

УДК 330.88:338.24

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ: ИССЛЕДОВАНИЕ МЕТОДАМИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Н. Г. Филатова

Статья посвящена анализу экономических подходов к исследованию эффективности приватизации. Современные процессы приватизации рассматриваются с позиции максимизации общественного благосостояния и наличия положительного или отрицательного эффекта от приватизации. Обосновывается вывод о нейтральности форм собственности и преимущественном влиянии институциональных и организационных факторов. Сформулированные в рамках теории приватизации выводы расширяют методологические основы оценки общественной эффективности прива-

тизации и имеют практическое значение при выборе ее форм и способов. В статье обсуждается необходимость развития в России методической базы для оценки эффективности управления государственной собственностью. Предлагается система показателей оценки эффективности управления государственной собственностью, характеризующих четыре направления совершенствования управленческой системы, — это качество корпоративного управления, качество руководства, степень контроля за рисками и степень развития системы ответственности и мотивации в управлении государственной собственностью.

Ключевые слова: приватизация, государственная собственность, управление, экономический рост

Формулировка проблемы

Безоговорочное следование в практике управления тезису о преимущественной эффективности частной формы собственности, вследствие особой значимости (защиты) прав частной собственности как основы институциональной среды для развития предпринимательства, привлечения долгосрочных инвестиций и обеспечения устойчивого экономического роста, привело к противоречивой ситуации в системе управления государственной собственностью в России. С одной стороны, поэтапно выполняются приоритетные задачи по разгосударствлению экономики, что в целом ведет к положительным экономическим явлениям: сокращению объемов государственной собственности, росту экономической эффективности и повышению конкурентоспособности в отдельных отраслях экономики. С другой стороны, обоснование современных планов приватизации, а также форм и способов приватизации, происходит без учета результатов приватизации, полученных в предыдущие годы, что противоречит основам стратегического планирования и отрицательно сказывается на социально-экономических параметрах общественного развития.

Несомненно, приватизация как метод перевода активов и управленческих функций из государственного сектора в частный играет важную роль в решении проблемы экономического роста, также процесс приватизации можно считать эффективным методом проведения структурных реформ в экономике. Тем не менее следует отметить, что результаты приватизации могут быть как положительными, так и отрицательными. К примеру, наблюдаемая в ряде случаев экономическая эффективность приватизационных кампаний может расти за счет потерь в общественной эффективности. И наоборот, стремление государства к повышению качества управления государственной собственностью приводит к одновременному росту как экономической, так и общественной эффективности, в том числе тех государственных предприятий, которые не были в планах приватизации.

Очевидно, что наблюдаемый сегодня процесс развития методической базы оценки эффективности управления государственной собственностью в России должен опираться на теоретические научные знания. Масштабная приватизация в России проводится вот уже более 25 лет, однако оценить общественную эффективность приватизации и при необходимости скорректировать текущую государственную политику в сфере управления федеральным имуществом — к сожалению, являются недостижимыми задачами. Развитие методологических основ оценки общественной эффективности приватизации, а также формирование единого научного подхода к критериям оценки поможет решить многие практические проблемы в сфере управления государственной собственностью в России.

Теория приватизации

Современная экономическая теория исходит из предположения, согласно которому не существует такой «универсальной» формы собственности, которая независимо от исторических условий превосходила бы по эффективности другие формы собственности применительно к конкретной стране, сектору экономики или отрасли. Данное утверждение лежит в основе современных методов исследования отношений собственности и известно как принцип многообразия форм собственности. Соответственно в научных кругах актуальным становится вопрос не о том, какая форма собственности должна преобладать (частная или государственная), а о механизмах их развития и взаимодействия, общественной эффективности структуры форм собственности, сложившейся в той или иной стране в результате трансформации экономической системы.

Многочисленные дискуссии о существовании «универсальной» формы собственности легли в основу теоретических моделей, исследующих эффективность современных процессов приватизации. Теория приватизации сформировалась в течение последних 25 лет. Значительная часть результатов

изложена в работах зарубежных авторов: Д. Сэппингтона, Дж. Стиглица, К. Шапиро, Р. Уиллига, А. Шляйфера, Р. Вишны и др. [8, 9, 12–16, 18–22]. Эффективность приватизации и возможность формирования рациональной структуры собственности составляют предмет исследования отечественных научных школ [5–7]. Выделяют два исследовательских направления. Первое направление сравнивает эффективность управления собственностью государством и частными агентами. Второе направление исследует влияние приватизации на процесс реструктуризации фирмы или отдельной отрасли.

Первый научный подход к исследованию эффективности приватизации основывается на теоретических положениях, изложенных в трудах Д. Сэппингтона и Дж. Стиглица [19, с. 567]. В своей статье «Приватизация. Критические взгляды на мировую экономику» ученые обосновывают «фундаментальную теорему приватизации»¹ и доказывают, что для достижения Парето-оптимального состояния рыночной экономики форма собственности оказывается несущественной, если предположить наличие исходных жестких предпосылок: отсутствие асимметрии информации, нейтральность экономических агентов к риску и совершенная конкуренция при продаже государственной собственности (система конкурентных аукционов).

Поразительный результат исследований Д. Сэппингтона и Дж. Стиглица заключается в том, что условия, при которых приватизация может полностью осуществить общественные цели и достичь эффективности, чрезвычайно строги, они имеют поразительное сходство с условиями, при которых конкурентные рынки достигают Парето-эффективных состояний. Так, в случае выполнения данных условий приватизация может оказаться излишней: оставаясь непосредственным собственником и делегируя с помощью конкурентного аукциона определенный набор прав собственности частной фирме (предложившей наилучшие для заказчика условия ее использования), государство способно обеспечить эффективное общественное производство [6, с. 64]. Решающую роль при этом играют механизмы конкурентного рынка, развитию которых при необходимости могут способствовать дополнительные государственные санкции. Если же предпосылки не выполняются, то приватизация

оказывается предпочтительней, но и она не всегда способствует эффективной аллокации ресурсов. В ситуациях, характеризующихся неприятием высоких производственных рисков частными агентами, приватизация не обеспечивает эффективного общественного производства.

Таким образом, «фундаментальная теорема приватизации» Сэппингтона — Стиглица помогает очертить круг обстоятельств, при которых государственный и частный секторы экономики имеют потенциальные преимущества. Теорема Сэппингтона — Стиглица показывает, что «идеальное» государство могло бы обеспечить лучшее управление собственностью с позиций общественной эффективности в сравнении с результатом, полученным с помощью приватизации. Этот факт вынуждает государственных служащих, политиков и ученых сосредоточить более пристальное внимание на эффективности государственного управления.

В отличие от исследований Д. Сэппингтона и Дж. Стиглица, в центре анализа которых оказываются различные аспекты проблемы «принципал — агент», К. Шапиро и Р. Уиллиг выбрали иной способ сопоставления характеристик государственной и частной собственности [20]. Они сконцентрировали внимание на сравнительном анализе структуры информационных потоков при переходе от государственной к частной форме собственности.

В модели Шапиро — Уиллига предполагается, что чиновник, являющийся одновременно основным акционером и менеджером государственной компании, владеет полной информацией о производстве, а значит, в состоянии принять эффективное управленческое решение. Однако чиновник-руководитель в процессе управленческой деятельности часто преследует собственные цели, которые могут существенно отличаться от общественных (максимизация личной выгоды в противовес общественной), что не способствует достижению эффективности компании с позиции общественного благосостояния. В случае частной собственности полной информацией о деятельности фирмы владеют менеджеры и собственники компании (совет директоров), чиновник выполняет функции регулятора и напрямую не участвует в управлении. Он получает всю необходимую информацию от менеджеров компании и обязан заключить с ними так называемый оптимальный стимулирующий контракт, предусматривающий определенные показатели финансово-хозяйственной

¹ В некоторых зарубежных источниках теорема нейтральности (безразличия).

деятельности фирмы, величину собираемых налогов или планируемых бюджетных дотаций. Препграда на пути информационных потоков от частной компании к государственным органам управления неизбежно порождает проблему «принципал — агент». Проблема неполноты информации препятствует чиновнику достичь поставленных стратегических целей управления государственной собственностью в полном объеме, более того, государство может обнаружить неблагоприятные с точки зрения общественного благосостояния эффекты от деятельности частной фирмы только через определенный период времени (*post factum*). Поэтому соответствующие корректирующие регуляторы должны быть продемонстрированы государством заранее, например до того, как частная компания приступила к реализации инвестиционной программы.

Модель Шапиро — Уиллига позволяет проиллюстрировать значимость господствующих механизмов государственного регулирования и координации хозяйственной деятельности. Если регулятор в лице государственных органов власти обладает своевременным доступом к информации относительно рентабельности частной компании и лишен возможности присваивать личные выгоды (отсутствие коррупции), то осуществление приватизации (национализации) в конечном итоге не должно сказаться на уровне общественного благосостояния.

Модели Саппингтона — Стиглица и Шапиро — Уиллига развивались в разных направлениях, в них учитывались различия в поведении собственников и менеджеров фирмы, структура частного рынка, подход правительства к решению проблемы занятости населения и т. д. Но несмотря на это в данных теоретических концепциях есть общий вывод — это утверждение о нейтральности форм собственности, особой значимости качества государственного управления и существенной роли государственных гарантий при реализации прав собственности.

Второе направление в теории приватизации опирается на идеи новой политической экономики, согласно которой решение о приватизации компании принимается в процессе торга между политиками и менеджерами частных фирм. Одна из первых теоретических моделей, в которой учитываются взаимодействия между политическими деятелями и частными компаниями, представлена в работах А. Шляйфера и Р. Вишны [21, с. 996]. Основываясь на личных наблюдениях и эмпирических материалах, авторы приходят к логическому заключению, со-

гласно которому одной из главных причин неэффективности государственных предприятий является наличие у них избыточной рабочей силы. В аналогичных условиях частные фирмы используют гораздо меньше трудовых ресурсов. Повышенный спрос государственных компаний на рабочую силу позволяет ограничить масштабы безработицы и несколько смягчить остроту социальных конфликтов. Тем самым политические деятели, находящиеся у власти, могут повысить свою популярность среди избирателей.

Чтобы избежать социальных конфликтов и дополнительных проблем в сфере делегирования полномочий, политики стремятся сохранить уровень занятости, в то время как менеджеры, руководствуясь исключительно рыночными механизмами, склонны к процессу реструктуризации компании. Отметим, что первоначальный этап реструктуризации часто сопровождается увольнением рабочих. В некоторых случаях политики могут побудить частные компании к сохранению избыточных рабочих мест, предлагая им льготные финансовые условия (например, дотации). В результате складывается теоретико-игровая ситуация, в которой обе стороны — политики и менеджеры — стремятся извлечь наибольшую личную выгоду. В модели Шляйфера — Вишны роль «отступных» платежей играют коррупционные платежи — «взятки», свободно вручаемые одним участником сделки другому. С помощью таких платежей одна сторона может побудить другую к изменению численности занятых или принятию решения о предоставлении дотаций из бюджета. Игра строится таким образом, что ее участники могут достичь равновесия Нэша. При этом в точке равновесия аллокация ресурсов и размеры совокупной занятости, по существу, не зависят от того, будет ли избыточная рабочая сила использоваться на государственных или на частных предприятиях. Таким образом, в условиях достигнутого равновесия можно наблюдать нейтральность формы собственности.

Согласно указанным предположениям проблема выбора формы собственности отодвигается на задний план. Одна лишь смена государственной формы собственности на частную не может способствовать устранению дисбалансов и обеспечить более эффективное использование факторов производства. Таким образом, анализ взаимодействия политиков и менеджеров частных фирм в модели Шляйфера — Вишны показывает, что не только при функционировании конкурентных рынков, но и

при регулировании хозяйственной деятельности с помощью коррупционных механизмов возможны ситуации, когда роль отношений собственности оказывается второстепенной. Отметим также, что в большинстве случаев при коррупционных методах регулирования равновесие не отвечает требованиям Парето-оптимальности и характеризуется неэффективной аллокацией ресурсов.

Обобщая выводы и положения основных теоретических подходов к исследованию общественной эффективности приватизации, можно сформулировать потенциальные причины неэффективности государственных механизмов управления собственностью, непосредственно определяемые провалами государства:

1) Ограниченная конкуренция государственных предприятий и низкая квалификация менеджеров.

2) Широкие возможности оппортунистического поведения менеджеров, обусловленные мягкими бюджетными ограничениями и недостатком информации о деятельности предприятия у чиновников.

3) Склонность к коррупции в результате непрозрачных управленческих процессов, дискретность контроля, размытость персональной ответственности за принимаемые решения.

4) Низкое качество государственного управления в результате отсутствия долгосрочных программ мотивации у руководителей и государственных служащих.

5) Использование административных и политических связей в процессе конкуренции с частными фирмами, что снижает стимулы для частного сектора и препятствует его развитию.

6) Дотационный характер расходов на управление государственной собственностью. Даже если государственное и частное предприятия будут иметь совершенно одинаковые финансово-экономические показатели, первое справедливо признать менее эффективным, так как оно всегда может рассчитывать на помощь из бюджета.

Эмпирические исследования последних 10 лет не подтверждают тезис о наличии преимущественной эффективности частной формы собственности перед государственной. В работах, посвященных сравнительному анализу эффективности функционирования государственных и частных предприятий, а также оценке результатов приватизации в экономически развитых странах, гипотеза о положительном общественном эффекте от приватиза-

ции не подтверждается [5, с. 66]. Большинство ученых отмечают, что на результаты приватизации влияют институциональные и организационные факторы. Так, например, приватизация в период рецессии ухудшает макроэкономические результаты, в то время как продажа собственности иностранному инвестору улучшает их.

В некоторых исследованиях, предполагающих нелинейную (пороговую) регрессию, учитывается взаимодействие эффективности правительства и уровня приватизации. В результате ученые выдвигают предположение, что эффективное правительство добивается положительного эффекта от приватизации путем рационального выбора объектов приватизации и отбора потенциальных субъектов. В связи с этим при достаточно высокой эффективности правительства приватизация должна ускорять экономический рост, а при низкой — замедлять его. Эта гипотеза частично подтверждается в научных исследованиях зарубежных авторов и дополняется выводами, согласно которым положительный эффект от приватизации в развивающихся странах значительно меньше, чем в развитых [4]. Последнее заключение сделано и в более поздних исследованиях, проведенных Всемирным торговым банком: «...приватизация сама по себе не гарантирует улучшения функционирования, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе... Отмечен положительный эффект приватизации предприятий отечественными собственниками в странах Восточной Европы; однако он был нулевым или даже отрицательным в России и остальных странах СНГ» [12, с. 1410–1435]. Добавим также, что в регрессиях с интерактивным членом — произведением показателей приватизации и качества институтов — последний показатель оказывается весьма значимым, это позволяет сделать вывод о том, что степень влияния приватизации определяется качеством рыночных институтов (качеством рынка).

Таким образом, несмотря на многочисленные аргументы за приватизацию, выдвигаемые экономистами теоретиками и практиками, сама теория приватизации (в частности «фундаментальная теорема приватизации») не дает однозначного ответа на вопрос о существовании «универсальной» формы собственности. Что предпочтительнее в современной рыночной экономике: доминирование государственной формы собственности или частной? Современная экономическая теория дает

лишь объяснения отрицательным эффектам приватизации: эффект от приватизации не будет считаться полным без обеспечения соответствующего качества государственного управления, формирования институциональной среды для эффективного использования государственной и частной собственности, а также мер по устранению изъянов рынка и провалов государства. При этом возможно сформировать рациональную структуру форм собственности, обеспечивающую Парето-оптимальное распределение ресурсов в экономике. Следовательно, результатом приватизации может служить не только эффективная частная собственность, но и эффективная государственная собственность, наличие последней определяется эффективным государственным управлением и развитием институциональной среды.

Сравнительный анализ существующих подходов к оценке эффективности частной и государственной форм собственности

Сформулированные в рамках экономической теории приватизации выводы (о нейтральности форм собственности) позволяют расширить методологические основы оценки общественной эффективности приватизации, включив в систему критериев как показатели эффективности частной формы собственности, так и показатели эффективности управления государственной собственностью.

Подавляющее большинство научных школ при оценке эффективности современных процессов приватизации особую роль отводят вопросам качественного преобразования института частной собственности как ключевого фактора экономического развития [10, 15–17]. С этих позиций повышение эффективности института частной собственности рассматривается в качестве институционального фактора, положительно влияющего на темпы экономического развития. При данном институциональном подходе понятие «эффективность частной формы собственности» часто отождествляется с понятием «эффективность защиты прав частной собственности».

С целью анализа влияния институциональных факторов на темпы экономического роста ученые используют экономико-математические модели, при построении которых возникает целый ряд методологических трудностей. В первую очередь они связаны с проблемой комплексной оценки функционирования институтов, учитывающей не только количественные, но и качественные параметры.

Известные сегодня способы оценки качества институциональной среды основываются на методе экспертных оценок. Рейтинговое сопоставление позволяет сравнивать показатели различных стран, однако не отражает сущности макроэкономических взаимосвязей внутри отдельной страны. Помимо этого, результаты оценивания зависят от заданных начальных условий и специфики построения модели (например, от идеальной позиции в модели), а значит, результат моделирования может меняться в зависимости от изменений в показателях социально-экономического развития.

В эмпирических исследованиях, посвященных влиянию прав собственности на экономический рост, чаще всего используется показатель «защищенности прав собственности», так называемый индекс защиты прав собственности (*International Property Right Index, IPRI*)¹. Индекс защиты прав собственности — это комбинированный показатель, который измеряет эффективность и уровень защиты прав частной собственности на основе трех групп показателей:

1) развитие политической и правовой среды: верховенство закона, независимость судебной системы, уровень коррупции и политической стабильности;

2) эффективность прав на физическую собственность: защита прав частной собственности, барьеры при регистрации прав собственности, доступность займов;

3) эффективность прав на интеллектуальную собственность: защита авторских прав, защита патентного права, уровень «пиратства» в стране.

При обращении к экономическому содержанию понятия «защищенные права собственности» становится очевидной возможность оценки лишь качественной составляющей данного понятия. Измерить в количественных показателях понятие «защищенные права собственности» трудно. Более того, индекс защиты прав собственности характеризует экономическую ситуацию внутри страны лишь частично, так как отражает только один из многочисленных аспектов институционального развития. В целом оценить качество институциональной среды можно на основе четырех групп показателей: (1) правовых институтов, (2) регулирующих институтов, (3) институтов развития

¹ Выпускается с 2007 года Международным альянсом прав собственности (Property Rights Alliance) [Электронный ресурс]. URL: <http://internationalpropertyrightsindex.org>.

человеческого капитала и (4) институтов координации и распределения рисков [4].

Перечисленные выше методологические трудности на практике выражаются в отсутствии единого объективного показателя оценки эффективности частной формы собственности и замене его различными индикаторами качества институтов, качества (стабильности) институциональной среды или качества рынка. В соответствии с методикой расчета индекс защиты прав собственности основан на анализе эффективности защиты прав частной собственности в институциональных условиях той или иной страны. По сути, индекс оценивает эффективность частной формы собственности и не учитывает эффективность/неэффективность функционирования предприятий государственного сектора.

Отметим тот факт, что если индекс защиты прав собственности — это общепризнанный способ измерения эффективности и уровня защиты прав частной собственности (несмотря на методологические неточности в расчетах, показатель рассчитывается на международном уровне для межстрановых сопоставлений), то в противоположность ему — единая методика оценки эффективности государственной формы собственности на данный момент времени отсутствует. В научных исследованиях отечественных авторов можно найти различные методические подходы к оценке эффективности государственной собственности. Наиболее распространенным среди них является комплексный подход к оценке эффективности государственной собственности. Он предполагает систему показателей, состоящую из частных групп показателей экономической эффективности, бюджетной эффективности, социальной эффективности и результативности (целевых показателей использования объектов государственной собственности). В определенных случаях (например, когда речь идет об оценке проектов развития) комплексный подход допускает использование инструментов инвестиционного анализа.

Традиционно показатели экономической и бюджетной эффективности являются более разработанными по сравнению с нефинансовыми показателями, к ним относят показатели финансовых результатов, финансовой устойчивости и ликвидности предприятия, показатели качества управления ресурсами и т. д. К группе нефинансовых показателей относят показатели социальной эффективности и резуль-

тативности, которые в первую очередь являются качественными показателями, их трудно выразить в количественных параметрах, а также учесть совокупный эффект от использования конкретных объектов государственной собственности при анализе общественного благосостояния.

Несмотря на наличие количественных и качественных параметров в комплексном подходе к оценке эффективности государственной собственности, их явно недостаточно при попытке учесть динамику протекающих в экономической системе процессов, долгосрочный характер экономических отношений, связанных с объектами государственной собственности, а также особую роль института государственной собственности в экономическом развитии. Сложность макроэкономических взаимосвязей, специфика реализуемых государством задач общественного развития, необходимость соподчинения целям и критериям государственного управления — все это определяет востребованность динамической оценки качества управления объектами государственной собственности. На основе результатов оценки эффективности управления государственной собственностью и показателей экономической, бюджетной и социальной эффективности (результативности) в дальнейшем возможно формирование интегрированного (обобщенного) показателя общественной эффективности института государственной собственности.

Таким образом, оценка эффективности частной и государственной собственности — это неотъемлемый элемент анализа общественной эффективности приватизации. Сопоставление существующих подходов к оценке эффективности частной и государственной собственности показывает разнородность показателей оценки эффективности, сложность их формализации и приведения в сопоставимое пространство (единообразии единиц измерения), раскрывает трудности формирования адекватной оценки, необходимость установления взаимосвязями между конкретными задачами государственного управления и видами объектов собственности, которые вовлекаются в решение каждой из них. Важно отметить, что внедрение процедуры оценки эффективности управления государственной собственностью в практику государственного управления потребует не только развития методической базы оценки, но и определенных мероприятий по совершенствованию системы управления государственной собственностью в России.

Совершенствование системы управления государственной собственностью в России

В отечественной экономике сегодня наблюдается особый интерес к решению проблемы неэффективного использования государственной собственности. В последние 5 лет федеральные органы власти ведут активную работу по формированию отсутствующей ранее методической базы для оценки эффективности управления государственным имуществом. В первую очередь изменились целевые установки приватизации, она рассматривается как инструмент повышения эффективности государственного сектора экономики в трех основных направлениях:

- как инструмент привлечения частных инвестиций в процесс модернизации государственных предприятий;
- как инструмент развития конкуренции и повышения качества рынков путем сокращения доли государства в экономике;
- как инструмент вовлечения имущества и земель в хозяйственный оборот.

Принципы современной приватизации получили широкое обсуждение в рамках предложенного Федеральным агентством по управлению государственным имуществом проекта «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.» [2]. Более пристальное внимание со стороны органов власти стало уделяться мероприятиям, направленным на повышение качества управленческой деятельности и развитие корпоративного управления в государственном секторе. В рамках совершенствования системы управления государственной собственностью в 2013–2014 гг. была принята Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом»¹, в которой впервые изложена система количественных и качественных целей управления федеральным имуществом, представлены показатели измерения эффективности управления [1]. Основной целью реализации данной программы является создание условий для эффективного управления государственным имуществом, что требует решения следующих практических задач:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике;

- повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием;

- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества;

- совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества;

- повышение эффективности и качества корпоративного управления компаниями с государственным участием;

- повышение ответственности лиц в федеральном государственном органе, которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом и т. д. [1].

Государственная программа «Управление федеральным имуществом» стала важным элементом качественного преобразования института государственной собственности в России. С ее помощью определяется механизм оценки эффективности управления государственной собственностью.

Оценка эффективности управления государственной собственностью выполняет ряд важных функций:

- позволяет измерить эффективность государственного управления: проанализировать результативность применяемых методов управления, в том числе оценить положительный эффект от приватизации. На основе полученных результатов можно выявить недостатки методов управления, определить необходимые корректирующие мероприятия, сравнить полученные результаты с предыдущими периодами;

- определить потенциально возможные направления повышения эффективности использования объектов федерального имущества;

- определить целевые функции использования конкретных объектов земельно-имущественного комплекса с учетом потребностей различных групп потребителей: органов власти, частных инвесторов, населения.

Регулярно проводимый мониторинг эффективности использования федерального имущества будет способствовать формированию информационной базы, которая необходима для оценки деятельности исполнительных органов власти.

В целях обеспечения учета и мониторинга государственной собственности в Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» предусмотрена подпрограмма «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и при-

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ № 327 от 15 апреля 2014 г. и действует до 2018 г.

ватизации» [1]. В соответствии с ней на период 2015–2018 гг. федеральными органами власти запланированы мероприятия по созданию единой системы учета и мониторинга эффективности управления государственным имуществом и разработке методики сравнительного анализа эффективности государственного имущества. Основным ожидаемым результатом подпрограммы является формирование условий для модернизации государственного сектора экономики.

На основе результатов мониторинга эффективности управления федеральным имуществом, в частности сравнительного анализа ключевых показателей эффективности (КПЭ), возможно разработать рекомендации по использованию тех или иных механизмов и способов приватизации имущества [3]. Уже сегодня целесообразно в качестве процедуры приватизации внедрить конкурс проектов, предусматривающий не только конкурентный отбор, но и возможность возврата предприятия в государственную собственность при невыполнении условий приватизационного договора. Добиться общественной эффективности приватизации возможно с помощью дополнительных элементов системы управления: разработки системы критериев для выбора способа приватизации и внедрения постприватизационного мониторинга [4]. Внедрение в систему управления государственной собственностью постприватизационного мониторинга предполагает, в первую очередь, обеспечение механизмов регулярного контроля (внутреннего и внешнего) и анализа использования федерального имущества.

Поскольку отношения собственности затрагивают правовые и социальные аспекты общественного развития и являются основой экономической системы, любые преобразования системы отношений собственности, в частности государственной собственности, должны носить системный характер и включать в себя мероприятия нормативно-правового регулирования и качественное совершенствование процесса управления. Общемировая практика государственного управления предлагает несколько способов совершенствования процесса управления:

— совершенствование корпоративного управления (разработка и внедрение эффективной модели корпоративного управления в государственных компаниях, повышение стандартов качества корпоративного управления, применение кодекса корпоративного управления);

— совершенствование руководства (внедрение средств обеспечения прозрачности руководства, стандартов обслуживания, взаимодействие с профессиональными ассоциациями, создание экспертно-консультационных советов, разработка программ повышения квалификации, развитие процедуры мониторинга эффективности управленческого воздействия и т. д.);

— усиление контроля за деятельностью предприятий и организаций (управление рисками и внутренний контроль);

— совершенствование системы ответственности и мотивации руководителей и государственных служащих (внедрение долгосрочных программ мотивации).

Таким образом, методические основы оценки эффективности управления государственным имуществом находятся в процессе формирования (система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения утверждена постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72), поэтому в качестве рекомендаций органам исполнительной власти можно предложить придерживаться приоритетности системного подхода при формировании критериев оценки: помимо показателей экономической эффективности они должны включать в себя показатели эффективности нормативно-правового регулирования и показатели качества управления. Целесообразно среди показателей качества управления выделить четыре подгруппы показателей, характеризующих каждое из направлений совершенствования процесса управления, — это качество корпоративного управления, качество руководства, степень контроля за рисками и развитие системы ответственности и мотивации в управлении государственной собственностью.

Выводы

Сопоставляя теоретические положения и практические реалии оценки эффективности приватизации и управления государственной собственностью, следует признать ошибочным распространенный тезис, утверждающий, что государственные предприятия должны находиться в одних и тех же условиях, что и частные фирмы. Получается, что результатом приватизации являются не только эффективные частные предприятия, но и эффективно функционирующие государственные компании. Предприятия с государственным участием нуждаются в системе стратегических целей

развития, которая должна соответствовать условиям инновационного развития народного хозяйства и степени взаимодействия государственного и частного секторов экономики. В связи с этим оценка эффективности управления государственной собственностью будет зависеть не только от финансово-экономических достижений компаний, но и от степени их влияния на экономическое развитие в целом. Принимаемые при этом решения о приватизации тех или иных объектов собственности должны основываться на комплексной оценке

предполагаемого эффекта от приватизации. При таком подходе механизм приватизации из инструмента политической власти может стать важным инструментом совершенствования экономики не только в среднесрочной перспективе, но и в долгосрочном плане. В дополнение к сказанному отметим, что для достижения положительного эффекта от приватизации необходимы качественные преобразования институциональной среды, основанные на совершенствовании системы управления государственной собственностью.

Список источников

1. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» / Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosim.ru/activities/programs> (дата обращения 21 апреля 2016).
2. Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года / Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosim.ru/documents/3344> (дата обращения 31 марта 2016).
3. Методические указания по применению ключевых показателей эффективности управления государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов / Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosim.ru/documents/143749> (дата обращения 21 апреля 2016).
4. Михеев А. А., Соколова О. Б. Критерии определения способа приватизации государственной собственности в контексте специфики сделок по приватизации крупнейших компаний с государственным участием // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2015. — № 1 (25). — С. 197–204.
5. Полтерович В. М. Приватизация и рациональная структура собственности. — М.: Институт экономики РАН, 2012. — 66 с.
6. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России»: в 2 т. — Т. 1 / науч. ред. А. Д. Радугин. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 464 с.
7. Фрейнкман Л. М., Дашкеев В. В., Муфтяхетдинова М. Р. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой. — М.: ИЭПП, 2009. — 252 с.
8. Boycko M., Shleifer A., Vishny R. A Theory of Privatization // Economic Journal. — 1996. — Vol. 106. — No. 435. — P. 309–319.
9. Cavaliere A., Scabrosetti S. Privatization and efficiency: from principals and agents to political economy // Journal of Economic Surveys. — 2008. — Vol. 22. — Issue 4. — P. 685–710.
10. Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. Institutions and economic performance: property rights and contract enforcement. Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries. — Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1997. — P. 67–90.
11. Cox H. Public enterprises and service providers in institutional Competition and undergoing structural change New challenges to the theory of public economics and public services in Germany // Annals of Public and Cooperative Economics. — 2008. — Vol. 79 (3/4). — P. 527–547.
12. D'Souza J., Megginson W. The financial and operating performance of privatized firms during the 1990s // Journal of Finance. — 1999. — Vol. 54 (4). — P. 1397–1438.
13. Drakić M. Privatization in Economic Theory // PANOECOMICUS. — 2007. — Vol. 1. — P. 103–118.
14. Estrin S., Hanousek J., Kocenda E., Svejnar J. The effects of privatization and ownership in transition economies // Journal of Economic Literature. — 2009. — Vol. 47 (3). — P. 699–728.
15. Kicker S., Nellis J. An Assessment of Privatization // The World Bank Research Observer. — 2004. — Vol. 19 (1). — P. 87–118.
16. Marra A., Carlei V. The institutional environment and privatizations: policy implications for local governments // Annals of Public and Cooperative Economics. — 2014. — Vol. 85(1). — P. 31–52.
17. Pargendler M. State Ownership and Corporate Governance. Electronic Journal. 2012. Retrieved from: <http://ssrn.com/abstract=1982728>. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1982728>.
18. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development // Journal of Economic Growth. — 2004. — Vol. 2 (9). — P. 131–165. URL: <http://dx.doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>.

19. *Sappington D., Stiglitz J.* Privatization, information and incentives // *Journal of Policy Analysis and Management*. — 1987. — Vol. 6(4). — P. 567–582
20. *Shapiro C., Willig R.* Economic Rationales for the Scope of Privatization // *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. — Westview Press, 1990.
21. *Shleifer A., Vishny R.* Politicians and firms // *Quarterly Journal of Economics*. — 1994. — Vol. 109. — P. 995–1025.
22. *Yarrow G., Jasinski P.* Privatization // *Critical Perspectives on the World Economy*. — 1996. — Vol. 1–4. London: Routledge.