невозможно правильно понять периодически сменяющие друг друга процессы приватизации и национализации.

Использование того или иного метода обуславливается как экономическими, так и внеэкономическими факторами. Здесь можно назвать и приход к власти той или иной политической партии, имеющей свои экономические предпочтения и программу действий, и остроту социальных противоречий, и степень настоятельности потребности в тех или иных общественных благах, и уровень обеспеченности государства материальными и трудовыми ресурсами, финансовыми возможностями, и открытость мирового рынка, а также национальных рынков отдельных стран, и характер и остроту межгосударственных противоречий, и остроту конкурентной борьбы, и просто форс-мажорные обстоятельства (например, крупные землетрясения, локальные конфликты, угроза применения силы и др.). Вышеперечисленные факторы диктуют также возможные темпы проведения национализации.

Что касается оснований для нее, то в соответствии со ст. 235 Гражданского Кодекса РФ различаются: добровольное прекращение права собственности на имущество; принудительное изъятие у собственника его имущества. Причем добровольное прекращение права собственности в случае национализации осуществляется по инициативе физических и юридических лиц. Принудительное же изъятие имущества у собственника должно соответствовать ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, согласно которой "никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда". Оно возможно лишь на основании специального закона с возмещением стоимости имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 Гражданского Кодекса РФ. Согласно данной статье ответственность государства наступает в результате совершения законных действий с его стороны. Ответчиком в данном случае признается Россия в целом в лице соответствующего финансового или иного уполномоченного органа [Комментарий... 1997].

Этим, на мой взгляд, национализация, даже носящая принудительный характер, отличается от иных способов отчуждения (постоянного или временного, полного и частичного) имущества физических и юридических лиц в пользу государства. Речь в данном случае идет и о реквизиции (ст. 242 Гражданского Кодекса РФ), когда в случае стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотии и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества, и о конфискации имущества (ст. 243 Гражданского Кодекса РФ) по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. Кроме того, в случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке (например, при нарушении таможенных правил и др.). Разумеется, в дальнейшем данная отчужденная государством собственность может стать объектом государственной собственности и использоваться в том числе государственными предприятиями для реализации своих целей. Однако экономический смысл национализации и иных способов приобретения государством прав собственности на имущество, как представляется, весьма различен.

Действительно, если говорить о наиболее общих причинах, с объективной необходимостью требующих чрезвычайной национализации, то, на мой взгляд, можно выделить, во-первых, природные катаклизмы, связанные со стихийными бедствиями

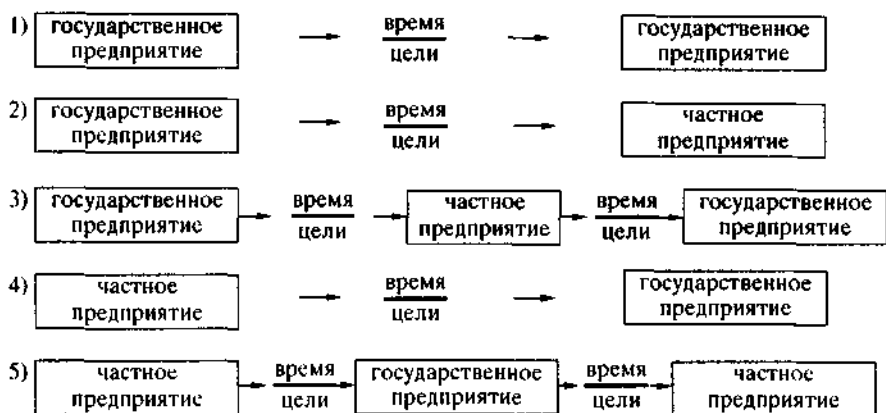
(землетрясения, наводнения, эпидемии, эпизоотии и т.д.), которые сложно спрогнозировать и предотвратить; во-вторых, техногенные аварии и катастрофы. Кстати, сам этот перечень свидетельствует о том, что общество не располагает в данный момент иными возможностями для удовлетворения своих потребностей.

Интересно, что, по оценке специалистов Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в настоящее время в России наблюдается рост на 30% аварий и катастроф, вызванных техническими причинами. Более того, по прогнозам, по мере усложнения техники, роста противоречий между человеком и машиной прогнозируется дальнейший рост такого рода бедствий. Все это означает, что, учитывая вышеуказанные причины, общество не должно полагаться на возможности национализации, а заблаговременно создавать соответствующие структуры, запасы, силы и средства. Принудительное отчуждение имущества государством (разумеется, оно может быть и добровольным: в таких обстоятельствах люди в большинстве своем приходят на помощь друг другу, сотрудничают с государством) в данном случае предстает как локальный и ограниченный по своим масштабам акт, происходящий по упрощенной правовой схеме (по решению государственных органов, в административном порядке, как, впрочем, это и предусмотрено ст. 242 Гражданского Кодекса РФ). Подобного рода национализацию, связанную с решением обществом вышеуказанных проблем, можно было бы назвать чрезвычайной.

Принципиально отличается от вышеуказанных форм национализация, обусловленная причинами, связанными с самодвижением смешанной экономики. В этих обстоятельствах национализация - периодически повторяющийся процесс, регулирующий переток частной собственности в государственную, которую, в свою очередь, сменяет приватизация². Будучи в данном случае более сложным социально-экономическим феноменом и порождением множества разнообразных причин, данная форма национализации может быть определена как эксклюзивно-компенсаторная. А это означает, что в случае ее реализации государство, во-первых, компенсирует недостатки как частного сектора экономики, так и смешанной экономики в целом, руководствуясь соображениями наилучшего и своевременного удовлетворения потребностей общества. Во-вторых, оно обеспечивает реализацию наиболее острых социально-экономических потребностей (скажем, в экологической безопасности, в потреблении товаров, услуг и работ естественных монополий и т.п.). В-третьих, данный процесс предполагает поддержание необходимого уровня конкурентоспособности национальной продукции. В-четвертых, с помощью национализации осуществляется прогрессивная структурная перестройка экономики. В-пятых, осуществление национализации призвано обеспечить защиту национальных интересов, снять разного рода внешние угрозы и т.д. Все это предполагает, что вопрос об эксклюзивно-компенсаторной форме национализации должен рассматриваться в более широком контексте, нежели исключительно реформирования отношений собственности. Иными словами, речь должна идти об определенном множестве целей (оснований) национализации.

Движение, жизненный цикл блока государственных предприятий в развитии смешанной экономики в целом с учетом фактора времени и целевых установок общества представлен на рисунке. На нем видно, что блок государственных предприятий не только не однороден, но он постоянно пульсирует: часть государственных предприятий сохраняется в своей собственной форме, а часть - трансформируется в частные, и наоборот. Некоторые предприятия совершают метаморфозу как из государственной формы в частную и затем снова в государственную, а иные частные предприятия вновь обретают прежний статус, побывав в ранге государственных.

² Различают также деприватизацию, т.е. обращение в государственную собственность ранее приватизированного имущества, и денационализацию - отчуждение в собственность физических и юридических лиц государственной собственности либо изначально выступавшей в качестве таковой, либо ставшей Государственной в результате ранее проведенной национализации.



Иными словами, данный блок содержит в себе как некое ядро государственных предприятий, так и их периферию, состоящую из преобразованных частных предприятий (либо бывших таковыми изначально, либо ставшими таковыми в ходе приватизации).

Данная структура, придающая государственным предприятиям и устойчивость, и текучесть, позволяет государству оптимизировать их размеры, виды и объемы деятельности, отграничив их тем самым от частного сектора. Это, на мой взгляд, открывает возможности для более эффективного распределения ограниченных ресурсов в обществе и наиболее полного удовлетворения его потребностей.

Каковы же основания (цели) эксклюзивно-компенсаторной национализации и рационализации (деприватизации) имущества? Чем они определяются?

Гражданско-правовое законодательство не дает на этот счет исчерпывающего перечня причин, по которым происходит данная форма национализации (до сих пор, кстати, отсутствует и соответствующий закон). В самом общем плане можно утверждать, что эти причины определяются государственными интересами и не зависят от воли собственника имущества [Комментарий...]. Соглашаясь в принципе с данным методологическим подходом, все же я считаю, что его необходимо конкретизировать, наполнить экономическим, социальным смыслом. Не вдаваясь в детали содержания понятия "государственные интересы", подчеркну, что, по существу, эксклюзивно-компенсаторная национализация определяется теми целями (основаниями), которые возложены в качестве функций на государственные предприятия.

В экономической литературе, посвященной данному аспекту проблемы, выделяются следующие цели национализации:

- поддержание необходимого уровня функционирования или сохранение отраслей, которые имеют стратегическое значение для обеспечения безопасности страны или абсолютно необходимы обществу и в которые частный капитал не идет, либо идет в недостаточном объеме из-за значительной капиталоемкости и высокой степени риска;

- выведение из-под иностранного контроля капиталовложений для обеспечения экономического суверенитета страны над соответствующими отраслями и производствами;

- обеспечение экологической безопасности;

- защита потребителей от злоупотреблений, к которым может привести нахождение в частной собственности предприятий естественных монополий;

- осуществление структурной перестройки народного хозяйства (если она не может быть проведена частным капиталом, стимулируемым традиционными мерами государственного вмешательства в экономическую жизнь);

- пресечение незаконного перевода прибылей за границу;

- установление в экстремальных ситуациях контроля за использованием финансовых ресурсов банков и других учреждений кредитно-финансовой сферы;

- обеспечение реализации главных социально-экономических целей, намеченных национальным планом.

В качестве же непосредственных оснований национализации вычлняются следующие угрозы экономической и государственной безопасности, загрязнение частными предприятиями окружающей среды, подрывающее экологическую безопасность страны, банкротство предприятий и других необходимых обществу объектов производственной и социальной сфер, деструктивные последствия доминирования частных предприятий, непреодолимые вследствие положения этих предприятий как естественных монополий или в силу других причин, изменение профиля приватизированных предприятий, когда это противоречит общественным интересам, нелегитимная приватизация [Управление 1997, Рудык, Савченко, 1998].

Соглашаясь в принципе с содержанием данного перечня целей (оснований) национализации, в то же время отмечу, что он, во-первых, далеко не исчерпывающий Во-вторых, данный вопрос анализируется не в чистом виде в перечень причин (целей) национализации включаются и аспекты, связанные с правонарушениями (незаконный перевод прибыли, нелегитимная приватизация и т.д.) В-третьих, перечень целей (причин) не структурирован по какому-либо критерию В-четвертых, исследование вопроса ведется без учета конкретных форм национализации, что, естественно, в определенном смысле снижает его познавательную ценность

Действительно, национализация объектов нелегитимно осуществленной приватизации правомерна, но это не правило, а, скорее, исключение Сам же процесс национализации в этом случае мало чего вносит в ее содержание, определяемое иными целями необходимостью обеспечения стратегических интересов государства, снятия внешних угроз, удовлетворения потребностей в общественных благах и т.п.

Кроме того, следует четко разграничивать внутренние и внешние цели (основания) национализации Подобное разграничение тем более важно, что данные моменты анализируемого вопроса носят далеко не схоластический характер От этого зависят идеология, темпы, масштабы, способ национализации, степень возмещения стоимости национализируемого имущества и убытков его бывших собственников, определение дальнейшей перспективы существования перешедших в государственную собственность объектов То же относится и к формам национализации чрезвычайной, антикриминальной эксклюзивно-компенсаторной Именно подобное разграничение, обусловленное своими специфическими причинами, и должно выступить в качестве критерия построения перечня целей (оснований) национализации В этой связи можно предложить следующую примерную модель целей (оснований) различных форм национализации

- добровольная национализация, осуществляемая по воле собственника;
- принудительная национализация, осуществляемая, во-первых, в чрезвычайных ситуациях - при разного рода природных катаклизмах и как следствие техногенных катастроф, во-вторых, в качестве антикриминальной меры, в-третьих, как эксклюзивно-компенсаторная форма оздоровления структуры экономики страны.

Что касается степени национализации (полной или частичной), то она, на мой взгляд, должна зависеть от наличия иных возможностей реализации общегосударственных и общественных интересов (в том числе и через посредство действующих государственных предприятий), от экономического поведения собственника имущества, от настоятельности потребности в национализации, ее количественных параметров, от фактора времени, от вида, характера, масштабов, интенсивности внешних угроз экономической и национальной безопасности, стратегическим интересам государства, его суверенитету, от интересов частных собственников в санации отрасли, от соображений национального престижа, от иных внеэкономических факторов³. Если говорить о сферах отраслях, для которых характерен периодический процесс

³ В данном случае они не анализируются Речь идет о влиянии партии элит и т.п., хотя можно особо выделить политическую форму национализации.

"приватизации-национализации", то, как показывает мировой опыт, это военная промышленность, железнодорожный транспорт, угольная и газовая промышленность, энергетика, воздушный транспорт, металлургия, банковская система, страхование и др. То есть данный процесс тяготеет к базовым отраслям экономики, отличающимся высокой капиталоемкостью и низкой оборачиваемостью капитала, известным консерватизмом технологий, а также к отраслям производственной и социальной инфраструктуры, имеющим важное общеэкономическое или стратегическое значение для общества.

Как видим, содержание процесса "приватизации-национализации" гораздо шире простой смены собственника и включает в себя не только аспекты, связанные с эффективностью (неэффективностью) той или иной формы собственности (государственной или частной), формы хозяйствования, но и моменты, обусловленные состоянием экономики и общества в целом. Следовательно, в экономике должен осуществляться не простой очередной процесс смены тех или иных форм собственности и хозяйствования, а поиск, нахождение их оптимальных форм, их лучшего сочетания, взаимодействия и конкуренции. Только в этом случае может быть достигнут максимально возможный интегральный результат.

Существенный момент процесса "приватизации-национализации" - проблема возмещения стоимости имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 Гражданского Кодекса РФ. Дело в том, что данный вопрос пока не урегулирован у нас нормами гражданского права. Гражданский Кодекс отсылает к специальному федеральному закону о национализации, которого до сих пор нет. В этой связи хотелось бы высказать ряд соображений.

Очевидно, что при возмещении стоимости имущества необходимо учитывать: принадлежность собственности и связанную с этим величину возмещения, полученного собственником; уровень и динамику инфляции; общее состояние экономики, бюджетные возможности государства, в зависимости от которых может быть использован тот или иной порядок оплаты (немедленный или отложенный), ее полнота, форма (в рублях, валюте или в ценных бумагах); внутренние и внешние условия, в зависимости от которых должен решаться вопрос о различных аспектах возмещения упущенной выгоды, понесенного ущерба и т.п.; легитимность приватизации и национализации; конъюнктуру рынка.

Важным элементом процесса национализации выступает и определение способа выкупа отчужденного имущества. Очевидно, что они различны - возмездные, безвозмездные, эквивалентные. К ним можно отнести: выкуп ценных бумаг (по номиналу, по рыночной котировке, ниже номинала); приобретение контрольного пакета акций; эмиссию дополнительного пакета акций под задолженность государству с его передачей государству; осуществление процедуры банкротства; конфискацию: выпуск и предоставление государству "золотой акции"; выкуп отчуждаемого имущества (полностью или частично); внесение государством своего имущества (долей, паев, пакетов акций) в капитал частного собственника и т.д. Следует подчеркнуть, что важно не допустить как потерь государственного имущества, перерасхода бюджетных средств, так и необоснованного ущемления законных имущественных интересов частных собственников. В противном случае это отрицательно скажется на эффективности функционирования и развития смешанной экономики в целом, поскольку в итоге нарушится оптимальное соотношение распределения ограниченных ресурсов между государственным и частным секторами.

Эксклюзивно-компенсаторная национализация в качестве одного из моментов своей реализации включает в себя также и определение статуса национализируемых предприятий. В соответствии с Гражданским Кодексом РФ (ст. 114, 115) они могут быть унитарными, основанными на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления, а также открытыми акционерными обществами. Как представляется, данные организационно-правовые формы в дальнейшем могут быть преобразованы и в иные формы, способные эффективно решать общегосударственные задачи. Все

это, в свою очередь, позволяет сделать вывод, что эксклюзивно-компенсаторная национализация в ходе своего осуществления может проходить ряд этапов, на каждом из которых государство будет решать те или иные конкретные задачи, вплоть до подготовки начала нового процесса приватизации.

Принципиальное значение при этом имеет необходимость реализации принципа минимизации политических экстерналий, - иными словами, ограничения возможностей большинства жить за счет результатов труда, деятельности меньшинства. Аналогично к минимуму должны быть сведены и отрицательные экономические экстерналий - разрыв хозяйственных связей; спад производства; рост безработицы; снижение уровня и качества жизни населения, его отдельных социальных групп; появление элементов депрессии в развитии отдельных регионов, отраслей; нарушение контрактов; ухудшение качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции; консервация использования устаревших технологий; возникновение и развитие тенденций доминирования, иных элементов монополизма; нарушение оптимального соотношения крупных, мелких и средних предприятий и т.д.

Большой интерес при обсуждении содержания эксклюзивно-компенсаторной национализации представляет вопрос о ее перспективах. Каковы же они и чем будут определяться в ближайшем будущем в России? Прежде, чем ответить на этот вопрос, коснемся проблемы, связанной с легитимностью приватизации. Сегодня, по существу, общепризнан факт многочисленных правонарушений при ее проведении. Основопологающим ее дефектом можно назвать пренебрежение соображениями роста эффективности производства, увеличения инвестиций, подъема производства. Приватизация осуществлялась, как правило, в интересах отдельных лиц (групп лиц), об этом немало сказано и в публицистике, и в научной литературе [Глазьев, 1996; Куликов, 1998]. Признают это и некоторые руководители государственных структур, практически осуществляющих приватизацию в России [Шупыро, 1997]. Данная идея получила широкое распространение в массовом сознании, в частности среди трудовых коллективов приватизированных предприятий, у ряда хозяйственных руководителей [Тарасов, 1998].

Процесс деприватизации в настоящее время уже начался. Так, только в 1997 году более тысячи приватизированных предприятий вновь стали государственными [Рудык, Савченко]. В этой связи замечу, что исключить правонарушения в ходе приватизации ни в настоящее время, ни в будущем практически невозможно. Точно так же, как вряд ли следует ожидать, что приватизированные предприятия, имеющие существенное значение для развития отдельных регионов, отраслей, сфер, экономики в целом, будут эффективно функционировать и развиваться. Это значит, что для данной формы национализации всегда можно будет найти определенные основания.

Если же говорить о ближайших перспективах деприватизации в России, то, помимо нелегитимности приватизации, ненадлежащего поведения новых частных собственников, они будут усугубляться, на мой взгляд, в связи с рядом обстоятельств, среди которых выделю:

- физический и моральный износ основных фондов большинства российских предприятий, использование устаревших технологий, не позволяющих частным собственникам эффективно применять имеющиеся ресурсы, повышать конкурентоспособность выпускаемой продукции, выходить на внешний рынок;

- недостаток частных инвестиций, нежелание частного капитала вкладывать средства в предприятия в отраслях с длительным сроком окупаемости, с высокой степенью риска;

- проникновение иностранного капитала в стратегически важные для государства отрасли, чреватое угрозами для национальной безопасности, для функционирования общества в целом (в частности в военно-промышленный комплекс);

- монополистическое поведение предприятий - естественных монополистов, ухудшающее положение в обрабатывающей промышленности, снижающее уровень и качество жизни населения;

- недостаточно продуманная, недифференцированная внешнеполитическая открытость российской экономики, ухудшающая экономическое, финансовое положение отечественных товаропроизводителей, играющих существенную роль в жизнедеятельности общества;

- известная потеря управляемости народным хозяйством из-за приватизации узловых объектов экономики, обеспечивающих согласованное функционирование ее государственного и частного секторов;

- необходимость осуществления прогрессивной структурной перестройки экономики на базе достижений развертывающейся в мире НТР;

- изменение статуса России в мире как сверхдержавы при попытках США сформировать однополярный мир и диктовать свою волю всему человечеству;

- глобализация международных хозяйственных связей, необходимость повышения эффективности участия России в международном разделении труда, что, на мой взгляд, не может быть достойно обеспечено без участия государства, государственных предприятий.

Разумеется, данные факторы деприватизации в зависимости от ряда обстоятельств могут реализовываться (полностью или частично) или нет, если будут осуществляться другие виды государственной поддержки частных и государственных предприятий, создаваться новые государственные предприятия, использоваться иные экономические формы и методы (импорт, формирование совместных предприятий и т.п.). В целом можно сказать, что от государства требуется разумная, взвешенная экономическая политика. Ее разработка и реализация в данном контексте требует осуществления постоянного мониторинга поведения как государственных, так и частных предприятий. Последнее особенно важно, поскольку поставит барьер перед приватизированными предприятиями, использующими в своих целях материальные и финансовые возможности государства. Что, по существу, означает превращение таких предприятий в квазигосударственные.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Глазьев С. Как добиться экономического роста? (Макродинамика переходной экономики: упущенные возможности и потенциал улучшения) // Российский экономический журнал. 1996. №5-6

Комментарий к Гражданскому Кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). М., 1997.

Куликов В. Российская приватизация в шестилетней ретроспективе // Российский экономический журнал 1998 №1

Рудык Э., Савченко А. Национализация: цели, основания, технологии // Российский экономический журнал 1998. №9-10

Тарасов В. Акционерные общества работников - императив времени // Российский экономический журнал. 1998. №2.

Управление государственной собственностью. М., 1997.

Шульце В. Преобразование государственной собственности в период экономических реформ. М., 1997.