



Е.В. ГАВРИЛИН
 Доктор экон. наук,
 заслуженный экономист
 Российской Федерации,
 заместитель руководителя
 Федерального агентства по
 управлению государственным
 имуществом, автор
 более 60 научных трудов,
 в том числе четырех
 монографий, посвященных
 актуальным проблемам
 управления государственным
 имуществом.

E-mail: evgavrilin@mail.ru

В статье автор рассматривает процесс оптимизации государственного сектора экономики и поиск методов эффективного управления государственной собственностью в развитых и развивающихся странах. В зарубежных странах при всем разнообразии способов и форм оптимизация государственного сектора экономики начинается с реструктурирования и повышения эффективности приватизируемого объекта. При этом функционирование экономики не обязательно связано с проведением повальной приватизации государственной собственности. Приватизация в развитых странах происходила в рамках эволюционного развития рыночной среды. Приватизация в бывших социалистических странах связана с переходом от административно-командной к рыночной системе хозяйствования. В этом случае приватизация носит характер системных преобразований, связанных с отношениями собственности. Это принципиально отличает приватизационный процесс в развитых и развивающихся странах.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

корпоративная форма управления, метод эффективного управления государственной собственностью, приватизация, реструктурирование государственного предприятия.

Приватизация государственного сектора экономики в странах с развитой и развивающейся экономикой

Начиная с последних десятилетий XX века и до настоящего времени оптимизация государственного сектора экономики и поиск методов эффективного управления государственной собственностью являются глобальными процессами, получившими самое широкое распространение в развитых, развивающихся и бывших социалистических странах. При этом использовались самые разнообразные формы оптимизации государственного сектора экономики, предусматривающие переход прав собственности от государства к частным лицам, методы и средства управления собственностью. Во многих развивающихся и бывших социалистических странах своевременный анализ мирового опыта облегчил задачу выбора и обоснования собственного национального алгоритма приватизации и государственного управления.

Несмотря на сокращение государственного сектора, трансформация позволяет ему сохранить-

ся в качестве одного из сегментов современной смешанной экономики, усиливает способность национальных экономик к быстрому и эффективному самопреобразованию, самонастройке, столь необходимым на новом витке научно-технического развития [4].

Экономика Франции, Германия, Италия, Великобритания, Швеции и других западноевропейских стран имеет довольно значительный государственный сектор. Во второй половине 1980-х годов среди стран ЕЭС, например, в госсекторе работало 12% занятого населения, производилось до 13% валового внутреннего продукта, сюда направлялось около 21% всех инвестиций [1]. Все это свидетельствует о том, что развитие большинства стран мирового сообщества идет в режиме смешанной экономики. «Смешанная экономика, — отмечают П. Самуэльсон и В. Нордхауз, — полагается, в первую очередь, на ценовую систему для сво-

ей организации, однако использует и многообразие правительственного вмешательства для того, чтобы справиться с макроэкономической нестабильностью и с недостатками рынка» [6]. Главные цели разгосударствления собственности, которую преследовали все без исключения страны, – ограничение государственного вмешательства в экономику, расширение прав предпринимателей и хозяйственной самостоятельности. Количество стран, которые охватил процесс разгосударствления, их разные уровни развития и удельные веса государственного сектора в экономике позволяют говорить о всеобщем значении приватизации для современного экономического развития.

Анализ зарубежного опыта оптимизации государственного сектора показывает, что основной формой является приватизация с созданием публичных компаний. Можно выделить три основных этапа реализации этого процесса [5, с. 35–43]:

- переход к корпоративной форме управления путем реорганизации предприятий в акционерные общества (этот этап связан с переходом прав собственности на имущество предприятия из государственной в собственность самого акционерного общества, одновременно государство получает в собственность 100% акций, ответственность за результаты экономической и финансовой деятельности возлагается на саму компанию и ее руководство, отменяются дотации на покрытие убытков фирмы);

- реструктурирование крупных государственных предприятий, в том числе выделение из их состава дочерних предприятий и филиалов, построение холдинговых вертикальных моделей управления, где координация структурных подразделений осуществляется только на стратегическом уровне путем регулирования финансовых отношений и реализации системы взаимного участия в капитале и т. п.;

- продажа части предприятия или части его акций в частные руки.

Наиболее успешной принято считать британскую программу приватизации, которая принесла доход бюджету и способствовала повышению конкурентоспособности и эффективности работы предприятий. К 1995 году приватизация принесла государству 134 млрд долл., количество акционеров выросло почти до 10 млн [2].

Приватизация осуществлялась несколькими способами:

- продажа государственных компаний путем выпуска их акций на фондовую биржу;
- продажа на бирже части компаний;
- выкуп компаний трудовыми коллективами и руководством;
- передача компании трудовому коллек-

тиву безвозмездно со списанием всех долгов.

Одна из форм частичной приватизации предусматривает передачу частному сектору права на реализацию определенных услуг общественного характера, отнесенных ранее к сфере компетенции государственных или муниципальных органов. Она позволяет государству экономить средства и время, а также привлекать к выполнению работ более компетентные и опытные компании [3].

Британская модель ориентировалась на получение прибыли и широкое распространение акций среди частных инвесторов, в послеприватизационный период осуществлялись регулирование действий компании и контроль над ценами. Приватизация проходила несколько последовательных стадий. Парламент страны принимал решение об утверждении акционерного общества. После акционирования государственного предприятия с долей участия государства в уставном капитале изучались наилучшие способы приватизации с привлечением финансовых консультантов. На основе выработанных рекомендаций правительство принимало решение о приватизации. Проводилась предпродажная подготовка и продажа акций.

Правительство продвигало приватизацию постепенно, опасаясь массового выброса акций и превышения предложения ценных бумаг над спросом. Если компания имела низкую доходность или была убыточной, перед приватизацией правительство проводило реструктурирование, направленное на повышение ее эффективности.

В истории приватизации в Великобритании известен ряд негативных случаев. Так, при приватизации железнодорожного транспорта вместо одного вертикально интегрированного предприятия возникла сложная система разрозненных компаний с разными формами собственности и контроля. Обслуживание перевозок было передано 28 компаниям: 23 из них перевозили пассажиров и 5 – грузы. Подвижной состав стал собственностью трех лизинговых компаний. Для управления железнодорожной инфраструктурой была создана специальная компания, которая находилась в распоряжении государства вплоть до 1996 года. Отношения между всеми этими компаниями строились на контрактной основе. В результате ни один поезд не мог остановиться на станции, если не заключен соответствующий контракт [3].

Опыт Великобритании интересен, прежде всего, многообразием форм приватизации, высокой доходностью для бюджета страны, повышением эффективности производства, контролем за производством в постприватизационный период, изучение отрицательных примеров может быть полезным как предостережение от повторения

ошибок в будущем. К сожалению, опыт, в том числе негативный, не был в достаточной мере изучен и учтен в России. Это означает, что существует вероятность проявления негативных тенденций.

Стоит рассмотреть и опыт приватизации во Франции. Там она была начата в 1986 году, приостановлена и возобновлена в 1993 году. Приватизация проводилась с целью сократить бюджетный дефицит до уровня, необходимого для членства в Европейском Союзе, и обеспечить возможность участия широких слоев населения в разгосударствлении собственности.

Приватизация проводилась гласно, с максимально возможным распространением информации в прессе, в том числе за рубежом. К формированию условий приватизации привлекались финансовые консультанты. В процессе приватизации были использованы методы, которые получили распространение в других странах, например распределение акций между сотрудниками приватизированных компаний, размещение крупных пакетов акций у стабильных институциональных инвесторов. Формировались группы компаний, контролирующих 15–30% акций этих предприятий. Иностранные инвесторы получали до 20% акций, остальные акции реализовывались на открытых торгах. Группы стратегических инвесторов организовывались без торгов и аукционов, на основе переговоров между министром экономики, инвесторами и руководителями приватизируемых компаний. Определенный процент акций распространялся по подписке среди граждан. Государство сохраняло за собой контроль над приватизированным предприятием. Приватизации не подлежали естественные монополии: энергетика, газовая и телекоммуникационная отрасли, железнодорожный транспорт, космическая промышленность.

Французская приватизация привела к росту валового внутреннего продукта, промышленного производства и эффективности экономики. В ходе приватизации до 1997 года было получено примерно 43 млрд долл. [3]. Главные характеристики французской приватизации: массовое распространение акций среди граждан, привлечение тщательно подобранных стратегических инвесторов, государственный контроль после приватизации, сохранение стратегических отраслей в собственности государства и высокий доход для государственного бюджета.

В Бельгии нет специального законодательства, регламентирующего процедуры приватизации или передачи в доверительное управление третьим лицам. Правительство принимает специальные постановления и распоряжения в отношении каждого предприятия. Для организации приватизации была создана Федеральная холдинговая компания,

которой передавались акции приватизируемых предприятий. По согласованию с Министерством финансов она проводила реструктурирование и предпродажную подготовку приватизируемых компаний.

Для проведения приватизации была создана Комиссия по оценке государственной собственности, которая совместно с Министерством финансов формировала реестр государственной собственности, подлежащей приватизации, проводила переговоры с инвесторами, определяла способы продажи, обеспечивала защиту интересов сотрудников продаваемых предприятий. Основные методы реализации государственных пакетов акций в бельгийских компаниях: использование американских депозитарных расписок при продаже зарубежным инвесторам и многоступенчатый конкурс с условиями, на который допускались внутренние и зарубежные инвесторы [5, с. 26–35].

Из опыта Бельгии можно отметить то, что перед приватизацией государство проводило реструктурирование бизнеса, сам процесс приватизации проводился в соответствии с рядом условий по сохранению и развитию производства. Если инвестор предпринимал противоречащие национальным интересам Бельгии действия, за государством закреплялось право обратного выкупа акций.

Особенностью приватизации в Канаде является то, что она не носила массового характера. С 1987 по 1995 год были приватизированы 26 государственных компаний. Решение о приватизации каждой фирмы принимал парламент страны, правительству были предоставлены широкие полномочия в отношении методов приватизации.

Приватизация или передача в доверительное управление государственной собственности частным компаниям начиналась с предварительного анализа возможности продажи или передачи в доверительное управление, для выработки способов приватизации привлекали финансовых консультантов. В период предпродажной подготовки проводилась оценка рыночной стоимости приватизируемой компании, объявлялись условия ее продажи, определялся механизм, позволяющий государству осуществлять контроль за функционированием компании после приватизации с целью обеспечить максимальную защиту интересов работников приватизируемого предприятия. Приватизация находящихся в государственной собственности акций осуществлялась по индивидуальным схемам, которые наилучшим образом подходили для каждой компании. Как правило, приватизация происходила в форме публичного размещения ценных бумаг или продажи государственных акций, активов стратегическим инвесторам на конкурсной основе.

В Канаде закреплено право государства назначать представителей в советы директоров и управления компаний, ограничивать количество акций, принадлежащих конкретным инвесторам, а также запрещать компаниям осуществлять определенные действия по реструктурированию и реорганизации без согласия государства [5, с. 26–35].

Вновь следует заметить, что, как и в ряде других стран, в Канаде уделяется пристальное внимание постприватизационному развитию бизнеса в интересах общественного производства, предусматриваются серьезные меры к нарушителям.

В Испании приватизация ориентировалась на привлечение иностранного капитала. Для облегчения участия иностранного капитала в приватизации широко использовались американские депозитарные расписки. Способы и методы приватизации аналогичны используемым в других странах. Законодательно определено значительное участие государства в деятельности приватизированных компаний: необходимо согласие государства на продажу или передачу активов и акций в дочерних обществах в доверительное управление и на прочие сделки. Сокращение доли государственного участия в компании на 10% и более либо сокращение доли государства ниже 15% требуют одобрения правительства Испании, так же как и любые сделки отчуждения имущества компании или ее дочерних и зависимых обществ, которые оказывают влияние на ее основную деятельность. Указанные ограничения действуют в течение срока, определенного в утверждаемых правительством планах приватизации.

Иностранные инвесторы должны получить разрешение правительства на приобретение крупных пакетов акций испанских компаний. Государство заключает с приватизируемыми компаниями контракты, предусматривающие возможные способы управления ими, включение представителей государства в советы директоров, право вето на решения органов управления компаниями и т.п. В ряде отраслей компаниям необходимо получать согласие правительства на приобретение акций и долей в других фирмах, на проведение реструктурирования или реорганизации [5, с. 26–35]. Итак, в Испании изменение деятельности приватизированных компаний либо состава акционеров находится под контролем государства.

В Португалии приватизации предшествовала массовая национализация частных предприятий, в результате которой государство получило полный контроль над целыми отраслями экономики. Приватизация началась в 1989 году с внесения поправки в конституцию, согласно которой государству разрешалась продажа акций государственных предприятий. Правительство приняло программу

приватизации и законодательные акты, в которых были определены основные направления и методы приватизации.

В соответствии с законодательством Португалии продажи принадлежащих государству акций корпораций осуществлялись путем публичного размещения акций или дополнительной эмиссии на фондовой бирже, частного размещения по закрытой подписке среди инвесторов, отобранных по результатам тендера, продажи стратегическому инвестору.

В большинстве случаев планы приватизации государственных долей в компаниях предусматривают передачу определенного процента акций работникам предприятия с существенным дисконтом или вообще бесплатно. Как правило, государство ограничивает степень иностранного участия в приватизируемых предприятиях, вводит лимит на владения голосующими акциями для одного акционера или группы акционеров. Директор, назначаемый государством, обладает правом вето в отношении многих вопросов, отнесенных к компетенции совета директоров. Для надзора за соблюдением указанных ограничений при правительстве Португалии была создана специальная комиссия. Практически во всех случаях за государством закрепляется золотая акция, которая позволяет государству запретить внесение поправок в уставы и совершение сделок, которые противоречат интересам страны [5, с. 26–35].

В Турции продажа государственных долей в компаниях со смешанной формой собственности началась в середине 1980-х годов. К тому времени сложились государственные и публичные предприятия. Первые полностью принадлежали государству и специализировались в тяжелой индустрии и производстве товаров народного потребления. Вторые частично принадлежали государству и представляли собой естественные монополии в области нефтедобычи, транспорта и электроэнергетики. С 1986 по 1995 год было приватизировано несколько государственных предприятий.

Приватизация проходила с привлечением иностранного консультанта инвестиционного банка MorganStanley, который подготовил план приватизационных мероприятий и определил пять наиболее перспективных для продажи государственных предприятий, которые приватизировались путем публичной продажи акций или продажи стратегическим инвесторам по результатам тендеров.

Закон о приватизации 1994 года закрепил методы и особенности продажи предприятий нефтяной промышленности и портов. Был создан Высший совет по приватизации, состоящий из премьер-министра, министра финансов, министра промышленности и торговли, двух государственных

министров. Совет был наделен правом определять подлежащие приватизации государственные предприятия, методы приватизации, а также включение компаний в государственную программу приватизации. Контроль процесса приватизации конкретных предприятий был возложен на Администрацию приватизируемого имущества Турции.

Были предусмотрены следующие методы продажи государственной собственности: продажа акций публичных и частных предприятий на фондовом рынке, размещение акций за рубежом, продажа активов предприятий на тендере, передача активов предприятия в аренду без права выкупа, предоставление прав управления собственностью и распоряжения имуществом на определенный срок, соглашение о разделе прибыли и концессии.

Наиболее часто используется схема привлечения инвестиций, получившая название «построить, использовать и передать государству». Инвестор финансирует строительство предприятия, направляет инвестиции на разработку месторождения полезных ископаемых, после чего эксплуатирует построенный объект и получает прибыль от его использования, причем часть прибыли перечисляет государству. По истечении определенного соглашением количества лет инвестор передает объект государству. Этот способ использовался при приватизации ряда турецких портов. К концу 1990-х годов приватизация замедлилась. Отчасти это объясняется тем, что Турция достаточно консервативно относится к иностранным инвесторам, а внутренний рынок капитала не позволяет привлечь требуемые инвестиции [5, с. 35–43].

Основополагающим принципом развития экономики Бразилии является поощрение частной собственности и частного предпринимательства. Сначала Бразилия пошла по пути национализации и поглощения государством частных предприятий: сталелитейных заводов, нефтяных компаний, предприятий электроэнергетики, средств массовой информации, издательств и даже гостиничного бизнеса, пока в начале 1980-х годов, во время финансового кризиса в Латинской Америке, не были предприняты меры по предотвращению создания новых государственных компаний.

Одновременно был принят первый план по управлению государственной собственностью и ее приватизации, а затем введена национальная программа по управлению государственной собственностью. В соответствии с этой программой используются следующие методы приватизации государственных долей: частное и публичное размещение ценных бумаг, предоставление существующим акционерам преимущественного права покупки акций новой эмиссии, продажа, передача в аренду имущества компании, ликвидация либо

частичная распродажа активов на аукционах, предоставление концессий на управление объектами электроэнергетики, водоснабжения и иными аналогичными объектами.

Приватизация не была массовой и поспешной. Подготовка к продаже государственных долей в смешанных компаниях происходила в несколько этапов. Вначале все акции компании были переданы в фонд имущества, созданный государством. После депонирования акций фонд выпустил сертификаты – ценные бумаги, предоставляющие права на акции акционерного общества, подлежащего приватизации. Такие же сертификаты выпущены для акций каждой конкретной приватизируемой компании. Впоследствии сертификаты подлежат погашению в результате продажи акций компаний частным инвесторам.

Национальная программа по управлению государственной собственностью наделила Национальный банк экономического и социального развития полномочиями по управлению процессом приватизации всех предприятий, включая определение рекомендуемого способа приватизации, привлечение финансовых консультантов для определения стоимости компании, принятие необходимых мер по финансовому оздоровлению, решению вопросов трудоустройства сотрудников и т.д., оплате услуг профессиональных консультантов из средств, вырученных от реализации государственных акций. На основе рекомендаций финансовых консультантов Национальный банк определяет начальную цену акций, условия для инвесторов, способ приватизации и направляет свои предложения в Наблюдательный комитет по вопросам приватизации, который принимает решение о способе приватизации компании, устанавливает сроки и иные условия продажи. Без его согласия нельзя осуществлять реорганизацию или ликвидацию приватизируемого предприятия.

Государство оставило за собой право вводить ограничения доли иностранного участия в отношении конкретных предприятий. Президент Бразилии наделен правом решать вопрос о способе оплаты акций приватизируемых предприятий. В частности, часть акций может быть оплачена долговыми обязательствами Бразилии.

До 20% акций компании (на начальных этапах приватизации – до 40%) продаются работникам компаний за 30% от рыночной стоимости. В Бразилии широко используются золотые акции, дающие государству право вето в отношении большого круга вопросов, решения по которым принимаются советами директоров и общими собраниями акционеров компаний [5, с. 35–43].

Итак, в разных странах используются различные способы и формы оптимизации государствен-

ного сектора экономики. Видимо, не может быть единой модели управления, пригодной для всех стран. Вместе с тем все государства преследуют цель повышения эффективности производства, причем функционирование экономики не обязательно связано с проведением повальной приватизации государственной собственности. Оптимизация государственного сектора экономики начинается с реструктурирования и повышения эффективности приватизируемого объекта, осуществляется переход на корпоративные принципы управления предприятием, его преобразование в открытое акционерное общество. Происходит продажа государственных акций частным инвесторам на аукционах, по конкурсу или через фондовые биржи.

Российская массовая приватизация отличалась от западных классических форм обратной последовательностью шагов: сначала акционирование и продажа акций, потом реструктурирование частными инвесторами. В процессе частной реструктуризации предприятий, как правило, происходило полное перепрофилирование предприятий. Полная свобода частных собственников приводила к тому, что в крупных городах научные организации зачастую превращались в структуры по сдаче помещений в аренду, а заводы – в оптовые рынки либо площадки для строительства торгово-развлекательных и жилищных комплексов.

Исходя из анализа зарубежного опыта приватизации, можно сделать вывод, что практически во всех странах Запада в 1980–1990-х годах произошла переоценка места и роли государственной собственности. Приватизация государственных предприятий была связана с изменениями в воспроизводственном процессе, пересмотром сложившейся структуры государственного регулирования экономики, поиском путей наиболее эффективной организации производства с привлечением частных собственников.

Мотивы приватизации были весьма разнообразны: поступление доходов в бюджет, оздоровление государственных финансов, повышение

эффективности производства, создание или оживление конкурентной среды, реформа управления, демонополизация, формирование «народного» капитализма и демократизация собственности, привлечение иностранных инвестиций и т. п. Однако при всех указанных различиях приватизация во всех этих странах имеет общую ключевую характеристику: она происходила в ходе расширения уже существующего частного сектора, в рамках эволюционного развития рыночной среды.

Приватизация, проводимая в бывших социалистических странах, связана с переходом от административно-командной к рыночной системе хозяйствования. В этом случае приватизация носит характер системных преобразований, связанных со сферой собственности. Таково принципиальное отличие приватизационного процесса рыночной реформы в социалистических странах от приватизации, осуществляемой в развитых и развивающихся странах.

Наиболее существенные различия двух типов приватизации состоят в следующем. В первом случае, в западной практике, приватизация рассматривается как процесс преобразования механизма управления с уменьшением участия государства. Приватизация второго типа связана, прежде всего, с передачей государственного или муниципального имущества в частную собственность. В первом случае превалирует экономическая составляющая, во втором – политическая.

Следует заметить, что ожидания по поводу быстрого перехода к рыночной системе хозяйствования не оправдались ни в одной социалистической стране: произошло абсолютное падение всех экономических показателей, увеличение социальной напряженности и обострение политической обстановки. Основной причиной стало то, что экономические реформы проводились в спешном порядке, без изучения социально-экономических предпосылок, без глубокого анализа текущего состояния экономики и возможных последствий ее либерализации, отсутствовала детально проработанная программа социально-экономических преобразований.

1. Власов А. Госсектор в условиях рынка (Франция) // Экономика и жизнь. 2007. № 5. С. 47.
2. Голдман М. А. Приватизация в России: можно ли исправить допущенные ошибки // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 4.
3. Камышева Л. Национальные особенности приватизации // Деловые люди. 2009. № 162. С. 16–19.
4. Курс переходной экономики / Под ред. Л. И. Абалкина. М.: Финстатинформ, 2003. 627 с.
5. Опыт стран с переходной экономикой по управлению государственными активами (долями, пакетами акций) в хозяйственных обществах: Отчет о научно-исследовательской работе / Науч. рук. В. И. Кушлин; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М.: РАГС, 2009. 207 с.
6. Самуэльсон П., Нордхауз В. Реферат учебника «Экономикс» // Экономические науки. 1990. № 11.