

*А. РАДЫГИН,  
доктор экономических наук,  
профессор, декан экономического факультета  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,*

*Ю. СИМАЧЕВ,  
кандидат технических наук,  
заместитель генерального директора  
Межведомственного аналитического центра,*

*Р. ЭНТОВ,  
академик РАН*

## **ГОСУДАРСТВО И РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ: РИСКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ «НОВОЙ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ»\***

### **Разгосударствление в эпоху прагматизма**

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI в. привел к социально-экономическим изменениям, радикальность которых мы будем осмысливать еще достаточно долго. Но уже сегодня очевидно, что обе ведущие системы функционирования рыночных институтов западного мира — система США, основанная на идеологии свободной рыночной конкуренции, и социально ориентированная система Европы — не смогли предложить адекватные меры противодействия в начальной фазе кризисных явлений. Тем не менее государства, имеющие мощные рычаги воздействия на экономику, в условиях кризиса оказались, по сути, единственным действенным барьером на пути финансово-экономического коллапса. Среди этих стран (с некоторыми оговорками) была и Россия.

Эффект масштабной государственной интервенции в экономику, позитивный в фазе кризиса, становится зачастую негативным в фазе

---

\* В статье использованы материалы экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация», созданной в январе 2011 г. в рамках обновления Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Стратегия 2020»). Авторы выражают благодарность В. Кузнецову, М. Кузьку и Г. Мальгинову за замечания и дополнения.

стабильного долгосрочного экономического роста. При этом пока не найдены убедительные аргументы (независимо от фазы экономической динамики) против ставшего аксиоматичным тезиса о значимости (защиты) прав частной собственности как основы институциональной среды для эффективности, долгосрочных инвестиций и экономического роста.

*Государственное vs. частное: динамика разгосударствления*

В теории подробно обсуждаются причины производства государствами частных благ (товаров и услуг) и их реализации на более или менее стандартных коммерческих началах. Так, обострившаяся после Второй мировой войны конкуренция на мировых рынках (а также приход к власти социалистических и левореформаторских партий, в программах которых в те годы в качестве первоочередной была поставлена задача значительно расширить сферу государственной активности) побудила правительства многих европейских стран национализировать ряд компаний в ключевых секторах экономики с целью радикальной модернизации, обновления их технической базы и существенного повышения конкурентоспособности. Национализация, проведенная лейбористским правительством в Великобритании сразу после Второй мировой войны, привела к росту доли государственного сектора в экономике свыше 20%, остававшейся на довольно высоком уровне на протяжении более трех десятилетий<sup>1</sup>.

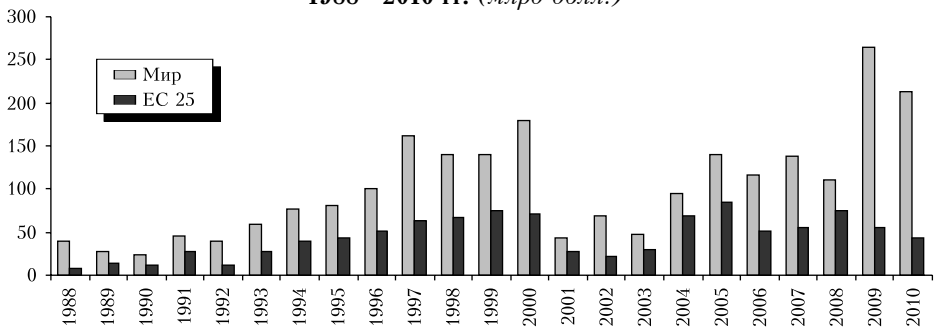
Тенденция к разгосударствлению собственности особенно проявилась в 1970—1980-х годах. В промышленно развитых странах средний удельный вес государственного сектора в ВВП в начале 1980-х годов достигал почти 9%, а к 1997 г. опустился ниже 5%. В группе наиболее бедных развивающихся стран указанная доля снизилась с 15% в 1980 до 7% в 1997 г. В странах Западной Европы переход от национализации некоторых отраслей экономики к приватизации в значительной мере был связан с победой на выборах более консервативных («либеральных») политических партий. Аналогичные тенденции наметились и во многих развивающихся странах (см. рис. 1). Вместе с тем в ряде стран (Ближнего и Среднего Востока, Африки) программы влиятельных политических партий предполагают сохранение и укрепление государственной собственности в ключевых секторах экономики.

С начала 2000-х годов приватизируются принадлежащие государству месторождения полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, в том числе проведена частичная приватизация норвежской государственной компании «Статойл», разработаны проекты приватизации железнодорожного транспорта, крупнейшей в мире системы почтовых банков в Японии и др. Масштабы указанных изменений нельзя недооценивать.

При анализе приватизации 78 крупнейших компаний в 15 промышленно развитых и 10 развивающихся странах исследователи сравнивали статистические показатели деятельности компаний в течение

<sup>1</sup> Megginson W. D. The Financial Economics of Privatization. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 12.

**Совокупные поступления от приватизации, мир и ЕС (25 стран), 1988—2010 гг. (млрд долл.)\***



\* Резко выросшие в 2009 г. поступления от приватизации в значительной степени отражают лишь имевший место в том году выкуп крупнейшими банками США и Великобритании своих акций, которые оказались в руках государства в результате реализации антикризисных программ, и не свидетельствуют о росте поступлений от приватизации в ее классическом понимании. В 2010 г., напротив, заметно увеличилась именно доля классических приватизационных сделок.

Источник: Privatization Barometer 2010. P. 6, 8 ([www.privatizationbarometer.net](http://www.privatizationbarometer.net)).

Рис. 1

трех лет до приватизации с соответствующими характеристиками за три года после нее. Благодаря переходу к частному предпринимательству, по мнению авторов исследования, удалось обеспечить снижение удельных затрат труда и капитала. Все расчеты свидетельствуют о наличии статистически значимого положительного эффекта<sup>2</sup>.

На более коротких промежутках времени на соотношение между частным и государственным секторами экономики влияют также особенности развития делового цикла. Например, в период мирового кризиса 2008—2009 гг. во многих странах государство предоставило ряду крупных частных компаний значительную финансовую помощь, получив при этом довольно «весомый» пакет их акций. Больше того, многие страны провели те или иные антикризисные мероприятия по национализации. К концу 2008 г. в рамках мер антикризисной поддержки различные страны израсходовали около 1,4 трлн долл. на докапитализацию компаний и около 880 млрд на приобретение новых активов.

В 2010—2011 гг. правительства многих стран возвращаются к программам ограничения размеров государственного сектора (см. рис. 1). Сегодня в большинстве компаний, «спасенных» от формального провозглашения банкротства, интенсивно меняют методы руководства (и соответственно персональный состав высших управляющих), а правительства разрабатывают проекты последующей приватизации компаний, чтобы существенно повысить эффективность их деятельности.

*Государственное vs. частное: теория и эмпирика*

Переход к государственной собственности позволяет раздвинуть рамки бюджетных ограничений и создать условия для радикального технического переоборудования предприятий компании (отрасли). И все же,

<sup>2</sup> См.: D'Souza J., Megginson W. The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in the 1990s // Journal of Finance. 1999. Vol. 54. P. 1397—1438.

как свидетельствует опыт многих стран, *длительное функционирование государственных компаний в большинстве случаев выявляет нарастающую расточительность по критериям рыночной эффективности.*

В общественном секторе, как правило, сосредоточены отрасли, с позиций национальной безопасности относящиеся к числу стратегических. Но тем самым как бы заранее постулируется доминирование иных (например, стратегических, военно-политических) соображений в регулировании указанных отраслей. Особенно отчетливо это проявляется в двусторонней монополистической (практически нерыночной) ситуации, когда принадлежащие государству компании производят продукцию по заказам правительственных ведомств.

«Привилегированное» положение крупнейших государственных предприятий, защищенность от давления конкурентных сил ослабляют не только их восприимчивость к рыночным сигналам и рыночной дисциплине, но и стимулы к снижению издержек, усиливая склонность высших менеджеров к расширению круга предоставляемых государственными компаниями частных выгод и к рентоориентированной стратегии поведения. Ограничение конкуренции при неполноте контрактных отношений приводит к тому, что в государственных фирмах оптимальная стратегия управляющего персонала (по сравнению с менеджерами частных компаний) чаще связана с принятием нетворческих, рутинных решений. Менеджеры таких фирм сравнительно меньше внимания уделяют инновациям в снижение издержек производства. Монопольная власть государственных компаний и наличие у них административного ресурса при определенных условиях могут существенно усиливать указанную тенденцию<sup>3</sup>.

Среди причин снижения эффективности государственного регулирования отметим и довольно прочные институциональные связи, нередко складывающиеся между правительством и сравнительно менее эффективными корпорациями. Ведь последние, как правило, активно финансируют избирательную кампанию связанных с ними влиятельных политиков, которые в подобных условиях заинтересованы в более активной поддержке «своих», хотя и неэффективно функционирующих компаний. Особенно это, по-видимому, относится к недостаточно эффективным корпорациям-«монстрам», которые пользуются репутацией «too big to fail»<sup>4</sup>.

Функционирование государственных компаний в стратегических отраслях характеризуется монополией на всю или почти всю информацию о реальных результатах их деятельности. М. Фиччио исследовал особенности функционирования тех компаний, где в число топ-менеджеров входят крупные политические деятели (министры, депутаты законодательных собраний и др.). Их он называет «фирмами, обладающими политическими связями» (politically connected firms). По расчетам автора, в государствах, где особенно велик удельный вес фирм с политическими связями, менее прозрачны хозяйственные операции и сравнительно выше уровень

<sup>3</sup> См.: *Hoppe E., Schmitz P.* Public Versus Private Ownership: Quantity Contracts and the Allocation of Investment Tasks // *Journal of Public Economics*. 2010. Vol. 94. P. 258–268.

<sup>4</sup> Теоретические модели, в рамках которых анализируется подобное взаимодействие, можно найти, например, в: *Robinson J., Torvik R.* A Political Economy Theory of the Soft Budget Constraint // *CEPR Discussion Paper*. 2005. No 5274.

коррупции<sup>5</sup>. Поэтому не только налогоплательщики (избиратели), но нередко и координирующие правительственные ведомства не имеют адекватного представления об эффективности субсидирования государственного предпринимательства, «возвышающегося» над рынком.

В самой политико-экономической стратегии государственных компаний нередко обнаруживается шаткость оснований их огосударствления. Особого рассмотрения, по-видимому, заслуживает вопрос об *отсутствии последовательности во времени* (time-inconsistency) как в общем направлении развития общественного сектора, так и в практике ее реализации, в конкретных действиях, предпринимаемых государственными компаниями<sup>6</sup>.

Изменение общих условий хозяйственного развития может снизить потребность в централизованном регулировании, однако бюрократический аппарат по-прежнему заинтересован в дальнейшем расширении своих функций. Сохраняется и уверенность в том, что крупные («системообразующие») кредитные учреждения и нефинансовые корпорации в трудных ситуациях могут рассчитывать на серьезную поддержку со стороны государства. Это вносит существенные искажения в систему цен, складывающихся на финансовых рынках.

Государственная «подпитка» крупнейших инвестиционных и коммерческих банков, а также ряда других корпораций, по существу, как бы фиксировала расхождение между индивидуальными и общественными издержками, порождаемое искусственно заниженными ценами риска. Невиданная со времени Великой депрессии волна банкротств индивидуальных заемщиков и значительное обесценение реальных и финансовых активов в 2007–2009 гг. свидетельствуют о масштабах недооценки реальных рисков. К числу других проявлений той же тенденции можно отнести «пузыри» в кредитовании интенсивных рейдерских захватов, а также всевозможных финансовых спекуляций.

Наконец, менее эффективное хозяйствование рассматриваемых компаний определяется и особенностями государственной собственности, которая обычно воспринимается как коллективная, общая. Механизмы систематического мониторинга за результатами деятельности государственных предприятий, разумеется, не предполагают контроль со стороны каждого гражданина, обычно указанная обязанность возлагается на некоторые ведомства исполнительной власти. Тем самым возникает стандартная проблема отношений «принципал—агент». Еще больше вопросов вызывают механизмы мониторинга за результатами контроля, который должны осуществлять указанные ведомства. «Мониторинг мониторов», по существу, вырождается в неэффективную бюрократическую пирамиду многоступенчатого административного контроля и формальной отчетности. Общепринято утверждение, что государственный сектор, как правило, генерирует неравенство условий конкуренции, нерыночные отношения и коррупцию.

Возможности сравнительного исследования и сопоставления эффективности государственных и частных компаний возникают, если они выпускают более или менее однородную продукцию. При этом, конечно,

---

<sup>5</sup> В России, по расчетам М. Фиччио (на начало 2000-х годов), на фирмы, обладавшие политическими связями, приходилось 86,75% рыночной капитализации российских компаний. См.: Ficcio M. Politically Connected Firms // American Economic Review. 2006. Vol. 96. P. 369–386.

<sup>6</sup> Заметим, что динамическая несостоятельность может иметь место и в тех случаях, когда общий курс политики, осуществляемой на меньших отрезках времени («подпериодах»), считается оптимальным.

сравнительный анализ эффективности производства в силу ряда факторов (различий в ассортименте продукции, неодинаковой структуры рыночного спроса, недостаточной сопоставимости методик расчета издержек и т. п.) затруднен. Вместе с тем на протяжении последних десятилетий эмпирическими исследованиями охвачен довольно широкий круг отраслей, и результаты этих расчетов позволяют сделать вывод о сравнительно более высокой эффективности частных предприятий.

Э. Бордман и Э. Вайнинг в обзоре, посвященном сравнению эффективности функционирования частных и государственных компаний, сопоставили результаты более 50 различных исследований и собственные расчеты. Основной вывод авторы формулируют следующим образом: «Результаты исследований свидетельствуют о том, что при учете широкого круга факторов [влияющих на эффективность хозяйственных операций] крупные промышленные фирмы со смешанной собственностью и аналогичные фирмы, полностью принадлежащие государству, обнаруживают существенно меньшую эффективность по сравнению с подобными им частными компаниями»<sup>7</sup>. Анализ других обзоров эмпирических исследований также свидетельствует о более высокой эффективности частного предпринимательства по сравнению с государственным. В некоторых случаях невозможно было определить явные преимущества какой-либо из рассматриваемых форм собственности<sup>8</sup>. В работе Д. Мюллера сведены воедино результаты 71 исследования: лишь в 5 случаях государственные предприятия были эффективнее частных<sup>9</sup>.

Многочисленные исследования (ИЭП, БЭА, ВШЭ, РЭБ и др.) сравнительной эффективности компаний, с одной стороны, с доминированием государства, с другой — частных владельцев в России за период 1990—2000 гг. различаются в оценках влияния тех или иных типов частных собственников. Однако применительно к компаниям с участием государства выводы аналогичны. Исследования 2000-х годов, включая страны Центральной и Восточной Европы и СНГ, показывают, что приватизация может оказывать положительное влияние на уровень ВВП и экономический рост<sup>10</sup>.

Вместе с тем речь не идет о том, что всякая деятельность государства по своей природе носит непроизводительный характер и соответственно частное предпринимательство должно полностью вытеснить его из хозяйственной жизни. Ведь некоторые общественные блага может обеспечивать только государство, а в других случаях оно, используя преимущества централизованного управления, удовлетворяет общественные потребности при сравнительно меньших затратах материальных и трудовых ресурсов. Во многих случаях государству достается важная роль инициатора: оно впервые создает свои предприятия в тех областях, которые частному капиталу представляются

<sup>7</sup> Boardman A. E., Vining A. R. Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises // Journal of Law and Economics. 1989. Vol. 32. P. 1—33.

<sup>8</sup> Borcherdig T., Pommerehne W., Schneider F. Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries // Zeitschrift für Nationalökonomie. 1982. Bd. 89. S. 127—156.

<sup>9</sup> Соображения о сравнительно меньшей эффективности государственного предпринимательства «на самом деле не до конца учитывают общественные потери... так как они принимают во внимание только более высокие затраты на производство данного объема выпуска, но не дополнительные общественные потери, которые возникают из-за того, что общество не потребляет оптимального количества предлагаемых государством благ». См.: Мюллер Д. Общественный выбор. М.: ГУ—ВШЭ, Экономическая школа, 2007. С. 497, 501—507.

<sup>10</sup> См.: Estrin S., Hanousek J., Kocenda E., Svejnar J. Effects of Privatization and Ownership in Transition Economics // Journal of Economic Literature. 2009. Vol. 47. P. 699—728; Bortolotti B., Siniscalco D. The Challenges of Privatization: An International Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2003; Megginson W. D. The Financial Economics of Privatization.

недостаточно перспективными (рентабельными). Точно так же из сказанного, разумеется, не следует, что частные предприятия всегда и при всех обстоятельствах оказываются эффективнее государственных.

Современная экономическая теория исходит из предположения, согласно которому *не существует такой «универсально пригодной» формы собственности*, которая неизменно и независимо от конкретных исторических условий превосходила бы другие формы собственности в любой стране во всех отраслях и секторах экономики. Так, если не налажена соответствующая система регулирования и контроля, приватизация предприятий, предоставляющих услуги общественного сектора, и естественных монополистов может нанести вред потребителям даже в тех случаях, когда производственная эффективность компаний возрастает.

Известны и примеры государственных компаний, работающих в конкурентной среде и демонстрирующих свою жизнеспособность. Если же их эффективность снижается и они приносят значительные убытки, то это становится поводом для серьезной реорганизации, а в последнее время все чаще для «отщепления» (divestiture) и приватизации некоторых подразделений хозяйственного комплекса, ранее имевшего статус государственной компании.

Государственные компании, становящиеся «институтами развития», могут на протяжении определенного времени использовать свой особый статус, в том числе правительственную финансовую поддержку, для ускорения ломки консервативных хозяйственных структур и создания относительно благоприятных условий для развития высокотехнологичных отраслей. При этом *сами по себе права частной собственности (и приватизация) приносят экономический эффект лишь в условиях конкурентной среды*. Экономическая эффективность в значительно большей степени зависит от рыночной структуры и конкуренции, чем от природы права собственности и различий между владельцами активов<sup>11</sup>.

### *Государственное vs. частное: новые вызовы?*

По всей видимости, в современном мире (тем более с учетом переосмысления системных задач государственного регулирования в посткризисных условиях) начатая еще физиократами и активно продолжающаяся в XXI в. дискуссия о «провалах государства» и «провалах рынка» теряет свою актуальность, по крайней мере в аспекте прямого противопоставления государства и рынка.

Ортодоксальный неоклассический (неолиберальный) подход к государству как основному источнику экономической нестабильности становится все более экзотическим и в англо-американской, и в европейской исследовательской традициях. Это не означает, естественно, что кейнсианские, дирижистские и регулятивные концепции роли государства в современной экономике вновь становятся доминирующими. Даже в контексте системного финансового кризиса 2008—2009 гг. и обсуждения необходимости новой модели регулирования во все-

---

<sup>11</sup> Vickers J., Yarrow G. Privatization: An Economic Analysis. Cambridge, MA: MIT Press, 1988; Bizaguet A. Le secteur public et les privatisations. P.: PUF, 1988. P. 75.

мирном масштабе не ставится вопрос о возврате к модели середины XX в. (регулирования производства). Тем не менее на волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярным не очевидный тезис (из-за системных рисков в самом государственном регулировании) о необходимости более активного вмешательства государства в экономику для преодоления рисков стихийного развития<sup>12</sup>.

В целом речь идет о *дальнейшем отказе от противопоставления государства и рынка в пользу более прагматичного подхода*, учитывающего несколько значимых новых моментов: утверждение об объективной *цикличности* уровня государственного (прямого и косвенного) вмешательства в экономику; переосмысление роли государства в качестве регулятора с учетом процесса *глобализации* современной экономики<sup>13</sup>; необходимость *оптимизации соотношения функций и имеющегося потенциала* государственного вмешательства в зависимости от реальных возможностей государства<sup>14</sup>. При этом дискуссия о границах деятельности рынков и государства не сводится к выявлению оптимальных функций последнего в сфере экономики. Каждая из таких функций, прежде всего в сферах производства «общественных благ» и НИОКР, должна быть оценена с точки зрения возможности ее реализации частным сектором, когда правительство лишь формирует необходимые стимулы и обеспечивает субсидии частному сектору.

В развитии современного государства возникает определенное противоречие между достаточными полномочиями общественных деятелей и гарантией, что эти представители будут ограничены в произвольном использовании своих полномочий в интересах привилегированного меньшинства. Очевидно, разрешение данного противоречия (при отсутствии унифицированных рецептов) лежит в сфере *развития политических институтов*. Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают, во-первых, когда политические институты предоставляют власть группам, которые заинтересованы в широко разветвленной системе инфорсmenta прав собственности, во-вторых, когда политические институты предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих и, в-третьих, когда не существует условий для извлечения значимой ренты от пребывания у власти<sup>15</sup>.

Во многих случаях масштабы хозяйственной неэффективности и расточительства многократно возрастают из-за олигополистических структур, формирующихся в политической сфере, и непрозрачности, закрытости процессов принятия решений в рамках разветвленной бюрократической системы. Дж. Стиглиц справедливо отмечает, что расширение сферы соперничества политических сил и переход к более

<sup>12</sup> См.: Мировой финансовый кризис: Исторические параллели и пути выхода / Под ред. Е. Гайдара, В. Мау. М.: Альпина Паблишерз, 2009. С. 12, 19.

<sup>13</sup> Это касается и негативных аспектов процесса глобализации, проявившихся, в частности, в мировых финансовых кризисах 1998 и 2008 гг., и «национальных» ответов на него, нашедших отражение, например, в современных концепциях экономического патриотизма.

<sup>14</sup> Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997 / Всемирный банк. 1997.

<sup>15</sup> См.: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth / Ph. Aghion, St. Durlauf (eds.). Amsterdam: North Holland, 2004.*



прозрачной деятельности правительственных учреждений могли бы существенно ограничить масштабы провалов государства, способствовать обузданию коррупции и внедрению более эффективных методов государственного управления<sup>16</sup>.

В любом случае можно согласиться с тезисом нынешних институционалистов, что важной практической проблемой является то, каким интересам государство окажет свою поддержку, а не противопоставление вмешательства государства его неучастию.

### **Государственный сектор и предпосылки «новой приватизационной политики»**

Более чем 20-летний опыт проведения политики разгосударствления в России и в ряде стран с переходной экономикой свидетельствует о сложности и длительности этого процесса<sup>17</sup>. Динамика разгосударствления в России в 2000-е годы характеризовалась двумя разнонаправленными тенденциями.

С одной стороны, с разной интенсивностью продолжился процесс приватизации. Российское правительство ежегодно утверждало обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУП и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах различной отраслевой принадлежности. В 2007—2010 гг. общее количество федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства сократилось примерно на 40%. (см. рис. 2) Однако этот тренд характерен преимущественно для федерального уровня. На региональном и местном уровнях изменение числа унитарных предприятий было разнонаправленным. Даже формальное сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне во многом связано с формированием «интегрированных структур» и госкорпораций.

После 2005 г. темпы приватизации пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006—2008 гг. (см. рис. 3). Возобновление позитивной динамики началось лишь в 2010 г., о чем свидетельствуют не только количественные показатели по объектам, но и бюджетные доходы. По данным Минэкономразвития РФ, сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества в 2010 г. составила 22,67 млрд руб.<sup>18</sup>, что многократно превысило поступления в федеральный бюджет от приватизации государственной собственности в 2008 г.

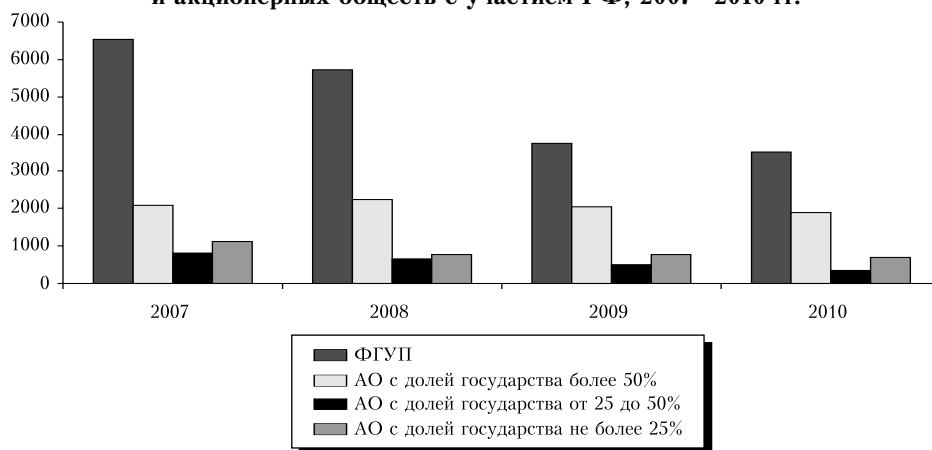
---

<sup>16</sup> См.: *Stiglitz J. Government Failure versus Market Failure: Principles of Regulation // IPD Working Paper. 2008.*

<sup>17</sup> О первых этапах приватизации в России см., в частности: *Радыгин А. Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994; Радыгин А. Д., Энтов Р. М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999; Radygin A. Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms // The Economics of Russian Transition / Y. Gaidar (ed.); foreword by S. Fischer. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. Ch. 14. P. 395—459.*

<sup>18</sup> По предварительным данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 г. ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)), совокупный объем доходов федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (включая земельные участки) составит 18,68 млрд руб.

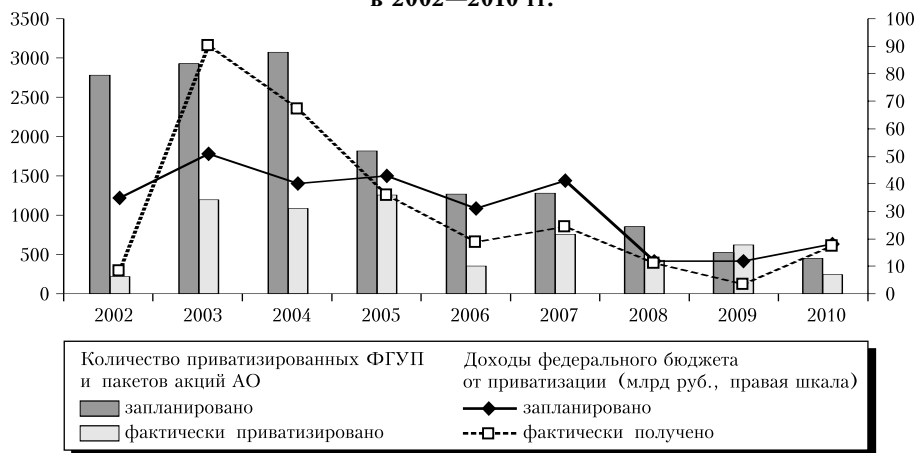
**Общее количество федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием РФ, 2007—2010 гг.**



Источник: по материалам Минэкономразвития РФ.

Рис. 2

**Динамика процесса приватизации федерального имущества в 2002—2010 гг.**



Источник: по материалам Минэкономразвития РФ.

Рис. 3

(7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.), обеспечив перевыполнение планового задания, чего не наблюдалось несколько лет подряд.

С другой стороны, по сравнению с 1990-ми годами возросло влияние государства. В 2000—2003 гг. его усилия преимущественно были направлены на оптимизацию прямого участия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992—1994 гг.) и денежной (1995—1999 гг.) приватизации. Последующие пять лет (2004—2008 гг.) характеризовались увеличением масштабов такого присутствия вследствие активизации деятельности компаний с долей государства в капитале, вставших на путь расширения масштабов и диверсификации своего бизнеса, участвуя в слияниях и поглощениях. В 2006—2007 гг. вновь активизировалась политика по укрупнению разрозненных ак-

тивов, оставшихся в собственности государства, в интегрированные структуры. Новым аспектом имущественной политики государства стало создание государственных корпораций, в числе которых появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

Расширение участия государства в экономике нашло отражение и в программных документах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (принята в 2008 г.) отмечается органичность государственного сектора для российской экономики и признается роль государственного предпринимательства. Однако в части управления государственной собственностью (отдельными категориями объектов) этот документ содержит в основном те же подходы, что и предыдущие правительственные программы 2000-х годов. Важным отличием можно считать обязательное соответствие состава государственного имущества не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в тех или иных секторах экономики.

Кризис 2008–2009 гг. в России формально не привел к прямому масштабному росту государственного сектора, поскольку приоритеты государства в антикризисной политике были ориентированы на минимизацию прямого расширения его участия в капитале проблемных частных компаний и банков. Больше того, официальные данные Росстата (не учитывающие пирамидальные владения в смешанном секторе) свидетельствуют о продолжающемся и в 2008–2010 гг. уменьшении доли госсектора в экономике. Тем не менее большинство экспертных оценок свидетельствует о росте прямого участия государства в экономике России вследствие как действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и проведения антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых им банков и структур, выступивших в качестве агентов государства при реализации антикризисных мероприятий.

По оценкам ЕБРР, к 2009 г. доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30 до 35%. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора представляются заниженными. По имеющейся оценке («Тройка Диалог», 2008), федеральные и региональные власти в конце 2007 г. контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила примерно 40–45%, а в 2009 г. этот показатель различными экспертами оценивался в пределах 50%.

Поворот к активной «структурной» приватизационной политике произошел в конце 2009 г., когда российская экономика начала выходить из острой фазы кризиса. В 2006–2008 гг. «типовыми» задачами приватизации были следующие: формирование доходов федерального бюджета, приватизация имущества, не задействованного в реализации государственных функций, акционирование унитарных предприятий. В сентябре–октябре 2009 г. в официальных выступлениях высших представителей Правительства РФ впервые было отмечено проведение «структурной» приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, на

развитие конкуренции в отраслях, на привлечение инвестиций в долгосрочное развитие компаний, повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.

Началом нового этапа приватизации можно признать утверждение Правительством РФ (30 ноября 2009 г.) очередного Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2012 годы. Отличительные особенности этого плана: определение в качестве приоритетной задачи привлечение внебюджетных инвестиций в развитие приватизируемых компаний; существенное расширение перечня секторов (отраслей), в рамках которых планируется приватизация; ориентация на приватизацию ряда крупнейших (бюджетообразующих) компаний. Это позволяет говорить о начале в России с 2010 г. политики «новой приватизации».

В целом можно выделить *две группы предпосылок в переходе к «новой приватизации»*. Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер и непосредственно не связанные с недавним экономическим кризисом:

- многогранность и противоречивость функций государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);
- слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства;
- активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе расширению непрофильных активов;
- объективные ограничения в повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора;
- множественность субъектов госсектора, недостаточные возможности государства по эффективному управлению и контролю над их деятельностью.

Однако радикальное изменение государственной приватизационной политики с 2010 г., акценты на ее структурной составляющей и разгосударствлении крупнейших компаний, отдельных секторов, по нашему мнению, в большей степени были обусловлены осознанием проблем, получивших особую значимость в связи с недавним кризисом (вторая группа предпосылок):

- расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период и чрезмерный уровень его прямого участия;
- риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов, риск усиления модели государственного капитализма;
- невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний госсектора, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;

— усилившиеся сомнения в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности, как следствие — необходимость ужесточить бюджетные ограничения (поиск дополнительных бюджетных доходов).

В целом на первый план «государственной повестки» ставятся вопросы обеспечения структурного эффекта от приватизации для развития российской экономики. По нашему мнению, в пользу структурной направленности приватизационной политики свидетельствуют не только официальные декларации, но и практические действия государства последних двух лет по изменению регулирования приватизации, радикальному сокращению перечня стратегических предприятий и обществ, планированию приватизации крупнейших компаний госсектора, совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

Во-первых, целый ряд существенных изменений и дополнений был внесен в законодательство о приватизации<sup>19</sup>:

- переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества, определение возможностей утверждения Правительством РФ прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет (ранее устанавливалось ежегодное формирование прогнозного плана) и дополнений приватизационных планов новыми субъектами;
- предоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, установленных законодательством о приватизации, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;

- определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;

- отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества, определяемой в соответствии с установленным Правительством РФ порядком минимальной цены, по которой возможно отчуждение этого имущества;

- упрощение условий приватизации не крупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации (определение возможности продажи государственного имущества в электронной форме; совершенствование ее процедуры посредством публичного предложения — «голландский аукцион»; уменьшение размера требуемого задатка для участия в аукционе или конкурсе);

- повышение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Во-вторых, в контексте расширения базы для приватизации следует упомянуть кардинальное сокращение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ<sup>20</sup>: число действующих организаций за 2010 г. сократилось более чем вдвое, примерно до 200. Рассматривая совокупность исключенных из перечня организаций в отраслевом разрезе, можно отметить, что существенная их часть (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

В-третьих, были разработаны планы приватизации на 2011—2015 гг.: пакетов акций 10 крупнейших российских компаний и банков, занимающих лидирующее положение в отраслях экономики (Роснефть, РусГидро, Федеральная сетевая компания ЕЭС, Совкомфлот, Сбербанк России, Банк ВТБ, Объединенная зерновая компа-

<sup>19</sup> Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О приватизации государственного и муниципального имущества“».

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». Заметим, что в соответствии с действующим законодательством о приватизации включение стратегических предприятий и акций стратегических акционерных обществ в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при их исключении из перечня стратегических предприятий и акционерных обществ.

ния, Росагролизинг, РЖД, Россельхозбанк)<sup>21</sup>. Приватизацию акций указанных компаний планируется осуществлять на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ, то есть по «индивидуальным» схемам. Было определено, что уменьшение государственного участия будет осуществляться посредством не только продажи части принадлежащих государству акций, но и проведения дополнительной эмиссии для привлечения инвестиций в интересах компаний.

В-четвертых, важно отметить активизацию процессов подготовки и проведения приватизации широкого круга менее крупных компаний и предприятий госсектора (наряду с разработкой планов и подготовкой к продаже пакетов акций крупнейших государственных компаний и банков). Так, кардинально был расширен Прогнозный план приватизации федерального имущества на 2010 г.: в него были включены порядка 500 организаций, в том числе свыше 200 ФГУП<sup>22</sup>. При этом следует особо отметить дополнение перечня рядом весьма крупных АО в сфере транспорта и транспортной инфраструктуры (морские и речные пароходства, порты, аэропорты).

Необходимо отметить, что и в 2011 г. сохраняется довольно высокая динамика действий в сфере государственной приватизационной политики. Можно отметить как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУП, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, законодательного расширения возможных форм трансформации унитарных предприятий.

Таким образом, формирование и реализация «новой приватизационной политики» в 2009–2010 гг., безусловно, были среди приоритетов государства. Однако, несмотря на положительные наработки, процесс этот весьма непростой и сопряжен с постоянным маневрированием и временными компромиссами. По нашему мнению, для формирования и реализации государственной приватизационной политики характерна особая роль политических решений, той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. Но политические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплиментарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) с позитивной повесткой в определении конкретных мер по реализации политических решений, соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

## **Группы интересов и основные риски**

В разработке идеологии «новой приватизации», на наш взгляд, условно можно выделить три разных, но не взаимоисключающих под-

---

<sup>21</sup> См. прежде всего Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., а также опубликованную Минэкономразвития России информацию о планируемых продажах акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 гг. ([www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123\\_08](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08)). В июле 2011 г. этот перечень был расширен.

<sup>22</sup> Изначально в Прогнозном плане приватизации на 2010 г. унитарные предприятия отсутствовали.

хода, так или иначе связанных с различными группами интересов при формировании соответствующей государственной политики.

*Первый* подход — «бюджетный» — предполагает использование приватизации прежде всего в качестве инструмента формирования дополнительных бюджетных доходов, а в конечном счете — обеспечения текущей и среднесрочной макроэкономической стабильности. При этом, впрочем, предусматривается существенное ограничение возможности использовать поступления из не возобновляемых источников, к которым относится и приватизация, на финансирование текущих расходов бюджета. Уменьшение в результате приватизации масштабов госсектора рассматривается в том числе как средство сокращения числа «реципиентов» государственной поддержки.

*Второй* подход — «структурный» — означает использование приватизации главным образом как инструмента повышения конкурентоспособности компаний — объектов приватизации, а также совершенствования структуры отдельных отраслей и сфер деятельности. При принятии решений о приватизации компаний ключевое значение имеют не фискальные интересы, а соображения целесообразности привлечения стратегических частных инвесторов, обеспечения притока инвестиций в деятельность компании (в том числе на основе дополнительной эмиссии акций, сокращающей долю государства в ее капитале), повышения уровня корпоративного управления, развития конкуренции, улучшения предпринимательского климата и т. п.

*Третий* подход — «отраслевой» — ориентирован прежде всего на обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, активизацию через прямое участие государства процессов модернизации отдельных секторов. Из этого, очевидно, следует необходимость сохранить (а в некоторых случаях усилить) прямое воздействие государства на развитие «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов. «Опорой» данного подхода служат крупные и сверхкрупные государственные компании. К базовым инструментам относятся: реализация крупных инвестиционных проектов и программ (по возможности, инновационного характера), создание подконтрольных государству (государственным компаниям) интегрированных структур и т. п.

Каждый подход имеет преимущества и в то же время сопряжен с определенными проблемами и рисками. Поэтому прогноз ожидаемых приватизационных доходов может существенно различаться в зависимости от уровня декларативности, выбранной доходной базы, а также статуса нормативно-правового документа и чаще всего носит условно оценочный характер (см. табл. 1).

Отдельной и крайне сложной проблемой в рамках «бюджетного» подхода является реалистичная оценка доступных источников финансирования амбициозных приватизационных планов. Если сразу абстрагироваться от любых вариантов, связанных с активностью крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Но здесь конкуренция национальных прави-

**Прогноз доходов от приватизации в 2011—2014 гг.**  
(оценки, млрд руб.)

	2011	2012	2013	2014
Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2011—2013 гг. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г.)*	6	5	5	–
Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (в ред. от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ)	–	–	–	–
Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.; на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.	298	276,1	309,4	300,0
Сводная бюджетная роспись на 2011 г. по статье «средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности» <sup>a</sup>	297,954	–	–	–
Администрация Президента РФ <sup>b</sup>	не менее 450	не менее 450	не менее 450	не менее 450
Правительство РФ <sup>c</sup>	около 500	–	–	–
Минэкономразвития РФ <sup>d</sup>	1000	1000	1000	1000

\* «Прогноз доходов от продажи федерального имущества может быть скорректирован в случае принятия Правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. В этом случае доходы от продажи федерального имущества в 2011—2013 гг. могут составить (с учетом рыночной конъюнктуры) около 1 трлн рублей» (Прайм-ТАСС. 2010. 6 дек.) Несмотря на внесение пяти дополнений в декабре 2010 — июле 2011 г. прогноз не менялся.

Источники: <sup>a</sup> Казначейство России ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)); <sup>b</sup> Московские новости. 2011. 11 июля; <sup>c</sup> Российская газета. 2011. 17 июня. [www.rg.ru/2011/06/17/privatizacia-site.html](http://www.rg.ru/2011/06/17/privatizacia-site.html); <sup>d</sup> Ведомости. 2011. 25 июля.

тельств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, в 2010—2011 гг. вновь стала исключительно высокой. При этом, по весьма жесткой оценке А. Л. Ведева, «когда мы говорим о перспективах приватизации, скажем, госкорпораций, госбанков, госсобственности, мы должны четко понимать, что внутренних ресурсов для приватизации у нас нет». Как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-задолжниками (нетто-задолженность корпораций составляет 15% валовых активов банковской системы, или примерно 10% ВВП)<sup>23</sup>.

Отсюда следует вывод о зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий.

<sup>23</sup> Стенограмма заседания экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация» 6 июля 2011 г. <http://2020strategy.ru/g15/news/32746132.html>.



Вместе с тем «бюджетный» подход не ориентирован на привлечение средств в развитие приватизируемых компаний и не требует обязательной передачи контроля над ними от государства к частным собственникам. Все это можно признать сильными сторонами «структурного» подхода, который, впрочем, характеризуется риском последующего вмешательства государства в деятельность приватизированных компаний, не гарантирует эффективного использования привлекаемых ими средств, а также ориентирован прежде всего на развитие наиболее «заметных» хозяйствующих субъектов. «Отраслевой» подход может использоваться для жесткой, относительно быстрой перестройки отдельных секторов, при формировании «национальных чемпионов». Однако наряду с этим он может привести к неконтролируемому разрастанию госсектора, ухудшению условий конкуренции и ограничению возможностей частной инициативы (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Основные преимущества и риски различных подходов к формированию государственной политики в рамках «новой приватизации»**

Подход	Преимущества	Проблемы и риски
«Бюджетный»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– снижение (либо полное отсутствие) барьеров для покупателей;</li> <li>– целесообразность предпродажной подготовки;</li> <li>– ориентация на приватизацию крупнейших компаний;</li> <li>– общее сокращение числа ГУП и ОАО с государственным участием</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– непринципиальность величины приватизируемых пакетов акций, возможность сохранения государственного контроля в крупных компаниях;</li> <li>– ориентация на продажу «беспроблемных» ликвидных активов;</li> <li>– ориентация на относительно близкую перспективу</li> </ul>
«Структурный»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– усиление инвестиционной направленности использования средств от приватизации;</li> <li>– ориентация на привлечение стратегических инвесторов;</li> <li>– реальное сокращение доли госсектора в экономике</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– неясность взаимных обязательств на перспективу;</li> <li>– проблемы выбора эффективных стратегических инвесторов;</li> <li>– ориентация на развитие, главным образом, крупных и сверхкрупных компаний;</li> <li>– проблемы эффективного использования привлеченных компаниями внебюджетных средств</li> </ul>
«Отраслевой»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– развитие и опережающая модернизация крупнейших компаний госсектора;</li> <li>– повышение привлекательности крупных госкомпаний для потенциальных инвесторов;</li> <li>– обеспечение социальной стабильности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– слабая мотивация к развитию секторального регулирования;</li> <li>– сохранение (увеличение) прямого участия государства в экономике;</li> <li>– риск неконтролируемого «разрастания» компаний с государственным участием и ухудшения условий для конкуренции;</li> <li>– риски «непрозрачных обменов», «административного торга»</li> </ul>

Конкуренция за влияние между выделенными «группами интересов» приводит к ряду последствий.

*Первое* — определенная периодичность в усилении (или ослаблении) влияния «групп интересов» на принимаемые решения в сфере приватизации. Приоритет того или иного подхода зависит от обеспечения сбалансированности бюджета, возникновения существенных проблем на отдельных «социально чувствительных» рынках. Так, именно в период обсуждения параметров проекта бюджета (май—июнь) отчетливо проявляется линия на повышение роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета, а когда возникают недостатки в ре-

гулировании определенных рынков, усиливается аргументация о необходимости сохранения прямого участия государства в соответствующих крупных компаниях для компенсации провалов рынка.

*Второе последствие* — компромисс принятых решений, неполнота и противоречивость реализуемых мер. Приведем лишь несколько недавних (2010—2011 гг.) примеров:

— позитивное решение о расширении представительства независимых директоров в компаниях с государственным участием не дополнено мерами по повышению роли и ответственности советов директоров, изменению порядка назначения в них высших менеджеров;

— возможность привлечения инвестиций в развитие предприятия в ходе приватизации (точнее, разгосударствления) существует для узкого круга сверхкрупных компаний на основе индивидуальных решений, для других соответствующие инструменты (способы приватизации) не развиты;

— отказ от использования в качестве организационно-правовой формы государственных корпораций сопровождается постановкой задачи по проработке новой формы «юридического лица публичного права»<sup>24</sup>;

— при общей ориентации на сокращение использования института унитарных предприятий не предпринимаются усилия по определению инструментов прозрачного финансирования решения публичных задач (функций) через компании, в том числе частного сектора.

*Третье последствие* — преимущественно скрытый характер лоббирования интересов в рамках приватизации, расширенные возможности принятия индивидуальных решений при нечеткости нормативных рамок, неразвитость официальной аргументации принятых решений. Мы полагаем, что некоторая «размытость» условий приватизации, особенно крупных компаний, — это в известной мере оправданные издержки, обусловленные стремлением изменить в разумные сроки ситуацию при наличии высоких административных барьеров в согласовании между «группами интересов» четких норм и правил приватизации. Но это же усиливает «соперничество» различных подходов к приватизации и ведет к снижению предсказуемости ее условий на уровне каждой отдельной крупной компании с государственным участием.

Применительно к перспективам приватизации, обеспечению эффективности социально-экономического развития с учетом значимости ряда принятых политических решений (обеспечение структурного эффекта, ограничение прямого представительства отраслевых министерств в управлении компаниями, определение возможности отказа государства от контрольных пакетов акций в ряде крупнейших компаний) следует обозначить некоторые *существенные риски*.

*Первый из них* — расширение государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов. По нашему мнению, масштабы разгосударствления, с одной стороны, и процесса консолидации активов в отдельных крупных компаниях (банках)

<sup>24</sup> См.: План-график мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденный Председателем Правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793п-П13.

с государственным участием, их «разрастания» в конкурентные сферы деятельности — с другой, могут оказаться сопоставимыми. Этот риск представляется наиболее актуальным в ближайшей перспективе.

*Второй риск* наиболее значим в среднесрочной и долгосрочной перспективе: *при недостаточности усилий по развитию отраслевого регулирования приватизация крупных компаний в последующем приведет к усилению неформального воздействия на них со стороны государства.* Это объясняется тем, что при неразвитости регулирования в отдельных секторах, ранее «компенсировавшегося» прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями, с выходом государства из такого управления ему потребуются иные инструменты для решения общественно значимых задач. Главная проблема здесь — еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале. Кроме того, запаздывающий характер «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата может ограничить позитивный структурный эффект от приватизации.

*Третий риск* — *нечеткость условий и критериев приватизации крупных компаний с привлечением в их развитие инвестиций, возможные расхождения в представлениях государства и собственников таких компаний о взаимных обязательствах.* Это ведет к усилению давления сторон друг на друга в различных формах, расширению возможностей политиков апеллировать к той части общества, которая традиционно отмечает «несправедливость» и «дешевизну» приватизации.

*Четвертый риск* связан с тем, что *качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью* (имеются в виду унитарные предприятия и акционерные участия) *достигло, по всей видимости, объективного предела.* Риск консервации сложившейся модели управления остается весьма высоким, что может привести к паллиативности и снижению эффективности любых мер по дальнейшему разгосударствлению.

### **«Новое измерение» разгосударствления**

В ближайшие годы политика в сфере управления государственной собственностью и приватизации должна перейти в «новое измерение». При этом следует учитывать *несколько значимых подходов.*

*«Градуалистский».* Сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют реализовать аналог ускоренной «массовой» приватизации. Разгосударствление необходимо проводить на основе принципа «управляемой равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и разделения на этапы. Излишний радикализм подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери.

*«Мультисекторный».* Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления.

«*Модель стратегического ядра*». Не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но правомерны аргументы в пользу постепенного снижения порогов контроля, создания равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления.

«*Структурный*». Маловероятно достижение экономического эффекта приватизации (эффективного собственника) без модернизации сектора, которая не реальна при доминировании государства (без увеличения сегмента частной собственности), равно как бесполезно расширение частного сектора без изменения качества институциональной среды.

«*Прагматичный*» подход означает определение стратегического ядра экономики (стратегические, системообразующие предприятия), приоритет «глубокой» приватизации крупных компаний, избавление от анахроничных и паллиативных организационно-правовых форм и неликвидов, модернизацию сложившейся системы управления государственной собственностью.

На наш взгляд, общими *принципами долгосрочной государственной политики* по управлению государственной собственностью и приватизации должны стать:

— «презумпция полезности» приватизации; принцип, согласно которому за исключением заявленного узкого круга компаний все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании могут стать объектом приватизации;

— «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;

— сохранение существующих социальных обязательств и (или) прямое сокращение функций общественного сектора;

— развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по приватизации и расширение институционально-экономических предпосылок для нее;

— любые шаги, прямо или косвенно повышающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, должны быть исключительными, достаточно обоснованными и четко согласованными;

— компании под контролем государства, с одной стороны, не должны входить в сферы деятельности сектора с частной предпринимательской инициативой, с условиями для конкуренции, а с другой — формировать барьеры для входа новых компаний на «свои» рынки;

— приоритет в обеспечении структурных эффектов для экономического развития от приватизации;

— принцип «разумной настойчивости», последовательности и «градуализма», ограничение рисков;

— прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;

— формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с го-

сударством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

С позиции общих приоритетных целей государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации целесообразно выделить *два этапа*: 2012–2015 гг. и 2016–2020 гг. Различия между ними обусловлены комплексом решаемых задач, уровнем ожидаемых рисков и необходимостью проведения целого ряда подготовительных мероприятий.

*На первом этапе* приоритетами должны стать реализация текущих планов, минимум радикальных решений, «чистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа. Уровень возможных рисков можно оценить как минимальный. В частности, в рамках этого этапа целесообразно предусмотреть:

- реализацию намеченных планов по сокращению государственного участия в крупнейших и крупных компаниях;

- ограничения для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний, консолидации активов в рамках госкомпаний;

- увеличение числа крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75% + 1 акция);

- существенное повышение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров; мотивация для менеджеров и их подотчетность советам директоров и др.);

- сокращение количества субъектов государственной собственности путем ликвидации большого числа ФГУП, прекративших свою деятельность;

- приватизацию «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью);

- реализацию комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе;

- определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровнях;

- политику «малых дел» (публичность отчетов о приватизации и измерение социально-экономической роли госсектора; учет и регистрация всех активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием и т. п.);

- формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

*На втором этапе* следует предусмотреть радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, что означает и повышенные многоплановые риски. На этом этапе возможна реализация следующих ключевых мер:

- «углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций);

- сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии;

— реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур;

— реорганизация государственных корпораций (часть прекращает деятельность; другая часть после преобразования в ОАО подлежит в той или иной степени приватизации);

— преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов — в зависимости от характера и масштабов основной деятельности в ОАО (типовая схема), в казенные предприятия, в некоммерческие организации, в государственные учреждения;

— приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости до уровня блокирующего пакета акций).

Рассмотренные этапы можно отождествить с двумя различными (по степени радикализма) *сценариями государственной политики* в сфере приватизации и управления государственной собственностью. С некоторой долей условности первый сценарий (инерционный) предполагает экстраполяцию на период 2012—2020 гг. задач первого этапа. Второй сценарий (радикальный) предусматривает полноценную реализацию ключевых мер первого и второго этапов в течение 2012—2020 гг.

Это предполагает развитие существующих механизмов и реализацию широкого комплекса мер, которые формируют шесть *наиболее значимых функциональных направлений государственной политики* в сфере управления государственной собственностью и приватизации.

1. Ограничение рисков «разрастания» государственного сектора в экономике, повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности.

2. Обеспечение устойчивости и плановости сокращения прямого участия государства в экономике.

3. Получение структурного эффекта от приватизации: «глубина» приватизации крупных компаний, модернизация сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием, улучшение условий участия в приватизации иностранных инвесторов, привлечение эффективных собственников и развитие конкурентной среды.

4. Институциональная оптимизация госсектора: сокращение числа субъектов госсобственности, ликвидация и санация неэффективных предприятий госсектора.

5. Повышение эффективности деятельности «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровня необходимого прямого государственного участия.

6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

В рамках каждого из перечисленных направлений существует широкий спектр возможных новаций и прикладных мер с возможной вариацией по степени радикализма. Не ставя перед собой цель подробного анализа, приведем лишь несколько примеров (см. табл. 3).

Насколько реально «новое измерение» приватизационной политики, покажет время. Действия государства могут привести как к усилению, так и ограничению рассмотренных выше рисков. Однако

**Новые акценты в государственной политике  
по управлению государственной собственностью  
и приватизации: некоторые возможные новации**

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ	«Заявительный принцип» — формирование приватизационных планов также по предложениям бизнеса, потенциальных инвесторов в сочетании с принципом для ФОИВ «приватизируй или публично объясняй»
Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений	Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации) Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн МРОТ)
Унитарные предприятия	Один возможный вариант преобразования — в ОАО со 100%-ным государственным участием	Множественность вариантов преобразования: — в ОАО со 100%-ным государственным пакетом, в ООО, в государственное учреждение, в некоммерческую организацию
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельные процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные государственные интересы — краткосрочные коммерческие интересы) с наделением совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние — независимость — информированность»
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
Назначение топ-менеджеров в компании с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход — оценка числа субъектов госсобственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, доле участия государства, отраслям)	Экономический подход — оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т. п.)

по-прежнему крайне важен один из основных уроков 1990—2000-х годов: приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от качества и скорости реализации всей совокупности направлений социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»).