

Е.Е.Луцкая
РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВАТИЗАЦИИ
И УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РОССИИ
(Обзор)

Процессы реформирования экономических отношений и федеративного устройства России породили множество проблем, относящихся к преобразованию системы государственного управления хозяйственным комплексом регионов.

В данном обзоре обобщена экономическая литература последних лет по проблемам приватизации и управления собственностью в субъектах Федерации.

Сущностные характеристики регионального хозяйства находят свое выражение в единстве стержневых категорий: экономический потенциал территории – собственность – экономические интересы. Природно-экологический, ресурсно-производственный и прочий потенциал являются материальной основой хозяйствования и объектом управления. Собственность как центральная категория этого единства соединяет в себе и материальную субстанцию (имущественная сторона), и форму экономических отношений по поводу владения имуществом. Сам факт присвоения той или иной части национального имущества, его закрепление в руках определенного юридического или физического лица порождает переплетение коренных экономических интересов различных субъектов хозяйствования, общественных групп и населения данной территории. Поэтому собственность и обусловленные ею интересы являются основой экономической организации общества и государственного управления.

Реформа отношений собственности в России проводилась главным образом через широкомасштабную и относительно быструю приватизацию. За период 1991-1996 гг. доля частного сектора в промышленности страны (включая совместные предприятия и предприятия, находящиеся в смешанной, частно-государственной форме собственности) возросла с 15 до 72%. Этот показатель оказался выше, чем во многих развитых странах, таких, как Франция, Япония, Испания, где государственные компании еще играют важную роль в экономике.

Доли полностью частных предприятий в совокупном промышленном выпуске и занятости в 1996 г. были равны соответственно 22% (1994: 15%) и 26% (1994: 23%) (9, с.262).

Юридическая основа приватизации в России была заложена в 1991-1992 гг. с принятием “Закона о приватизации” и Основных положений программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ. На протяжении всего периода массовой приватизации для экономической политики федерального уровня была характерна тенденция к расширению объема прав принятия решений, делегированных местным органам власти. Это было подтверждено, в частности, Законом РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления” (август 1995 г.), который возлагает на местные органы полномочия по определению порядка и условий приватизации муниципальной собственности. Доходы от приватизации, согласно этому закону, поступают в местный бюджет.

Итоги приватизации

Современная система собственности в отдельных регионах страны во многом имеет схожие черты, обусловленные общероссийской программой массовой приватизации, реализованной в первой половине 90-х годов. Эта программа изначально строилась по единой для всех регионов схеме.

Последствия приватизации (в плане эффективности функционирования экономики страны и регионов) условно подразделяются на положительные и отрицательные. К положительным относятся следующие.

Произошли существенные изменения в структуре собственности: устранена монополия госсобственности в народном хозяйстве, заложены основы рыночной экономики многоукладного типа. Большая часть производимых товаров и услуг (в среднем по регионам 70-80%) создается в настоящее время в негосударственном секторе экономики.

Была создана основа для конкуренции различных форм собственности в большинстве отраслей, что повлияло на снижение темпов роста цен на многие потребительские товары.

У предприятий появилась возможность использовать имущество, в том числе и землю, в коммерческих целях. Рынок недвижимости приобрел более цивилизованные рамки.

Получил развитие рынок ценных бумаг, который стал важным каналом привлечения инвестиций в экономику регионов, а также каналом перераспределения капитала. Эффективность этого рынка пока подвергается сомнению, поскольку он функционирует в большинстве случаев в отрыве от эмитента и охватывает в основном спекулятивные операции.

Предприятия стали самостоятельно принимать решения о реорганизации, объединении, разукрупнении своих производств. В результате в рамках создаваемых финансово-промышленных групп, холдингов, других видов объединений предприятий начали концентрироваться финансовые ресурсы региона, которые можно использовать для решения местных проблем (7, 1).

Наряду с положительными отмечаются и отрицательные экономические последствия процесса преобразования собственности.

Результатом первого (чекового) этапа приватизации стало такое распределение собственности в рамках созданных акционерных обществ, при котором значительная часть предприятий оказалась под контролем директората и менеджеров. Собственность не сосредоточивалась в руках стратегических собственников. Если какая-то концентрация и имела место, то, как правило, на базе спекулятивного, а не производительного капитала. Таким образом, приватизация не обеспечила передачу предприятий в руки эффективных собственников и не способствовала повышению эффективности экономики.

Процесс приватизации не сопровождался другими важными элементами экономической политики – структурными реформами и мерами по макроэкономической стабилизации. Реорганизация собственности проводилась в условиях изъятия финансов у предприятий, при этом большая часть средств от приватизации уходила на федеральный уровень и не возвращалась к субъектам Федерации. В результате приватизация не стала инструментом экономического роста, не привела к инвестированию средств в производство как ключевой фазе воспроизводственного процесса. Более того, она способствовала спаду производства.

Отставание законодательного процесса (отсутствие в течение почти четырех лет законов “Об акционерных обществах”, “О рынке ценных бумаг”, “О несостоятельности предприятий”), противоречивость многих законов привели к резкому усилению криминализации экономики. Снижение возможностей государства как собственника и распорядителя имущества, закрепленного за госпредприятиями, способствовало развитию криминального и теневого бизнеса, выкачиванию государственных ресурсов представителями менеджмента и частного сектора.

Поскольку в программе приватизации не были учтены особенности убыточных и малорентабельных предприятий (в частности, не были разработаны нормативные акты, обеспечивающие бесплатную передачу неликвидного имущества новому собственнику на определенных условиях), большинство этих предприятий прекратило свое существование.

В ходе приватизации не была решена задача привлечения в российскую экономику иностранных инвестиций.

Важнейшая часть государственной собственности – собственность субъектов Федерации, составляющая основу экономической самостоятельности региона, была сформирована по остаточному принципу. Недостаточный учет интересов субъектов Федерации в процессе разгосударствления собственности оказал негативное влияние на возможности государственного управления экономикой на региональном уровне, способствовал определенной потере управляемости хозяйством (1, 3, 7).

Приватизация не способствовала повышению эффективности функционирования экономики также и потому, что она не сопровождалась принципиальными институциональными преобразованиями. Мировой опыт свидетельствует, что рыночная экономическая система – это

не только разные формы собственности, но и соответствующее законодательство, банковская система, судебная власть, высокий уровень информатизации, особая система подготовки руководителей и специалистов. В течение почти всего предшествующего периода приватизации на решение этих проблем не обращалось внимания. Анализ работы российских предприятий всех форм собственности показывает, что они не могут реализовать свой потенциал при существующей налоговой политике, антимонопольном законодательстве, криминализации экономики и многих других факторах (6).

Особого рассмотрения заслуживают результаты приватизации крупных предприятий в капиталоемких отраслях обрабатывающей промышленности. Один из парадоксов российских реформ заключается в том, что приватизация в этих отраслях привела к консервации неконкурентной и неэффективной промышленной структуры. Причина этого кроется в недостатках избранной модели ваучерной приватизации, приведшей к существенному распылению собственности.

Размытая структура собственности достаточно быстро была преодолена в группе сырьевых и перерабатывающих отраслей (топливно-энергетический комплекс, металлургия, химия и т.п.), поскольку контроль за этими предприятиями сулил колоссальные доходы, базирующиеся на исторически сложившейся разнице между внутренними и мировыми ценами. Концентрация собственности имела место также в некапиталоемком секторе обрабатывающей промышленности (пищевая и легкая промышленность, производство стройматериалов), где потенциально высокая отдача обеспечивалась за счет быстрого оборота капитала при поставках на внутренний рынок.

Предприятия капиталоемких высокотехнологичных отраслей с длинным производственным циклом, неконкурентоспособные не только на внешнем, но и на внутреннем рынке, оказались наименее привлекательными для реальных собственников. Процесс консолидации распыленных пакетов акций на этих предприятиях не завершился до сих пор; на смену государству не пришел какой-либо иной собственник, способный инициировать внутренние реформы. Текущий контроль за подобными предприятиями, как правило, до сих пор остается в руках старых директоров.

В этой связи экономисты обращают внимание на тенденцию возвращения государства в качестве собственника на крупные предприятия капиталоемких отраслей. Так, А.Яковлев, ссылаясь на недавнюю фактическую национализацию таких предприятий, как КамАЗ и АНТК им. Туполева, считает отмеченную тенденцию вполне объективной (10, с.8).

Как считают Р.Н.Евстигнеев, М.А.Дерябина и другие авторы монографии “Развитие экономических отношений “центр-территория в России”, влияние приватизации на экономическую систему страны в целом и ее регионов могло бы быть другим, если бы были учтены основные экономические и политические факторы развития регионов.

Изменение формы собственности проводилось без учета характерных для большинства регионов “требований”. А именно: изменение должно проводиться путем последовательных преобразований, без резких сдвигов и навязываемых сверху кампаний; участники приватизационного процесса должны иметь равные стартовые условия в приобретении средств производства; сроки приватизации не должны определяться в форме “плановых заданий”, недопустимы директивы в виде процентных норм приватизации; трудовой коллектив должен иметь приоритет в полном или частичном выкупе предприятий в зависимости от объема основных фондов (6, с.27).

Унитарная и излишне централизованная модель российской приватизации прямо противоречила названным требованиям: она проводилась в форме широкомасштабной кампании, практически без учета реальной стоимости продаваемых основных фондов, приводила к ухудшению управления и спаду производства на многих предприятиях.

Реформа в России проводилась согласно законам и нормативным актам, предполагавшим разграничение государственной собственности на федеральную и субфедеральную и выделение в качестве самостоятельной формы собственности муниципальных образований. Однако, как отмечают авторы вышеизданной монографии, все федеральные программы приватизации, порядок и формы ее проведения разрабатывались исключительно силами центральных органов федерального уровня, которые практически не учитывали особенности и интересы регионов. Сверхвысокая централизация процесса приватизации привела к ослаблению государственного управления экономикой и контроля за использованием имущества.

Вместе с тем именно в регионах по мере возможности и готовности властей корректировались такие недостатки унитарной модели, как отсутствие реструктурирования на

предприятиях финансов и производства, крайне слабая защищенность прав акционеров, неразвитость системы корпоративного управления.

Как было отмечено выше, в результате разгосударствления и приватизации предприятий в регионах страны сложилась весьма сложная структура собственности. Основными типами собственности являются следующие: государственная, общественных организаций, частная, смешанная (российская и с участием иностранного капитала).

Государственная собственность региона подразделяется на три категории: федеральная, субфедеральная и муниципальная. Согласно законодательным и нормативным актам, принятым в начальный период разгосударствления собственности, границы, разделяющие эти три категории, довольно подвижны.

К объектам исключительно федеральной собственности отнесены такие, которые составляют основу национального богатства и необходимы для функционирования федеральных органов власти и управления, решения общероссийских задач, обеспечения обороны страны и др.

К муниципальной собственности в соответствии с принципами функционального назначения и территориальной принадлежности отнесены: вневедомственный жилой и нежилой фонд и организации, вместе с обслуживающими его предприятиями инженерной и производственной инфраструктуры, предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, здравоохранения, народного образования, культуры и спорта.

В перечень объектов, образующих собственность областей и других субъектов Федерации (субфедеральная собственность), были включены, в основном, те предприятия, которые не вошли ни в федеральную, ни в муниципальную собственность.

В связи с большим разнообразием форм собственности рекомендуется ввести в оборот такое понятие, как “региональная система собственности”, или “региональная собственность”, которая представляет собой “всю совокупность объектов различных форм собственности, расположенных на территории региона и составляющих его экономический потенциал” (3, с.68). Важными признаками этой категории являются также принадлежность объектов собственности конкретным собственникам, расположение последних преимущественно в пределах региона. Выделение в качестве самостоятельного объекта экономического исследования всего многообразия форм собственности на территории региона будет способствовать совершенствованию процесса реформирования и управления собственностью.

Межрегиональные различия реформирования собственности в России

Существуют объективные предпосылки межрегиональных различий в содержании, темпах и глубине приватизационных процессов, обусловленных разнообразием природно-климатических зон, неравномерным распределением полезных ископаемых и материальных ресурсов, дифференцированным размещением производительных сил в России.

Уровень “большой” приватизации (промышленных предприятий) в основном определяется отраслевой структурой промышленности региона – он ниже в районах сосредоточения крупных предприятий машиностроения, угольной промышленности, добывающих отраслей. Этим, в частности, объясняется относительно невысокая доля занятых в негосударственном секторе промышленности (не более 70%) в большинстве восточных и северных регионов страны.

Имеет значение и позиция региональных властей. Например, в Ульяновской области, известной консервативностью власти, на негосударственных предприятиях в 1995 г. было занято всего 18% промышленного персонала. Низкие темпы приватизации промышленности отмечены и в национально-территориальных образованиях: практически все республики с крупным промышленным потенциалом отстают от среднероссийского уровня (70-80%), притом что по доле субфедеральной собственности в общем объеме госсобственности они значительно опережают края и области (6, с.30).

Темпы “малой” приватизации (торговля и бытовое обслуживание) в большей степени зависят от конкретной экономической позиции региональных властей, чем от структурного фактора. В этой связи вполне объясним невысокий ее уровень в таких сдержанно относящихся к реформам регионах, как Татарстан, Башкортостан, Якутия, Ульяновская область. Несколько отстают от среднероссийского уровня северные и восточные регионы, в частности из-за

объективно большой степени государственного контроля за товарными потоками. Наиболее высокий уровень “малой” приватизации достигнут в центральных регионах (6, с.31-32).

Вместе с тем было бы явным упрощением сводить причины значительной дифференциации в уровне приватизации в регионах к таким явлениям, как конформизм или оппортунизм региональных властей к политике федерального центра. В ряде регионов, особенно в национально-административных образованиях, географически удаленных от центра, задолго до начала реформы собственности сложился своего рода капитализм в рамках госсобственности. Слои местной номенклатуры келейно приватизировали способы получения доходов и распоряжения ими без смены юридических форм собственности. Это особенно характерно для торговли, небольших предприятий пищевой и легкой промышленности. Массовая приватизация начала 90-х годов представляла серьезную опасность для этих групп. Изменение характера приватизации из номенклатурно-бюрократической в открытую рыночную остается во многих регионах важной проблемой адаптации общих норм к конкретным социально-экономическим условиям.

Другим важным фактором торможения приватизации в ряде регионов, особенно в депрессивных, оказалась низкая фондово-оруженность предприятий, из-за которой суммарная стоимость ваучеров существенно превышала стоимость приватизируемого имущества госпредприятий. Так, в Дагестане совокупная стоимость государственного и муниципального имущества, подлежащего приватизации за ваучеры, составляла около 5 млрд. руб. по сравнению с номинальной стоимостью ваучеров на руках у населения – 20 млрд. руб. (6, с.33).

В регионах с высоким уровнем приватизации важной движущей силой процесса разгосударствления стал директорский корпус госпредприятий, быстро разобравшийся в том, как можно использовать унитарные нормы приватизации для вполне легитимного закрепления собственного контроля в компаниях. Обычно директорский корпус блокировался с трудовым коллективом предприятий, заручаясь его поддержкой в установлении инсайдерского контроля.

Прослеживая эволюцию взаимоотношений федерального центра и регионов по поводу контроля за региональной собственностью, некоторые исследователи подчеркивают, что контроль субъектов Федерации за основными предприятиями своих регионов усилился в преддверии президентских выборов 1996 г., когда центром было принято решение о передаче части федеральной собственности субъектам Федерации в счет погашения обязательств центра перед местными бюджетами. В обмен на лояльность федеральных властей в субфедеральную собственность передавались федеральные пакеты акций наиболее привлекательных и социально значимых предприятий. Например, Новосибирская областная администрация получила 51% акций аэропорта Толмачево – одного из крупнейших авиаузлов России (6, с.34).

Дальнейшее усиление контроля региональных элит отмечалось после финансового кризиса 1998 г., чему способствовало общее ослабление федерального центра и “московских” финансовых групп. Регионализация процессов перераспределения собственности выражалась:

- в формировании региональных холдинговых структур под эгидой местных властей, например, Центральная топливная компания в Москве, Башкирская топливно-энергетическая компания, четыре холдинга во Владимирской области – в стекольной, линяной, хлопчатобумажной и оборонных отраслях;
- в попытках пересмотра результатов тех приватизационных сделок, в которых победителями оказались представители федеральных финансовых групп, других регионов и иностранные инвесторы (например, вынужденная продажа в 1995 г. концерну “Philips” 89% акций АО “Воронежские лучевые трубки” под давлением властей Воронежской области);
- в отзыве переданных в доверительное управление пакетов акций региональных предприятий (например, в 1998 г. Татарстан отозвал пакеты девяти крупных АО, находившихся в управлении зарегистрированной в Москве инвестиционной компании);
- в аннулировании новых эмиссий акций АО, менявших структуру собственности в корпорациях регионов в пользу “чужих” инвесторов (в Москве, Самаре, других областных центрах).

Особенно острые конфликты по поводу установления регионального контроля развернулись в тех субъектах Федерации, где сосредоточены предприятия нефтяной отрасли, а также экспортно-ориентированные предприятия военно-промышленного комплекса.

Притязания регионов распространяются даже на приватизированные компании, чему в немалой степени способствует расплывчатость и неполнота российского частного права. Чтобы пополнить местные бюджеты, региональные администрации не только переподчиняют себе федеральную собственность, требуют передачи в трастовое управление федеральные

контрольные пакеты, но и готовят к продаже массивы областной и муниципальной собственности.

Операции с ценными бумагами компаний все чаще используются в качестве обеспечения при решении финансовых вопросов между областными администрациями и предприятиями регионов. Так, Нижнетагильский металлургический комбинат передал в залог правительству Свердловской области блокирующий пакет акций в обмен на обязательство не возбуждать против завода процедуры банкротства и оказывать содействие в выводе предприятия из кризиса (6).

В целом финансовый кризис 1998 г. способствовал формированию принципиально новых отношений регионов с федеральным центром – регионы становятся реальными политико-экономическими центрами власти. Вырабатываемые регионами новые правила игры ставят под их полный контроль производственные, финансовые, товарные потоки. Местное законодательство, призванное закрепить эти правила, существенно отличается от федерального.

Укрепление экономической моцки регионов в ходе перераспределения прав собственности сопровождается “олигархизацией” власти, чему способствует отсутствие законченного федерального законодательства и половинчатость реформ. Конкретно это выражается в том, что благодаря институту депутатского совместительства в рамках региональных парламентов практически оформляется корпоративная уния власти и крупных олигархических группировок. Одним из самых ярких примеров развития этого процесса является Москва, власти которой активно занимаются предпринимательством и являются крупнейшим собственником на своей территории.

Во многих регионах администрация всячески поощряет передачу доли акций крупных заводов, принадлежащих федеральному центру, в региональные фонды имущества.

Весьма своеобразно положение с региональной собственностью в Красноярском крае. Администрация края выиграла в противоборстве с двумя крупнейшими российскими компаниями – “Норникелем” и КрАЗом (по вопросам управления, структуры, уплаты налогов) ценой потери контроля над ними. РАО “Норильский никель” (14-е место среди 50 наиболее прибыльных российских компаний, норма прибыли 11,9%) осуществляет финансовую деятельность через Москву и заказывает оборудование за пределами края. После двухлетней войны с администрацией за право управления экономикой края Красноярский алюминиевый завод (второе место в цветной металлургии страны, норма прибыли 19,3%) перешел к “Сибнефти” и “Сибирскому алюминию”, контролируемым соответственно крупнейшими олигархами Р.Абрамовичем и О.Дерипаской. Заключив соглашение с обоими гигантами о своевременной уплате налогов, краевая администрация добилась тем не менее наполнения своего бюджета живыми деньгами (в 1999 г. почти на 80%). Региональные власти пытаются контролировать экономику края не только путем прямого владения предприятиями. В бюджете края на 2000 г. на прямые инвестиции в реальный сектор экономики впервые выделено с учетом внебюджетных фондов 500 млн. руб. (4, с.59).

Процесс децентрализации приватизации и после-приватизационной политики в России, как отмечают Р.Евстигнеев и М.Дерябина, будет развиваться и в обозримом будущем. Государственные программы приватизации будут распространяться скорее всего только на объекты федеральной собственности, а субъекты Федерации станут в действительности самостоятельно решать вопросы собственности на своей территории (6, с.39).

Особенности приватизации в Нижегородской области

Особое внимание следует уделить рассмотрению практического опыта приватизации и управления собственностью в Нижегородской области, одной из первых вступившей на путь реформ. В Нижнем Новгороде были разработаны весьма эффективные формы приватизации, стратегия, концептуально-методические и организационные основы управления на региональном уровне.

В коллективной монографии “Нижний Новгород: нормативное пространство экономической реформы”, написанной И.П.Скляровым, А.К.Мелешкиным и др. (5), отмечается, что процесс формирования правовой базы приватизации прошел несколько этапов: 1992-1994 гг., 1995-1998 гг. и современный этап.

В 1992-1993 гг. доминирующая роль в приватизационном процессе принадлежала Советам. Был определен круг прав и обязанностей всех субъектов приватизации: трудовых коллективов, юридических и физических лиц, иностранных инвесторов; были определены также

прерогативы Комитета по управлению государственным имуществом (КУГИ), районной и областной администрации.

В процессе развития рыночных механизмов нормативная база приватизации претерпевала значительные изменения в направлении расширения сферы полномочий местной администрации, существенно изменялась также роль отдельных участников приватизации. Трудовые коллективы как экономические субъекты приватизации стали терять свою значимость. Их доля среди покупателей муниципальной собственности упала с 44% в 1993 г. до 21% в 1994 г. Юридические лица, напротив, заняли лидирующие позиции – их доля возросла соответственно с 52 до 74% (5, с.15).

Уже на этапе планирования процесса приватизации, отмечают И.П.Скляров, А.К.Мелешкин и др., были допущены существенные экономические ошибки, обусловленные скорее политической направленностью реформ. Административные методы ведения реформ подавили практически все остальные способы экономической регуляции взаимоотношений хозяйственных субъектов. Не был предусмотрен эффективный механизм разрешения хозяйственных споров (упоминание о роли арбитражных судов встречается только в документах 1995 г.); незначительное внимание уделялось деятельности аудиторских служб. Регламентация со стороны административных органов зачастую была нацелена на искусственное сужение круга покупателей.

В целом анализ взаимосвязей места и роли различных государственных органов на первом этапе приватизации свидетельствует об отсутствии в Нижнем Новгороде продуманной системы поддержки реформирования собственности. С одной стороны, большой объем корректировки нормативной базы, регламентирующей отношения с покупателями, является показателем интенсивного поиска администрацией эффективных методов управления реформами, но, с другой — показывает, что нормативная база создавалась поспешно и не всегда качественно (5, с. 18-19).

На втором этапе приватизации (1995-1998) на первое место в деятельности КУГИ выдвигаются интересы развития города. Приватизация носит теперь не характер кампании, а является частным случаем хозяйственной практики. Первостепенной ее целью становится повышение эффективности городского хозяйства. Основными приоритетами приватизации-95 явились: 1) социальная сфера (вместо прежнего “широкий слой населения”); 2) функционирование производства; 3) инвестиции (5, с.36-38).

Новая модель, которая разрабатывается в настоящее время в Нижегородской области, призвана превратить приватизацию из инструмента формального акционирования и чисто фискального средства в орудие инвестирования, согласования интересов государства и области, частного капитала и основной массы населения. Стратегия приватизации строится на принципе разделения фискальных и структурных целей. При этом рекомендуется применять следующие основные схемы приватизации.

Фискально-инвестиционная схема предполагает, что при продаже объектов госсобственности не менее 30% средств отчисляются предприятиям на инвестиционные цели, а 20% акций выделяются для продажи населению области (включая работников предприятия) со скидкой, дифференцированной в зависимости от сроков приобретения акций.

Выкуп в рассрочку с предпродажной подготовкой. На первом этапе образуется акционерное общество с 100%-ным государственным капиталом и утверждаются условия конкурса на предпродажную подготовку через доверительное управление. На втором этапе проводится конкурс на предпродажную подготовку, участники которого предлагают проекты реструктуризации предприятия. С победителем конкурса органы управления имуществом заключают договор на доверительное управление всеми акциями предприятия на период реализации проекта. Третий этап – это реализация предпринимательского проекта под контролем органов управления областной собственностью. Наконец, на четвертом этапе осуществляется оценка итогов работы предприятия и выполнения условий договора на предпродажную подготовку, включая льготную продажу части пакета акций доверительному управляющему и работникам предприятия в случае выполнения условий конкурса. При этом предприятие получает до 20% средств от приватизации, которые могут быть им использованы на инвестиции или в качестве кредита для выкупа акций работниками данного предприятия.

Земельно-инвестиционная схема предусматривает включение в уставный капитал эффективно функционирующих АО земельных участков (на которых расположены эти АО) по рыночной стоимости или капитализированной аренды этих участков на срок от 25 до 50 лет. Организуется массовая продажа акций таких АО населению и юридическим лицам. При этом

население пользуется преимущественным правом, так же, как и скидками на покупку в зависимости от сроков приобретения акций. Не менее 50% средств, поступающих от продажи акций, направляется на целевое инвестирование на предприятие.

Использование данной схемы позволяет: а) области – “разморозить” собственность на земельные участки под предприятиями; б) предприятиям – получить дополнительный инвестиционный ресурс; в) инвесторам и населению – приобрести высоколиквидные акции.

Приватизация путем выпуска ценных бумаг (инвестиционно-приватизационный заем). Продажа акций многих перспективных предприятий экономически целесообразна лишь через два-три года, когда их стоимость, согласно оценкам, может возрасти в несколько раз. С точки зрения интересов области более выгодно собирать пакеты таких акций в “корзины”, выпуская под них областные облигации. Осуществляя облигационно-приватизационные займы, область решает две ключевые задачи:

- 1) мобилизует необходимые финансовые средства для реконструкции и оздоровления предприятий в целях повышения их рыночной стоимости;
- 2) формирует достаточно надежный источник дополнительных поступлений в бюджет (2, с.34-38).

Данный механизм приватизации, по мнению С.Антуганова, позволяет не только задействовать мотивационные двигатели структурной и технологической перестройки производства, но и сделать этот процесс управляемым со стороны как федеральных, так и областных и местных органов. Государственное управление в этом случае не противоречит рыночным принципам регулирования экономики.

Анализируя характерные для Нижнего Новгорода способы приватизации, специалисты отмечают, что этот город, как пионер реформ, раньше других городов начал малую приватизацию, вследствие чего имел возможность использовать собственную модель.

Специфическими чертами Нижегородской модели малой приватизации стали два главных положения: продажа прав на аренду и ликвидация предприятий перед их продажей. Муниципалитет таким образом брал на себя пассивы предприятий, включая его долги и обязательства перед работниками, и одновременно предоставлял новому владельцу избрать более продуктивный подход к организации работы приватизированного предприятия.

Динамика применения различных способов приватизации в Нижнем Новгороде выглядит следующим образом. Первоначально в качестве практически единственного метода приватизации был избран аукцион или конкурс в форме аукционов. В 1992 г. на аукционах было продано 42% объектов, подлежащих приватизации (5, с.20). Остальные способы приватизации не использовались. Аукционы выполнили задачу по созданию условий для максимально открытого участия в продаже муниципальной собственности широких слоев покупателей. Однако серьезным недостатком этой формы приватизации было то, что вновь образованные предприятия имели возможность не брать на себя обязательств по соблюдению интересов города.

В 1993 г. органы управления стали ориентироваться в большей степени на такую форму приватизации, как закрытый тендер, посредством которого было приватизировано 34% всех муниципальных предприятий. В целом для этого года характерна несбалансированность управленческих решений, поиск наилучшего способа приватизации (5, с.22).

Во многом знаменательным явился 1994 год, когда в нижегородскую модель были внесены корректизы, исходя из приоритетов послечековой приватизации. От продажи активов ликвидированных муниципальных предприятий КУГИ перешел к продаже действующих предприятий – форме управления процессом приватизации более сложной, но позволяющей не прерывать деятельность предприятия. В этом году приоритеты приватизации трансформируются в сторону возрастания учета интересов города, а не просто создания широкого слоя собственников.

Другими важнейшими направлениями деятельности КУГИ становятся:

- создание предприятий смешанной формы собственности, осуществляющих фирменную торговлю и обслуживание населения, что позволяет сочетать приватизацию с совершенствованием городской инфраструктуры и сохранением управляемости городским хозяйством;

- передача в частную собственность объектов, право аренды которых было ранее продано на аукционе (комерческом конкурсе);

- проведение аукционов по продаже в собственность земельных участков в городской черте под индивидуальное жилищное строительство.

Начиная с 1994 г. городская политика реформирования сферы муниципального хозяйства опирается на более сбалансированный набор способов приватизации (доля в общем количестве приватизированных предприятий): конкурсы – 28%, закрытый тендер – 15, акционирование – 29, создание предприятий смешанной формы собственности – 21%. Впервые были использованы инвестиционные торги, которые оказались, однако, малоэффективными (5, с.24).

Обобщая изменения в ходе приватизации и особенности управления этим процессом в Нижнем Новгороде за период 1992-1995 гг., И.Скляров и другие отмечают, что основная тенденция совпадает с изменением самой концепции приватизации: от политики распределения к экономическому регулированию с учетом интересов города.

Преувеличенные упования в начале реформ на рыночные рычаги регулирования сопровождались уменьшением роли управляющих государственных структур в процессе приватизации. Ориентация на формирование широкого слоя собственников соседствовала с убеждением, что создание частного сектора означает привлечение инвестиций в эту сферу, а распродажа госимущества по низким ценам даст пополнение бюджета. Однако, несмотря на то, что приватизация задумывалась как процесс рыночной природы, форсированность темпов ее проведения привела к тому, что рыночные механизмы ее управления использовались слабо. По мере того, как рассеивались иллюзии относительно привлечения инвестиций и наполнения бюджета, начались поиски компромисса между нуждами производства и бюджета, которые привели к усилению значения управления госимуществом и ходом приватизации.

Разработка системы управления собственностью на региональном уровне, по мнению некоторых авторов, в частности С.В.Антуганова (2), является основной новацией Нижегородской области в процессе реформирования экономики. Главные компоненты этой системы следующие:

- законодательное обоснование процедур перехода имущества в руки эффективных собственников и инвесторов, напри-мер, процедур банкротства и реструктуризации долгов предприятий;
- формирование квалифицированного менеджмента предприятий путем обязательного обучения и лицензирования менеджеров;
- создание из объектов субфедеральной собственности имущественных ценностей Областного залогового фонда как формы гарантий привлечения инвестиций (2, с.6).

Опыт приватизации в Нижнем Новгороде позволяет сделать вывод о том, что рациональная система организации эффективного управления должна включать в себя полный учет собственности; экономический анализ эффективности использования конкретной категории собственности; выработку оптимального управленческого решения; реализацию последнего.

Как считают специалисты, исходным пунктом разработки методологии управления объектами собственности области должно стать разграничение государственной федеральной, государственной субфедеральной и муниципальной собственности. До настоящего времени эта проблема остается нерешенной до конца, что затрудняет четкое разделение прав и полномочий органов управления федерального и областного уровней в части владения, распоряжения и пользования объектами собственности.

Управление федеральной собственностью на территории области следует рассматривать как совместное, осуществляющее как федеральными, так и областными органами на основе взаимосогласованного разделения полномочий. Возможность делегирования полномочий управления (доверительное управление) – характерная особенность управления функционированием объектов государственной формы собственности, как федеральной, так и субфедеральной. Кроме того, допускается сдача объектов госсобственности в аренду частным структурам, что способствует развитию предпринимательства при сохранении государственной собственности. Такая форма передачи управления на длительный период времени целесообразна применительно к объектам собственности, имеющим стратегическое значение для области, например, земельным участкам, недрам и т.п.

К важнейшим элементам управления собственностью С.Антуганов относит применение процедуры банкротства к неплатежеспособным предприятиям, реструктуризацию объектов госсобственности, а в некоторых случаях национализацию объектов частной, корпоративной, акционерной собственности, т.е. их переход в собственность субъекта Федерации или муниципалитета.

Что касается процедуры банкротства, то применение этого механизма в Нижегородской области при участии всех органов управления собственностью уже сказывается на

экономической ситуации и поведении хозяйствующих субъектов, способствуя структурной перестройке и оздоровлению предприятий, а также снижению уровня взаимных неплатежей. Примерами служат такие акционерные общества области, как “Завод “Красное Сормово”, “Гидроагрегат”, “Дзержинскхолод”, “Верхневолжские магистральные нефтепроводы”, “Арзамасспирт” (2, с.39).

Изложенные в данном обзоре взгляды специалистов по проблемам региональной собственности позволяют сделать вывод о неуклонном развитии тенденции к регионализации экономики в России. Однако, учитывая происходящее в настоящее время укрепление политической вертикали “центр – регионы”, можно предположить, что в ближайшем будущем будет развиваться также и контратенденция, а именно усиление экономического контроля центра за регионами, особенно в том, что касается контроля и управления госсобственностью.

Список литературы

1. Акатор Н.Б., Горбунов В.С. Управление переменами: Регион. экономика и политика после реформы собственности / Перм. гос. техн. ун-т, Регион межотрасл. центр переподготовки кадров. – Пермь, 1997. – 69 с.
2. Антиоганов С.В. Методология управления собственностью: Региональный аспект. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 1999. – 215 с.
3. Дорогов Н.И. Управление региональной собственностью: Учеб. пособие / Иван.гос. ун-т. – Иваново, 1999. – 237 с.
4. Нетреба П. Деньги из-под земли // Власть. – М., 2000. – № 15. – С.59-61.
5. Нижний Новгород: Нормативное пространство экономической реформы / Скляров И.П., Мелешкин А.К., Рыбаков В.И. и др.; Администрация Н.Новгорода. Ком. по упр. гор. имуществом, Н.-и. социол. Центр. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 1996. – 76 с.
6. Развитие экономических отношений “Центр-территория” в России / РАН, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М.: Эпикон, 1999. – 78 с.
7. Об итогах приватизации в Российской Федерации и основных направлениях ее дальнейшего проведения // Рос. экон. журн. – М., 1999. – № 2. – С.33-41.
8. Федоров Н.В. Российская экономика на современном этапе. – М.: Гелиос АРВ, 1999. – 275 с.
9. Фишер П. Прямые иностранные инвестиции для России: Стратегия возрождения промышленности. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 512 с.
10. Яковлев А. Возвращение государства // Эксперт. – М., 2000. – 11. – 20 марта. – С. 8.