

Раздел 6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 33

НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

*Бородин Денис Владимирович (bdw777@mail.ru)**ГБОУ ВО «Международный университет природы, общества и человека «Дубна»**Дмитровский институт непрерывного образования (филиал)*

В статье рассмотрен такой механизм изменения форм собственности хозяйственных образований, как национализация. Доказана актуальность обозначенного вопроса в российских реалиях, раскрыто и уточнено понятие национализации, описан процесс формирования механизма национализации промышленных предприятий.

Ключевые слова: национализация, приватизация, промышленные предприятия, структурная перестройка экономики, государственное регулирование.

Глобальный процесс реформации в России затронул все социальные сферы, но больше всего преобразований произошло в экономике.

В условиях рыночного хозяйства государственное регулирование экономики является системой законодательных, исполнительных и контролирующих мер, которые правомочные государственные учреждения и общественные организации осуществляют для стабилизации уже имеющейся социально-экономической системы и ее приспособления к изменяющимся условиям. Одной из форм государственного регулирования экономики выступает национализация.

Опыт мирового развития экономики (например, проведение экономической модернизации) показывает, что периодически процесс приватизации сменяется процессом национализации, или возвращения в государственное владение собственного имущества юридических лиц или граждан. Это происходит частично или полностью, юридически или фактически, в рамках расщепления прав собственности или набирающего в мировом сообществе силу процесса диффузии [4].

В международном частном праве легально и четко определенного понятия национализации нет. Чаще всего национализацией называют процесс передачи предприятий (а иногда и отраслей экономики) в собственность государства из частной формы собственности. Под этим подразумевается переход в муниципальную или федеральную собственность объектов частной собственности (акционерной, корпоративной), которая осуществляется на возмездной основе, законных основаниях, и при наличии общественной заинтересованности. Также правомерно считать национализацией (или огосударствлением) такую трансформацию объектов совместной собственности, доля государственной при которой начинает преобладать над частной, т.е. государство обретает контрольный пакет акций.

Практику национализации человечество использует тысячелетиями. В свое время к ней прибегали римские диктаторы, азиатские правители и европейские монархи в случаях, когда требовалось пополнить казну, удалить от вла-

сти претендентов или понравиться народу. Как инструментом социалистической экономики ею пытались воспользоваться в 1871 г. парижские коммунары. Но самой значительной (и успешной) в новейшей истории национализацией, разумеется, была национализация предприятий большевиками после Октябрьской революции. В 1918 г. вышли соответствующие декреты Совнаркома, и все отрасли финансовой сферы, промышленности, связи и транспорта, были объявлены достоянием молодого советского государства, т.е. национализированы. Право на владение землей крестьянством практически вылилось в коллективизацию, т.е. практическое утверждение, что земельные ресурсы являются госсобственностью, а колхозы, появившиеся в 1920-х годах, несмотря на формальный кооперативный статус стали государственными предприятиями. Насильственно ликвидировали индивидуальную трудовую деятельность, резко ограничилось личное подсобное крестьянское хозяйство. Фактически, распоряжение производственными средствами полностью сосредоточилось в руках органов государственного аппарата. Была утверждена жесткая форма централизма: плановые задания для каждого предприятия устанавливались министерствами, которые также распределяли ресурсы – решали, каким предприятиям в каком количестве выдавать оборудование, материалы и прочее [5].

Инициатива проведения национализации может принадлежать органам власти, как субъектам права законодательной инициативы. По некоторым мнениям инициатива национализации также может исходить от общепризнанных политических партий, трудовых коллективов и профсоюзов негосударственных предприятий, если за это проголосовала большая часть коллектива.

Целью национализации, в каком виде и объеме она ни проводилась бы, является усиление в экономике социального аспекта. К примеру, это сохранение необходимых обществу или обеспечивающих национально-государственную безопасность страны предприятий стратегического значения и других

объектов социальной и производственной сфер. По оценкам экспертов, 85% предприятий РФ испытывают острую необходимость в модернизации производства. Частный капитал России сегодня не может обеспечить финансовое оздоровление и реконструкцию большинства предприятий собственными силами без господдержки, а часто и без введения государства в качестве нового собственника, так как предприятия находятся в состоянии банкротства [1].

Также национализацию используют для обеспечения экономической безопасности страны и в качестве защиты граждан страны от злоупотреблений, к которым иногда приводят естественные монополии в частной собственности. На Западе, например, к национализации прибегали тогда, когда не могли рыночными методами преодолеть отрицательные последствия естественной монополии.

Деприватизация является разновидностью национализации и представляет собой возвращение в госсобственность ранее приватизированного имущества. В качестве примера можно привести повторную национализацию Предприятий черной металлургии Великобританией. Эти предприятия были национализированы после второй мировой войны, а в 1967 г. были денационализированы очередным консервативным правительством. Под этим термином понимается возвращение в собственность граждан или юридических лиц имущества, изначально бывшего государственным, либо ставшего таким в результате национализации [1].

Проводят национализацию для структурной перестройки народного хозяйства, если ее не может провести частный капитал при помощи традиционных мер государственного вмешательства в экономику. Когда в Великобритании конца 40-х гг. 20 в. возникла необходимость национализации угольных шахт, а во Франции в 80-х гг. - 39-ти банков, 5-ти промышленных холдингов и двух финансовых компаний.

Целью также может выступать прекращение незаконного перевода за границу прибылей; контроль над использованием финансовых ресурсов банков и других учреждений кредитно-финансовых сфер; реализация основных социально-экономических целей по национальному плану и прочее.

Основанием для национализации может выступать угроза национально-государственной или экономической безопасности государства; банкротство предприятия или иной общественно необходимой собственности, как объекта социальной и производственной сферы. Также основанием выступает доминирование в производстве определенной продукции или услуг какого-либо предприятия или иного объекта социальной и производственной сферы, которое нельзя прекратить вследствие положения

предприятия в качестве естественной монополии или по другим причинам.

Основанием можно считать загрязнение окружающей среды предприятиями; незаконный перевод за границу прибыли; нарушения законодательства страны, или даже изменение профиля приватизированной организации в тех случаях, когда общественным интересам это изменение противоречит. Объектом национализации может являться изначально частная организация, либо ранее приватизированная, но подлежащая возвращению в государственную собственность.

Различают принудительный и добровольный способ национализации. Под принудительным подразумевается отчуждение собственности юридических лиц или граждан в пользу государства, при возмещении убытков и стоимости национализированного имущества в порядке, установленном законодательством. Или в качестве карательной меры, без возмещения, как во Франции, в случае отчуждения в пользу государства заводов Гнома, Роны и «Рено», владельцы которых во времена 2-й мировой войны активно сотрудничали с оккупационным правительством. В российском законодательстве не рассматривается такая санкция за преступление или иное правонарушение как национализация в виде конфискации по решению суда. Пункт 3 ст. 35 Конституции РФ гласит, что при условии предварительного и равноценного возмещения может быть проведено принудительное отчуждение имущества для государственных нужд.

Добровольно национализация проводится по инициативе собственников имущества, физических или юридических. Размеры возмещения могут быть различными, это в первую очередь зависит от того, какая собственность, подлежащая национализации, имеется в виду. Если собственность была изначально частной, т.е., созданной ее владельцем, то размер возмещения определяется по рыночной стоимости собственности и количеству убытков, которые прогнозировано возникнут в результате национализации при переходе в государственную собственность у владельца, учитывая «упущенную выгоду». Другой вопрос, если решение принимается относительно возвращения в госсобственность ранее приватизированного имущества, которое новый владелец получил, чаще всего, по сильно заниженной цене. В таких случаях размеры возмещения определяются, к примеру, исходя из фактически уплаченной владельцем во время приватизации суммы, с учетом коэффициента инфляции по официальному определению [6].

Возмещение проводится либо в валюте в установленном законодательством порядке, либо в форме государственных облигаций, которые по истечении определенного законода-

тельством срока подлежат погашению, либо в иной форме, определенной законодательством о национализации.

В Программе реформ госпредприятий правительства РФ о статусе национализированного предприятия говорится: казенное предприятие, или государственное унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления. Также: акционерное общество в 100%-й государственной собственности. Такое акционерное общество не попадает под действие Типового устава акционерного общества открытого типа, утвержденного указом Президента РФ №721 и под действие закона РФ «Об акционерных обществах».

Альтернативные статусы: унитарное государственное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения; а также: народное предприятие на самоуправлении, основанное на праве трудового коллектива на полномочное хозяйственное владение, но для введения в обиход такой организационно-правовой формы требуется внесение соответствующих дополнений в Гражданский Кодекс РФ.

Проведенный контрольными мероприятиями Счетной палаты анализ итогов приватизации по отраслям промышленности свидетельствует о том, что как организация, так и контроль за ее ходом во всех отраслях экономики возлагались в основном на такой орган исполнительной власти как Минимущество России, которое осуществляло полномочия собственника. От участия в определении содержания приватизационных мероприятий и приоритетов отраслевые министерства были отстранены по существу, их не привлекали к процессу контроля за использованием госсобственности в «профильных» секторах экономики и самим ходом приватизации, министерства выполняли только второстепенные функции. Как результат – при проведении приватизации практически не учитывались особенности отраслей приватизированных предприятий и важное сохранения производственных связей, что привело в конечном итоге к общим негативным последствиям для российской экономики.

Главный аргумент экономистов в пользу национализации, это существование естественных монополий, которые позволяют обеспечить от масштаба производства значительную экономию средств, что возможно на единой производственной национализированной базе. В отличие от частной, государственная монополия стремится удовлетворить интересы потребителей, устанавливая «справедливые» цены. Противники национализации в то же время утверждают, что государственным монополиям присуща малоэффективность, расточительность, негибкость и трудности контроля.

Вопросы о целесообразности (или отсутствии ее) в проведении национализации, ее мас-

штабах, условиях и порядке осуществления должны решаться исходя не из идеологических постулатов вроде социалистического переустройства общества, а сугубо из прагматизма. Особенно, если процесс национализации уже фактически происходит (к примеру «ЗИЛ»). При условиях, что в обществе нарастают требования вернуть в госсобственность часть ранее приватизированных предприятий, промедление федеральных властей в решении вопроса о национализации (вкуче с решением вопроса об управлении государственной и национализированной собственностью) юридически опасно утратой контроля над процессами, которые охватили большую часть приватизированных ранее предприятий, и привести к ряду негативных последствий [2].

Решение о национализации предприятий и обращение их в госсобственность обычно принимается на основе закона, который определяет порядок, условия и механизм национализации предприятия. В некоторых случаях национализацию проводят путем принятия правительством специального постановления. Всем известно, что тотальная национализация экономики 1918 г., включая сельское хозяйство и сферы обслуживания, доказала всю экономическую неэффективность такого подхода. Крушение социализма в 1980-х-1990-х гг. было обусловлено отсутствием стимулов к повышению производительности труда, материальной мотивации работников, негибкостью плановой экономики. Все это неизбежно возникает при тотальной национализации всех средств производства, и ее неспособности к инновационным процессам.

После денационализации 1990-х западный тезис о том, что частный собственник обычно эффективнее государства, в российских реалиях только для малого и среднего бизнеса оказался верен, а на крупных предприятиях практически всех отраслей показатели упали более чем в 2 раза по сравнению с советскими. Многие предприятия, особенно тяжелая промышленность, оказались неконкурентоспособными в рыночных условиях [1]. Но даже вполне конкурентоспособная нефтяная промышленность тоже упала в 2 раза, а прежнего советского уровня достигла только сейчас, после реприватизации. Более того, понятие «эффективный собственник» в российских реалиях оказалось расплывчатым. Многие решения новых владельцев бывшего госимущества были предпринимчивы и эффективны только для их личной пользы, но обществу в целом такая ограниченная эффективность слишком дорого обходилась. По этим причинам возвращение государству многих российских предприятий стало естественной реакцией общества, направленной на самосохранение.

К примеру, возвращение Российским государством контроля над некоторыми стратегически важными отраслями экономики, в частности, над нефте- и газодобывающей промышленностью, доходами от которой в основном и формируется государственный бюджет, не стоит воспринимать как попытку масштабной вторичной национализации по образцу 1918 г., а больше как инструмент, позволяющий создавать условия для дальнейшего развития инновационной экономики и обеспечивать исполнение социальных программ.

Также важным шагом была передача полномочий по регулированию и контролю на рынке страхования и ценных бумаг Банку России с 1 сентября 2013 г., соответственно Федеральному закону от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ. В 2013 году капитализация рынка акций составляла 698664,4 млн. долл., отношение к ВВП капитализации рынка акций составило 36,1%.

В целом, в последние годы тенденция роста доли госсобственности в общей структуре российской экономики прослеживается отчетливо. Единого мнения среди экономистов по этому поводу не существует, одни находят эту тенденцию позитивной, другие - негативной, третьи придерживаются нейтральной позиции.

В 2005 г. произошли существенные изменения в структуре владельцев публичных компаний, капитал которых достигал 640 млрд. долл. Не так давно государство контролировало 20% совокупного капитала рыночных компаний, а частные лица - 38%. К 2005-му г. доля государства на фондовом рынке увеличилась в 1,5 раза. Сейчас доли составляют 30% и 20% соответственно. В денежном эквиваленте капитал государства вырос с 48 млрд. \$ в 2003 г. почти до 200 млрд. \$. в 2006 г. На фондовом рынке общий объем торгов составил более 500 млрд. \$, в 2007 г. - 1,1 трлн. \$, а в 2008 г. на всех рынках группы ММВБ суммарный объем торгов составил 5,8 трлн. \$. Доля стратегических инвесторов за это время увеличилась в ведущих компаниях с 7% до 20,4%. В свободном обращении оказалось больше акций, их доля выросла до 28,8% с 25%.

В лидеры государство вышло из-за крупных приобретений госкомпаний и опережающего роста котировок акций компаний с участием государства. За эти годы государство приобрело 10,7% акций «Газпрома», компания пополнилась долями в «Мосэнерго», РАО ЕЭС, «Сибнефтью», и другими высоколиквидными активами. Ожидается и дальнейшее ускорение роста госкомпаний, об этом говорят в частности намерения государства обеспечить контроль над «АвтоВАЗом» и «Камазом». Ценность их бумаг выросла более чем на 50%.

Впрочем, не все экономисты находят полезной национализацию рынка. Некоторые счи-

тают аномальной такую ситуацию и утверждают, что рост котировок национализированных компаний происходит при снижении изначального неравенства условий. Обладая достаточными средствами и при положительных ожиданиях рынка госкомпании могут на некоторое время стать неоспоримыми лидерами, но затем перестанут дорожать. А государственный интерес относительно роста котировок проявляется только перед приватизацией.

Приведем абстрактный пример для иллюстрации мнения о вреде национализации. Некое предприятие, принадлежащее частному лицу, выпускает определенного вида продукцию. Покупатель, нуждающийся в продукции, получает ее в обмен на денежные средства. Происходит обмен, так как владелец предприятия также получает денежные средства в обмен на произведенную продукцию. В итоге качество и количество продукции регулирует покупатель. Если владелец вследствие ошибки выпускает продукцию неудовлетворительного качества, то терпит убытки, а если он окончательно прекращает удовлетворять потребителя, предприятие становится банкротом и его приобретает другой владелец. В любом случае потребитель остается в выигрыше, а производитель вынужден в его интересах работать.

В том случае, если предприятие является государственным, от имени государства предприятием распоряжается администрация. В отличие от частных владельцев, все сотрудники и управляющая предприятием администрация получают финансовое обеспечение от государства и налогоплательщика, а не от покупателя. Налогоплательщик платит даже в том случае, если не потребляет производимую предприятием продукцию. Потребитель продукции никак не влияет на процесс ее производства, качество, объем и номенклатуру. Продукция может быть вообще не востребованной, но она, тем не менее, будет производиться, если государственный аппарат примет соответствующее решение. Будет ли администрация управлять предприятием и сколько продлится это управление, решит руководство отрасли, а не спрос на продукцию. Администрация распоряжается государственным имуществом, но свой доход она получает не от эффективного его использования, а от налогообложения, в отличие от частного.

Представители зарубежных инвестиционных компаний считают, что если госкомпании после проведения реформ не будут проданы через несколько лет, то для фондового рынка присутствие государства станет негативным фактором. Т.е. утверждают, что покупать государственное является ошибкой. Приобретение акций, принадлежащих одному собственнику, тем более, такому неэффективному, как государство – неправильный ход. Но, несмотря на

такие прогнозы, у инвесторов пользуются успехом акции государственных компаний. Если у государственных компаний получится привлечь к управлению ими топ-менеджеров высокого класса, то негативные прогнозы не получат развития и в долгосрочной перспективе продолжится увеличение доли государства на фондовом рынке. Потенциал государственных банков и компаний очень велик. Газпром вполне способен выкупить в собственность все работающие на газе электростанции в рамках приватизации генерирующей электроэнергетики. В планах Роснефти стоит освоение новых нефте- и газоносных провинций, строительство нефтепроводов на Дальнем Востоке и в Сибири. Кроме того, государственными стратегическими планами предусмотрено строительство мирового значения суперхолдингов в области автомобиле- и авиастроения. Также государство занимается восстановлением ОПК (оборонно-промышленного комплекса), так как негативные последствия от приватизации в этом секторе экономики показало увеличение доли государственного заказа. К примеру, в России стало невозможно заказать и изготовить часть комплектующих для некоторых стратегических видов вооружения, поскольку ряд заводов обанкротился и перестал существовать. Производителя специальных лаков для производства ракет «Тополь-М» и «Булава» заказчики были вынуждены искать по всем странам, так как не только производство оказалось разрушено после приватизации, но и институт, разрабатывавший специальные лакокрасочные покрытия. Таким образом, практика показала, что политическая независимость без самодостаточности российской экономики невозможна.

Относительно вопроса национализации президент РФ В.В.Путин считает, что полная национализация или приватизация того же нефтегазового сектора России недопустима. Во время ежегодной большой московской пресс-конференции в 2013 г. он напомнил, к чему привела практически полная приватизация «Газпрома» до того, как государство вернуло контроль над этой отраслью. Тем не менее, президент не исключает, что переход «Газпрома» в иную форму владения принципиально возможен после того, как экономика страны будет соответствующим образом восстановлена. Президент обращает внимание на разницу в стоимости газа для российского населения и населения европейских стран, которая дает возможность «Газпрому» развиваться, расширяться, а также осуществлять газификацию России. Газовые тарифы внутри страны низкие,

у стран Европейского Союза есть претензии к уровню российских тарифов, поскольку отечественные компании химической отрасли промышленности получают на зарубежных рынках конкурентное преимущество, но этот вопрос относится к целенаправленной, осмысленной и весьма эффективной политике. Также он подчеркивает значение привлечения иностранных инвестиций в российские компании нефтегазового комплекса. Акционирование «Газпрома» повысило его ликвидность и при полной его национализации, влекущей выведение его акций с рынка, иностранные инвесторы воспримут эту меру в качестве повышения непрозрачности компании, «Газпром» потеряет ресурсы для развития, компания на мировых финансовых рынках не получит кредитов по благоприятным ставкам. Иными словами, в условиях современной экономики полная национализация уже невозможна.

Главная цель строительства государственного российского капитализма на современном этапе – восстановление в каждом секторе народного хозяйства самодостаточности отечественной экономики. И только потом должен ставиться вопрос, нужна ли россиянам новая приватизация государственной собственности или государство все-таки способно доказать собственную рыночную конкурентоспособность. Но, скорее всего, процессы национализации и приватизации станут обычными инструментами государственного регулирования в сфере экономики, как это постоянно происходит во всех высокоразвитых мировых странах с рыночной экономикой.

Литература

1. Бодрова Е. Российская приватизация: «время разбрасывать камни...» / Е. Бодрова // Власть. – 2014. – № 2. – С. 5-8.
2. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2010 – 367 с.
3. Зельднер А. Г. Конструктивные возможности преодоления кризисных тенденций в экономике России: потребительский аспект / А. Г. Зельднер // Экономические науки. – 2013. – № 8. – С. 7-15.
4. Липсиц И.В. Экономика: Учебник для вузов – М.: Омега-Л, 2004, 656 с.
5. Селищев А.С. Макроэкономика.- СПб.: «Издательство «Питер», 2010, 448 с.
6. Скворцов О.Ю. Приватизационное право. Учебное пособие – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2009. – 272 с.