

БОЛЬШАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

А. М. Ахатова¹, Т. Ю. Лушникова²

¹Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Челябинск, Россия

²Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Отражён процесс формирования отношения собственности на основе приватизации. Приватизация как способ управления собственностью рассматривается через призму целей, задач и критериев преобразования отношений присвоения. Критерии экономической и социальной эффективности являются основными в процессе реализации приватизации публичного сектора экономики. На основе данных критериев раскрываются особенности механизма проведения преобразований в системе хозяйствования. В статье анализируются два этапа приватизации в нашей стране: ваучерный и современный этап большой приватизации. Сравнительный анализ каждого из них позволяет выделить особенности проведения трансформации государственной собственности в начале проведения кардинальных политических и экономических реформ в России и сегодня, в современных условиях функционирования многообразия форм собственности. Сходство и различия в целях, задачах, методах, результатах проведения приватизации позволяют определить приоритеты государственной политике в сфере управления отношениями собственности на современном этапе. И в начале 1990-х гг., и сегодня реализуется стратегия большой приватизации, государство передаёт свои активы частному бизнесу, сокращая при этом и преобразовывая отношения присвоения в публичном секторе экономики. Но, несмотря на сходство стратегии, современный этап преобразований государственной собственности отличается по целям, задачам, методам, критериям осуществления передачи государственных активов в частные. Стратегия проведения приватизации может иметь общие черты, но механизмы её реализации различны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: ваучер, варианты льгот, приватизация, программа приватизации, способы приватизации, критерии, механизмы приватизации, этапы преобразований публичного сектора экономики, большая приватизация, государственная собственность.

LARGE-SCALE PRIVATIZATION: GOALS, OBJECTIVES, FEATURES OF THE IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN ECONOMY

A.M. Akhatova¹, T.Yu. Lushnikova²

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Chelyabinsk, Russia

²Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article reflects the process of formation of property relations on the basis of privatization. Privatization as a way to control property is seen through the prism of the goals, objectives and criteria of transformation of the relations of appropriation. The criteria of economic and social efficiency are the main in the process of privatization of the public sector of the economy. On the basis of these criteria the peculiarities of the mechanism of transformation in the system of management are revealed. The article analyzes two stages of privatization in our country: voucher and modern stage of big privatization. The comparative analysis of each of them allows to distinguish features of carrying out transformation of state property at the beginning of carrying out cardinal political and economic reforms in Russia and today, in modern conditions of functioning of variety of forms of property. Similarity and differences in the goals, objectives, methods and results of privatization allow us to determine the priorities of state policy in the field of property management at the present stage. And in the early 90's and today the strategy of big privatization is being implemented, the state transfers its assets to private businesses, reducing and transforming the relationship of appropriation in the public sector of the economy. But despite the similarity of the strategy, the current stage of transformation of state property differs in objectives, tasks, methods, criteria for the transfer of state assets to private ones. The strategy for privatization may have common features, but the mechanism for its implementation is different.

К e y w o r d s: voucher, variants of benefits, privatization, privatization program, methods of privatization, criteria, mechanisms of privatization, stages of transformation of the public sector of the economy, large privatization, state property.

Структурные преобразования отношений собственности находят своё выражение прежде всего в процессе приватизации. Приватизация, в каких бы масштабах она ни проводилась, означает радикальное изменение сложившейся системы отношений присвоения, их существенное видоизменение. Так, в конце декабря 2017 г. первым вице-премьером И. Шуваловым было объявлено об отсутствии у Правительства РФ задачи по большой приватизации государственных активов и необходимости определения для Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ новых ориентиров. Можно сказать, что начало проведения преобразований отношений публичного сектора экономики было положено.

В настоящее время обсуждается преобразование Федерального ведомства (агентства) по управлению государственным имуществом Российской Федерации в государственную корпорацию с частичным сокращением функций по управлению государственной собственностью. В рамках обсуждения возможного преобразования федерального агентства в государственную корпорацию предполагается оставить только управление активами, а прочие функции распределить между другими ведомствами. Так, планируется полномочия по работе с казной передать Федеральному казначейству РФ, по земельным отношениям — сосредоточить в Росреестре; главным стратегом проведения приватизации должно стать Министерство экономического развития России.

Нельзя не отметить, что аналогичные трансформации ведомств уже проводились в Российской Федерации. В 2003 г. Министерство путей сообщения (МПС) было преобразовано в ОАО «РЖД», которое получило функции по управлению железнодорожным транспортом. Остальные функции от МПС перешли к Министерству транспорта и Службе надзора в данной сфере.

По мнению некоторых экспертов в данной области, сегодня необходимо принимать меры по совершенствованию управления государственными активами, улучшать качество их управления.

Принимая во внимание возможность данных изменений, авторы статьи приняли решение рассмотреть исторические вопросы управления и распоряжения государственной собственностью: приватизации, аренды, разграничение форм собственности.

Выбор стратегии «большой» приватизации государственных активов сегодня предоставляет возможность сравнить политический курс трансформации государственной собствен-

сти в начале 1990-х гг., когда была определена соответствующая стратегия большой приватизации и выявить особенности механизма её реализации на современном этапе.

В 1992–1994 гг. в России проводилась ваучерная приватизация, которая рассматривалась как первый этап передачи государственной собственности в частные формы присвоения. Формы, цели, задачи приватизации были определены в специальных документах: государственные программы, принятые в 1992 и 1993 гг.

Приватизация данного периода означала переход собственности, а значит, и право управления приватизируемым предприятием из рук государства к отдельным гражданам, а также предприятиям, банкам и фирмам, представляющим негосударственный, частный сектор экономики [1].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178 под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается «возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее — федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц»¹.

Широкомасштабная приватизация государственной собственности начала 1990-х гг. являлась одной из основных составляющих программы экономических реформ правительства. Процесс приватизации был регламентирован законодательными и нормативно-правовыми актами:

- Законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»;
- Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР на 1992 г.;
- Указом Президента РФ № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»;
- Указом Президента РФ № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35155/ (Дата обращения 12.04.2017)

Государственной программой приватизации на 1992 г. в процессе согласования плана приватизации было предусмотрено 3 варианта льгот [2].

Для сравнения отметим, что упомянутым Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» было определено десять способов приватизации, в том числе и с учётом предоставления льгот при отчуждении недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства².

Решение о выборе льгот в 1992 г. принималось на общем собрании трудового коллектива.

Согласно первому варианту льгот (по этой модели акционировалось незначительное число предприятий) все члены трудового коллектива приватизируемого предприятия наделялись привилегированными (неголосующими) акциями в размере 25 % уставного капитала, что существенно ограничивало их в правах по управлению имуществом по отношению к другим собственникам.

По второму варианту льгот работникам предприятий предоставлялось право приобретения обыкновенных (голосующих) акций, составляющих до 51 % уставного капитала. При этом продажная цена определялась на специализированных аукционах.

Третий вариант применялся на убыточных предприятиях. Он предусматривал льготы в виде права (опцион) на приобретение 20 % уставного капитала в виде обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. Эти льготы предоставлялись инициативной группе, берущей на себя ответственность за выполнение плана приватизации, не допускающей его банкротства.

Приватизационные чеки во всех вариантах льгот выполняли функцию расчёта за государственную собственность, которыми рассчитывались работники предприятий при оплате первого взноса. Получив чеки, граждане могли распоряжаться ими самостоятельно. Было

² Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89839/ (Дата обращения 22.04.2017).

несколько вариантов дальнейших действий с ценными бумагами: обмен бумаги на акции своего предприятия; участие в аукционе; покупка ЧИФа (чековый инвестиционный фонд) с последующим получением дивидендов. Был и самый простой способ получить деньги сразу, пусть и небольшие — продать полученную бумагу. В стране на момент подписания названного выше указа насчитывалось около 250 тыс. предприятий, принадлежавших государству. И простым гражданам предлагалось 35 % от всего состояния. Вся государственная собственность была оценена в 100 млрд долл., поэтому понятна стоимость одного ваучера — 10 тыс. р. Но необходимо отметить, что расчёты производились с учётом оценки каждого предприятия по итогам 1984 г., а в 1992 г., когда был подписан указ о начале приватизации, цены значительно изменились. Это и привело к тому, что бумаги были резко обесценены. Изначально было заявлено, что гражданин может приобрести личный автомобиль «Волгу», но к следующему году это уже не представлялось возможным. Итогом «жизни» ваучера стало следующее распределение:

- 34 % граждан продали чеки;
- четверть владельцев вложились в организации мошенников, так называемые пирамиды, и потеряли свои деньги;
- 11 % населения подарили чеки родственникам и друзьям;
- 15 % всех обладателей ценных бумаг смогли распорядиться ими грамотно, они стали акционерами отечественных предприятий.

Около 6 % населения никак не распорядилось своими документами. Внесённые в ЧИФы ваучеры практически не дали никаких дивидендов из-за того, что эти краткосрочные организации быстро прекращали своё существование.

Всего в период приватизации за приватизационные чеки было продано около 16 тыс. предприятий. К середине 1994 г. в результате ваучерных сделок в частной собственности оказалось 70 % промышленности страны. Также была передана большая часть объектов малой приватизации. В эту категорию входило 85 тыс. магазинов, кафе, ресторанов и других объектов, относящихся к объектам «малой приватизации»³. Малая приватизация в большинстве регионов России завершилась к концу

³ Это приватизация предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания (магазинов, ресторанов, ателье, парикмахерских), а также небольших производственных предприятий с численностью работающих до 200 человек. Эта приватизация осуществлялась за деньги.

1994 г. К тому же сроку на базе крупных и средних предприятий было создано около 20 тыс. акционерных обществ.

Главным итогом ваучерной приватизации был переход от командно-административной экономики к рыночной модели. Государство утратило монополию в большинстве сфер народного хозяйства. Широкомасштабный процесс продлился всего два года, и такая внезапность не могла обойтись без потрясений. Недаром реформы начала 1990-х до сих пор называют шоковой терапией. Ваучеры оказались эффективным средством уничтожения прежде существовавшей экономико-социальной системы. Разрушение прежних основ не могло сопровождаться ростом экономики. Когда ваучерный этап приватизации закончился, в стране появились частные собственники, однако почти никого из них нельзя было отнести к ответственным и эффективным предпринимателям. Все формы приватизации, в том числе и ваучерная, подвергались критике как в 1990-е гг., так и сейчас, обвинялись в слишком быстром, ускоренном проведении передачи имущества в частную собственность. Фактически приватизация в России прошла без какой-либо подготовки государственных институтов и на противоречивой законодательной базе. Кроме того, после раздела имущества заметно ослабла федеральная власть, начался рост коррупции. В-третьих, так и не появился класс реальных собственников. Почти всё приватизированное имущество перешло к новым хозяевам посредством нечистоплотных способов. Всему этому способствовали «ваучерные механизмы», которые ограничивали возможность выбора трудовыми коллективами приватизируемых предприятий порядка распределения его акций, а то небольшое их количество, которое они получили, не давало работникам реальных прав влиять на политику предприятий. Кроме того, ваучерная приватизация преследовала политические цели. Реформаторы стремились оперативно порвать с коммунистическим прошлым, с помощью приватизации разбить монополию государственной собственности, централизм хозяйственных органов государства и вместо этого создать условия для функционирования «миллионов» собственников, способных конкурировать между собой и вести предпринимательскую деятельность.

Таким образом, в основе проведения первого этапа приватизации в России лежала стратегия большой приватизации, особенностями которой являются: вовлечение большого количества объектов государственной собствен-

сти в рыночный оборот, приоритет лишь одной формы собственности — акционерной, отсутствие экономического и социального критериев в проведении масштабной передачи государственного имущества, создание условий, ограничивающих участие трудовых коллективов приватизации государственных предприятий.

В соответствии с отражёнными на рисунке вариантами приватизации 10 % средств, поступавших от продажи акций при любом из вариантов (за исключением акций, продаваемых членам трудового коллектива), зачислялись на личные счета приватизации.

Действующий сегодня Федеральный закон № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» более 15 лет определяет механизм проведения приватизации в России.

Более 15 лет основные направления и задачи приватизации федерального имущества в нашей стране устанавливаются прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества. В прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества указываются основные направления и задачи приватизации федерального имущества на плановый период, прогноз влияния приватизации этого имущества на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики, характеристика федерального имущества, подлежащего приватизации, и предполагаемые сроки его приватизации. И можно отметить, что вопросы планирования в части управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью рассматривались ранее на 10 лет, нежели планирование в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В отличие от ваучерной приватизации Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» значительно меняет механизм преобразования государственной собственности.

В частности, закон устанавливает множество способов передачи имущества из публичного сектора в частный, даёт возможность выбора способа приватизации с учётом особенностей объекта продажи.

Также законом предусмотрено десять способов продажи имущества, среди которых: преобразование унитарного предприятия в акционерное общество; преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью; продажа имущества на аукционе; продажа акций на специализированном аукционе; передача имущества по ус-

Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Безвозмездная передача привилегированных акций, составляющих 25 % уставного капитала, но не более 20 минимальных размеров заработной платы (18000) на одного работника	Предоставление права приобретения обыкновенных акций, составляющих 51 % уставного капитала по цене, определяемой специальным положением Госкомимущества	Только для предприятий со стоимостью основных фондов от 1 до 50 млн р. и численностью работников более 200 человек
+	+	+
Продажа обыкновенных акций со скидкой 30% в пределах 10 % уставного капитала, но не более 6 минимальных размеров заработной платы (5 400 р.) на одного работника с рассрочкой до 3 лет при первоначальном взносе не менее 15% номинала	Предоставление права участия в закрытой подписке работникам предприятий, входящих в единый технологический комплекс с согласия трудового коллектива	Предоставление группе работников, заключивших договор о выполнении плана приватизации, права приобретения 20 % акций по номинальной стоимости по истечении срока договора
+		+
Предоставление права должностным лицам администрации приобретения обыкновенных акций в пределах 5 % уставного капитала, но не более 2000 минимальных размеров заработной платы (1 800 000 р.) на одного работника		Продажа обыкновенных акций со скидкой 30 % в пределах 20 % уставного капитала, но не более 20 минимальных размеров заработной платы (18 000 р.) на одного работника с рассрочкой до трёх лет при первоначальном взносе не менее 15 % номинала
Вариант применяется при отсутствии решений о выборе 2-го или 3-го варианта	Вариант принимается большинством в 2/3 голосов на общем собрании	Вариант применяется большинством в 2/3 голосов на общем собрании

Варианты льгот, предусмотренные Государственной программой приватизации на 1992 г.

ловиям конкурса; продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций акционерных обществ; продажа государственной собственности посредством публичного предложения; предусмотрен вариант продажи без объявления цены; внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ; закон разрешает продать государственные активы с помощью доверительного управления.

Важно, что можно использовать различные способы продажи имущества, до тех пор, пока его передача не состоится в соответствии с поставленными целью и задачами приватизации. Государство, избавляясь от имущества, вовлекает в процесс его передачи весьма широкий круг участников предпринимательской деятельности, в котором не только крупные «портфельные» инвесторы, но и средний и малый бизнес. Также, по мнению академика

С. Глазьева, в процесс приватизации необходимо вовлекать ещё и граждан, работников приватизируемых предприятий [3]. Весь мировой опыт подтверждает, что соучастие трудового коллектива в управлении предприятием — это важнейший фактор его мотивации и огромная польза для корпораций.

Во-вторых, на продажу выставляются значительные активы государства, как в экономическом, так и в количественном аспектах. Поэтому особенностью современного большого этапа приватизации является существенное изменение структуры государственной собственности, что предопределяет её сходство с ваучерной приватизацией 1990-х гг.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 года № 227-р утверждён Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества (далее — план) и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

Планом предусматривается приватизация находящихся в федеральной собственности акций 477 акционерных обществ, 298 федеральных государственных унитарных предприятий, доли участия Российской Федерации в 10 обществах с ограниченной ответственностью, более тысячи объектов другого имущества государственной казны. Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества без учёта стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, в 2017–2019 гг. предусмотрены в размере 5,6 млрд р. ежегодно.

Поэтому можно сделать вывод, что самой главной особенностью современного этапа приватизации является тот факт, что на продажу готовят эффективные предприятия, приносящие прибыль в бюджет в виде налогов [4].

В-третьих, несмотря на масштабы приватизации, она носит постепенный характер. Каждый объект собственности нужно тщательно готовить, проводить цикл предпродажных мероприятий.

Примат критерия экономической эффективности составляет следующую особенность большой приватизации в России. Об этом сви-

детельствует прогноз роста неналоговых поступлений в федеральный бюджет.

И, наконец, механизм современного этапа преобразования государственного сектора способствовал развитию таких форм собственности, как аренда, доверительное управление, концессия. Реализация партнёрских отношений между государством и бизнесом (ГЧП) сегодня является одним из эффективных способов использования государственного имущества.

Таким образом, очевидно, что практика осуществления радикального курса ваучерной приватизации не могла не привести к необходимости корректировки приватизационных процессов, отражением этого явился переход к последующим этапам приватизации. Сегодня приватизация не самоцель; заложенный в ней механизм должен способствовать преодолению негативных последствий от предыдущих стратегий и формированию института эффективных собственников, в том числе и в лице государства.

Несмотря на общую стратегию большой приватизации, которая была выбрана в качестве политического курса в период первого и современного этапов преобразований государственной собственности, механизмы её осуществления могут быть различны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лушникова, Т. Ю. Способы управления государственной и муниципальной собственностью : учеб. пособие / Т. Ю. Лушникова. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2015.
2. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf> (Дата обращения 10.04.2017).
3. Глазьев, С. Ю. О рисках новой волны приватизации России [Электронный ресурс] / С. Ю. Глазьев // Газета.РУ. — 2016. — 8 февр. — URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/02/08/8062997.shtml> (Дата обращения 10.04.2018)
4. Путинцева, Н. А. Современный этап приватизации в России: её особенности, альтернативы и последствия [Электронный ресурс] / Н. А. Путинцева. — URL: <https://research-journal.org/economical/sovremennyy-etap-privatizacii-v-rossii-ee-osobennosti-alternativy-i-posledstviya/> (Дата обращения 10.04.2018)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ахатова Альбина Маснабиевна — действительный государственный советник Челябинской области 2-го класса, старший преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал. Челябинск, Россия. albina_ahatova@mail.ru

Лушникова Татьяна Юрьевна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономико-правовых основ управления Челябинского государственного университета. Челябинск, Россия. lu.ta@bk.ru

REFERENCES

1. Lushnikova T.Yu. *Sposoby upravleniya gosudarstvennoy i munitsipal'noy sobstvennostyu* [Methods of state and municipal property management]. Chelyabinsk, 2015. (In Russ.).
2. *Gosudarstvennaya programma privatizatsii gosudarstvennyh i munitsipalnyh predpriyatij v RF na 1992 god.* [State program of privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation for 1992]. Available at: <http://www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf>

www.alppp.ru/law/finansy/investicii/4/gosudarstvennaja-programma-privatizacii-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-predpriyatij-v-ross.pdf (In Russ.).

3. Glaz'yev S.Yu. *O riskakh novoy volny privatizatsii Rossii* [About risks of a new wave of privatization of Russia]. *Gazeta.RU*. Available at: <https://www.gazeta.ru/business/2016/02/08/8062997.shtml> (In Russ.).

4. Putintseva N.A. *Sovremennyy etap privatizatsii v Rossii: yeyo osobennosti, al'ternativy i posledstviya* [The current stage of privatization in Russia: its features, alternatives and consequences]. Available at: URL: <https://research-journal.org/economical/sovremennyy-etap-privatizacii-v-rossii-ee-osobennosti-al'ternativy-i-posledstviya> (In Russ.).