

Приоритеты российской приватизации*

© 2014 Зельднер Алексей Григорьевич
доктор экономических наук, профессор
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125468, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49
главный научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
© 2014 Ширяева Римма Ивановна
кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117997, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: vs.ossipov@gmail.com

Статья посвящена анализу целеполагания нового этапа приватизации государственного имущества. Констатируется отсутствие в составе целей, заявленных в официальных прогнозах ее нового этапа, генеральной цели, имманентной сущности процесса приватизации - повышения эффективности экономики и приватизируемых предприятий. Отмечена также реальная возможность достижения поставленных целей без осуществления приватизации.

Ключевые слова: приватизация, государственная собственность, частная собственность, государственный сектор, частный сектор, экономическая эффективность, воспроизводство.

Актуальность определения приоритетов приватизации в России в настоящее время в условиях затянувшейся стагнации экономики и снижения темпов экономического роста приобретает особое значение, поскольку ее осуществление в масштабах, предлагаемых правительственным прогнозом, сопряжено с серьезными дополнительными рисками торможения экономического роста.

Во-первых, в содержательном плане приватизация представляет собой не просто смену форм собственности значительного массива государственных предприятий, а существенное вторжение в процесс общественного воспроизводства. Изменяются цель и механизмы регулирования хозяйственной деятельности приватизируемых предприятий, секвестрируются выполняемые ими социальные функции. Все это не может не отразиться негативно на общей экономической ситуации.

Во-вторых, вероятность именно такого результата нового этапа массированного сокращения государственного сектора достаточно высока, в связи с тем что опыт российской приватизации не дает поводов для оптимизма. Последствия российской приватизации - развал экономики в 1990-е гг., нелегитимность крупной частной собственности, сформированной на основе проведения залоговых аукционов в период денежной приватизации, замена в 2007 г. в энер-

гетике монополии РАО "ЕЭС" монополией более чем десятка частных компаний и др.

Возможность нейтрализации негативного воздействия приватизационных рисков на экономическую ситуацию находится в прямой зависимости от степени научной обоснованности определения масштабов приватизации и ее приоритетов, от законодательного обеспечения их безусловной ориентации на реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития, а следовательно, на повышение эффективности общественного производства.

Между тем сравнение различных этапов российской приватизации, не отличающихся значительными позитивными результатами, дает основание считать, что различия между ними имеют частный характер. Все просчеты политики приватизации, на наш взгляд, суть следствие общей для всех этапов глобальной причины системного характера, заключающейся в деформации целеполагания процесса приватизации, превращающей ее в самоцель. В этом смысле исключения не составляет и характер целей нового этапа приватизации, заявленных в двух последних прогнозах приватизации: в Прогнозе на 2011-2013 гг. и в Прогнозе на 2014-2016 гг.

Цели нового этапа обозначены в Прогнозе на 2011-2013 гг. и включают:

- создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 12-02-00427.

- сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;
- улучшение корпоративного управления;
- стимулирование развития фондового рынка;
- формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;
- формирование доходов федерального бюджета.

Программа приватизации на 2010 и 2011-2013 гг. не была выполнена в срок, поэтому в прогнозный план приватизации на 2014-2016 гг., кроме новых предприятий (это 513 унитарных предприятий и 765 акционерных обществ), были включены в качестве переходящего остатка из прежней программы приватизации 125 федеральных унитарных предприятий и 765 акционерных обществ. Причина переноса - незавершенность приватизационных процедур по разным причинам.

Цели и задачи приватизации, сформулированные в прогнозе на 2011-2013 гг., не претерпели изменений в следующем прогнозе на 2014-2016 гг., за исключением указания на необходимость обеспечения соответствия нового прогноза Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. "О долгосрочной государственной политике" и учета основных задач социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, отмечено, что прогнозный план приватизации федерального имущества на 2014-2016 гг. ориентирован на достижение целей и задач, сформулированных государственной Программой Российской Федерации "Управление федеральным имуществом", утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации в феврале 2013 г.

Возникает определенное несоответствие целей нового этапа приватизации официальным приоритетам социально-экономического развития.

Цели нового этапа приватизации формируют определенный потенциал ее негативного воздействия на темпы общественного производства, поскольку в них отсутствует такая цель, как эффективность экономики. Между тем с учетом недостатка опыта позитивного воздействия российской приватизации на эффективность экономики представляется преждевременным исходить при организации ее нового этапа из принципа презумпции ее эффективности.

Отсутствие цели, имманентной сущности процесса приватизации, искажает систему координат для субъектов процесса приватизации, ис-

пользуемого в мировой практике для повышения эффективности экономики, усиливает неопределенность последствий ее нового этапа, внушает серьезные опасения по поводу возможностей его позитивного воздействия на переход к инновационной, социально ориентированной экономике, предписанный ему Прогнозом приватизации. В условиях неопределенности отношения правительства к ключевому результату приватизации столь масштабное изменение институциональной структуры экономики в связи с переходом значительного массива крупнейших компаний в частную собственность, которая в России до сих пор сохраняет черты нелегитимности и функционирование которой пока не дает оснований считать, что со сменой формы собственности приватизируемые компании будут более эффективными, может обернуться в среднесрочной и долгосрочной перспективе продолжением снижения темпов экономического роста и еще большим замедлением процесса технологической модернизации экономики.

В данной связи в силу неизбежности воздействия приватизации на институциональную структуру и цели общественного воспроизводства ее ориентация на достижение большей эффективности должна иметь характер императива. Она по статусу должна быть генеральной целью приватизации. Особое значение реализация данного подхода при принятии решений о приватизации приобретает в настоящее время, когда российская экономика переживает затянувшийся период стагнации. Именно эта цель должна определять идеологию приватизации, поскольку она в наибольшей степени соответствует официально заявленным приоритетам стратегического развития российской экономики.

Указанную точку зрения разделяют многие авторы работ о российской приватизации. По мнению Р. Капелюшникова, принцип экономической эффективности является определяющим при выборе носителя прав собственности¹. В. Полтерович отмечает, что "допустимость приватизации еще не означает эффективности: необходимо сопоставить альтернативные варианты приватизации, использующие те или иные промежуточные институты"². В российской практике эффективность приватизации не просчитывается и не соотносится с эффективностью других вариантов повышения эффективности государственной собственности.

Усилению потенциала негативного воздействия нового этапа приватизации на экономическую ситуацию в стране, помимо исключения из ее целей повышения эффективности экономики, способствует и то, что практически все

обозначенные цели этого этапа, кроме таких, как сокращение масштабов государственного сектора и пополнение доходов госбюджета за счет выручки от приватизации, практически достижимы без столь высокочрезмерного мероприятия, как планируемая крупномасштабная смена форм собственности, неизбежно связанная с отвлечением из процесса воспроизводства крупных средств, как частных, так и государственных. Государственный сектор не является помехой в реализации заявленных целей приватизации. Это касается, в частности, таких отмеченных в прогнозе целей нового этапа, как формирование интегрированных структур и привлечение внебюджетных инвестиций. Уместно отметить, что предполагаемые к приватизации крупные и крупнейшие системообразующие государственные компании справлялись и справляются с достижением данных целей не хуже своих частных аналогов. Процесс формирования интегрированных структур не менее интенсивно, а возможно, даже более активно, чем в частном секторе, развивается и в рамках государственного сектора. Созданы крупные государственные корпорации в форме ОАО в авиастроении и судостроении, реорганизуется холдинг ОАО «Связьинвест» посредством внесения в его уставный капитал акций целого ряда региональных телекоммуникационных компаний и его объединения с ОАО «Ростелеком». В госкорпорации «Ростехнологии» активно идет формирование интегрированных структур на базе предприятий оборонно-промышленного комплекса. Реалии российской экономики не демонстрируют зависимости процесса формирования интегрированных структур от формы собственности. Данная цель достижима и практически успешно достигается без приватизации в рамках государственного сектора.

Другая обозначенная в прогнозе цель приватизации - привлечение внебюджетных инвестиций, - как показывает практика, также вполне реализуема без приватизации. Крупные и крупнейшие государственные структуры, в том числе и намеченные к приватизации, особенно интересные с инвестиционной точки зрения, лидирующие государственные компании, привлекают внебюджетные инвестиции, в том числе иностранные, не менее активно, чем частные компании. Многие из запланированных к приватизации крупных компаний реализуют инвестиционные проекты в кооперации как с отечественным, так и с иностранным частным капиталом: Роснефть, РАО «РЖД», ИНТЕР - РАО и др.

Привлечению государственными предприятиями частных инвестиций к процессу реализации общенациональных целей способствует и

реализация курса на интенсивное развитие государственно-частного партнерства (ГЧП).

Развитие ГЧП означает, что меняются экономические отношения собственности, а вместе с ними и социальные отношения людей в обществе в плане получения доходов и различных благ. Развитие партнерских отношений в процессе формирования различного рода комбинированных форм собственности, вовлекающих в этот процесс государство, частный бизнес и гражданское общество, повышает социальную стабильность и устойчивость экономической системы³.

Новый этап приватизации скорее не увеличит, а в определенной мере сократит масштабы привлечения внебюджетных средств к реализации общезначимых проектов в рамках ГЧП за счет вполне возможного сокращения в результате приватизации количества подобного рода проектов. Что касается такой цели приватизации, как формирование доходов федерального бюджета, то сопоставление масштабов увеличения доходов за счет выручки от приватизации с возможностями их увеличения за счет использования государственного имущества, с его бюджетной доходностью также не свидетельствует о преимуществах приватизации в достижении данной цели.

При этом нельзя не отметить, что данные, характеризующие динамику бюджетной доходности государственного имущества, свидетельствуют о наличии тенденции не только к сохранению достигнутой доходности, но и к ее определенному росту (см. таблицу).

Приведенные данные свидетельствуют о постоянном (за исключением кризисных 2009-2010 гг. и 2013 г.) росте дивидендов акционерных обществ, выплачиваемых государству, несмотря на сокращение участия государства в акционерном капитале в процессе перманентной приватизации. Особенно заметный рост имел место в 2011 г., когда их объем увеличился на 76 %, и в 2012 г. - в 2 раза. Среднегодовой темп роста перечисляемых дивидендов (2001 -2012 гг.) около 40 %. Часть прибыли ФГУПов, перечисляемая в бюджет, также увеличивалась ежегодно, за исключением 2008 и 2009 гг.

Относительно высокие темпы роста доходов бюджета от использования государственного имущества косвенно свидетельствуют, за небольшим исключением, о преобладании в динамике его бюджетной эффективности в целом тренда к ее повышению. При закреплении данной тенденции в последующие годы государство при условии сокращения масштабов приватизации может сохранить постоянно действующий источник возобновляемых и даже увеличивающихся доходов федерального бюджета.

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
в 2000 -2011 гг., млн руб.***

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000-2011г.) и доход от прочих форм участия в капитале (2005-2011 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных платежей ФГУПов
2000	23244,5	5676,5	-	5880,7	-
2001	29241,9	6478,0	3916,7	5015,7	209,6
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0
2003	41261,1	12395,8	-	-	2387,6
2004	50249,9	17228,2	908,1	12374,5	2539,6
2005	56103,2	19291,9	1769,2	14521,2	2445,9
2006	69173,4	25181,8	3508,0	16809,9	2556,0
2007	80331,85	43542,7	4841,4	18195,2	3231,7
2008	76266,7	53155,9	6042,8	114587,7	2480,3
2009	31849,6	10114,2	6470,5	113507,6	1757,3
2010	69728,8	45163,8	7451,7	12349,2	4764,1
2011	104304,0	79441,0	8210,5	11241,25	4637,85
2012	228964,5	212571,5	7660,7	3730,3	5002,0
2013	153775,55	134871,8	7700,5	4035,2+1012,2	6195,8

*Российская экономика в 2013 г.: тенденции и перспективы / Институт Гайдара. М., 2014. С. 411.

Если доходы от использования государственного имущества составили за период реализации первого прогноза нового этапа приватизации (2011-2013 гг.) 487 043 млн руб., то доходы от приватизации за те же годы были равны 402 952 млн руб.⁴ Таким образом, приватизационные доходы за рассматриваемый период оказались ниже доходов от использования государственного имущества. Превышение приватизационных доходов имело место только в 2013 г. Перспектива дальнейших финансовых результатов приватизации неопределенна, тем более с учетом регулярного неисполнения планов ее осуществления. При этом необходимо иметь в виду, что запланированный бюджетный эффект от приватизации должен быть скорректирован в сторону понижения за счет бюджетных расходов на ее организацию.

Что же касается доходов от использования государственного имущества, то, если правительство по-настоящему озаботится обеспечением фронтальной (т.е. во всех ее сегментах) надежной правовой защиты государственной собственности: инвентаризацией и ликвидацией пробелов законодательства, легализующих ее теневую приватизацию в сфере государственных закупок, в бюджетной сфере, в природопользовании, в социальной сфере и т.д., - регулярные возобновляемые поступления в бюджет, возможно, в разы превысят поступления от приватизации. Это означает, что увеличение доходов государственного бюджета возможно и без массовой прива-

тизации - на основе усиления воспроизводственного подхода к решению этой проблемы, т.е. повышения правительством качества управления государственной собственностью.

В предложениях МЭР по прогнозному плану приватизации на 2014 -2016 гг., уточняющих и конкретизирующих раздел прогноза по объемам поступлений в бюджет доходов от приватизации, учитывающих, что часть выручки от приватизации будет направлена на докапитализацию самих компаний, отмечается, что в 2014 г. поступления в федеральный бюджет от приватизации составят 180 млрд руб. В 2015 г. запланировано поступление в бюджет 140 млрд руб., в 2016 году - 300 млрд руб.⁵

В то же время, как следует из таблицы, доходы от использования государственного имущества (дивиденды по акциям, отчисления от чистой прибыли унитарных предприятий, арендная плата) составили в 2012 г. 221,2 млрд руб.⁶ При сохранении данного уровня доходности государственного имущества поступления средств в бюджет от его использования составят 660 млрд руб., что несколько больше доходов, ожидаемых от приватизации правительством (620 млрд руб.). Как видим, бюджетная доходность использования государственной собственности вполне сопоставима с планируемыми доходами от ее приватизации даже в условиях масштабной коррупции, основой которой является правовая незащищенность государственной собственности, легализующая ее теневую приватизацию.

Таким образом, анализ целеполагания нового этапа российской приватизации дает основания для вывода:

- во-первых, о неопределенности ее последствий для общественного воспроизводства, о неуверенности авторов прогноза в ее эффективности, о чем свидетельствует отсутствие в структуре ее целей повышения эффективности экономики и приватизируемых предприятий;

- во-вторых, о необязательности для экономики ее планируемой радикализации ради целей, которые вполне достижимы без существенных дополнительных затрат, связанных с ее организацией;

- в-третьих, о том, что, учитывая необязательность приватизации для достижения большей части поставленных целей, логично предположить: главной целью нового этапа является “сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационной инициативы частных инвесторов”. Но и в данном случае имеет место искажение принципа взаимосвязи приватизации и инновационной активности экономических агентов. Приватизация до сих пор не способствовала повышению ни инвестиционной, ни инновационной активности, о чем опять-таки наиболее убедительно свидетельствует опыт массовой приватизации генерирующих мощностей в электроэнергетике. Поэтому ссылка на повышение активности в данном случае имеет сугубо декларативный смысл и выполняет роль некоего декора или позитивного фона для ключевой цели приватизации - сокращения государственного сектора в чистом виде.

Данный вывод в определенной мере подтверждается и содержанием Государственной программы “Управление федеральным имуществом”, на достижение целей и задач которой официально ориентирован прогноз приватизации 2014-2016 гг. Несмотря на то, что в программе декларируется в качестве цели ее реализации повышение эффективности управления федеральным имуществом и даже разработана подпрограмма с аналогичным названием, предлагаемые в программе индикаторы и показатели, по которым должно оцениваться ее исполнение, не дают представления об эффективности управления федеральным имуществом. В структуре показателей-индикаторов отсутствуют показатели эффективности использования государственного имущества. В их состав не включены такие показатели, действительно отражающие уровень эффективности управления, как количество убыточных предприятий в общем количестве государственных предприятий, количество государственных предпри-

ятий с рентабельностью ниже средней по видам деятельности, количество государственных предприятий, выпускающих инновационную продукцию, объем инвестиций государственных компаний в общем объеме инвестиций и т.д. В то же время в качестве основных показателей-индикаторов для оценки результатов реализации программы предложены сокращение количества акционерных обществ с участием государства и постепенное упразднение такой организационно-правовой формы функционирования государственных предприятий, как ФГУПы (федеральные государственные предприятия) на основе их акционирования.

По меньшей мере вызывает удивление и то обстоятельство, что в программе не акцентируется внимание на основном, фундаментальном риске снижения эффективности использования государственной собственности, - связанном с ее правовой незащищенностью, генерируемой коррупционными пробелами экономического законодательства, создающими широкие возможности легализации злоупотреблений в сфере управления федеральным имуществом и развития на этой основе коррупционных отношений. В перечне мероприятий по реализации целей госпрограммы не предусматривается необходимость повышения качества экономического законодательства с целью ликвидации такого рода пробелов.

В-четвертых, в прогнозе нового этапа приватизации в связи с установкой обеспечить его соответствие Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. “О долгосрочной государственной политике” и учетом основных задач социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе следовало бы, на наш взгляд, в значительно большей мере использовать воспроизводственные функции приватизации для обеспечения реализации задач, поставленных Президентом. В частности, представляется необходимым законодательное оформление для приобретателей государственного имущества некоторых условий приватизации (особенно при приватизации крупных и крупнейших предприятий), выполнение которых способствует повышению темпов экономического роста. В условия приватизации было бы целесообразно включить создание приобретателями новых рабочих мест и инвестирование в развитие производства. Данный подход, с одной стороны, соответствует задачам, поставленным Президентом, с другой - наполняет приватизацию недостающим воспроизводственным смыслом, воспроизводственным содержанием.

Обобщая анализ целеполагания нового этапа приватизации, учитывая реальную возмож-

ность достижения большей части его целей (за исключением сокращения государственного сектора), без ее осуществления, связанного с немалыми затратами, правомерно констатировать определенную подмену генеральной цели приватизации (повышения эффективности экономики) целью сокращения государственного сектора, превращающую приватизацию в самоцель, подавляющую ее воспроизводственные функции.

Сомнения в целесообразности столь масштабной приватизации усиливаются и в связи с абсолютной информационной непрозрачностью функционирования государственного и частного секторов экономики в силу практически полного отсутствия в открытых публикациях Федеральной службы государственной статистики сведений об эффективности предприятий различных форм собственности. Данное обстоятельство, во-первых, означает недостаточную прозрачность решений, принимаемых по поводу проведения

приватизации, во-вторых, существенно снижает убедительность официальной аргументации относительно необходимости ее столь внушительных масштабов.

¹ Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 52.

² Полтерович В. Приватизация и рациональная структура собственности. М., 2012. С. 23.

³ Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики. М., 2010. С. 206-207.

⁴ Рассчитано на основе данных: Российский статистический ежегодник. 2013 / Росстат. М., 2014. С. 335; Российская экономика в 2013 г. / Институт Гайдара. М., 2014. С. 416.

⁵ См.: Независимая газета. 2013. 28 июня. Российская экономика в 2013 г. / Институт Гайдара. М., 2014 г. С. 395.

⁶ Российская экономика в 2012 г. / Институт Гайдара. М., 2013. С. 461.

Поступила в редакцию 02.05.2014 г.