

*Г. ЯВЛИНСКИЙ,
доктор экономических наук*

НЕОБХОДИМОСТЬ И СПОСОБЫ ЛЕГИТИМАЦИИ КРУПНОЙ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Вопрос о праве собственности, причем именно в социально-экономическом его аспекте, становится в последние годы ключевым вопросом не только экономического, но и цивилизационно-исторического развития России. Отсутствие у граждан ясного понимания того, *кто, в каком объеме и на каком основании* имеет право распоряжаться хозяйственными активами в российском обществе, прямо или косвенно блокирует важные инициативы в экономической и социальной политике, а потому препятствует модернизации страны и общества.

В конечном счете нерешенность вопроса о положении и характере крупной капиталистической частной собственности в России, низкая ее легитимность в глазах общества и власти превратились в одно из главных препятствий ускоренного развития в стране полноценной капиталистической рыночной экономики — экономики, способной преодолеть отставание от наиболее развитых государств.

В силу действия различных факторов как объективно-исторического, так и субъективного характера в последние 15 лет в российском обществе не сформировалась тенденция к более или менее автоматическому устранению этого препятствия на пути экономического роста. По данной причине пассивное ожидание постепенного признания обществом легитимности сложившегося распределения собственности естественно-историческим путем является для России неприемлемым вариантом. Чтобы успеть присоединиться к мировому клубу относительно преуспевающих стран, прежде чем условия вступления в него ужесточатся до степени невыполнимости, политический класс страны должен предпринять энергичные и скоординированные усилия для форсированного решения этой проблемы.

Опыт постсоветского периода в России показывает, что проблема легитимации частной собственности, по крайней мере в существующих сегодня условиях, не имеет чисто юридического решения. Любые юридические практики сами по себе не улучшают отношение людей и институтов к крупным частным собственникам и соответственно не

устранят базисные препятствия для функционирования механизмов роста капиталистической рыночной экономики. Необходимо начать формирование в обществе устойчивого представления о нормальности, естественности и справедливости прав и возможностей, вытекающих из статуса их юридических собственников.

Таким образом, практически значимое продвижение в направлении легитимации крупной частной собственности имеет своим необходимым условием политическое решение, подкрепленное активными действиями всех причастных к этому структур и институтов. В ситуации, когда верховная исполнительная власть способна «продать» через подконтрольные политические структуры любое решение (считая его необходимым и правильным), которое, однако, будет саботироваться структурами, ответственными за его практическую реализацию, единственный способ избежать принятия «мертворожденных» решений — это выработка их на основе компромиссного консенсуса между всеми заинтересованными сторонами и структурами.

Для этого важны скоординированные действия центральной и региональных администраций, законодательных и судебных органов, политических и профессиональных организаций, организаций саморегулирования, средств массовой информации и не в последнюю очередь организаций деловых кругов и наиболее заметных представителей российского крупного бизнеса в их индивидуальном качестве.

В этих условиях единственным субъектом, способным проявить деятельную инициативу и организовать скоординированные усилия политического класса в России в вышеописанном направлении, к сожалению, выступает только государство в лице его высших должностных лиц.

Суть проблемы и ее экономические последствия

Конкретный смысл нерешенности вопроса о собственности заключается в том, что частные лица и компании имеют весьма ограниченные фактические возможности владеть и распоряжаться крупными хозяйственными активами, несмотря на формальное наличие в России института частной собственности и юридическую закреплённость в этой форме собственности большей части хозяйственных активов. Признавая, что применительно к крупным активам, имеющим общественную и государственную значимость, право частной собственности нигде и никогда не может быть абсолютным и безусловным, нельзя не отметить, что в России степень уязвимости прав крупных собственников все же чрезвычайно высока. Больше того, в действительности во многих аспектах она выходит за пределы эффективного хозяйствования, что ограничивает перспективы роста экономики.

Уязвимость прав крупных собственников, рассматриваемая как политэкономическое явление, проявляется двояко. С одной стороны, юридические собственники испытывают сильнейшие ограничения политического и административного свойства при использовании своих хозяйственных активов. А поскольку эти ограничения

не обусловлены юридическими нормами регулирования их прав и полномочий, то и любые юридические нормы в данной сфере оказываются недействующими, если противоречат политической воле исполнительной власти¹. В этом, пожалуй, состоит *главный фактор нестабильности отношений собственности применительно к крупным хозяйственным активам*.

Иными словами, реальный контроль юридического собственника над действительно крупными активами возможен только в том случае, если он в той или иной форме располагает правом административного контроля². «Поход» крупнейших бизнесменов-собственников в региональную власть (до отмены выборности глав регионов, когда этот процесс еще не был подчинен федеральной власти) был вызван скорее хозяйственными соображениями, чем политическими амбициями.

С другой стороны, не менее важна социальная уязвимость прав собственников. Так, основные общественные силы в большинстве своем считают право нынешних собственников на распоряжение соответствующими активами условным и небесспорным, случаи же его нарушения, не говоря уже об ограничении, — делом исключительно самих собственников, а не государства и общества. Следовательно, проблема состоит не только в административно-силовом вмешательстве в реализацию права распоряжения объектами собственности, но и в явной сомнительности самого права. Речь идет, таким образом, о *недостаточной легитимности утвержденных юридическими актами прав собственности* применительно к важнейшим экономическим активам с точки зрения как населения в целом³, так и (что даже более важно) основных общественных институтов. На последнем из названных моментов в силу его важности остановимся подробнее.

О нелегитимности (или, во всяком случае, недостаточной легитимности) прав крупных собственников в первую очередь свидетельствуют действия властных административных институтов на всех уровнях. Последние не пресекают и не пытаются пресечь попытки (под надуманными предлогами или даже без таковых) захватить и передать другим лицам и организациям контроль над находящимися под их ответственностью предприятиями и иными хозяйственными активами. Силовой передел собственности остается важной составляющей современной российской экономической системы⁴, несмотря на все разговоры о том, что он ушел в прошлое.

¹ Многочисленные факты, приводимые в любой серьезной деловой литературе и СМИ, свидетельствуют о слабой действенности норм формального права перед лицом политических решений.

² К этому выводу приходят многие российские авторы, профессионально занимающиеся вопросами российской экономической политики. М. Делягин, например, отмечает, что в сегодняшней России «немыслимая для рыночной экономики незащищенность права собственности» делает «неприемлемо рискованными любые инвестиции без административного контроля над их объектом». См.: Делягин М. Россия после Путина: Неизбежна ли в России «оранжево-зеленая» революция? М.: Вече, 2005. С. 386.

³ Согласно результатам регулярно проводившихся ВЦИОМом опросов, количество людей, не признающих итоги приватизации, в течение всех последних лет остается на уровне 50—60%. См.: Газета. 2007. 20 апр.

⁴ Волков В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: ГУ—ВШЭ, 2005.

Актуальность и острота проблемы так называемого «черного рейдерства» сегодня признается и кремлевскими экономистами⁵. Но ее причины, безусловно, лежат в том числе и в двусмысленности позиции государственной власти: «черное рейдерство» является помимо прочего следствием нежелания власти, прежде всего административной, защищать право собственности, которое она считает по меньшей мере небесспорным. Больше того, во многих случаях ее органы прямо или косвенно участвуют в таких «переделах», преследуя либо интересы администрации как таковой, либо, что встречается чаще, личные интересы тех или иных ее членов. При этом подобное действие (или, наоборот, бездействие) органов администрации при наличии формальной «властной вертикали» не только не пресекается вышестоящими административными звеньями, но и отчасти поощряется или даже иницируется последними. Таким образом, признавая необходимость защиты прав собственников, исполнительная власть как минимум проявляет свое скептическое отношение к их легитимности.

Легитимность права собственности ставится под сомнение и судебной системой. Отсутствие эффективной судебной защиты наблюдатели и непосредственные участники экономических отношений правомерно называют в качестве одной из главных проблем российской хозяйственной практики⁶. И дело не только в недостаточной независимости судов от официальной или неформальной власти. Как показывает арбитражная судебная практика последних лет, у судей нет ясного понимания того, кому и на каких основаниях должны «по справедливости» принадлежать значимые хозяйственные активы.

В юридических спорах по поводу собственности «серая зона», в пределах которой решение в пользу любой из конфликтующих сторон может быть подведено под букву закона, весьма обширна. В пределах подобных «серых зон» судьи вовсе не обязательно делают свой выбор под прямым политическим или силовым давлением, поскольку большое влияние на принимаемые решения оказывают и их личное восприятие того или иного хозяйствующего субъекта как легитимного, и его общественное признание в качестве такового. То есть помимо коррумпированности и политизации судов⁷ и независимо от этого в условиях, когда происхождение права собственности на подавляющую (по стоимости) часть активов является непрозрачным и вызывает серьезные вопросы у судебных органов и структур, отсутствуют критерии легитимности приобретенного права собственности, что снижает легитимность практически любого крупного собственника хозяйственных активов. Иными словами, судейский корпус, равно как и российское общество в целом, как правило, не имеет внутреннего ориентира степени легитимности того или иного

⁵ Относительно свежий пример — получившее широкую огласку выступление Г. Грефа на заседании кабинета министров в мае 2006 г.

⁶ См., в частности, материалы сайта Всероссийской ассоциации менеджеров.

⁷ Это само по себе является серьезным фактором незащищенности собственности и соответственно тормозом экономического роста. Так, эмпирические данные по более чем 70 странам показывают устойчивое и статистически значимое положительное влияние уровня реальной независимости судей на экономический рост. См.: Тамбовцев В., Шаститко А. Упорядочение отношений собственности // Стратегия России. 2007. №4.

собственника — ориентира, исключительно важного для нормального правосудия в сфере имущественных отношений. Именно это обстоятельство создает условия для расцвета рейдерства, административного произвола в отношении легальных собственников.

Больше того, такая ситуация вызывает немалые сомнения и внутри самого предпринимательского сообщества России, которому даже на формальном уровне не удастся выработать консолидированное мнение и открыто сформулировать свою согласованную позицию⁸. Однако сообщество даже и не обозначило его в качестве главной общественной проблемы⁹. В числе прочего это объясняется и тем, что разброс интересов и мнений внутри него по данному вопросу, а также противоречия настолько велики, что идея масштабного перераспределения крупных хозяйственных активов — перераспределения на национальном, государственном уровне — имеет немало скрытых сторонников в самом классе собственников¹⁰.

Наконец, и средства массовой информации в большинстве своем заняли скептическую позицию. При всех нюансах, вызванных личными, субъективными убеждениями и пристрастиями, большинство тех, кто активно формирует или оказывает существенное влияние на общественное мнение в стране, считают допустимым и даже необходимым реформирование структуры собственности усилиями государства. Расходятся они только в оценке тех или иных методов или иных ограничений. В любом случае социально активная часть российского общества, мировоззрение которой и отражают СМИ, не считает распределение собственности на сегодня неприкосновенным и допускает как минимум возможность, а то и необходимость ее принудительного изменения¹¹.

Таким образом, *проблема утверждения в России частнокапиталистической собственности не может считаться решенной*. Формальное признание этой собственности до сих пор не сопровождается наделением собственников соответствующими правами и полномочиями в качестве легитимных и подлежащих безусловному уважению. Содержание отношений собственности на крупные активы по-прежнему не соответствует юридической форме и во многом остается неопределенным. Иначе говоря, реальные отношения по поводу владения и распоряжения экономическими активами, их отчуждения и т. д. регулируются не только и не столько формальными нормами права (неважно, удовлетворительными или нет), сколько силой и властью,

⁸ Достаточно вспомнить историю с выработкой РСПП позиции по делу «ЮКОСа» и острую дискуссию вокруг вопроса легитимности результатов так называемых «залоговых аукционов».

⁹ В качестве примера можно привести доклад председателя РСПП на XV съезде этой организации в связи с принятием ее среднесрочной программы до 2008 г., опубликованный на ее официальном сайте. Вопрос о легитимности прав крупных собственников оказался, по сути, деликатно обойденным.

¹⁰ Как заметил по поводу руководства РСПП Е. Ясин, «при всем своем потенциале, каждый из этих крупных бизнесменов преследует в своей деятельности исключительно свои частные интересы, которые объединяются с большим трудом и не по доброй воле» // Дискуссия в Фонде «Либеральная миссия». 2003. 14 окт.

¹¹ По разным опросам, число сторонников массированного перераспределения крупной собственности (посредством национализации и реприватизации) составляет от 40 до 80%.

в том числе неофициальной и теневой¹². Действия последней слабо поддаются прогнозированию, вследствие чего возникает неопределенность, когда любая частная собственность на крупные активы воспринимается как условная, временная, не обеспечивающая формальным собственникам права на полное и безусловное распоряжение ими.

Вряд ли есть необходимость подробно раскрывать негативные последствия этого явления для экономической жизни страны: в подавляющем своем большинстве они очевидны. Поэтому в тезисной форме перечислим наиболее существенные из них.

Во-первых, неопределенность реальных прав собственников экономических активов, существенных в масштабах России, означает *резкое сужение горизонтов хозяйственного планирования* и, как следствие, снижение инвестиционной активности российских компаний, их ориентацию на получение максимальной прибыли в короткие сроки, усиление акцента на управлении финансовыми потоками в противовес долгосрочной стратегии роста капитализации бизнеса, стремление сохранять значительную часть собственности в форме высоколиквидных, но малопроизводительных активов¹³.

Во-вторых, характерным становится вывод значительной части финансовых активов за пределы страны, прежде всего в различные оффшорные структуры. Формирование прибыли крупных предпринимательских структур и систем по возможности выводится за рубеж под защиту иностранных правовых и политических систем. Это присуще не только изначально частным экономическим структурам, но и предприятиям с государственным участием.

В-третьих, стремление обезопасить свой контроль над активами посредством номинального перевода их в категорию собственности иностранных инвесторов (передача формальных прав собственника в руки оффшорных компаний и групп) ведет к усложнению юридических и институциональных форм самого контроля над предприятиями. Появление большого количества промежуточных и отвлекающих номинальных собственников осложняет работу с потенциальными инвесторами и партнерами, вызывая дополнительные риски утраты контроля из-за недобросовестных и мошеннических действий недружественных структур.

В-четвертых, восприятие частной собственности внутри страны, как лишенной гарантий неприкосновенности и отягощенной в целом рядом произвольно устанавливаемых властью условий и обязательств, в негативном плане отражается и на восприятии российского бизнеса

¹² Эта мысль может формулироваться по-разному. Например, в докладе С. Левина «Государство и проблемы формирования „контрактного общества“ в современной России» говорится о «превращении формальных прав собственности в специфический актив, ценность которого зависит от наличия других специфических активов неформального типа, таких, как «административный ресурс» и «инсайдерская информация». (Интернет-конференция «Поиск эффективных институтов для России XXI века». 2003. 27.10. – 27.12.) Суть явления, однако, в любом случае сводится к тому, что формальный титул собственника сам по себе не означает реального доступа к управлению ресурсами, являющимися объектом собственности.

¹³ В этой связи уместно процитировать высказывание М. Тэтчер: «Произвол и непредсказуемость несовместимы с созданием богатства... Общество, в котором есть сомнения по поводу того, кому что принадлежит, не может рассчитывать на продолжительное и успешное развитие». См.: Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М.: Альпина Пабlishер, 2003. С. 411, 412.

(и российского имущего класса в целом) за рубежом, в первую очередь в развитых странах, где у него есть свои серьезные интересы.

Неслучайно переход под контроль российских компаний скольконибудь важных и национально значимых активов и предприятий в зарубежных странах неизменно вызывает в них волну опасений и глухое сопротивление правительств и бизнес-сообществ. Не в последнюю очередь это связано и с тем, что в самой России любой частный собственник как субъект остается уязвимым и, мягко говоря, не может быть вполне уверенным в своем будущем¹⁴.

В-пятых, значительное число успешных российских предпринимателей, едва добившись определенного уровня капитализации своего бизнеса и опасаясь лишиться его из-за неурегулированности вопроса о собственности, стремятся продать собственность и отойти от публичной предпринимательской деятельности в самой России. Это наносит большой урон российской экономике как непосредственно (вследствие потери финансовых и предпринимательских ресурсов), так и опосредованно — из-за упущенных возможностей роста национального капитала.

В конечном счете невысокая степень легитимности крупной частной собственности порождает чистый отток из России всех видов хозяйственных ресурсов — от финансовых до интеллектуальных и управленческих. В результате такие важные параметры, как темпы накопления и масштабы инвестиций, уровень конкуренции и монополизации в экономике, характер трансграничного движения капиталных ресурсов и степень интернационализации российского бизнеса, консервируют чрезвычайно неэффективную структуру российской экономики, закрепляя за ней тупиковое положение в рамках мирового капиталистического хозяйства.

Не будет преувеличением сказать, что принятие действенных мер по преодолению неопределенности в отношениях собственности становится главной задачей разработки любой ответственной экономической стратегии, важным аспектом институциональных реформ, необходимость которых очевидна для всех, кто ставит перед собой цель развития и модернизации нашей страны и общества.

Низкая легитимность крупной частной собственности в России: причины и факторы

Проблема неопределенности прав и границ собственности, условного характера крупной (да и, строго говоря, не только крупной) частной

¹⁴ В этом отношении характерно мнение управляющего одного из американских инвестбанков в Сити, высказанное им в связи с ожиданием сделки слияния российской «Северстали» со швейцарской Arcelor. «Российский бизнес при всем том прогрессе, который был достигнут в последние годы, по-прежнему непрозрачен по европейским меркам. Происхождение капитала не всегда понятно, имущественные вопросы, как показала история с «ЮКОСом», могут всплыть по прошествии очень многих лет. Непонятно, как будет вести себя российская власть. Будет ли она, используя опыт с «ЮКОСом», пытаться поставить под свой контроль те или иные активы? Будет ли она, используя опыт «Газпрома» с отключением газа Украине этой зимой, использовать бизнес-интересы для достижения политических целей? Поскольку уверенности в ответах на эти вопросы в Европе нет, многим не нравится идея слияния с россиянами» // Эксперт. 2006. № 21.

собственности в сегодняшней России поднималась нами и раньше¹⁵. Как мы пытались показать, причины дефицита легитимности крупных собственников с точки зрения власти (в широком смысле этого слова), бизнеса и общества в целом, а также западной экономической элиты многообразны. Это в частности: 1) исторические традиции; 2) «антиолигархическая» пропагандистская кампания; 3) искаженная структура частной собственности в России, отсутствие среднего слоя собственников; 4) отсутствие видимой экономической и социальной эффективности использования крупным частным капиталом принадлежащих ему хозяйственных активов; 5) дефицит международной легитимности российских крупных частных собственников; 6) юридическая непрозрачность структуры собственности; 7) специфический характер российской приватизации 1990-х годов. Остановимся на этих факторах более подробно.

1. Многие исследователи утверждают, что в течение новой и новейшей истории частная собственность в России всегда носила ограниченный характер и никогда в полной мере не распространялась на крупные, важнейшие для экономической жизни государства ресурсы. Основная часть земельных угодий, недра, коммуникации всегда находились в собственности самодержавного (впоследствии советского) государства, и претензии отдельных лиц на право по своему усмотрению безраздельно владеть и распоряжаться ими никогда не воспринимались всерьез ни властью, ни обществом.

Идеология и практика советского периода способствовали закреплению на подсознательном уровне известных тезисов: крупные объекты не могут и в принципе не должны принадлежать отдельным лицам; собственность (капиталистическая частная собственность) «есть кража»; в основе любого крупного состояния лежит преступление и т. п.

Не помогала разрушению этих архетипов сознания и практика первых лет постсоветского периода, когда формирование личных состояний и крупной собственности на производственные объекты сопровождалось резким падением уровня жизни огромной части населения, уничтожением сбережений, расцветом мошенничества на всех уровнях, ростом правового нигилизма и всякого рода моральных перекосов в общественной и политической жизни. Финансовый кризис 1998 г. привел в числе прочего и к прямой реквизиции денежных средств предприятий и населения собственниками частных коммерческих банков, где хранились их вклады. При этом некоторые из этих собственников впоследствии продолжали фигурировать в списках богатейших людей России. Естественно, в подобных условиях советские представления о крупной частной собственности на хозяйственные активы как о проявлении несправедливости, отклонении от нормального, должного порядка вещей пустили еще более глубокие корни.

2. «Антиолигархическая» кампания против крупных бизнес-групп, прежде всего финансово-коммерческих, начатая определенной

¹⁵ См., в частности: Явлинский Г. Периферийный капитализм. М.: Интеграл—Информ, 2003.

частью властной элиты еще в конце 1990-х годов и достигшая своего апогея в ходе избирательного сезона 2003—2004 гг., во многом дискредитировала идею крупной частной собственности, закрепив в общественном сознании представление о том, что любая крупная собственность является продуктом преступных действий и не может быть признана законной и справедливой.

3. Определенную роль в массовом неприятии крупной капиталистической собственности как легитимной сыграла и искаженная структура частной собственности в целом. Средний слой собственников в постсоветской России сложился в куцем и, главное, в искаженном виде. Основная часть так называемого «среднего класса» в России — это люди, несколько приподнявшиеся над низким уровнем, но не располагающие сколько-нибудь существенными активами помимо собственного жилья, в большинстве случаев единственного для семьи. Вложения в реальные и финансовые активы, которые, собственно, и составляют основу выработки уважительного отношения к праву частной собственности, являются привилегией крайне ограниченной группы лиц. В результате по-настоящему крупные промышленные собственники (пресловутые «олигархи» в массовом сознании) практически не имеют опоры в лице широкого круга менее крупных собственников — как владельцев значимых производственных активов, так и миноритарных собственников, совладеющих этими активами через инструменты фондового рынка.

4. Огромные и потенциально ценные для экономики страны хозяйственные активы, оказавшиеся в частных руках, используются не полностью и не самым эффективным образом, а то и просто физически и морально стареют без какой бы то ни было пользы для общества и государства. Целые отрасли, оказавшиеся в частной собственности, в течение длительного времени стагнируют или лишены в долгосрочном плане перспектив достичь международной конкурентоспособности.

Массовая скупка предприятий, участков, лицензий и т. п. проводилась без четко поставленной цели и, главное, не была подкреплена финансовыми, организационными и другими ресурсами в достаточном объеме. На фоне разговоров о заведомо высокой эффективности частной собственности, в том числе крупной, многие частные компании оказались несостоятельными с точки зрения качества управления реальными активами. Даже в сознании социальных групп, прочно связанных с интересами современного российского капитализма — наемных менеджеров, государственного бюрократического аппарата, правоохранительной системы, творческой интеллигенции и др., — представители крупного бизнеса не ассоциируются с рачительным хозяйствованием и тем более с созданием новых и перспективных направлений и отраслей.

Хотя во многих случаях названные негативные стороны имеют определенные объективные основания (неблагоприятный деловой и инвестиционный климат, общее ощущение нестабильности, административные барьеры и помехи, ограниченный доступ к кредитным ресурсам, дефицит кадров и т. д.), субъективно бездействие новых

собственников и наносимый ими ущерб ассоциируются с самим явлением крупной частной собственности вообще. Больше того, очевидная слабость российского капитализма многих приводит к выводу, что сложившаяся в стране структура собственности как минимум не оптимальна и нуждается в принудительном изменении.

5. Несмотря на определенное улучшение ситуации в последние годы, очевиден дефицит международной легитимности крупных российских предпринимателей в качестве собственников. Отчетливо это проявляется при их попытках приобрести крупные и особенно социально значимые активы в других странах. В таких случаях презумпция невиновности перестает срабатывать, и дефицит легитимности прав российских инвесторов на принадлежащие им активы внутри России широко используется конкурентами для того, чтобы жестко ограничить их экономическое присутствие за ее пределами¹⁶.

Нигилистическое отношение российской власти к правам предпринимателей-собственников внутри страны приводит к тому, что она не защищает их эффективно и за ее пределами. Политически мотивированные обвинения ряда предпринимателей (еще вчера принимавшихся на самом высоком уровне в Кремле) в мошенничестве, взяточничестве и хищениях, немедленное объявление их в международный розыск, естественно, не могут не порождать опасливого и скептического отношения к российскому частному предпринимательству вообще. Немалая доля ответственности за это, однако, лежит и на самих предпринимателях: междоусобная конкурентная борьба между ними; дискредитация соперников через средства массовой информации; сомнительные юридические атаки посредством «дружественных» судов и государственных регуляторов; жесткие силовые акции и т. п. Все это, безусловно, подрывало и продолжает подрывать отношение к ним за пределами страны как к законным собственникам и добропорядочным бизнесменам.

6. Отрицательную роль играет и традиционная юридическая непрозрачность структуры собственности на многие крупные активы, формально принадлежащие многочисленным юридическим лицам. Многоступенчатость схем, обеспечивающих конечным собственникам контроль над находящимися в их распоряжении активами, вовлечение в них различных оффшорных компаний, не имеющих ни истории, ни доказательств добропорядочности и надежности управляющих структур, равно как и юридической чистоты сделок по приобретению тех или иных активов, порождают у потенциальных кредиторов и инвесторов вполне законные опасения по поводу легитимности их прав собственности. Кроме того, в условиях многоступенчатости схем контроля и множественности сделок при желании всегда можно найти относительно слабое звено и оспорить правомерность владения соответствующими активами как такового.

7. На специфическом характере российской приватизации в силу ее значимости мы остановимся особо.

¹⁶ Особенно остро это проявляется, в частности, при попытках покупки российскими предпринимателями активов в базовых отраслях промышленности в странах Европейского союза.

Специфический характер российской приватизации 1990-х годов

Специфический характер российской приватизации (высокая степень криминализации, подразумевавшая, конечно же, и высокую степень коррумпированности государственных органов, занимавшихся организацией и проведением приватизационных процедур) непосредственно связан с нелегитимностью прав на приобретенные в ходе ее проведения крупные хозяйственные активы. Кроме того, многочисленные случаи приватизации не по закону, а «по указу» (даже когда это в принципе допускалось законодательством при достаточно широком его толковании) уже сами по себе, независимо от наличия или отсутствия в них элементов коррупции, также снижают уровень легитимности прав собственности. Хаотичность приватизации, отсутствие простых и четких правил, соблюдаемых всеми участниками процесса (что является обязательным элементом при оценке его результатов как справедливых и честных), запутанность и нестабильность процедур — все это, безусловно, породило в общественном сознании восприятие приватизации как несправедливой и, следовательно, подлежащей возможному пересмотру.

Помимо процедурных вопросов, немалое значение имел и вопрос о размерах компенсации, которую государство в качестве собственника приватизируемых активов получало за отказ от своих прав на соответствующие активы. Понятно, что взвешенно и добросовестно оценить, насколько справедлив конкретный размер компенсации по тем или иным объектам, чрезвычайно сложно. По мнению некоторых экономистов, в силу ряда факторов и специфики экономических и политических реалий начала 1990-х годов практически определить величину «справедливой» цены было невозможно, а диапазон экономически оправданных оценок приватизируемых объектов был чрезвычайно широк. Соответственно, с этой точки зрения говорить о том, что приватизация проводилась по многократно заниженным, «бросовым» ценам, нет серьезных оснований.

Есть, однако, и альтернативная позиция. Государство обязано было, несмотря на все методологические и технические сложности, в том числе изложенные выше, установить некий минимальный уровень цен на приватизируемые объекты. Этот уровень должен был бы отражать их реальную ценность при нормальном использовании в нормальных условиях и не допускать передачи объектов в частную собственность без получения бюджетом адекватной компенсации. Если хозяйствующие субъекты были не способны или не желали заплатить установленную цену, то государство обязано было эффективно использовать данные объекты в рамках государственного сектора до тех пор, пока для их приватизации не созрели условия, приемлемые для общества. В любом случае, согласно этой точке зрения, государство не должно было поддаваться паническим настроениям и шантажу со стороны недобросовестных претендентов на государственную собственность и отдавать принадлежащие ему объекты исходя из произвольно установленных самим же государством жестких временных ограничений и предельных сроков.

Подобная точка зрения, безусловно, не лишена недостатков и может быть подвергнута обоснованной критике, но ее популярность и огромное воздействие на общественное сознание не вызывают сомнений. Получила распространение точка зрения, что «большая» приватизация была осуществлена фактически в форме раздачи бывшей государственной собственности ограниченной группе физических лиц¹⁷. К тому же компенсация за передачу прав собственности по своим размерам оказалась несопоставимой с реальным эффектом, полученным частными собственниками в результате использования приватизированных ими активов.

Другими словами, большинство населения страны, в том числе политически активная его часть, убеждены, что крупнейшие российские предприятия, в первую очередь добывающего комплекса, приобретены первыми (а в большинстве случаев и теперешними) их собственниками практически за бесценок, а некоторые из них, ставшие благодаря контролю над этими предприятиями богатейшими гражданами России, являются фактически «назначенными миллиардерами». Самое главное, что в этом убеждена и подавляющая часть политического класса страны.

Однако крупные недостатки проведения приватизации не сводятся только к криминализации, коррупции и хаотичности процесса. Общество могло бы и смириться с этим, если бы была создана структура распределения собственности, обеспечивающая, с одной стороны, эффективное использование основных хозяйственных активов для более или менее сбалансированного (по отраслям и регионам) экономического роста, а с другой — возможность для большинства населения так или иначе получить свою долю от ее результатов.

На практике же возникший вследствие приватизации частный сектор российской экономики оказался неспособным решить ряд важнейших с точки зрения большинства населения задач. Прежде всего был несостоятельным тезис о заведомо высокой эффективности управления активами на частных предприятиях. Активы, находящиеся в частной собственности и имеющие конкретных персонифицированных владельцев, дают эффект только в определенных условиях: конкуренция, жесткие рамки закона, охраняемые государственной властью, направление энергии частнохозяйственной деятельности в сферы, не оказывающие угнетающего воздействия на развитие остальной экономики и общества.

Из-за отсутствия таких условий большая часть представителей российского крупного частного капитала активно использовала для личного обогащения финансовые потоки, связанные с обслуживанием государственных финансов, экспортом сырья, и «улавливала» личные доходы наиболее обеспеченных слоев российского населения посредством предоставления им торгово-финансовых услуг. Частные инвестиции в реальный сектор начали приобретать заметные размеры только после финансового кризиса 1998 г., вызванного в числе

¹⁷ Даже если бы так называемая «большая приватизация» была всего лишь мифом, степень его популярности настолько велика, что превращает его в неотъемлемую часть общественного сознания и общественной жизни.

прочего падением цен на основные товары российского сырьевого экспорта, что сократило возможности сравнительно легкого «отъема денег» у государства и населения. Это побудило представителей крупного бизнеса инвестировать часть своих средств в менее прибыльные сферы деятельности, в том числе в обрабатывающую промышленность.

Общественное разочарование в результатах приватизации связано также и с тем, что основная часть взрослого населения не смогла улучшить свое социальное и материальное положение, хотя в начале 1990-х годов приватизация преподносилась населению как возможность появления новых привлекательных перспектив для каждого взрослого работающего человека. В реальности же (хотя далеко не всегда и не обязательно в связи с приватизацией) существенные страты и группы в обществе, в том числе занимавшие до этого достаточно высокое положение, не получили таких возможностей. Только единицы из них, если не принимать во внимание самую молодую часть этих групп, смогли найти для себя привлекательные возможности в частном секторе в качестве как высокооплачиваемых наемных работников, так и индивидуальных или коллективных предпринимателей. Неприятие приватизации как процесса, обманувшего личные ожидания значительной части населения, снижало в общественном сознании и степень легитимности ее результатов.

Наконец, определенную роль сыграли и случаи прямого обмана, а также пренебрежение к соблюдению идеологически выдержанных форм при ее осуществлении. В частности, серьезные негативные последствия имела так называемая «залоговая приватизация» 1997—1998 гг. Многие расценивают ее как циничную и по форме (передача государственных пакетов акций «в залог» без намерения погашать полученный под него символический кредит), и по содержанию (получение под видом кредита государственных же средств, ранее переведенных на счета кредиторов) передачу наиболее ценных государственных активов немногочисленной группе специально отобранных частных лиц. Хотя непродолжительная кампания «залоговых аукционов» не могла принципиально изменить картину распределения собственности, она, безусловно, усилила ощущение нелегитимности распределения собственности. Появление в высказываниях представителей власти упоминаний о «назначенных миллиардерах» на самом деле является отзвуком и отсроченной реакцией на использование рядом частных бизнес-групп откровенно циничных форм взятия под свой контроль крупнейших добывающих предприятий, впоследствии ставших основой так называемых «олигархических империй».

Основные направления решения проблемы

Причины сохранения ситуации, сложившейся в ходе приватизации, в течение столь длительного времени имеют двоякую природу. С одной стороны, они связаны с характером политического строя,

укоренившегося в России в последние 15 лет: авторитарная система, основанная на неразделенности ветвей власти, слабости норм права в регулировании экономической жизни; гипертрофированная роль государственной бюрократии; неконтролируемая свобода действий политико-экономических кланов внутри бюрократического класса. С другой — нынешняя структура собственности, особенно на крупнейших, общественно значимых хозяйственных активах, не подкреплена хотя бы пассивным общественным признанием. В сознании преобладающей части населения, прежде всего социально активной его части, сложившаяся структура собственности представляется случайной и не соответствующей естественному порядку вещей.

С учетом изложенных причин можно наметить пути выхода из тупиковой ситуации. В первую очередь необходимо проведение реальной политической реформы, которая должна создать основы для развития гражданского общества. В нем формирование властных институтов происходит снизу вверх и через механизм разделения властей сопровождается созданием сбалансированной системы взаимных сдержек и противовесов. Этого можно достигнуть только при адекватном учете общественных настроений широких слоев населения. Без общественного консенсуса по поводу того, *кто и почему* владеет той или иной собственностью, *какие* для этого существуют рациональные исторические и моральные основания, нельзя обеспечить процесс самоорганизации общества, а значит, и добиться успехов в решении задач политических и институциональных реформ.

Учитывая многообразие причин слабой легитимности крупных собственников в России, программа мер по ее обеспечению должна быть комплексной и включать различные аспекты — экономические, юридические, социальные и психологические. Это важно подчеркнуть, в частности, в связи с тем, что в рамках обсуждения данной проблемы на страницах российских изданий в последние годы значительную роль играли и продолжают играть юридические вопросы легитимации и в меньшей степени — социально-политические.

Однако главным условием и первым шагом к достижению этой цели должна стать *постановка самой проблемы как общественной и государственной задачи*. На первый взгляд такое утверждение может показаться риторическим приемом, однако в действительности за этим стоят весьма конкретные и важные обстоятельства. Дело в том, что легитимация права собственности в общественном сознании и в общественной практике может, конечно, происходить стихийно и подспудно путем накопления небольших изменений. Но на это уйдет несколько десятилетий. Сегодня Россия просто не имеет достаточного временного ресурса: отрицательные последствия на протяжении столь длительного периода приведут к существенному ее отрыву от развитых стран, и сам по себе вопрос о легитимности крупной собственности может просто утратить свою актуальность. Поэтому легитимация прав на собственность должна быть реализована в исторически короткие сроки. Этого, в свою очередь, можно достичь лишь при условии провозглашения такой задачи *одной из приоритетных в государственной политике и принятия программы мер по ее решению*.

Основные направления легитимации крупной собственности определяются необходимостью преодоления действия каждого из факторов, описанных выше: историческая инерция массового сознания; идеологемы, рожденные политическим противостоянием последних пятнадцати лет; непрозрачность российского крупного бизнеса и специфические инструменты, используемые им для обеспечения своего политического прикрытия; наследие кампании приватизации государственной собственности 1990-х годов.

Порядок перечисления факторов не является случайным. В частности, вопросы достижения общественного консенсуса по поводу итогов «большой» приватизации, и в первую очередь получивших скандальную известность «залоговых аукционов» середины 1990-х годов, сознательно помещены нами в конец списка. На самом деле, как мы пытались показать выше, *вопрос об общественном утверждении итогов приватизации* (на тех или иных конкретных условиях) *представляет собой лишь часть, и притом не самую главную, более общей проблемы легитимации частной собственности на крупные хозяйственные активы*. Без решения этой общей проблемы предлагаемые варианты легитимации последствий «залоговой приватизации», будь то в форме взимания компенсационного налога или в какой-то иной форме, окажутся локальными мерами, не способными обеспечить *крупным собственникам* полноценную легитимность и уверенность в неприкосновенности их собственности, *обществу* — ощущение справедливости, *государству* — надежную экономическую базу.

Именно по этой причине мы предлагаем возможные варианты «подведения черты» под итогами приватизации крупных государственных хозяйственных активов в 1990-е годы рассматривать только в контексте программы мер по реабилитации и общественному признанию крупной частной собственности как таковой. При этом *речь идет не о простом признании итогов приватизации государственной властью* (тем более что формально подобное признание есть и простое повторение ранее звучавших со стороны высших должностных лиц заявлений на эту тему принципиальным образом ничего не изменит), *а о программе взаимных мер бизнеса и власти*, создающих условия для общественного признания реально складывающихся отношений собственности, в том числе и на крупные, общественно значимые хозяйственные активы.

Предлагаемый подход представляется вполне правомерным, если учитывать, что процесс приватизации государственной собственности еще не завершен и в предстоящие годы (до 2010–2011 гг.) будет осуществлена продажа крупных государственных пакетов акций предприятий в сфере телекоммуникаций, транспортной инфраструктуры, электроэнергетики и, возможно, некоторых крупных институтов финансового сектора. Вопрос о легитимности крупной частной собственности должен быть решен (пусть не в полной мере, но хотя бы в главном) до того, как оставшиеся в руках государства «крупные куски» собственности в тех сферах, где от владения ими решено отказаться, будут тем или иным способом передаваться в частные руки.

К тому же и сам процесс дальнейшей приватизации, в последние годы явно буксующий¹⁸, получит дополнительный импульс.

Возможной формой обсуждения и выработки таких мер по легитимации крупной частной собственности может стать социально-политическое соглашение: *между государством* в лице его исполнительной и законодательной власти; *крупным бизнесом* (его могли бы представлять ассоциации предприятий, а также общественные организации и политические движения или партии, считающие себя выразителем их интересов); *гражданским обществом* (с известной долей условности его могла бы в этом случае представлять Общественная палата).

Содержание общественно-политического соглашения: основные моменты

Соглашение должно содержать в качестве важной общегосударственной задачи публичное признание легитимности частной собственности, включая собственность на крупные хозяйственные активы, и программу мер для ее решения. Органической частью этого соглашения должно стать *утверждение итогов приватизации и подведение черты под дискуссией о ее законности и справедливости*. Естественно, в данном случае речь может идти только о добровольном, комплексном пакетном соглашении политического характера, связывающем в единый узел интересы и деятельность крупного бизнеса, политических и общественных организаций и государства.

Содержание возможного соглашения, естественно, должно определяться в первую очередь задачами, которые перед ним будут поставлены. *Задача-минимум* — подведение определенной черты под почти пятнадцатилетней историей изменений в характере и структуре собственности в России и гарантия окончания дискуссий о необходимости их пересмотра в обозримой перспективе. *Задача-максимум* — создание условий для восприятия обществом в целом и его основными институтами российского предпринимательского класса в качестве полноценных собственников, имеющих не только юридическое, но и моральное право распоряжаться общественно значимыми активами по своему усмотрению в рамках тех ограничений, которые гласно установлены обществом в форме имеющих законную силу юридических актов. Общественно-политическое соглашение должно, на наш взгляд, включать следующие моменты.

1. *Заявление всех участвующих сторон об окончании так называемого «переходного периода» в постсоветском развитии российского общества*. Это будет означать, что основные институты и отношения в российской экономике рассматриваются всеми участниками соглашения как долгосрочные, постоянные и не подлежащие радикальным

¹⁸ Достаточно вспомнить такие факты, как многократное перенесение сроков приватизации государственного пакета «Связьинвеста» и намерение Российского фонда федерального имущества уменьшить размер государственного пакета, планируемого к продаже, фактический отказ от планов приватизации Внешторгбанка, снятие с повестки дня вопроса о дальнейшей судьбе «Аэрофлота» и др.

изменениям в обозримом будущем. Данный тезис должен зафиксировать необратимость перехода от фактической монополии государства на владение и распоряжение всеми общественно значимыми хозяйственными активами к экономической системе, основанной главным образом на праве частной собственности.

Крайне важно также зафиксировать положение о том, что любые попытки объявить сложившиеся отношения собственности временными, переходными, а потому условными и подлежащими пересмотру, не имеют никаких правовых и идеологических оснований. Обязательность данного положения вытекает из самой сути капиталистической рыночной экономики и не нуждается в каких-либо дополнительных обоснованиях. Очевидно, призывы к частному сектору эффективно выполнять присущие ему хозяйственные функции останутся пустой декларацией, если не будет уверенности в том, что в обществе устранены сколько-нибудь мощные силы, нацеленные на отрицание самого института частной собственности. Пока такой уверенности у российского делового сообщества нет.

Необходимость включения в предлагаемое общественно-политическое соглашение вышеперечисленных положений связана в числе прочего и с тем, что в среде российской элиты распространено мнение о временном характере принадлежности широкого перечня бывших государственных активов их нынешним юридическим собственникам — частным лицам и компаниям. Более того, получившая распространение в последние годы тенденция к повторной концентрации в подконтрольных государству компаниях, прежде всего в нефтегазовой сфере, значительной части активов (ранее выведенных из государственной собственности) усиливает в обществе ощущение временного характера частной собственности и на другие активы в различных секторах экономики. Поэтому обществу должен быть послан *четкий сигнал*: расширение сферы государственного контроля над хозяйственными ресурсами вовсе не означает, что приватизация крупных активов является нелегитимной, а ее результаты подлежат отмене или пересмотру. Другими словами, необходимо ясное публичное подтверждение того факта, что частная собственность лежит и будет лежать в основе экономического строя в России.

2. Принцип преемственности власти, то есть подтверждение аккуратного и уважительного отношения ко всем обязательствам, принимавшимся от имени государства, включая и вопрос о правах собственности, независимо от отношения к конкретным лицам, действовавшим в тот или иной период от имени и по поручению государства. Политически мотивированный отказ от обязательств, взятых на себя прежними составами государственной власти, в том числе от обязательств, зафиксированных в действующих законах и иных юридических актах, безусловно, губителен для самой идеи легитимации права частной собственности, предполагающей признание исторической традиции как важнейшего правового основания. Законы и процедуры, установленные предшествующей администрацией, возникшие на их базе отношения собственности также являются легитимными и должны соблюдаться всеми последующими составами верховной власти.

Это, разумеется, не означает, что сами отношения сформировались раз и навсегда и не подлежат изменению. Напротив, интересы сохранения и укрепления демократического правового порядка часто требуют принудительного приведения такого рода отношений в соответствие с интересами экономики и общества, если между ними возникают разногласия. Однако коррекция должна проводиться, во-первых, на базе правил и процедур, установленных предшествующей администрацией, а во-вторых, что еще более важно, — соблюдения баланса между изменяемыми и неизменными компонентами на каждом этапе. При этом изменения должны носить эволюционный, а не революционный характер, поскольку революционные изменения в силу своей природы несовместимы с идеей преемственности и легитимности власти.

Таким образом, приватизация государственного имущества в 1990-е годы, включая крупные хозяйственные активы, должна быть признана легитимной, а ее итоги — не подлежащими массовому пересмотру. Отдельные сделки и их результаты могут быть подвергнуты пересмотру при наличии на то серьезных, неоспоримых оснований, но подобные случаи должны носить исключительно единичный характер и не ставить под сомнение итоги приватизации в целом.

В связи с данным утверждением есть как минимум два принципиальных положения, нуждающихся в уточнении. *Первое* из них заключается в следующем. Государство и общество должны отказаться от утверждения, что итоги той или иной конкретной приватизационной сделки могут быть признаны недействительными, а ситуация возвращена в исходное состояние только из-за нарушения тех или иных юридических норм. Помимо прочего это означает, что юридические нормы должны применяться с учетом влияния, которое они оказывают на общественное сознание и экономический климат в государстве в долгосрочной перспективе.

Даже в условиях правового государства с прочными традициями уважения к закону юридические нормы все же не являются абсолютным императивом. Тем меньше смысла настаивать на тщательном расследовании всех нарушений юридических норм в ходе приватизации в постсоветской России. Здесь закон был и остается в большей степени политическим орудием, нежели регулятором существенно значимых отношений в обществе, особенно отношений по поводу использования крупных хозяйственных активов. В такой ситуации вопрос о правомерности отношений собственности, возникших в результате приватизации, требует политического в своей основе решения, которое должно затрагивать в том числе и вопрос о юридической чистоте уже состоявшихся в прошлом приватизационных сделок.

Второе положение заключается в том, что признание легитимности итогов приватизации 1990-х годов, будучи необходимым, не должно быть безусловным. И в средствах массовой информации, и в специальной литературе содержится большое число негативных, а в отдельных случаях — и просто разрушительных для экономического и социально-психологического климата примеров «большой приватизации». Слишком много вопросов, крайне острых как для нынешних собственников, так и для тех, кто несет моральную и политическую

ответственность за осуществление приватизации 1990-х, остается сегодня без удовлетворительного ответа¹⁹.

Формальное утверждение результатов приватизации на основе предлагаемого соглашения может и должно сопровождаться предъявлением бенефициарам «большой приватизации» ряда условий, призванных компенсировать обществу часть упущенной выгоды, являющейся следствием хаотичной и недобросовестной приватизации государственных активов.

3. Определенные обязательства в виде денежных выплат или некоторых ограничивающих условий, накладываемые на собственников приватизированных крупных хозяйственных активов. Эти обязательства должны компенсировать обществу часть упущенной выгоды в результате неудовлетворительно проведенной приватизации государственных активов (компенсирующие условия). Компенсирующие обязательства должны быть применены к юридическим и физическим лицам, оказавшимся бенефициарами так называемой «большой приватизации» 1990-х годов. В первую очередь это относится к тем из них, кто приобрел крупные пакеты акций приватизируемых предприятий в ходе «залоговых аукционов», «инвестиционных конкурсов» и прямой продажи государственных долей так называемым «стратегическим инвесторам». Полный список таких долей, ограниченный по общему количеству включенных в него предприятий и закрытый для последующего расширения, должен стать частью соглашения.

Конкретное содержание компенсирующих обязательств должно стать предметом профессионального рассмотрения на рабочем (экспертном) уровне и не может быть в полной мере заранее заданным. Принципиально важные из них должны быть четко зафиксированы и в предлагаемом политическом соглашении. Такими моментами, на наш взгляд, должны быть следующие.

Применение компенсационного дополнительного налога на бенефициаров приватизации активов в 1990-е годы. Смысл этого налога заключается в том, что значительный прирост стоимости активов в течение нескольких лет после ее проведения должен рассматриваться в качестве непредвиденного (незаработанного) дохода и подлежать дополнительному обложению. Уместной аналогией такого дополнительного налога может служить английский «*windfall tax*», исполь-

¹⁹ В качестве примера можно привести следующую цитату из книги историка Р. Медведева: «Мы слышим об огромных состояниях и о сделках в сотни миллионов долларов, но мало кто может объяснить обществу, как эти деньги и контрольные пакеты множества гигантских предприятий были заработаны и получены, да еще за столь краткие сроки. Мы узнаем, что громадные, известные всей стране заводы, а то и целые отрасли промышленности принадлежат, оказывается, частным лицам, и не всегда — российским гражданам, но мы не можем получить объяснения, как и почему это произошло и что дает эта смена собственников стране и ее экономике. Почему предприятия заполярного Норильска, которые создавались в течение 70 лет, — в том числе и трудом десятков тысяч узников сталинских лагерей, — стали сегодня частным бизнесом нескольких человек из комсомольского актива 80-х годов? Каким образом можно было купить за 150 миллионов долларов предприятия, способные приносить до одного миллиарда чистой прибыли в год? Куда идет эта прибыль? Да и как смогли московские или нижегородские комсомольцы, театральные режиссеры и декораторы, пчеловоды или даже директора заводов и министерские чиновники столь стремительно заработать свои миллионы, а то и сотни миллионов долларов?» См.: *Медведев Р.* Владимир Путин: четыре года в Кремле. М., 2005. С. 173.

зованный в 1997 г. лейбористским правительством Великобритании для корректировки итогов приватизации, осуществленной до этого консервативными правительствами М. Тэтчер и Дж. Мэйджора.

Учитывая, что бремя нового налога будут нести именно бенефициары приватизационных сделок, его базой должен стать прирост стоимости активов в течение установленного периода времени без учета сделанных в течение этого же срока прямых вложений данным собственником. Следовательно, базой налогообложения должна быть разница между ценой приобретения активов на момент приватизации и ценой их реализации (в случае если данный актив был реализован) либо текущей рыночной стоимостью соответствующей доли бенефициара за вычетом суммы документированных капитальных вложений или присоединенных активов. Что же касается ставки налогообложения, то она может быть установлена на уровне текущей ставки налога на прибыль.

Следует подчеркнуть, что такого рода компенсационный налог реален только при условии, что им будет облагаться ограниченный и заранее определенный перечень наиболее ценных активов, количество которых должно составлять несколько десятков, но никак не сотен или тысяч. Только в этом случае возможны эффективная работа уполномоченного государственного органа, на который будет возложено проведение тщательного расследования истории использования, и реализации каждого из этих активов, определение бенефициара приватизационной сделки по поводу данного конкретного актива и расчет базы для налогообложения под контролем и с получением заключений авторитетных аудиторских фирм. В противном случае злоупотребления, коррупция и дезорганизация, сопровождающие любую массовую кампанию, негативно скажутся на деловой активности в стране и перекроют ожидаемый позитивный эффект укрепления легитимности прав собственности юридических и физических лиц.

Помимо или вместо компенсационного налога в отношении наиболее ценных из ранее приватизированных активов можно было бы предоставить государству в лице его органов управления особые управленческие полномочия, не вытекающие непосредственно из формальной структуры собственности. В частности, возможно *применение такой компенсирующей меры, как предоставление государству права вето на наиболее важные управленческие решения, непосредственно определяющие судьбу дальнейшего использования активов*. Эта мера явилась бы формой дополнительного изъятия части дохода от использования ранее приватизированных активов в пользу общества в целом, то есть компенсацией за чрезвычайно выгодные условия приватизации данных активов в прошлом, только выраженной в виде потери части дохода от использования данных активов вследствие ограничений с учетом общественных интересов.

Вопрос о том, в какой пропорции следует использовать обе названные формы изъятия дохода от использования активов, следует решать на экспертном уровне для каждого конкретного случая. Однако в ряде случаев (например, для стратегических объектов транспортной и энергетической инфраструктуры; объектов, имеющих прямое отношение к обеспечению общественной безопасности

и жизнеобеспечения населения) использование второй формы было бы не только оправданно, но и необходимо.

Одновременно в соглашении должны быть зафиксированы встречные обязательства государства к тем владельцам приватизированных активов, в отношении которых будут применены охарактеризованные выше компенсационные меры. Конкретное содержание такого рода встречных обязательств могло бы стать предметом отдельного обсуждения, но в любом случае в их число должны быть включены:

- гарантии от судебного преследования за правонарушения, которые могут быть усмотрены в действиях этих собственников в период приватизации (исключая тяжкие преступления против личности);

- гарантии от доначисления налога на прибыль, а также любых иных налогов применительно к оговоренным прошлым периодам;

- возможность использования для производственных инвестиций и выплат в пользу государства средств, ранее выведенных за рубеж с нарушением действовавшего в соответствующий период законодательства.

4. *Исчерпывающее перечисление тех видов активов, которые по ряду причин (естественное или историческое происхождение, производный от элементов государственного суверенитета характер, угроза общественной или государственной безопасности) могут находиться в распоряжении частных компаний и лиц без получения ими полномочий полных и безраздельных собственников, то есть с теми или иными изъятиями из таких полномочий.* К числу таких активов могут быть отнесены, например, природные ресурсы; природные и исторические памятники; хозяйственные активы, особенно значимые для жизнеобеспечения населения (например, электроэнергетические мощности, железные дороги, газопроводы и т. п.), а также те, которые представляют потенциальную угрозу общественной безопасности (ядерные реакторы, мощности по производству веществ, относимых к категории особо опасных для населения, и т. п.).

К ним могут быть также отнесены активы, дающие возможность в коммерческих целях использовать принципы государственного суверенитета, например монопольно использовать услуги официальных органов власти (распространение официальной информации, проведение по поручению государства и в его интересах тех или иных операций коммерческого характера), или выполнять функции, являющиеся прерогативой государства (сертификация продукции, ведение реестров собственников и т. п.). Очевидно, активы, подпадающие под вышеперечисленные характеристики, могут находиться в распоряжении частных компаний и лиц без получения ими полномочий полных и безраздельных собственников, то есть с теми или иными изъятиями из таких полномочий.

В отличие от упомянутых ранее временных ограничений свободы управления приватизированными активами, предлагаемых в качестве компенсации за полученные нынешними частными собственниками необоснованные льготы при приватизации, в этом случае речь идет о причинах, по которым их права будут ограничены постоянно. Основанием для введения ограничений должны быть определенные характеристики или особенности функционирования самих активов, связанных с повышенной общественной значимостью сфер, к которым

они принадлежат. Смысл положения состоит в том, чтобы, во-первых, заранее определить не подлежащий произвольному расширению список причин, по которым права частного собственника могут быть ограничены или урезаны государством, а во-вторых, исключить в дальнейшем возможность расширительного толкования таких причин и соответственно всякого рода неприятных «сюрпризов» для их собственников.

5. *Взаимно согласованные обязательства государства и бизнес-сообщества, способствующие повышению информационной открытости и финансовой прозрачности крупного бизнеса.* В частности, для бизнеса они должны включать обязательства по раскрытию информации о своих акционерах и по переносу центров прибыли крупных трансграничных холдингов и бизнес-групп на территорию России, а для государства — гарантии непереследования за отступления в прошлом от норм валютного контроля и использование механизмов трансфертного ценообразования.

В обмен на гарантии непереследования за допущенные в прошлом нарушения налогового режима, а также режима внешнеэкономической деятельности бизнес-сообщество должно взять на себя определенные обязательства по поводу полноты и своевременности раскрытия информации о своей деятельности, считающейся сегодня «деликатной» либо составляющей коммерческую тайну.

В первую очередь это относится к информации об акционерах крупных компаний, включая данные о собственниках акций, находящихся в управлении номинальных держателей акций и конечных бенефициарах инвестиционных компаний, являющихся владельцами существенных по своей значимости пакетов акций. Данные обо всех прямых и портфельных инвестициях, в том числе достоверная информация о дочерних и зависимых компаниях, в капитале которых участвует тот или иной российский инвестор, также должны быть доступны как государственным надзорным органам, так и широкой аудитории интересующихся деятельностью российского бизнеса. Обязательства по повышению прозрачности должны, безусловно, коснуться и корпоративной истории российских частных компаний, включая информацию об их бывших владельцах и высших менеджерах.

Естественно, государство в лице исполнительной власти должно взять на себя обязательство тем или иным образом урегулировать все имеющиеся у него претензии, в том числе со стороны правоохранительных органов, к крупным предпринимателям. Последние должны быть уверены в том, что правительство и правоохранительные органы не держат «компромат», который может быть в любой момент использован для оказания на них давления и отъема собственности. Государство должно подтвердить и свою готовность после урегулирования имеющихся претензий к крупным предпринимателям засвидетельствовать чистоту прав их собственности перед любыми возможными партнерами и инвесторами, в первую очередь зарубежными. Кроме того, государство должно взять на себя обязательство придерживаться абсолютной информационной открытости в вопросах регулирования и ограничения прав собственности. В частности, следует юридически зафиксировать положение о том, что любые изменения в статусе и пол-

номочиях юридических собственников могут вступать в силу только спустя определенный, достаточно длительный срок (например, пять или более лет) после их принятия и опубликования.

Реализация всех выше названных положений соглашения потребует соблюдения заинтересованными сторонами ряда условий.

Во-первых, необходимо достигнуть согласия в том, что общим вектором политического развития страны является формирование в России гражданского общества и подчинение деятельности государственных институтов основным принципам демократии. Главный из них состоит в недопущении концентрации власти в одних руках и в создании механизма юридически корректной замены лиц, осуществляющих властные полномочия, через давление «снизу».

Для нас важны не те или иные конкретные институты, с которыми обычно ассоциируется понятие политической демократии (например, выборность должностей или наличие нескольких политических партий), а принцип разделения властных полномочий между альтернативными «вертикалями».

Во-вторых, важно согласие всех заинтересованных сторон по такому принципиальному вопросу, как допустимые степень и формы участия в политической жизни страны владельцев крупнейших хозяйственных активов. Было бы наивно ожидать политической пассивности или нейтралитета от лиц, в распоряжении которых находятся активы национального значения, а также огромные финансовые потоки, не говоря уже о том, что и по закону, и по справедливости они имеют на это полное право. Более того, отказ им в этом праве означал бы, что их влияние уходит «в тень», в область никем не контролируемых действий и отношений. Однако власть должна обеспечить цивилизованные формы и жесткие рамки для их участия в политической жизни, чтобы те или иные бизнес-группы не могли использовать административный ресурс в своих интересах.

В-третьих, в обязательном порядке потребуются разработка мер по повышению прозрачности процесса принятия решений государственными органами и структурами, прежде всего теми из них, которые затрагивают интересы крупных игроков на российской экономической сцене. Усиление служебного и политического контроля по отношению к государственным служащим, располагающим по роду своей деятельности информацией и возможностями, представляющими собой коммерческую ценность, должно стать неотъемлемой частью пакета мер, согласие по которым будет зафиксировано в предлагаемом документе.

В-четвертых, в интересах политической стабильности соглашение не должно выходить за пределы существующего правового поля, то есть противоречить действующим на данный момент законам. Результатом его принятия должна стать разработка пакета законопроектов, которые в случае их согласованного и взаимоувязанного принятия обеспечили бы реализацию содержания соглашения в юридически чистой и непротиворечивой форме. Обязательным условием также должно быть получение по данному поводу положительного заключения от Конституционного Суда о соответствии всех включенных в него положений Конституции РФ.