## А. Некипелов

# О политике в отношении государственных активов в процессе рыночной трансформации: опыт и уроки России

## 1. Функции предприятий с государственным участием в рыночной экономике

Фирмы, полностью или частично принадлежащие государству, действуют не только в странах, находящихся в процессе формирования современной рыночной экономики, но и в государствах, где такая экономическая система давно утвердилась. Однако задачи, которые ставятся перед предприятиями с государственным участием в капитале, в этих двух случаях существенно различаются. Соответственно, во многом не совпадает и затрагивающая их функционирование экономическая политика.

### 1.1. В случае стран с развитой рыночной экономикой

В странах с развитой рыночной экономикой в качестве основания для создания предприятия с государственным капиталом рассматривается ситуация, когда связанные с его функционированием социальные выгоды оцениваются выше частных. Такое положение дел характерно для естественно-монопольных отраслей, а также производств, являющихся приоритетными в соответствии с установками промышленной или социальной политики. Во всех подобных случаях кривая общественного спроса лежит выше кривой рыночного спроса, в силу чего оптимальный масштаб выпуска, с точки зрения социума, должен превышать величину выпуска, отвечающую условиям рыночного равновесия.

Национализированные фирмы в рыночной экономике должны действовать на принципах, соответствующих ее природе. Это значит, что они продают свою продукцию на рынке и там же приобретают необходимые для них факторы производства, принимают необходимые инвестиционные решения. В то же время их функционирование, в отличие от частных компаний, должно быть подчинено задаче максимизации социальной выгоды. Перед государством стоит задача, с одной стороны, создать необходимые для этого условия, а, с другой, именно под этим углом зрения оценивать результаты их деятельности. Большой вклад в разработку принципов, на которых должно основываться функционирование национализированных производств, внес известный английский экономист Р. Лэйард[[1]](#footnote-1). Многие из них были опробованы в Великобритании в 60 – 70 – ых годах XX века.

Было признано, что, как и частные акционерные компании, фирмы, капитал которых принадлежит государству, должны управляться не чиновниками, а советами директоров. Ориентация на Парето-эффективные решения требует установления цен на продукцию принадлежащих государству фирм на основе предельных социальных издержек, учитывающих побочные эффекты самого разного рода, и готовности государства покрывать возможные убытки при помощи субсидий.

Особо тонкие вопросы возникают в связи с оценкой эффективности инвестиционных решений государственными компаниями. Общий принцип остается тем же, что и в частном секторе: дисконтированная сумма будущих выгод должна быть не ниже первоначальных инвестиционных издержек. Главные сложности возникают в связи с определением того, как следует оценивать величину инвестиций, будущие выгоды и сам дисконт в условиях, когда речь идет о максимизации социальных выгод, а не экономической прибыли[[2]](#footnote-2).

Буквальная реализация этих принципов сталкнулась с серьезными трудностями. Невозможным оказывается точное определение положения кривых предельных социальных выгод и издержек, поэтому на практике действовать приходится «ощупью». Установление цен на продукцию естественных монополий на основе предельных издержек требует предоставления субсидий. Мобилизация необходимых для этого средств связана с повышением налогового бремени, что, в свою очередь, приводит в большинстве случаев к усилению искажений в размещении ресурсов. Возник вопрос: перевешивают ли выгоды для общества от ценообразования на основе предельных социальных издержек потери от нарастающих деформаций в аллокации ресурсов? Наконец, появились опасения в отношении распространения на предприятиях госсектора оппортунистического поведения, состоящего в нежелании бороться за снижение затрат из-за уверенности, что все убытки будут покрыты государством.

Осознание этих проблем имело два последствия. С одной стороны, волна национализации, охватившая страны Западной Европы в 60 - 70-ых годах, сменилась волной приватизации государственных фирм. При этом весьма широкое распространение получила точка зрения, в соответствии с которой основанные на частной собственности фирмы более эффективно используют ресурсы, чем государственные предприятия[[3]](#footnote-3). С другой стороны, изменения претерпело отношение к принципам функционирования остающихся в собственности государства предприятий. На место стремления добиться социального оптимума пришел подход с позиций «второго наилучшего выбора». Так, в Великобритании с 1978 г. ценообразование на продукцию государственных предприятий стало строиться на основе средних издержек, были введены предельные объемы субсидирования по национализированным отраслям, начали устанавливаться задания по плановой прибыли (или убыткам). На действующих государственных предприятиях был введен норматив минимальной отдачи на активы в размере $5$ процентов.

### 1.2. В случае стран, переходящих к рыночной экономике

Проблема управления государственными активами приобрела принципиально новое звучание в условиях перехода к рынку плановых социалистических экономик, в которых государственная форма собственности занимала господствующее положение. Здесь основная задача, стоявшая перед соответствующими странами, состояла не в противодействии «провалам рынка», а в **создании условий для нормального действия рыночного механизма**. Судьба государственных активов - как с точки зрения механизма их функционирования, так и места в формирующейся рыночной экономике - превратилась в ключевую системную проблему трансформационного периода.

## 2. Опыт постсоциалистической трансформации в сфере отношений собственности

Практически все постсоциалистические государства пошли по пути целенаправленной приватизации государственных активов, хотя формы, в которых осуществлялся этот процесс, были весьма разнообразными. В идейном отношении ключевое значение имело соображение, в соответствии с которым подлинная рыночная экономика возможна только в условиях частной собственности. В практическом плане ограниченные результаты, которые давал в социалистический период опыт развития хозрасчета в Советском Союзе и даже далеко идущие рыночные эксперименты в ряде других социалистических государств (Югославия, Венгрия, Польша), укрепляли уверенность в справедливости такого подхода.

Однако сразу же выяснилась нетривиальность проблемы перехода от общественной к частной собственности. Возможность продажи государственных активов частным лицам ограничивалась отсутствием, с одной стороны, необходимых денежных ресурсов у населения, а, с другой, - рыночных цен на активы. В этих условиях в процессе приватизации использовались как ваучерные схемы распределения государственного имущества между членами общества, так и продажа госактивов отечественным и иностранным инвесторам. При этом в ряде постсоциалистических государств, в первую очередь в России, политические задачи (предотвращение возможностей реставрации прежнего режима) доминировали над соображениями экономической целесообразности и социальной справедливости.

С невозможностью быстрой приватизации всего государственного имущества связано сохранение до настоящего времени в постсоциалистических странах весьма значительных по объему активов, принадлежащих государству. Таким образом, весь этот период оставалась актуальной проблема управления имуществом, остающимся в собственности государства. Осознание российским руководством ее значимости пришло далеко не сразу. В течение большей части 90-х годов XX века функционирование предприятий, находившихся в собственности государства, было пущено в Российской Федерации на самотек. Результатом фактического отстранения государства от выполнения функций собственника стала глубокая деформация всей хозяйственной системы: экономика была почти парализована кризисом неплатежей, коммерчески эффективным оказался не нормальный инвестиционный процесс, а псевдоэкономическая деятельность, нацеленная на растаскивание оказавшихся «бесхозными» государственных активов[[4]](#footnote-4). Крах возникшей таким образом мутантной экономики произошел в августе 1998 года.

Из этого печального опыта были извлечены определенные уроки, и государство стало налаживать управление сохраняющимися у него производственными активами. В основном эта деятельность шла по линии административного ужесточения контроля над деятельностью государственных унитарных и казенных предприятий, акционерных обществ с доминирующим государственным участием. Принятые меры внесли существенный вклад в рационализацию всей экономической системы, обеспечили расчистку рыночного пространства от системных неплатежей, сделали экономику восприимчивой к стандартным мерам макроэкономической политики.

Завершение в общих чертах становления рыночной экономики и переход ее в «нулевых годах» XXI века в режим роста способствовали смене акцентов в отношении к проблеме государственных активов: центральной объявляется задача формирования отношений собственности, обеспечивающих эффективное функционирование экономики. Особое внимание привлекает к себе вопрос о конфликте интересов, который возникает у исполнительной власти в случае одновременного выполнения ею функций собственника и регулятора экономической деятельности.

В этом контексте приватизация по-прежнему продолжает рассматриваться как магистральное направление, а система «государственного капитализма» как исторически обреченная на исчезновение. Однако все больший упор делается на поиск «эффективного собственника», внедрение процедур, гарантирующих продажу государственных активов по рыночным ценам. Существенно большее внимание начинает уделяться социально-политическим аспектам приватизации.

Изменения коснулись и механизмов управления активами, остающимися в распоряжении государства. Был сделан вывод о нецелесообразности сохранения такой формы, как государственные унитарные предприятия. В его основе – постепенно сформировавшаяся убежденность в том, что режим так называемого «хозяйственного ведения» не обеспечивает должным образом прав собственника – государства – в функционировании принадлежащего ему предприятия.

Для смягчения конфликта между функциями исполнительной власти как регулятора и собственника из состава советов директоров корпораций с государственным участием были выведены высокопоставленные госслужащие. Из соображений борьбы с «государственным капитализмом» на фирмы со значительной долей государственного капитала и их дочерние компании накладываются ограничения по приобретению акций других компаний с государственным участием[[5]](#footnote-5). Часть этих мер была впоследствии фактически признана неудачной: в советах директоров компаний с государственным участием место представителей государства вновь заняли высокопоставленные сотрудники исполнительной власти.

## 3. Возможности оптимизации политики в области прав собственности[[6]](#footnote-6)

Несмотря на довольно внушительный прогресс в политике, затрагивающей права собственности, остаются значительные возможности для ее совершенствования. Речь идет об определении более ясных границ, в рамках которых целесообразно сохранение государственных активов, формах управления ими, оснований и способов проведения классической приватизации.

### 3.1. Совершенствование управления активами, остающимися в собственности государства

Всю совокупность государственных активов имеет смысл разделить на две части: те активы, которые призваны обеспечивать реализацию стратегических интересов страны, а также активы, которые, оставаясь в публичной собственности, могут функционировать в том же режиме, что и компании, основанные на частной собственности.

#### 3.1.1. Управление активами, в отношении которых функции собственника выполняет исполнительная власть

Сохранение за исполнительной властью функций собственника производственных активов оправданно в тех случаях, когда последние имеют стратегическое значение для экономики страны. Понятно, что таких предприятий должно быть ограниченное число. При этом важно, чтобы задачи, решение которых государство связывает с их сохранением, не могли быть столь же эффективно решены иным образом (например, при помощи классических мер промышленной и социальной политики). Конечно, конфликт интересов исполнительной власти как регулятора и собственника здесь сохраняется, но государство исходит из того, что важность решаемой задачи перевешивает связанные с ним проблемы.

В таких случаях очень важно, чтобы соответствующее решение исполнительной власти было хорошо обосновано и абсолютно прозрачно для общества. Необходимо также принять должные меры по обеспечению цивилизованным образом интересов исполнительной власти в советах директоров таких акционерных компаний.

Ключевая фигура здесь - поверенный государства, а не независимый директор. Предназначение последнего в соответствии с современной корпоративной практикой заключается не в управлении чужим капиталом, а общественном контроле над тем, как этот капитал управляется. Поэтому важнейшая практическая задача состоит в скорейшем наполнении реальным содержанием статуса государственного поверенного. Он должен иметь возможность оперативно получать информацию от соответствующих органов власти, принимать участие в обсуждении с ними того, какие действия фирмы отвечают интересам государства. Немаловажно также предусмотреть меры, направленные на обеспечение возможностей советов директоров компаний с государственным участием эффективно выполнять свои функции (в частности, создание компактных аппаратов советов директоров, не зависимых от менеджмента).

Финансовая деятельность фирм, остающихся в подчинении исполнительной власти, должна весьма строго контролироваться. Подобно изложенному выше порядку, действующему в странах с развитой рыночной экономикой, имеет смысл осуществлять ценообразование на их продукцию на основе средних издержек, а также вводить норматив минимальной отдачи на используемые ими активы. В случаях, когда предприятие объективно не может функционировать в режиме самоокупаемости, необходимо устанавливать предельные объемы государственного субсидирования.

#### 3.1.2. Квазиприватизация

Как уже отмечалось выше, в силу исторических причин в постсоциалистических странах сектор государственных предприятий в течение длительного времени может включать в себя значительно большее количество предприятий, чем то, которое необходимо для решения стратегических задач. Это наводит на мысль о том, что многие из предприятий с государственным участием следовало бы переведести в сугубо коммерческий режим функционирования, ничем не отличающийся от режима, в котором действуют частные фирмы. Ниже излагается подход, позволяющий решить эту задачу без проведения немедленной приватизации соответствующих активов и обладающий по сравнению с ней целым рядом важных преимуществ.

Этот подход предполагает преодоление конфликта интересов «государства-регулятора» и «государства-собственника» при помощи преобразований внутри государственного сектора, направленных на институциональное разделение этих функций. Функции регулятора должны, естественно, остаться за правительством. Что касается функций собственника, то их следует сосредоточить в полностью принадлежащей государству холдинговой структуре, выведя ее из непосредственного подчинения исполнительной власти (своеобразное экономическое разделение властей, аналогичное существующему в большинстве стран отделению денежных властей от исполнительной власти).

В собственность этой компании должны передаваться принадлежащие государству акции тех фирм, против функционирования которых в чисто коммерческом режиме нет противопоказаний[[7]](#footnote-7). Задача холдинга будет состоять в максимизации чистой стоимости своих активов на долгосрочную перспективу. С этой целью он должен направлять представителей в составы советов директоров компаний, в которых ему принадлежат крупные пакеты акций, и ориентировать их исключительно на достижение соответствующими фирмами наилучших в коммерческом отношении результатов (максимизацию экономической прибыли). Холдинговая компания должна быть вольна в продаже и приобретении активов как средствах повышения своей чистой стоимости. Благодаря этому процесс приватизации становится рутинным элементом управления активами, а потому лишается социальной конфликтности.

На фирмы, в капитале которых будет представлена холдинговая компания, должны, разумеется, распространяться общие для всей экономики нормы регулирования (включая антимонопольное регулирование). Поэтому они не могут представлять никакой угрозы для конкурентной среды.

Специального рассмотрения заслуживает вопрос о целесообразности передачи принадлежащих государству природных ресурсов (земли, недр) в управление особой государственной компании, функционирующей в коммерческом режиме. Основание для такой постановки вопроса заключается в том, что природная рента, сопутствующая собственности на землю и недра, является одним из факторных доходов, формирование которых в обычных условиях осуществляется рынком. Можно ожидать, что уход от универсальной налоговой формы в пользу селективной рентной позволил бы на основе применения конкурентных процедур точнее учитывать специфические характеристики отдельных участков земли и недр. Специальная компания, отличная от упомянутого выше холдинга, была бы нужна в данном случае только потому, что ей пришлось бы оперировать с активами, которые государство готово предоставлять предпринимательскому сектору исключительно на основе аренды.

### 3.2. Классическая приватизация

Как отмечалось выше, приверженность исполнительной власти «приватизационной идеологии» зиждется на вере в то, что «уход государства из экономики» автоматически приведет к повышению эффективности, усилению конкуренции и росту инвестиционной привлекательности российской экономики. Но эта вера носит иррациональный характер. Чудодейственная мощь передачи государственных активов в частные руки не подтверждается имеющимся мировым опытом. В нашем случае ситуация усугубляется тем, что современный крупный российский бизнес в своей массе отличается далеко не совершенным состоянием системы корпоративного управления, гипертрофированным превалированием текущих интересов над стратегическими, неутолимым стремлением к применению находящихся на грани и за гранью закона схем по минимизации налогов. Не случайно, после объявления планов правительства по избавлению от принадлежащих ему активов международное агентство Фитч сделало заявление, что в случае приватизации российских компаний с госучастием их рейтинг упадет.

Наконец, возникает вопрос: если, как нередко утверждается, исполнительная власть, в принципе, является плохим менеджером, то откуда возникает уверенность, что продажа государственных активов будет содействовать усилению конкурентной среды, а не близких к тем или иным представителям власти бизнес-групп?

И, тем не менее, полностью исключать целесообразность приватизации исполнительной властью некоторых государственных активов не следует. Вполне эффективным может быть механизм, при котором исполнительная власть продает на рынке подготовленный ею к функционированию в коммерческом режиме объект инфраструктуры, а вырученные средства инвестирует в создание нового инфраструктурного объекта («револьверные инвестиции»). Нельзя исключать также целесообразности в отдельных случаях мобилизации исполнительной властью за счет продажи принадлежащих ей активов денежных средств для финансирования из госбюджета разовых проектов, имеющих большое значение. Но в любом случае необходимо наличие полной ясности для общества, почему исполнительная власть прибегает к данной мере, как она будет реализована и на какие цели будут использованы полученные средства. Сама процедура приватизации должна быть строго формализована.

Принципиально важно обеспечить условия для того, чтобы продажа государственного имущества была коммерчески эффективной. Важно иметь в виду, что это требование не сводится к необходимости продажи имущества по его текущей рыночной цене. Эффективный собственник принимает подобные решения на основе сопоставления текущей рыночной стоимости имущества с суммарным дисконтированным потоком возможных доходов от него в будущем. Поэтому, если текущая рыночная цена в силу сложившейся конъюнктуры покрывает издержки предприятия, но не обеспечивает соблюдение этого условия, то соответствующий актив выгоднее держать у себя до лучших времен. Применение такого подхода, естественно, предполагает, что исполнительная власть устанавливает (и периодически пересматривает в соответствии с изменяющейся сравнительной остротой ее текущих и будущих потребностей в средствах) специальный коэффициент (процентную ставку) для дисконтирования доходов, получаемых от компаний с государственным участием.

Не менее важным является вопрос о том, как исполнительная власть собирается использовать доходы от продажи государственных активов. Понятно, что единовременная выручка плохо подходит для покрытия регулярных («длящихся») бюджетных обязательств. Следовательно, с самого начала следует ориентироваться на то, что эти средства будут направляться либо на реализацию разовых бюджетных проектов, либо на инвестирование (например, через специальный или существующие фонды) с целью получения доходов для регулярного пополнения бюджета. В последнем случае результатом приватизации становится замена одних государственных активов на другие: ведь продажа представляет собой не уничтожение актива, а изменение формы его существования.

1. Layard, R. Cost and Benefit Analysis. Penguin, 1972 [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Некипелов, А. Общая теория рыночной экономики. М. Магистр, 2017. СС. 748 - 749 [↑](#footnote-ref-2)
3. Эта позиция вызывает большие сомнения как с теоретической, так и с фактической точки зрения. Убедительные аргументы на этот счет приводятся в: Полтерович, В. Приватизация и рациональная структура собственности. Часть 2. Рационализация структуры собственности. «[Экономическая наука современной России](http://istina.msu.ru/journals/97447/)». Том 1, № 60. СС. 7-24 [↑](#footnote-ref-3)
4. О системных последствиях отсутствия контроля над собственными активами со стороны государства см.: Nekipelov, A. The Nature of Russia’s Economic Catastrophe - An Alternative Diagnosis. “Transition. The newsletter about reforming economies”. The World Bank. 1998, #5. PP. 5 -12; Некипелов, А. Становление рыночной экономики в России. В: Сапир, Ж., Ивантер, В., Некипелов, А., Кувалин, Д. Российская трансформация: 20 лет спустя. М. Магистр, 2013 [↑](#footnote-ref-4)
5. Даже в качестве паллиатива эти меры, вряд ли, можно признать удачными. Простое устранение полномочных представителей исполнительной власти из советов директоров наносит значительный ущерб системе корпоративного управления в соответствующих компаниях, так как серьезно затрудняет участие крупного собственника капитала в принятии фирмами ключевых решений. Что касается вводимых ограничений на поведение фирм с государственным участием, то они весьма сомнительны с правовой точки зрения. В соответствии с российским (и не только российским) законодательством имущество акционерного общества принадлежит на праве собственности ему самому, а не его акционерам (ст. 66 п.1 ГК РФ). Поэтому характеристика компаний с государственным участием как «государственных компаний» представляется неправомерной, равно как и введение в отношении таких компаний специальных ограничений.

 [↑](#footnote-ref-5)
6. Здесь конкретизируются предложения, подготовленные автором и содержащиеся в докладе РАН «[Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике». Под ред академиков А.Д.Некипелова, Ивантера В.В., Глазьева С.Ю](https://istina.msu.ru/publications/book/6307847/) (2013, www.ras.ru) [↑](#footnote-ref-6)
7. В этом смысле передача принадлежащих государству акций в собственность рассматриваемой холдинговой компании решает ту же задачу, что и их продажа исполнительной властью частным инвесторам (приватизация). Именно поэтому мы и определили суть этого подхода как квазиприватизацию. [↑](#footnote-ref-7)