

Приватизация в стратегии решения проблем бюджетного дефицита*

© 2011 А.Г. Зельднер

доктор экономических наук, профессор

© 2011 Р.И. Ширяева

кандидат экономических наук

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются проблемы приватизации государственной собственности, ее эффективность, альтернативные варианты повышения эффективности использования государственных активов.

Ключевые слова: государственная собственность, приватизация, эффективность использования собственности.

В России целенаправленно и последовательно продолжается процесс передачи государственных предприятий в частную собственность. Причем осуществляется этот процесс без широкого обсуждения общественностью и экспертным сообществом опыта приватизации, накопленного за два десятилетия и, что особенно важно, ее реальной эффективности. Между тем в докладе Счетной палаты Российской Федерации “Анализ процессов приватизации государственной собственности в РФ за период 1993 - 2003гг.” было отмечено, что ряд стратегических, официально заявленных целей приватизации не был достигнут:

- не был сформирован широкий слой эффективных частных собственников;
- структурная перестройка экономики не привела к ожидаемому росту эффективности приватизированных предприятий;
- масштабы привлеченных в результате приватизации инвестиций оказались недостаточными для обеспечения технологического и социального развития предприятий.

Приватизация - многофункциональный процесс, влияющий в зависимости от конкретных целей ее осуществления на различные аспекты развития экономической структуры общества: формирование частного сектора в процессе перехода к рыночной экономике, изменение соотношения между государственным и частным секторами экономики, приведение структуры госу-

дарственной собственности в большее соответствие с ее основными воспроизводственными функциями (материальное и финансовое обеспечение “производства” общественных благ) и т.д. Целесообразность приватизации нередко аргументируется необходимостью повышения эффективности использования приватизируемых объектов, освобождения государства от расходов на неэффективные производства, решения проблем бюджетного дефицита.

Как правило, на всех этапах осуществления приватизации в России в качестве ее целевых функций провозглашалось повышение эффективности общественного воспроизводства (на стадии массовой приватизации), повышение эффективности отдельных предприятий и увеличение доходов государственного бюджета (в последующие годы). Но, к сожалению, в большинстве случаев она ограничивалась только сменой собственников и не слишком значительным увеличением доходов государственного бюджета¹. **Опыт приватизации** за все годы ее проведения показал, что “приватизация - слабый помощник в латании бюджетных дыр. За 1993-2008 гг. от продажи государственной собственности удалось получить 315 млрд. руб.”². Провозглашаемое в качестве цели приватизации повышение эффективности приватизируемых предприятий оказывалось лишь декларацией намерений или “дымовой завесой” примитивной продажи государственных активов (эффективные частные собственники до сих пор в дефиците, более высокая эффективность частных предприятий не является безусловной, имеются серьезные проблемы в институциональном обеспечении полноценного функционирования рынка и т.д.).

Одной из наиболее серьезных причин экономической несостоятельности приватизации в

* Согласно федеральному закону РФ “О приватизации государственного и муниципального имущества” под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов РФ и муниципальных образований, в собственность физических и юридических лиц.

России выступает определенной деформация ее сущности, проявляющаяся в проведении ее вне контекста процесса управления государственной собственностью, одним из неотъемлемых элементов которого она является. Цель, имманентная сущности приватизации, - повышение эффективности государственной собственности, позитивно воздействующее на эффективность экономики в целом. Но на каждом этапе приватизации эта цель отодвигалась на задний план и подменялась либо политическими целями (массовая приватизация), либо целью нелегитимного присвоения государственной собственности (залоговые аукционы), либо фискальными целями.

Два десятилетия приватизация осуществляется в условиях отсутствия концепции формирования и функционирования государственного сектора, экономической основой которого является государственная собственность, в условиях отсутствия четких критериев отнесения объектов собственности к государственному сектору. Масштабы приватизации до сих пор ежегодно определяются произвольно, "на глаз". Эффективность ее осуществления не просчитывается и не соотносится с эффективностью других вариантов повышения эффективности государственной собственности.

Одним из показателей недостаточной эффективности приватизированных производств является рост издержек производства. Между тем, несмотря на внушительные масштабы приватизации государственного имущества и ее массовый характер, России не удалось сформировать слой эффективных собственников. В нефтяной отрасли, где преобладают частные компании, в 2009 г. на фоне снижения абсолютных показателей добычи топливно-энергетических ресурсов материальные затраты выросли на 18,7%, фондоемкость - на 18,5%. Естественно, что ни о каком росте производительности труда в этих условиях не может быть и речи. На этом фоне в отрасли, по имеющимся данным, в 2008 г. фиксировалась самая высокая в мире рентабельность: выручка от реализации углеводородного сырья в этом году составила 326 млрд. долл., из которых бюджет получил в виде налогов и сборов 45 млрд. долл. и 5 млрд. долл. в виде рентных платежей. При этом общая сумма налогов с населения составила 60 млрд. долл.³

По данным В. Иноземцева, с 2001 г. при примерно одинаковой стоимости доллара рублевые, а следовательно, и долларовые издержки на производство калийных удобрений выросли в 2,6 раза, 1 т бензина Аи-95 - в 3,1 раза, 1 т асфальта - в 3,7 раза, 1 т металлопроката - в 3,8 раза, добычи 1 т угля - в 4,2 раза. Во всех перечисленных отраслях преобладают частные компании⁴.

При таких темпах роста затрат страна будет терять внешние рынки. В результате производители с целью поддержания уровня рентабельности будут повышать цены на внутреннем рынке.

Между тем, следует отметить, что практически не затронутая приватизацией российская атомная промышленность сохранила технологическую конкурентоспособность и интеллектуальное преимущество на мировом рынке, в частности, в сфере обогащения урана, в сфере создания реакторов на быстрых нейтронах и т.д. На фоне других отраслей промышленности она не испытала негативного воздействия массовой приватизации, разрушившей систему кооперационных связей в других отраслях, и более плавно перешла к рыночной экономике.

В 2010 г. провозглашен новый этап приватизации - переход от ее вялотекущей формы к ускорению, увеличению ее масштабов и количества приватизируемых высокорентабельных компаний стратегического значения.

За счет распродажи федерального имущества правительство (по данным Минэкономразвития РФ) в ближайшие три года намерено получить 1 трлн. руб. Это пакеты акций "Роснефти" (25 % минус одна акция), "РусГидро" (7,97 % минус одна акция), Федеральной сетевой компании (4,11 % минус одна акция), "Совкомфлота" (50 % минус одна акция), Сбербанка (7,58 % минус одна акция)⁵, ВТБ (35,5 % минус одна акция), Объединенной зерновой компании (100%),⁶ "Росагролизинга" (50 % минус одна акция), РЖД (25 % минус одна акция) и Россельхозбанка (25 % минус одна акция). Пакеты "Росагролизинга" и РЖД планируется пристроить в хорошие руки не ранее 2013 г., Россельхозбанка - не ранее 2015-го. В списке на продажу есть компании и для инвесторов средней руки. До 2015 г. государство планирует избавиться от половины из 3 тыс. АО и от каждого десятого из ФГУП (сейчас их 3,5 тыс.). При этом список унитарных предприятий на продажу может быть расширен⁷.

Из АО наибольший интерес для инвесторов, по мнению экспертов, будут представлять восемь компаний, включая "Апатит", авиакомпанию "Сибирь" и УАЗ. Правительство рассчитывает выручить от реализации госдоли в них 500 млн. руб.

Предполагается, что не вся выручка от приватизации поступит в бюджет. Деньги, вырученные от продажи доли государства, направят и на развитие компаний: общий объем таких вложений может достичь 800 млрд. руб.

С целью привлечения к участию в приватизации представителей иностранного капитала

предполагается продажа активов не по конкурсу, а на основе так называемых прямых продаж определенному инвестору. По мнению членов правительства, прямые продажи могут быть использованы в тех случаях, когда уже имеется стратегический инвестор, владеющий 50 % акций предприятия, или же есть потенциальный покупатель, готовый принести на объект новые технологии. Решения по каждому объекту будут приниматься правительством. Некоторые из них, в том числе инфраструктурные, могут быть переданы таким инвесторам в долгосрочное управление сроком на 20 - 40 лет. Представители бизнеса предложили обратиться к опыту приватизации в Восточной Германии, когда некоторые объекты продавались за чисто символическую плату⁸.

Для интенсификации процесса приватизации Минэкономразвития предложило привлекать к торгам частные компании, наделенные функциями агентов правительства. Предполагается также использование электронных торгов, требующих существенной подготовки. Вносятся изменения в подход к определению цены приватизируемого имущества, которая будет определяться исходя из его оценки собственником, а не на основе его балансовой стоимости.

Регионам также поручено в короткие сроки определить перечень имущества, подлежащего приватизации в 2011-2013 гг. и на период до 2015 г. Предполагается, что региональная приватизация по объемам средств, вырученных от продажи активов, должна быть не меньше чем на федеральном уровне⁹. При этом нельзя не отметить весьма сомнительный характер стимулирования региональной приватизации правительством, ставящим получение регионами дополнительных трансфертов из федерального центра в зависимость от выполнения ими планов приватизации. Успехи приватизации будут учитываться и при оценке деятельности региональных властей. Исходя из того, что они не выбирают, а назначают, нетрудно предвидеть, что данное обстоятельство будет искажать цели приватизации.

В качестве основных целей приватизации представителями правительства заявлены повышение инвестиционной привлекательности приватизируемых компаний и привлечение серьезных частных инвесторов. Было также отмечено, что бюджетная составляющая данного этапа приватизации - важный элемент, но не основной¹⁰.

Возможность реализации заявленных целей вызывает определенные сомнения. Поскольку контрольные пакеты практически всех приватизиру-

емых компаний остаются в собственности государства (за исключением Объединенной зерновой компании), а из продаваемых пакетов акций действительно крупными являются только пакеты Совкомфлота (50 % минус одна акция), Росагролизинга (50 % минус одна акция) и ВТБ (35 % минус одна акция), постольку инвестиционная привлекательность большей части приватизируемых компаний остается под сомнением, так как практически размеры приобретаемых пакетов акций не позволяют их приобретателям оказывать сколь-нибудь серьезное влияние на процесс управления. Поэтому они будут приобретаться, скорее всего, с целью последующих спекуляций.

Кроме того, не исключено, что непростая, сложившаяся на данный момент ситуация в российской экономике, еще не оправившейся окончательно от последствий кризиса, может оказывать понижающее воздействие на оценку приватизируемого имущества. Это означает, что намеченные к приватизации акции государственных компаний не удастся продать по ценам, адекватным их стратегическому значению. Акции многих компаний, размещаемых на ММВБ и РТС, почти не торгуются. Это дает основание предположить, что вряд ли можно рассчитывать на получение ожидаемой выручки от приватизации.

Что касается отмеченного в качестве важной цели приватизации сокращения дефицита госбюджета, то ее сопоставление с другими возможностями увеличения поступлений в бюджет, альтернативными приватизации, свидетельствует о том, что она наиболее примитивный, ограничивающийся продажей объектов государственной собственности подход к сокращению дефицита государственного бюджета, мало способствующий повышению эффективности государственной собственности и эффективности экономики в целом. Приватизация дает возможность только единовременного, разового поступления доходов в бюджет.

Между тем альтернативные подходы к решению проблем бюджетного дефицита, в отличие от приватизации, могли бы обеспечить не единовременное увеличение бюджетных доходов, а их регулярное поступление. Мощным источником увеличения доходов госбюджета на долговременной основе могла бы стать ликвидация общеизвестных, "хрестоматийных", лежащих на поверхности провалов управления государственной собственностью, в изобилии генерируемых российским экономическим законодательством, отличающимся большим количеством коррупциогенных правовых норм.

Представление о несопоставимости масштабов возможностей увеличения доходов от при-

ватизации и от ликвидации коррупциогенных норм законодательства дает далеко не полный, укороченный перечень таких норм. К ним нельзя отнести неурегулированность в течение двух десятилетий процесса использования экономическими агентами всех форм собственности трансфертных цен, позволяющую легализовать выведение из-под налогообложения громадных сумм. Действующий механизм государственного контроля за трансфертными ценами компаний практически не работает: большинство споров компаний выигрывают в судах, поскольку налоговики не удаётся доказать отличие цен компаний от рыночных. Поправки, меняющие механизм контроля за трансфертными ценами, были внесены правительством в Госдуму в декабре 2009 г. Но к настоящему времени проект поправок в Налоговый кодекс прошел лишь первое чтение. Теперь в лучшем случае они могут вступить в силу не раньше 2012 г.¹¹

Колоссальные убытки несет государство из-за отсутствия тщательного эффективного контроля за расходованием бюджетных средств на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП). Их количество в 2012 г. вырастет до 54 по сравнению с финансируемыми в 2010 г., несмотря на изменение их статуса в бюджетной иерархии в связи с проведением бюджетной реформы, предусматривающей введение госпрограмм как основного раздела бюджетной классификации и ограничение использования ФЦП¹².

Более чем уместно упомянуть в данном перечне действующий федеральный закон о государственных закупках, легализующий в этом сегменте государственного предпринимательства коррупционные связи государственных служащих и бизнеса. По данным главы контрольного управления Президента РФ К. Чуйченко, из 5 трлн. руб., которые бюджет ежегодно тратит на закупку товаров и услуг для государственных нужд, 1 трлн. руб. (20 %) “приватизируется” коррупционерами от бизнеса и бюрократического аппарата. Перекрытие только данного канала хищения бюджетных средств могло бы обеспечить ежегодно поступление в бюджет значительно большего объема финансовых ресурсов, чем выручка от планируемой приватизации государственного имущества.

Представляется, что “реанимация” такого рода источников преодоления дефицита госбюджета имеет значительные преимущества по сравнению с приватизацией и значительно большие экономические основания, поскольку ее ориентиры не ограничиваются фискальными целями, а имеют воспроизводственный характер. Ее осуществление не только решает проблему бюджет-

ного дефицита, но и предполагает использование в качестве источника его преодоления существенное повышение эффективности общественного воспроизводства, повышение эффективности государственной собственности. Реализация данного подхода означает ликвидацию “тромбов”, препятствующих экономическому росту, снижающих его качество. Доходы государства, которые могут быть получены в этом случае, будут следствием не примитивной продажи эффективных объектов государственной собственности, а повышения эффективности управления ею.

К сожалению, бюрократическим аппаратом данный подход не востребован. Во-первых, он значительно более трудоемкий. Во-вторых, по своей сути он означает в определенной мере национализацию специфического теневого бизнеса, процветающего в результате длительного сохранения (из-за многочисленных провалов в экономическом законодательстве) за бюрократическим аппаратом избыточных, не регламентированных законами прав собственности, являющихся никем не отрицаемым источником получения чиновничеством внушительной административной ренты.

Не последнюю роль в игнорировании законодательной и исполнительной властью столь очевидных источников существенного увеличения доходов государственного бюджета играет и то обстоятельство, что государственная политика в области приватизации разрабатывается и реализуется автономно, вне контекста государственной политики в сфере управления собственностью, принадлежащей государству, политики, ориентирующей процесс управления ею на выбор наиболее эффективных форм ее реализации с целью решения общенациональных проблем, в том числе и проблемы преодоления дефицита государственного бюджета. К сожалению, такая политика до сих пор не разрабатывается.

Выбор приватизации в качестве основного источника средств для преодоления дефицита госбюджета при явном наличии более предпочтительных и более эффективных, с точки зрения общенациональных интересов, способов извлечения дополнительных доходов из государственных активов является следствием отсутствия такого рода четкой политики, отсутствия концептуальных подходов к управлению собственностью государства, предусматривающих радикальную активизацию многочисленных неиспользуемых резервов повышения ее эффективности.

Что касается нового этапа приватизации государственной собственности, то совершенно очевидно, что его ориентиром является не столько повышение эффективности управления государ-

ственной собственностью, эффективности экономики, сколько исключительно фискальные цели и, вполне возможно, ее очередной передел. Данный подход - результат доминирования на протяжении всего периода реформирования российской экономики идеологии управления государственной собственностью, основным приоритетом которой является процесс распределения государственных ресурсов. Что касается управления их использованием и государственного контроля за их сохранностью и эффективностью, то эти неотъемлемые составляющие процесса управления, как правило, не представляются для бюрократического аппарата особого интереса и осуществляются по остаточному принципу.

Говоря об источниках увеличения доходов государственного бюджета, по-видимому, не следует забывать и о методах управления государственными предприятиями, альтернативных приватизации, особенно в регионах. Прежде всего, имеются в виду аренда и концессии, потенциал которых далек от исчерпания и которые в принципе, возможно, более эффективны, чем предоставление предприятиям права хозяйственного ведения, и не менее эффективны, как средство пополнения бюджетов, чем их приватизация. Они обеспечивают регулярные поступления доходов в бюджеты. Условия арендных и концессионных договоров могут предусматривать обновление производственного аппарата предприятий арендаторами и концессионерами. Аренда предприятий может предшествовать их приватизации.

Сказанное не означает, что приватизация не нужна. Она должна продолжаться. Но, очевидно, на данном этапе нецелесообразно продавать наиболее прибыльные и эффективные компании. Представляется более целесообразным сначала приватизировать, например, различного рода непрофильные активы этих компаний, а также активы, оказавшиеся в собственности государства в период кризиса. Их много у Внешэкономбанка, у Сбербанка, у ВТБ. В частности, много непрофильных активов получил в качестве залога в период кризиса Внешэкономбанк. Среди них такие структуры, как банки "Глобэкс" и "Связьбанк", их промышленные активы, компании "Ильюшин-финанс", "Амурметалл", терминал "Владивосток", "Центрэнергостроймонтаж" и многие другие¹³. Значительные объемы непрофильных активов имеются и у крупных государственных компаний, таких как Газпром, РАО "РЖД" и др. Необходима их инвентаризация и последующая приватизация.

Как известно, на первых этапах приватизации речь шла о демонтаже сложившейся в Рос-

сии административной системы, главным было лишить государство его собственности. При этом у многих крупных руководителей и деловых людей возникла возможность приобретения за бесценок контрольных пакетов акций крупных российских предприятий. Так возникла олигархическая прослойка. На первых этапах приватизации вследствие политической нестабильности широкое распространение получила спекуляция приватизированными активами, причинившая непоправимый ущерб несырьевым отраслям экономики. Современный этап приватизации имеет иной характер. Его видимая сторона представлена заботой о преодолении бюджетного дефицита. Однако не исключено наличие нерекламируемых, скрытых целей приватизации наиболее рентабельных активов, целей, заключающихся в попытке перераспределения государственной собственности в пользу чиновничьего аппарата, обладающего внушительным административным и финансовым ресурсом, не принимавшего участия в приватизации на ее первых этапах и стремящегося легализовать свое не соответствующее доходам финансовое положение.

Поскольку программа приватизации уже утверждена, необходимо, чтобы ее осуществление применительно к стратегическим предприятиям было максимально прозрачным по ряду причин, в частности, таких, как их общенациональная значимость, крайне негативный опыт залоговых аукционов 1995 г., характерная практически для всех этапов приватизации тенденция к занижению стоимости приватизируемых предприятий. В связи с этим особое значение имеет обеспечение правительством гарантий полного выполнения требований новой ст. 15 ("Об информационном обеспечении приватизации") Закона о приватизации государственного и муниципального имущества. Общество и экспертное сообщество должны своевременно получать информацию о результатах приватизации: о способах приватизации, о новых собственниках государственного имущества, о ценах, по которым приватизированы пакеты акций крупных стратегических компаний, и т.д. Особое значение приобретает персонализация новых собственников долей государства в крупных компаниях.

Особое внимание, учитывая негативный опыт предшествующих этапов приватизации, когда интеллектуальная собственность государства передавалась новым собственникам приватизируемых предприятий безвозмездно и бесконтрольно, должно быть обращено на недопустимость приватизации стратегических предприятий без учета стоимости их нематериальных активов (научные разработки, патенты, проекты и т.д.).

¹ В предшествующие годы бюджет получал от продажи государственной собственности 7-10 млрд. в год (см.: Бюджет дошел до приватизации // Рос. газ. 2010. 20 окт.).

² Финанс. 2010. □ 3. С. 15.

³ Симчера В. Эффективный собственник. Есть ли он в России // Науч. труды / Междунар. акад. менеджмента. М., 2010. Вып. XI. С. 33.

⁴ См.: Известия, 2010. 21 дек.

⁵ В 2010 г. Сбербанк впервые получил 160 млрд. руб. чистой прибыли, в том числе и за счет введенного с 2010 г. комиссионного сбора при оплате услуг ЖКХ в размере от 0,5 - 2% их стоимости. В 2011 г., по данным Г. Грефа, чистая прибыль банка может возрасти до 200 млрд. руб. При этом он не исключает постепенной приватизации Сбербанка.

⁶ Объединенная зерновая компания является госагентом, управляющим зерновым интервенционным фондом и выполняющим функции по развитию экспортной инфраструктуры зернового рынка.

⁷ Правительство дало старт большой приватизации // РБК daily. 2010. 18 нояб.

⁸ Российская газета. 2010. 30 марта.

⁹ Белый дом решил на распродажу // Коммерсантъ. 2010. 21 окт.

¹⁰ Торгово-информационный портал РФ. 2010. 23 нояб.

¹¹ Ведомости. 2010. 16 дек.

¹² Коммерсантъ. 2010. 26 нояб.

¹³ Ведомости. 2010. 7 дек.

Поступила в редакцию 07.12.2010 г.