

## ЭФФЕКТ ПРИВАТИЗАЦИИ

---

*Б. МИЛЬНЕР,  
доктор экономических наук, профессор,  
первый заместитель директора ИЭ РАН,*

*Е. ТОРКАНОВСКИЙ,  
доктор юридических наук, профессор,  
ведущий научный сотрудник ИЭ РАН*

### ПРИВАТИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Осуществляемая в стране широкомасштабная приватизация собственности, переход к разным ее формам объективно выдвигают задачу разработки моделей управления предприятиями, включая как внутрифирменные механизмы, так и связи с рыночной и нерыночной средой. От умелого управления предприятиями в переходный период непосредственно зависят сохранение и развитие промышленного и научно-технического потенциала страны, стабилизация экономики и успешное решение основных задач социально-экономического возрождения России. Вот почему при разработке моделей управления предприятиями недостаточно исходить только из протекающих процессов разделения собственности.

Принципиально важно учитывать реальное состояние экономики, возможные пути преодоления кризиса, стратегию и тактику осуществления реформ, необходимость обеспечения прогрессивных институциональных сдвигов в экономике. При таком подходе предстоит противопоставить организационной анархии, резкому снижению уровня управляемости в экономике эффективные формы и методы управления, опирающиеся на современные достижения мировой науки и практики.

Перед каждым коллективом, осуществившим приватизацию, встают совершенно новые проблемы как внешнего плана (договорные отношения с поставщиками и потребителями, кредитно-финансовые отношения с бюджетом, отношения с государственными управляющими структурами и т.д.), так и внутреннего (новые органы управления, взаимоотношения персонала с новым собственником, выборы или назначение хозяйственного руководителя и т.д.). Эти и другие вопросы могут быть решены только на базе коренного изменения всей системы управления.

Практика показывает, что там, где приватизация не сопровождается глубокими преобразованиями в управлении, ее эффект может оказаться нулевым или составить отрицательную величину. Так, согласно данным Центра изучения цен и рынка (Ценакор), каждые семь из десяти предприятий, производящих продукцию производственно-технического назначения, после приватизации сократили объемы производства на 15-20%, и почти все предприятия перестали вкладывать инвестиции в долговременные программы<sup>1</sup>. При этом наименьший спад производства наблюдается в добывающих отраслях, которые практически не приватизируются. Происходит странное на

---

<sup>1</sup> Экономика и жизнь, 1993, № 23, с.1.

первый взгляд явление: приватизация и рецессия не пересекаются, каждая существует как бы сама по себе.

Постепенно становится ясным, что снижение результативности работы предприятий после приватизации является следствием неумелого управления производством. Из девяти тысяч предприятий - кандидатов в банкроты - подавляющее большинство, как считается, оказалось на грани банкротства вследствие ошибок в управлении и неумения организовывать дело в рыночных условиях.

С помощью приватизации можно преодолеть спад производства только в том случае, если она сопровождается реорганизацией управленческих структур и изменением регулирующих функций государства: созданием малых предприятий, банков, диверсификацией производства, изменениями в системе материального стимулирования, а главное в методах и стиле внутрифирменного управления. При таких условиях приватизация обеспечивает наращивание производства и повышение заинтересованности персонала

### **Формы государственного воздействия**

В течение переходного периода необходимо определить роль государства в управлении экономикой. Общеизвестно, что государство может выступать в экономической жизни страны, во-первых, как властная структура, устанавливающая "правила игры" на рынке и воздействующая своими обязательными предписаниями на условия функционирования рыночных субъектов; и, во-вторых, как собственник государственного имущества, действующий на рынке наряду с иными субъектами права собственности.

В качестве властной структуры государство устанавливает для субъектов общие правила их поведения на рынке, которые должны быть построены таким образом, чтобы как минимум не мешать деловой активности предпринимателей. Для этого необходимо создать стабильную правовую базу предпринимательства. Государство на основе экономических и административных методов управления должно вести активную политику поддержки предприятий: введение обоснованной системы налогов, создание реальной системы защиты предпринимательства и т.п. Все эти меры носят общий характер, могут осуществляться лучше или хуже, соответственно и положение всех предпринимателей станет более или менее благоприятным.

Наряду с общим регулированием экономических отношений одной из важных задач государства является проведение селективной политики поддержки предприятий. Она должна основываться не на нормативных актах общего действия, а на принятии адресных нормативных и административных актов. Именно здесь возникают трудности вмешательства государства в экономическую жизнь, что зачастую приводит к сужению сферы применения рыночных отношений. Характер административных актов, как известно, не одинаков. Одно дело, скажем, установление квоты на экспорт какого-то вида сырья и проведение конкурсных торгов для ее получения и совсем другое - увеличение (прибыльным) и уменьшение (убыточным) предприятиям тарифов на электроэнергию по усмотрению местных органов власти. В первом случае речь идет об административном акте, не затрагивающем основ рыночной экономики, во втором - об административном произволе, разрушающем основы рынка, о "распределитовке", являющейся сутью командно-административной системы.

Разумеется, названы крайние случаи. Между ними лежат административные акты, которые при относительно небольшом количестве корректируют рыночные отношения в сторону удовлетворения общественного интереса. К таким актам относятся, например, льготное налогообложение, освобождение отдельных видов товаров от таможенных сборов и другие подобные действия, в которых проявляется активная политика властных

структур. Без актов подобного рода не обходятся даже самые развитые страны, необходимы они и в России. Важно только, подчеркнем это еще раз, чувство меры: не превращать исключения в правило и в максимально возможной степени устранять субъективизм действий отдельных работников аппарата (например, предоставлять льготы на основе заключения независимой экспертизы или при наличии определенных, оговоренных в нормативных актах условиях и т.п.).

Итак, можно выделить три формы государственного регулирования экономической жизни: утверждение единых для всех общих правил поведения субъектов хозяйствования; установление различных правовых режимов для отдельных групп хозяйствующих субъектов (или отдельных субъектов); использование индивидуальных административных актов управления. Соотношение степени внедрения указанных форм и определяет меру вмешательства государства в экономические отношения как органа власти.

Естественно, применение первой из указанных форм, образующей правовой базис рынка, и необходимо, и целесообразно, если, конечно, речь не идет об излишнем количестве запретительных норм, мешающих свободному обращению товаров на рынке. С учетом этой оговорки можно утверждать, что чем подробнее и четче государством отрегулированы правовые основы рыночных отношений, тем они прочнее.

Иначе обстоит дело с применением второй формы и особенно третьей. В самом общем виде отношение бескомпромиссных сторонников рынка к роли государства в экономической жизни страны вообще и к рассматриваемым формам, в частности, выражается в следующем: экономический порядок тем прочнее, чем больше государство ограничивает свою деятельность выполнением лишь кардинальных задач развития общества и поощряет частную инициативу.

С этим суждением в принципе можно согласиться. Действительно, чрезмерное вмешательство государства в экономическую жизнь подавляет частную собственность, лишает конкуренцию динамики, сводя к минимуму эффективность рыночной экономики. Однако в качестве императива это условие не выдерживает проверки практикой. Никто не может раз и навсегда определить рациональные пределы вмешательства государства в экономическую жизнь. Любая страна в каждый данный период должна решать рассматриваемый вопрос исходя из конкретных экономических условий. Например, ослабление конъюнктуры, высокие процентные ставки и другие обстоятельства начиная с 1989 г. привели к расширению государственных полномочий в ряде развитых стран. С изменением указанных обстоятельств государственное вмешательство в экономику сокращается.

В условиях российской приватизации участие государства в управлении производством в отношениях "государство - фирма" имеет первостепенное значение. Объясняется это тем, что рыночный механизм в нашей стране еще только зарождается, и рыночные рычаги из-за практически полного отсутствия конкуренции не могут заменить государственное управление. Существует общее правило: страны, которые стремятся догнать развитые государства, нуждаются в более сильном государственном регулировании.

#### **Пределы приватизации и методы государственного управления экономикой**

Наиболее сильным вмешательство государства в экономику становится тогда, когда оно само осуществляет хозяйственные функции, то есть является собственником и управляет (в той или иной форме) своим имуществом. Насколько целесообразна государственная собственность и какой удельный вес она должна занимать? При ответе на эти вопросы в нашей литературе обычно ограничиваются ссылками на естественные монополии и иностранный опыт, свидетельствующий о наличии государственной собственности даже в наиболее "рыночных" странах. В зарубежной литературе продвинулись несколько дальше, сформулировав общий принцип: государственная

собственность и государственное управление целесообразны в тех сферах, где они наиболее эффективны для решения общественных задач. Спорным, однако, остается конкретизация данного принципа, в частности, вопрос о выборе критерия целесообразности.

В развитых странах с устойчивой рыночной экономикой степень вмешательства государства в хозяйственную жизнь определяется критериями экономического характера. Например, предлагается использовать критерий транзакционных издержек, то есть издержек, связанных с поиском информации о товарах и услугах, заключением контрактов, с контролем за их исполнением и т.п. Экономия затрат данного вида лежит в основе создания объединения предприятий. Внутри объединения обмен происходит не путем рыночных сделок, а на основе директивного управления и непосредственного обмена. От масштабов экономии транзакционных издержек зависит оптимальный размер подобных организаций. Тот же принцип закладывается в обоснование осуществления хозяйственных функций государством. "Государство, - пишет П.Хейне, - можно рассматривать как инструмент, служащий для уменьшения транзакционных издержек посредством использования принуждения"<sup>2</sup>. Сравнение издержек государства (содержание аппарата, снижение эффективности частного сектора вследствие роста налогового бремени и административного контроля) и выгод может дать представление об оптимальных масштабах государственного вмешательства в каждой конкретной области и на каждом уровне государственного управления.

В России степень вмешательства государства в экономику определяется главным образом условиями переходного периода, а не экономическими расчетами. Приватизация и массовое акционирование крупнейших производственных комплексов приводят к созданию новых независимых субъектов хозяйствования, которые, с одной стороны, стремятся максимизировать собственную прибыль, а с другой - не испытывают ограничивающего давления рынка. Если учитывать еще и отсутствие рыночного менталитета, стремление ряда хозяйственных руководителей и трудовых коллективов к сиюминутному обогащению, то становится совершенно очевидным, что государство на нынешнем этапе не может позволить себе потерять управляемость "несущими конструкциями" народнохозяйственного комплекса. Поэтому оно вынуждено в какой-то мере пользоваться властными методами управления: если государственный орган имеет право отдавать приказы и наказывать за их невыполнение, то управляемость хозяйством (хотя такое управление в принципе не может быть признано достаточно эффективным) сохраняется. В тех случаях, когда отношения строятся на договорных началах между самостоятельными партнерами, уверенности в их реализации нет. Это означает, что в переходном периоде мы не можем отказаться от применения в определенных пределах государственного управления экономикой.

Следовательно, в течение всего переходного периода государство должно играть первостепенную роль в регулировании происходящих процессов с целью смягчения социальных последствий реформ. Нельзя при этом не учитывать влияния того наследства, которое было получено от централизованной административно-командной системы: глубоко "проросшие" организационно-структурные построения, технологические взаимосвязи и сцепления, психологические стандарты. Многие элементы и характерные черты вертикально построенной отраслевой системы управления еще продолжают оказывать свое воздействие на содержание и сроки происходящих изменений в организации управления. Выходить из кризиса нужно на основе разумной и взвешенной трансформации сложившейся системы в государственные и негосударственные структуры без каких-либо потерь накопленных ценностей, а не путем примитивной и безоглядной ее ломки.

Таким образом, до тех пор, пока рыночные отношения и рыночный менталитет не займут в России господствующего положения, управление

<sup>2</sup> Хейне Пол. Экономический образ мышления. М.: Новости - "Catalaxy", 1991, с. 452.

предприятиями и роль в нем государства, в частности, будут существенно отличаться от западных прототипов. Но означает ли сказанное, что нужно смириться с применением традиционной системы управления плановой экономикой? Отрицательный ответ на этот вопрос очевиден. Как очевидно и то, что отказаться от внеэкономического воздействия государства на хозяйственное поведение предприятий, определяющих лицо российской экономики, тоже нельзя. Перспектива развития заключается, видимо, в том, чтобы в едином механизме объединить рыночные и государственные рычаги управления. Для этого формы последнего надо трансформировать так, чтобы указанное объединение носило непротиворечивый характер.

Структура органов государственного управления должна отвечать определенным принципам, которые в свою очередь отражают особенности переходного периода к рыночной экономике, объективные требования к использованию современных форм, методов и техники управления. В сложившейся ситуации такими принципами, в соответствии с которыми целесообразно проводить изменения, могли бы стать следующие:

- соответствие организационных звеньев задачам осуществления экономических, структурных и институциональных реформ. Намечаемые изменения должны стать органической частью программы конструктивного развития и продолжения реформ;

- приоритетное и последовательное обеспечение социальной защиты населения, реализации надежных социальных гарантий;

- незамедлительное преодоление во всех звеньях и на всех уровнях государственного управления организационной неразберихи, четкое разграничение функций и ответственности, устранение дублирования и параллелизма, налаживание безусловной исполнительской дисциплины;

- обеспечение эффективного организационного взаимодействия федеральных, региональных и местных органов управления, неукоснительного выполнения принимаемых решений;

- сосредоточение деятельности органов правительства на функциях общеэкономического и финансового регулирования, отделение функций государственного управления от хозяйственных с учетом изменения структуры собственности и новых форм хозяйственного управления в государственном секторе, использование в необходимых случаях прямого управления;

- обеспечение надежности и устойчивости структуры государственного управления, преодоление неоправданного разноречия в статусе, построении и характере деятельности правительственных органов, подразделений и служб, волюнтаризма в их создании и наделении полномочиями.

Ключевое значение имеют тщательная разработка нормативной базы взаимоотношений и по вертикали, и по горизонтали, а также создание системы правозащитных органов, способных обеспечивать реализацию норм, регулирующих хозяйственные отношения. На данной правовой основе зиждется рыночная экономика во всех развитых странах. Такой она должна быть и в России, но только с еще более детальной регламентацией, ибо обязательность, уважение к партнеру, законопослушание, превратившись в традиции западного делового мира, зачастую восполняют пробелы правового регулирования. В нашей стране этих традиций нет. Они должны быть и обязательно будут созданы не только через детальное, но и жесткое законодательство, обеспечивающее неотвратимую ответственность за нарушение правил хозяйствования. В процессе создания законодательства и изменения хозяйственного менталитета можно будет перейти к замене отношений подчиненности отношениями согласования (договора). Другого пути нет.

#### **Управление предприятиями, находящимися в собственности государства**

Исходя из изложенного, необходимо дать обоснованные ответы на два вопроса: что следует, а что не следует приватизировать и в какие сроки; какие управленческие взаимоотношения надо установить между государственными структурами и предприятиями как приватизированными, так и неприватизируемыми.

Ответ на первый вопрос по существу является решением проблемы удельного веса предприятий, остающихся в течение определенного (или неопределенного) времени в государственной собственности. Он может быть получен в результате разработки критериев выделения государственного сектора. По-видимому, к предприятиям, удовлетворяющим таким критериям, следовало бы отнести предприятия:

- деятельность которых оказывает решающее влияние на эффективность функционирования всего народнохозяйственного комплекса или крупных региональных комплексов (инфраструктурные отрасли жизнеобеспечения - энергетика, газоснабжение, железнодорожный транспорт, часть предприятий добывающей промышленности и т.д.);

- являющиеся естественными монополистами либо монополистами вследствие экономической эффективности за счет высокой концентрации производства;

- нуждающиеся в крупных инвестициях (конверсия оборонного производства, высокотехнологичное и наукоемкое производства, предприятия с физически и морально устаревшим оборудованием);

- образующие крупные вертикально и горизонтально интегрированные производственные системы. Здесь следует отметить, что стремление в "ударные" сроки приватизировать все и вся едва ли оправдано, особенно, когда приватизация осуществляется путем технического расчленения крупных коллективов. Последнее приводит к потере долгосрочных конкурентных преимуществ России на мировом рынке, отнюдь не компенсируемых стимулированием создания малого бизнеса.

Нельзя также не учитывать тенденций зарубежной практики, свидетельствующих о том, что, не ставя под сомнение незыблемость принципа частной собственности, надо все же определять разумные пределы приватизации. Например, спор о целесообразности приватизации естественных монополий, таких, как электро- и водоснабжение, железные дороги, здравоохранение, образование и т.п., далеко не закончен. Интересно, что Великобритания, вступившая первой на путь приватизации, сейчас, похоже, первой и положит конец этому процессу. Так, противники приватизации водоснабжения или почтовой службы существенно усилили свои позиции (в Шотландии лишь 4% населения поддержали план приватизации водоснабжения).

В промышленной стратегии интегрированной Европы государственным предприятиям отводится значительная роль. По имеющимся данным, на них приходится около 8 млн. занятых (10,5%), с их деятельностью связано 12,5% вновь созданной стоимости и около 19% валовых капиталовложений в основные фонды рыночной экономики Европейского сообщества (без сельского хозяйства), или в среднем более  $\frac{1}{7}$  европейской экономики. По странам вклад государственных предприятий в экономику составляет примерно от  $\frac{1}{5}$  до  $\frac{1}{10}$ , максимальный в Греции - 23,2%, минимальный в Нидерландах - 8,3%. Госпредприятия преобладают в энергетике (70% занятых), на транспорте и в связи (60%). На них приходится 30% численности занятых финансового сектора. Влияние государственного сектора особенно велико во Франции, Италии, Испании и Португалии в таких важнейших отраслях, как металлургия, авиастроение, космическая промышленность, судостроение и автомобилестроение, химия и пищевая промышленность. В Италии создано специальное Министерство участия государства в акционерном капитале.

Ответ на второй из поставленных выше вопросов - об управленческих взаимоотношениях между государством и фирмой - неоднозначен и прямо вытекает из отношений собственности, а также организационно-правового статуса предприятия. Однако при всем разнообразии взаимоотношений между

государственными структурами и предприятиями необходимо соблюдать общий принцип: пока государство остается для предприятия и собственником, и управляющим, рыночная перестройка системы управления экономикой невозможна. Иными словами, прямое ведомственное руководство предприятиями несовместимо с рынком.

Посмотрим с этих позиций на предлагаемые и реализуемые варианты взаимоотношений в системе "государство - предприятие". Исходить при этом надо из того, что должна решаться взаимосвязанная задача: с одной стороны, повышения уровня управляемости государственным сектором экономики, с другой - обеспечения действительного равноправия всех хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности при осуществлении экономических преобразований.

В свете сказанного реформой государственных предприятий федеральной и иных форм собственности предусматривается:

- преобразование ограниченного круга государственных предприятий (организаций) в предприятия (организации) с прямым государственным управлением;

- создание на основе групп предприятий (организаций) государственных компаний с одновременной реорганизацией органов государственного управления, осуществляющих эти функции в настоящее время;

- преобразование всех прочих государственных предприятий в акционерные общества либо их приватизация иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

В настоящее время в рамках проводимой реформы государственных предприятий ведется работа по их разделению на две категории: с прямым государственным управлением; на полном коммерческом расчете. При этом коренным образом должны меняться методы управления со стороны отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти. О чем может идти речь?

Во-первых, о разработке промышленной политики (отраслевого и продуктового разрезом) и создании условий для ее реализации. Во-вторых, о всех видах участия в правлении, в наблюдательных советах, в собраниях акционеров и т.п. В-третьих, о прямом управлении предприятиями, не подлежащими акционированию. В-четвертых, о кадровых назначениях, в проведении которых отраслевое и межотраслевое ведомства более компетентны, чем какой-либо другой орган. В-пятых, о разработке государственных программ и выделении ресурсов на их реализацию. В-шестых, о субсидировании крупных научно-технических и производственных проектов государственного значения. В-седьмых, об организации всего процесса реформы крупных совокупностей государственных предприятий, включая содействие формированию финансово-промышленных групп разных видов. Органами реформы должны быть не только Госкомимущество, но и все структуры правительства.

По отношению к предприятиям с прямым государственным управлением государство как собственник должно использовать всю гамму доступных ему методов и средств, включая субсидии и льготы, инвестиции, закупки для удовлетворения государственных потребностей и др. Министерством правительства делегирует такие права, как заключение договоров с руководителями предприятий, организаций; утверждение уставов предприятий, организаций; заключение договоров аренды имущества и учредительских договоров; другие функции (например, представительство интересов, осуществление акционирования, учреждение предприятий) с согласия хозяйствующих субъектов. Работники таких предприятий имеют статус государственных служащих.

Круг указанных предприятий уточняется и в ближайшее время должен быть четко определен. Но уже сейчас ясно, что к подобным объектам будут отнесены основные предприятия железнодорожного транспорта, связи, электроэнергетики, оборонной, угольной и газовой промышленности. Следовательно, предприятия первой группы представляют собой фактически

бюджетные организации и выпадают из рыночной системы ведения хозяйства. Они существуют наряду с ней, испытывают ее определенное влияние, в частности в связи с производством продукции сверх государственного заказа, но имеют явно недостаточную заинтересованность в результатах производства.

Предприятия первой группы могут нормально функционировать только при условии жесткой дисциплинарной ответственности (на базе принятых правительством уставов о дисциплине), и едва ли их деятельность станет экономически эффективной. Расходы на содержание этих предприятий составят весомую долю в государственном бюджете. Такие предприятия нужны, но их число должно быть сведено к минимуму. Например, применительно к ВПК в рассматриваемую группу следует включить ограниченное количество предприятий, обладающих основополагающими технологиями производства вооружений и военной техники и находящихся в связи с этим под особой защитой и контролем государства. Все остальные объекты ВПК могут быть акционированы с сохранением (временным или постоянным) контрольного пакета акций у государства, либо вообще отпущены на “вольные хлеба”.

Вторая группа предприятий, то есть находящихся на полном коммерческом расчете, будет иметь широкую самостоятельность и практически те же права, что и частные предприятия (за исключением права назначать руководителя и осуществлять операции с государственным имуществом). Целесообразность существования данной группы вызывает серьезные сомнения. Не очень ясно, какое реальное содержание вкладывается в термин “полный коммерческий расчет” и в чем его принципиальное отличие от “полного хозяйственного расчета”, который, несмотря на гигантские усилия аппарата, так и не был реализован за все годы господства административно-командной системы.

Справедливости ради отметим, что, как показала зарубежная практика, в определенных условиях можно добиться достаточно высокой производительности подобных предприятий. Так, во Франции, отказавшись от политики “кольбертизма” (по имени министра финансов Людовика XIV, отстаивавшего необходимость руководить экономикой “сверху”), власти сократили вмешательство в деятельность крупнейших национализированных компаний. В результате в условиях острой конкуренции государственные предприятия добиваются высоких показателей. Если потери автомобильного гиганта “Рено” в 1983 г. превысили 12 млрд. фр., то в 1989 - 1990 гг. его доходы составили 9 млрд. фр. Приносят прибыль и другие государственные концерны - “Сен-Гобен”, “Пешине” и т.д.

В России едва ли можно рассчитывать на успешную работу указанной группы предприятий в условиях, когда права на управление предприятием будут принадлежать (во всяком случае, формально) ему самому, а материальная ответственность за качество управления ляжет на государство-собственник. Поэтому формирование групп предприятий, создание которых рассматривается в “Основных положениях о критериях государственной селективной и структурной политики на 1993 г.” (принята Советом Министров - правительством РФ 12 апреля 1993 г.) как важнейшее направление развития системы государственного предпринимательства, едва ли приведет к положительным сдвигам в управлении экономикой.

### **Государство и акционерные общества**

Более перспективны акционированные предприятия, в которых государству принадлежит контрольный пакет или “золотая акция”. Такое акционирование при его правильном проведении позволяет решить по крайней мере три задачи. Во-первых, поскольку оно проводится применительно к крупным предприятиям с высокой стоимостью основных фондов, на рынок ценных бумаг поступит значительное количество акций и будут созданы условия для реализации ваучеров через чековые аукционы. Во-вторых, сохраняется в большей или меньшей мере возможность воздействия на

стратегию и тактику акционирования предприятий с учетом обеспечения общественных интересов. В-третьих, и в этом суть вопроса, создаются предпосылки для нормальных (в отличие от ранее существовавших) взаимоотношений между собственником, менеджером и трудовым коллективом.

При удачной реализации этих предпосылок соблюдение государственных интересов может сочетаться с широкой самостоятельностью менеджеров в принятии управленческих решений и с проявлением инициативы и творчества со стороны трудового коллектива. Однако реализация такой перспективы требует четкого правового регулирования взаимоотношений представителей государственных органов с администрацией предприятия и достаточно высокой управленческой культуры обеих сторон.

По действующему законодательству контрольный пакет акций сохраняется у государства в течение трех лет. Считается, видимо, что в течение этого срока АО достигнет такого уровня развития, при котором надобность в управлении со стороны государства как собственника отпадет, и предприятие будет приватизировано путем продажи находящихся в фонде имущества акций. Насколько реальны подобные надежды, покажет жизнь. Но можно с уверенностью сказать, что период "созревания" АО прямо зависит от характера отношений, складывающихся между государственными органами управления и АО, в которых контрольный пакет акций принадлежит государству.

Среди этих отношений следует выделить отношения между собственником и менеджером. Именно здесь возникает прямая угроза реанимации административно-командной системы. Чтобы она не превратилась в реальность, надо на деле осуществить разделение функций управления капиталом и производством. Должно быть четко зафиксировано, что ни собрание акционеров, ни Совет директоров не имеют права вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность менеджера. Их функции следует ограничить правом контроля и, что для российской практики особенно важно, процедура осуществления данного контроля должна быть подробнейшим образом расписана. Государство таким образом сможет влиять на деятельность АО, но не как управляющий директор, а как собственник-акционер. Отстранение государственных чиновников от прямого командования предприятием в области управления производством существенно изменит фактический статус хозяйственного руководителя

В этом вопросе, правда, требуется оговорка. Интересы государства реализуются через производственный контракт (государственный заказ), заключенный сторонами. От того, каким будет заключенный контракт, какие права и обязанности получит предприятие, в определяющей мере зависят реальный статус и возможность эффективной работы АО. Если будет предусмотрена жесткая регламентация производственной программы предприятия и сбыта продукции, то под новой вывеской останется все тот же "полный хозрасчет". Если же будет заключен подлинный контракт (соглашение), учитывающий как потребности общества, так и интересы АО, то потенциальные возможности акционерной формы собственности могут быть реализованы. На такой основе, в частности, разрабатываются меры по экономическому стимулированию предприятий и организаций всех организационно-правовых форм, выполняющих государственный оборонный заказ. Однако следует иметь в виду, что сделать государственный заказ выгодным, распределяемым на конкурсной основе, во многих случаях не позволяет ограниченность расходной части бюджета.

Определенные ограничения налагаются на представителей государства и в области стратегического управления (управления капиталом). Государству принадлежит менее 100% акций, поэтому определенное влияние на принятие решений могут оказывать и оказывают другие акционеры. В первую очередь это относится к трудовому коллективу, имеющему какую-то (обычно значительную) часть акций, а также к другим инвесторам (от инвестиционных

фондов до частных лиц). Разумеется, их возможности ограничены и сводятся к использованию процедур, учитывающих интересы мелких держателей акций. Одной из них является механизм накопленного (кумулятивного) голосования, позволяющего мелким держателям проводить в состав директоров своих представителей. Вероятен и такой подход, при котором заранее установленная часть членов Совета директоров назначается на должность держателем контрольного пакета акций, а другая часть избирается остальными акционерами. Возможно и другое решение, когда в состав Совета директоров избираются кандидатуры, за которые проголосовало большинство как крупных акционеров, так и мелких держателей акций. Наконец, всегда остается право продать свои акции, снижая тем самым их курс. С подобной угрозой не может не считаться любое акционерное общество.

Менее широкие возможности оказывать влияние на управление акционированным предприятием дает "золотая акция". Она, как известно, предоставляет своему владельцу право отлагательного вето при принятии собранием акционеров решений по вопросам, входящим согласно общему правилу в его исключительную компетенцию. Анализ правомочий государственного органа, владеющего "золотой акцией", свидетельствует о минимальных ограничениях компетенции собрания акционеров. По существу они сводятся к контролю за организационными преобразованиями АО и заключению сделок на суммы, которые могут подорвать имущественную базу акционерного общества. По всем прочим вопросам собрание акционеров имеет точно такие же права, как и в любом ином акционерном обществе.

Таким образом, "золотая акция" не приводит к удушающему ограничению хозяйственной самостоятельности предприятия, но в то же время за государственными структурами сохраняется возможность внеэкономического влияния на деятельность преобразованных АО. Вместе с тем, если реализация прав, предоставляемых контрольным пакетом акций или "золотой акцией", будет передана от Госкомимущества (не вмешивающегося в оперативное управление производством) отраслевым министерствам, то картина может существенно измениться.

Сложившиеся правомочия государственных органов можно было бы признать оптимальными, если бы не порядок формирования Совета директоров и правления, а также назначения генерального директора (президента) акционерного общества. Все дело в том, что на всех предприятиях, преобразованных в АО открытого типа в соответствии с указом президента России (от 1 июля 1992 г. № 721), должностные лица не избираются собранием акционеров. Что касается Совета директоров, то его состав предписан Типовым уставом акционерного общества открытого типа, обязательным для рассматриваемой (то есть приватизируемой в соответствии с отмеченным указом) категории АО. В состав Совета директоров входят: генеральный директор (он же председатель Совета), представитель фонда имущества (комитета) или доверительного собственника, представитель трудового коллектива и представитель местного органа исполнительной власти.

Такой состав Совета директоров отличается от устоявшейся за рубежом практики акционирования, где в качестве членов Совета директоров избираются не представители каких-либо органов, а крупные специалисты в области менеджмента, финансов, права и т.п., способные принимать квалифицированные решения по стратегическим направлениям развития АО. Состав Совета директоров, предусмотренный Типовым уставом, характерен скорее для надзирающего органа, нежели органа стратегического управления. Однако наибольшую опасность с точки зрения эффективности управления акционированными предприятиями представляет порядок назначения, а точнее, сохранения директора и должностных лиц администрации в качестве генерального директора и членов правления вновь образованного акционерного общества.

Гарантия сохранения должности на ближайшие пять лет превращает администрацию предприятия в союзника органов, проводящих

акционирование. Вопреки консолидированной воле директорского корпуса предусмотренные указом президента РФ от 1 июля 1992 г. преобразования осуществить было бы очень трудно или невозможно. Вместе с тем установленный порядок продолжает традицию, когда судьба хозяйственного руководства зависит от структур (раньше - партийных, теперь - государственных), которые не несут ответственности за провалы и не стимулируются в случае успеха работы вновь созданного акционерного общества.

Сохранение в качестве руководителей крупнейших АО менеджеров, как правило, мало знакомых с требованиями рыночной экономики, в сущности говоря, продолжает традицию, по которой средненький руководитель предприятия мог возглавлять его в течение десятилетий. Эта традиция в корне противоречит новым требованиям систематического обновления руководства, ротации кадров как важного фактора эффективного функционирования фирм и корпораций. Западные специалисты полагают, что в современных условиях не реже, чем раз в пять лет фирме следует обновлять руководство. Едва ли это мнение надо закрепить в качестве нормативного требования, но какие-то нормы, по крайней мере рекомендательного характера, в российских условиях были бы весьма полезны. Речь идет о том, что приход к управлению новых поколений менеджеров, хорошо подготовленных и не отягощенных старыми предрассудками и традициями, является одним из важнейших элементов кадровой политики, рождения новых управленческих идей.

В России данная проблема усугубляется нехваткой квалифицированных кадров менеджеров. В настоящее время потребность в переподготовке хозяйственных руководителей оценивается в пределах 1 млн. 200 тыс. - 1 млн. 700 тыс. человек, в том числе высшего управленческого персонала - 30-45 тыс., среднего управленческого персонала - 330-450 тыс., низшего управленческого персонала - 600-800 тыс. человек. К этому следует добавить, что свыше 70% предприятий испытывают дефицит в управленческих кадрах, при этом 47% из них ощущают нехватку менеджеров "первой линии", более 80% - управленцев в области маркетинга предприятий.

Общая ситуация в деле переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров предприятий характеризуется тем, что в зависимости от формы собственности переподготовкой охвачено: на государственных предприятиях - 17,4% их числа, арендных - 17,9%, кооперативных - 23,1%, акционерных - 10,5%. При этом наибольший интерес вызывает изучение практических методов финансового анализа и планирования, маркетинга, финансового менеджмента, управления персоналом.

Применительно к рыночным условиям задача охвата переподготовкой широких кругов руководителей предприятий - одна из самых насущных и приоритетных. Без ее решения на высоком качественном уровне трудно рассчитывать на повышение эффективности управления предприятиями разных форм собственности. Это тем более важно, что, как показывают материалы обследований, более половины российских менеджеров считают себя в принципе неготовыми к работе в новых условиях. Тщательно проработанный, безупречный с юридической точки зрения контракт, предусматривающий действенные способы защиты менеджером своих прав, учет интересов не только ведомства, но и акционеров и трудового коллектива, может сыграть роль мощного амортизатора при попытках избавиться от неугодного руководителя по соображениям, далеким от интересов дела.

Так обстоит дело с управлением неприватизированными и частично приватизированными государственными предприятиями, преобразуемыми в открытые АО согласно указу президента. Все прочие приватизированные открытые и закрытые АО представляют собой подлинно рыночные структуры, в значительно большей степени свободные от административного воздействия государственных органов.

Было бы по меньшей мере наивно считать частный сектор в России, как впрочем и в любой другой стране, свободным от государственного влияния. По отношению к частному сектору преобладают не административные, а

экономические методы управления. Но они воздействуют на предприятие не менее эффективно, чем административные предписания. Например, резкое сокращение госзакупок может привести к краху ряда вполне благополучных фирм вне зависимости от формы собственности. Но и более “мягкие” методы воздействия - налоги, налоговые льготы, экспортно-импортные пошлины и тарифы, льготный кредит и т.п. - оказывают решающее влияние на условия функционирования фирмы.

В этой связи принципиальное значение приобретает указ президента России от 27 ноября 1992 г. “О недопущении дискриминации приватизированных предприятий при оказании государственной финансовой поддержки”. Указом установлено, что на приватизированные предприятия распространяются порядок и условия предоставления льготных целевых государственных кредитов, включая дотирование закупок по импорту, осуществляемых из централизованных валютных средств, а также не допускаются любые формы дискриминации приватизированных предприятий при выделении бюджетных ассигнований.

Вместе с тем и в странах с развитой рыночной экономикой не исключается применение административных мер влияния государства на экономику. Не говоря уже о квотах и лицензиях, даже по такому определяющему для рынка вопросу, как ценообразование, пожалуй, не найти страну, в которой он решался бы только по законам рынка. Под административным надзором в развитых странах остаются целые отрасли, имеющие особую социальную значимость. Речь идет о регулировании цен на энергетические товары, медикаменты, о почтово-телеграфных и железнодорожных тарифах и т.д. Так, в Японии государство регулирует цены на некоторые продовольственные товары, железнодорожные тарифы, цены на водо- и теплоснабжение, электроэнергию и газ. Во Франции прямым регулированием охвачены цены на сельскохозяйственную продукцию, газ, электроэнергию, транспортные услуги и т.п. Совершенно очевидно, что и в России определенное государственное регулирование ценообразования не может рассматриваться как “отход” от реформы.

Таким образом, эффективность работы как приватизированных, так и неприватизированных предприятий, как АО, в которых контрольный пакет акций принадлежит государству, так и полностью приватизированных АО в значительной мере зависит от системы управленческих отношений, устанавливаемых между фирмой и государством. А это означает, что одновременно с проведением приватизации должна отработываться система государственного регулирования деятельности предприятий. Эффективно функционирующий экономический механизм нуждается в сочетании рыночных методов и методов государственного регулирования. Формы и методы последнего не стабильны, они эволюционируют в зависимости от конкретных условий. Мировой опыт показывает, что чем острее экономическая ситуация, тем выше роль прямых административных предписаний, чем стабильнее положение, тем выше роль рыночных методов, нормативных и косвенных регуляторов.

\* \*  
\*

Изложенные принципы и методы государственного регулирования экономической жизни страны должны найти правовое закрепление. Современное положение российской экономики требует как создания твердой юридической базы рынка, так и учета особой роли государства в переходном периоде. Общее правовое регулирование рыночных отношений приходится начинать с нуля. Первоочередной задачей является принятие Гражданского кодекса Российской Федерации - своего рода “конституции” рынка. На его основе и в его развитие необходимо принять и ряд законов, регулирующих

различные области хозяйственных отношений (об акционерных обществах, доверительном управлении и др.), а также внести изменения в действующее законодательство (о собственности, о предприятиях и предпринимательской деятельности и др.).

Одновременно следует разработать подзаконные акты, регулирующие взаимоотношения государственных органов с предприятиями по отдельным вопросам (например, порядок выделения квот и предоставления лицензий, условия выдачи льготных кредитов и т.п.). Разумеется, все эти нормативные акты окажут благотворное влияние на экономику только в том случае, если их содержание будет соответствовать реально складывающимся в экономике условиям.