

УДК 338

ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК ФОРМА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

В. А. Трифонов

PRIVATIZATION AS A FORM OF TRANSFORMATION OF STATE PROPERTY IN THE MODERN ECONOMY OF RUSSIA

V. A. Trifonov

В статье даются краткие итоги приватизации с 1992 г. Показано ее влияние на социально-экономическое развитие общества, исходя из задач, стоявших перед приватизацией в Российской Федерации. Обосновывается необходимость более взвешенного, продуманного и комплексного подхода при ее проведении в условиях современной российской экономики.

The objective of the paper is acquainting the civil community with the results of the privatization and its impact on the social and economic development of the society, as well as the tasks of privatization in the Russian Federation. A necessity to apply a more considered, weighted and complex approach to privatization in conditions of modern Russian economy is justified.

Ключевые слова: приватизация, собственность, экономическая политика, прогнозный план приватизации, федеральный бюджет, экономический рост.

Keywords: privatization, property, economic policy, predictive plan of privatization, federal budget, economic growth.

Приватизация, появившись в инструментарии экономической политики России чуть более двух десятилетий назад, смогла за этот короткий период не только стать одним из ключевых явлений в современной российской экономике, но и создать развитую нормативную базу на стыке гражданского, административного и финансового права, занявшую особое место в отечественной экономической системе [1].

Задачи, которые стояли перед приватизацией в Российской Федерации, существенно отличались от приватизационных кампаний, проводимых на Западе. Приватизация в России стала одним из способов разгосударствления экономики и перехода к созданию рыночной экономики.

Решив эту задачу, государство переходит к использованию приватизации в целях проведения структурных реформ, сокращения бюджетного дефицита, поиска оптимальных форм управления публичной собственностью.

Под разгосударствлением следует понимать *процесс упразднения государственного монополизма, формирования многоукладной смешанной экономики, освобождения государства от функций прямого хозяйственного управления*. Таким образом, разгосударствление означает, с одной стороны, переход от командно-административных к экономическим методам руководства, а с другой – изменение форм и содержания отношений собственности. В свою очередь, разгосударствление отношений собственности можно свести к трем основным взаимосвязанным аспектам; во-первых, к созданию многообразных типов хозяйств; во-вторых, к преобразованию хозяйств, остающихся в государственном ведении, освобождение их от административно-командного диктата; в-третьих, к приватизации, то есть передача в распоряжение коллективов и отдельных граждан части государственной собственности.

Следовательно, приватизацию следует рассматривать как одну из форм разгосударствления. Однако разгосударствление возможно и без приватизации. В этом случае происходит не смена собственника, а процесс децентрализации в пределах государственного управления собственностью.

Очевидно, что в 2000-е годы законодательство о приватизации из-за смены целевых и концептуальных установок стало существенным образом отличаться от законодательства 1990-х годов. Приватизация 1990-х была не просто грабительской, но и кровавой. Криминальный беспредел был во многом связан с массовым захватом общенародной собственности, устроенным для прикрытия передачи ее лучшей части в руки «нужных» людей [2, с. 10].

Приватизация 1993 – 1998 гг. дала государству лишь 6,9 млрд долл., а всего за два десятилетия от начала приватизации бюджет России получил 17,3 млрд долл.! Ни одно другое государство с переходной экономикой столь малой доли ВВП (0,25 %) от приватизации не получало [3].

В таблице 1 приведены данные по доходам консолидированного бюджета от приватизации. По ним легко периодизировать приватизацию в России [4].

Такая приватизация привела к негативной деформации институциональной структуры общества, развившей в ослаблении государственных структур власти, коррупции, сырьевой направленности развития экономики, усилению имущественного расслоения в обществе и т. д.

Главный документ, определивший содержание и порядок первого этапа приватизации, – Программа приватизации 1992 г. Программа массовой приватизации прошла через парламент и была успешно завершена к середине 1994 г. Ход приватизации представлен данными таблицы 2.

Доходы консолидированного бюджета РФ от приватизации

Год	Фактическое поступление, млрд руб.	Среднегодовой курс, руб./дол	Фактическое поступление, млрд дол.	ВВП в текущих ценах, млрд руб.	% к ВВП	Доходы консолидированного бюджета РФ	% к доходам консолидированного бюджета
1992	0,06	0,28	0,21	19,01	0,32	5,3	1,13
1993	0,45	0,9	0,50	171,5	0,26	49,5	0,91
1994	1,1	2,2	0,50	610,8	0,18	172,4	0,64
1995	3,8	4,6	0,83	1429	0,27	437	0,87
1996	3,2	5,1	0,63	2008	0,16	559	0,57
1997	26,2	5,8	4,52	2343	1,12	712	3,68
1998	17,5	10,1	1,73	2630	0,67	687	2,55
1999	12,2	24,9	0,49	4823	0,25	1214	1,00
2000	41,6	28,2	1,48	7306	0,57	2098	1,98
2001	16,8	29,2	0,58	8944	0,19	2684	0,63
2002	22,9	31,4	0,73	10819	0,21	3619	0,63
2003	121,2	30,7	3,95	13208	0,92	4139	2,93
2004	102,0	28,8	3,54	17027	0,60	5430	1,88
2005	54,6	28,3	1,93	21610	0,10	8580	0,64
2006	22,3	27,2	0,82	26917	0,08	10626	0,21
2007	21,6	25,6	0,84	33248	0,06	13368	0,16
2008	18,3	24,9	0,73	41277	0,03	16004	0,11
2009	12,9	31,7	0,41	38786	0,03	13600	0,09
2010	26,1	30,4	0,86	44939	0,06	15716	0,17
2011	298,0	30,5	9,77	50389	0,59	17520	1,70
2012	276,0	30,7	8,99	55950	0,49	19025	1,45
2013	309,0	31,0	9,97	61920	0,50	20538	1,50

Таблица 2

Динамика изменения формы собственности по Российской Федерации (1992 – 1994 гг.)

Годы и месяцы	Число государственных предприятий	Подано заявок	Приватизировано предприятий	Выполнение плана (отношение числа приватизированных предприятий к числу предприятий, подлежащих приватизации)
1992				
IV	139040	18366	5023	0,036
V	147098	24735	5243	0,036
VI	184339	38843	5855	0,032
VII	197543	46783	7698	0,039
VIII	221189	56167	12015	0,054
IX	215040	66432	22214	0,113
X	216075	76909	24578	0,114
XI	215865	85673	31366	0,145
XII	215473	91549	33843	0,157

1993				
I	204998	102330	46815	0,228
II	199112	108015	54243	0,272
III	197572	113187	58226	0,295
IV	195089	115343	62436	0,320
V	194002	117334	65961	0,492
VI	197065	117952	68387	0,347
VII	193469	120672	71791	0,371
VIII	188785	118141	77878	0,412
IX	180837	120991	77810	0,430
X	176881	124175	81272	0,459
XI	171770	124726	83993	0,489
XII	165787	125938	86964	0,524
1994				
I	155638	125514	88814	0,570

Источник: Второй год экономических реформ в России. Уроки для Польши и Восточной Европы / Фонд Фридриха Эберта и Центр социально-экономических исследований (CASE). Варшава, 1994.

В итоге первого этапа приватизации примерно 2/3 ВВП стало производиться в негосударственном секторе экономики (частные предприятия и предприятия с государственным участием). Преобразование поначалу было достаточно формальным, но государство избавилось от опеки над приватизированными предприятиями.

Исследования, данными которых мы располагаем, показывают сдвиги по владению акциями в пользу аутсайдеров, сокращение доли работников и государства. Так, по данным Т. Г. Долгопятовой, приведенным в таблице 3, доля инсайдеров сократилась с 49,8 % в 1995 г. до 40,1 % в 1998 г., трудового коллектива – на 10,9 % за эти годы, государства (федеральные, региональные и муниципальные органы) – с 9,7 до 8,4 %.

В середине 1994 г. чековая приватизация завершилась. Но государственная собственность с учетом пакетов акций, принадлежавших государству в приватизированных предприятиях, составляла еще по меньшей мере треть всех активов, значительную часть которых следовало продать. Наступил новый этап, получивший название денежной приватизации. Его

главная задача не скорость, а выручка от продажи госимущества, пополнение бюджета.

После этого денежный этап приватизации никакими серьезными событиями не выделялся. Во всяком случае, удалось найти данные о том, что с 1997 по 2000 гг. доля частного сектора в российской экономике выросла, скажем, с 2/3 до 3/4 ВВП [4].

Положительные результаты приватизации связаны, главным образом, с системной трансформацией экономического строя России, в том числе с устранением монополии госсобственности в стране и формированием основы многоукладной экономики. Важным результатом является также то, что приватизационные программы реализованы в целом без социальных потрясений, с обеспечением минимально необходимых предпосылок для включения субъектов развивающегося отечественного рынка в мировые хозяйственные связи. Как обобщающий итог приватизации можно привести следующий факт: в настоящее время уже до 70 % ВВП России создается негосударственным сектором экономики.

Структура акционерного капитала в разрезе групп акционеров по сопоставимому кругу АО

Группы акционеров	Доли в акционерном капитале, %	
	1995 г.	1998 г.
Инсайдеры	49,8	40,1
В том числе: трудовой коллектив, администрация	42,0 7,8	31,1 9,0
Аутсайдеры	40,5	51,5
В том числе: иностранные инвесторы,	1,8	3,7
российские банки,	1,6	1,3
российские инвестиционные компании и фонды,	9,0	11,8
промышленные предприятия,	12,0	13,9
физические лица,	13,5	18,6
другие	2,6	2,2
Государство	9,7	8,4
В том числе: федеральные органы,	5,1	4,6
региональные и муниципальные органы	4,6	3,8

Источник: Долгопятова Т. Г. Формирование моделей корпоративного контроля в российской промышленности // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – Кн. 2. – С. 76 – 89.

О появлении тенденции улучшения функционирования приватизированных предприятий по сравнению с неприватизированными говорят некоторые показатели. В частности, по выборочным обследованиям, существенно возрос в сфере услуг удельный показатель эффективности, то есть объем выручки с 1 кв. м площади (коэффициент использования площади); в ряде отраслей добывающей промышленности увеличилась извлекаемость сырья.

Очевидно, что эффективность работы любой компании связана не столько с видами собственности, сколько с компетентностью управления, и с условиями макросреды, в которой она функционирует. До настоящего времени все еще нет принципиальных различий в результатах деятельности большинства государственных и частных акционерных предприятий, поскольку отсутствует реальная ответственность менеджмента за результаты деятельности и в тех, и в других. Среда, в которой действуют оба типа предприятий, также меняется очень медленно и остается далеко не идеальной.

Современная приватизация – это, конечно, не кампания по разгосударствлению экономики 1990-х гг. ни по своим масштабам, ни по тому количеству «темных пятен», которая оставила в новейшей истории страны приватизация «первой волны». Однако и сейчас масштабы приватизации остаются весьма значительными, что требует для ее успешной реализации и нормативно-правовой базы, и эффективного государственного и общественного контроля за ходом приватизационной кампании и ее результатами [6, с. 3].

На следующие три года кабинет министров ставит очень амбициозные задачи – из относящихся к реестру федеральной собственности более 2 тысяч, а точнее 2337 акционерных обществ, предполагается к приватизации более 1,2 тысячи, в том числе 765 – это переходящий остаток из прежней программы приватизации, 436 – это новые объекты. Из 1,8 тысячи фе-

деральных государственных унитарных предприятий на продажу хотят выставить 638 [7].

В списке компаний, намеченных к приватизации на ближайших несколько лет, находятся: РЖД, «Объединенная зерновая компания», «Роснефть», нефтяная инфраструктура, морские порты и терминалы, «Федеральная сетевая компания», «Совкомфлот», «РусГидро», «Уралвагонзавод», «ВТБ», «Сбербанк». Тем самым обосновывается эффективность частного владения. Доходы от приватизации по замыслу правительства должны превысить 300 млрд рублей (в 2012 году).

Для ряда компаний («Объединенная зерновая компания», «Международный аэропорт Шереметьево», «Акционерная компания «АЛРОСА», «Ростелеком», «Аэропорт Внуково», «Международный аэропорт Внуково») возможно использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»). Из плана приватизации исключены «Росагролизинг» и «Россельхозбанк» [7].

Минэкономразвития не считает целесообразным спешить с выходом из капитала «РусГидро». Ранее планировалось, что это произойдет к 2016 году. В обновленном плане предусмотрено снижение государственной доли с нынешних 67 процентов до 50 + одна акция. Учитывая, что компания публичная, на сегодняшний день она сильно недооценена, и требуются усилия менеджмента для того, чтобы вернуть капитализацию на уровень 40 миллиардов долларов.

Рассматривался вариант с полным выходом государства из капитала «Аэрофлота». Теперь же предлагается всего лишь сократить участие государства до 25 процентов + 1 акция. «Аэрофлот» – успешная публичная компания, чьи акции котируются на рынке, эффективный менеджмент которой при продаже акций до 25 процентов для государства станет хорошей финансовой инвестицией на долгосрочный период.

25 процентов + 1 акцию государство собирается сохранить и в капитале "Совкомфлота". Сейчас ему принадлежат все 100 процентов. При этом пока из-за ситуации на рынке, продажа пакета вряд ли состоится раньше 2014 года, хотя планировалось, что это произойдет уже в текущем году. Зато сделку по продаже 7 процентов акций "АЛРОСА" (сегодня доля государства составляет 50,9 процента) планируется закрыть до конца 2013 года.

Далеко не все предприятия оказались готовы к тому, чтобы попасть в план приватизации на ближайшие три года. Министерство экономического развития предлагает отодвинуть продажу активов "Объединенной авиастроительной корпорации" (ОАК) и "Объединенной судостроительной корпорации" (ОСК) до 2024 года.

На взгляд директора Института экономики РАН Р. Гринберга, приватизация государственных долей в ключевых для страны компаниях, представляющих нефтедобывающий, электроэнергетический, телекоммуникационный и другие жизненно важные сектора экономики, носит идеологический характер и явно преждевременна в нынешних условиях мировой финансовой смуты и высокой волатильности стоимости акций российских компаний. Она, скорее всего, обернется миллиардными потерями для государственного бюджета в снижении уровня экономической безопасности страны.

Эти предприятия и без того значительно недооценены по сравнению с зарубежными компаниями. Поэтому продажа государственных активов сегодня может состояться только по заниженной цене. И дело не только в том, что в результате такой «приватизации» государственный бюджет получит значительно меньше средств, чем могло быть получено в случае продажи активов в условиях улучшения мировой экономической конъюнктуры. Нет никакой гарантии, что смена собственников увеличит эффективность функционирования приватизируемых предприятий. Исключительно высок риск того, что приватизируемые активы будут скуплены инвесторами с чисто спекулятивными интересами, ставящими своей целью максимизацию прибыли или перепродажу акций в краткосрочной перспективе, что может негативно сказаться

на развитии приватизируемых предприятий и экономики страны в целом [8].

Как известно, приватизация осуществляется в том числе с целью пополнения казны. Но так ли уж государство нуждается в деньгах? По данным Минфина, в 2011 г. фактические доходы федерального бюджета составили 11366 млрд руб., расходы – 10935 млрд руб., то есть по итогам прошлого года был зафиксирован профицит в 431 млрд руб.! Неужели в условиях бюджетной достаточности нужно проводить ускоренную приватизацию, да ещё любой ценой? К тому же доходы от приватизации никогда не были бюджетообразующими. Так, по подсчётам НИИ системного анализа, в 1995 – 2002 гг. доходы от приватизации составляли от 0,3 до 5,2 % доходов федерального бюджета. Кабинет министров обсудил прогнозный план по приватизации в 2014 – 2016 годах. Федеральный бюджет за три года должен получить более 1 триллиона рублей [6].

Наравне с пополнением федерального бюджета, что особенно актуально сейчас на волне снижения темпов экономического роста, Правительство РФ всегда ставило задачу активного выхода государства из экономики как стимула для ее развития через частную предпринимательскую инициативу и подъем инвестиционного климата. Желание получить максимальный доход от реализации государственных активов нередко становится аргументом для того, чтобы отложить продажу акций той или иной компании.

Вывод напрашивается однозначный: порядок формирования прогнозного плана (программы) приватизации не добавил ясности в процедуры обоснования необходимости приватизации тех или иных активов и практически не оставляет шансов на исключение предприятия из проекта плана приватизации. При этом требуется доказывать не то, зачем нужно приватизировать, а то, почему следует оставить предприятие в государственной собственности. Спешка с приватизацией может привести к ситуации, когда активы достанутся не тому, кто способен ими наиболее эффективно управлять, кто способен за них заплатить наиболее высокую цену, а тому, кто имеет особую энергию лоббизма отдельных ведомств и отдельных должностных лиц.

Литература

1. Скворцов, О. Ю. Приватизационное право: учебное пособие / О. Ю. Скворцов. – М., 1999. – 272 с.
2. Делягин, М. Компенсационный налог – единственная альтернатива гражданской войне / М. Делягин // Московская правда. – № 3. – 2013. – 11 января.
3. Ясин, Е. Г. Лекция 7. Приватизация / Е. Г. Ясин. – Режим доступа: <http://rushkolnik.ru/docs/261/index-1235465.html>
4. Ясин, Е. Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций / Е. Г. Ясин. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 437 с.
5. Михайлов, А. Ю. Приватизация в России: мифы и реальность / А. Ю. Михайлов // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. – 2011. – № 6.
6. Козырин, Н. А. Приватизация в России: правовое измерение / А. Н. Козырин // Реформы и право. – 2012. – № 2.
7. Стенограммы выступлений. Совет народных депутатов Кемеровской области. Кабинет министров рассмотрел трехлетнюю программу приватизации (дата обращения: 26 – 27.06.2013).
8. Медведев подписал план приватизации на 2014 – 2016 гг. – Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru/articles/29498>

9. Позиция члена-корреспондента Института экономики РАН Р. С. Гринберг: «Приватизация государственных долей в ключевых для страны компаниях преждевременна». – Режим доступа: <http://tatarstan.spravedlivo.ru>

Информация об авторе:

Трифонов Владимир Александрович – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и автоматизированных систем управления Юргинского технологического института (филиала) Национального исследовательского Томского политехнического университета, 8(384-51)6-44-32, v.trifonov@rambler.ru.

Vladimir A. Trifonov – Candidate of Economics, Assistant Professor at the Department of Economics and Automated Control Systems, Yurga Technological Institute (branch) of National Research Tomsk Polytechnic University.

Статья поступила в редколлегию 25.11.2013 г.