

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, ПРАВО

Новые подходы в системе управления государственными активами (казахстанский опыт)

К. Н. КЕЛИМБЕТОВ

(ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН)

В статье рассмотрен казахстанский опыт становления и эволюции системы управления госактивами, проанализированы механизмы ее эффективного функционирования. Показана роль национальных компаний и госхолдингов в обеспечении устойчивости экономики.

Ключевые слова: государственные активы, суверенные фонды.

Основой последовательных экономических преобразований в Казахстане в 90-х годах стал синтез мирового опыта развития и учета казахстанской специфики. Следует отметить, что среди базовых составляющих казахстанских экономических реформ — вопросы совершенствования и оптимизации системы государственных активов, которые в тот период времени были охвачены процессами приватизации и разгосударствления в ряде секторов и отраслей экономики.

Из истории мировой экономики известно, что волнам трансформации собственности в зависимости от исторического периода подвержены все государства. В 1980–1990-е годы через процессы разгосударствления и приватизации прошло большинство стран, ныне относящихся к развитым и (или) конкурентоспособным.

Например, Австрия в 1993 г. начала реализацию обширной программы приватизации промышленных холдингов в рамках общего плана привлечения иностранных инвестиций. В Великобритании приватизация, беспрецедентная по своим масштабам и темпам, началась в начале 1980-х годов и продолжалась бо-

лее 10 лет. В Финляндии, несмотря на то что общей программы приватизации в этой стране не было, в 1978–2000 гг. прошло более 25 приватизационных процессов. В 1980-е годы начались приватизационные процессы в Японии — в тот период там был приватизирован ряд крупных государственных предприятий. Даже в США, природа экономики которых изначально ориентирована на частную собственность (и соответственно не обладает значительным потенциалом для приватизации), в 1981–1989 гг. был принят ряд приватизационных решений, коснувшихся некоторых аспектов инфраструктуры.

Кроме того, анализ мирового опыта показывает, что другой характерной особенностью процесса разгосударствления и приватизации является то, что он, как правило, различается в зависимости от специфики и условий развития конкретной страны по своим масштабам и подходам.

Например, в Бельгии приватизация практикуется в качестве продажи государственных объектов в частную собственность как источник повышения государственных доходов и способ борьбы с бюджетным дефицитом.

А в Нидерландах в рамках приватизации осуществляется передача от государства частным юридическим и физическим лицам процессов управления экономическими субъектами, в том числе и в нерентабельных секторах. Для Норвегии более характерна частичная приватизация, потому что даже сектора и объекты, подвергшиеся разгосударствлению в целях оживления рынка и повышения конкурентоспособности, как правило, в большей или меньшей степени остаются частично государственными. В Китае явление приватизации стало следствием мер по усилению конкурентоспособности государства через коммерциализацию предприятий путем улучшения способов их деятельности и повышения прибыльности. В Латвии в рамках первой волны приватизации, коснувшейся мелких сервисных предприятий (торговли, бытовых услуг) и предприятий пищевой промышленности, практиковалась не только их продажа, но и передача в лизинг.

Резюмируя основные подходы и результаты мирового опыта приватизации, можно утверждать, что применение практики приватизации в казахстанских реформах было логичным и закономерным, потому что это экономическое явление есть объективная необходимость для любой страны, вступившей на путь рыночных преобразований, в силу того, что, с одной стороны, это позволяет высвобождать и повышать эффективность имеющихся ресурсов и резервов, создавать конкурентоспособные экономические механизмы и решения, формировать принципиально важные факторы экономического развития в виде частной инициативы и предпринимательства, с другой стороны, такая мера дает государству возможность концентрироваться на управлении приоритетных процессов и объектов, за счет чего обеспечивается рост эффективности и продуктивности самого государственного управления.

Таким образом, избранный в Казахстане в 90-х годах широкомасштабный подход к приватизации был актуален: имеющаяся к тому времени нефункциональная громоздкость системы государственных активов требовала преобразований. В стране на тот пери-

од числилось свыше 20 тыс. государственных предприятий, имеющих самостоятельный баланс, а с учетом предприятий, не имеющих самостоятельного баланса, это количество увеличивалось примерно в 3 раза; при этом в совокупности почти 90% занятых (числившихся «занятыми») в экономике относилось к госсектору, из них 75% приходилось на госпредприятия, подавляющее большинство которых находилось за чертой рентабельности — в кризисе неплатежей, сбыта и длительно просроченной задолженности, в том числе по заработной плате. Именно с таким «сальдо» входил Казахстан в 90-е годы, что было обусловлено в первую очередь тем, что существовавшая ранее система единого хозяйственного комплекса Советского Союза с его распадом перестала функционировать.

Безусловно, распад СССР случился не в один день, а поэтому к моменту принятия конституционного закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» в республике за период с конца 1990 г. до середины 1991 г. уже была сформирована первичная правовая и институциональная база, позволившая оперативно организовать и запустить приватизационные процессы в стране, ставшей независимой.

Таким образом, принимая за точку отсчета описанный выше период, считаю возможным выделить следующие этапы в сфере совершенствования, оптимизации, диверсификации и повышения эффективности системы его государственных активов за двадцатилетнее существование суверенного Казахстана:

— первый этап (1991–1999 гг.) в целом характеризуется масштабными процессами приватизации и разгосударствления;

— второй этап (2000–2005 гг.) — период формирования новых и совершенствования существующих подходов в управлении государственными активами, в том числе появление новых форм объектов государственной собственности в качестве национальных компаний и институтов развития;

— третий этап (2006–2008 гг.) — период систематизации и упорядочения в деятельности объектов государственной собственности, в том числе введение принципов холдингово-

го управления стратегическими активами страны;

— четвертый этап (2008–2010 гг.) — объединение важнейших государственных активов страны в едином управляющем центре для реализации правительственной антикризисной программы;

— пятый этап (2011 г.) — модернизация системы управления государственных активов в контексте реализации мер посткризисного развития.

В рамках данной статьи будут рассмотрены начальные (первый и второй) этапы, заложившие, по сути, основу и определившие развитие современного формата системы управления государственными активами.

На первом этапе формирования системы управления государственными активами в конце 1990 г. было сформировано соответствующее институциональное сопровождение в виде Государственного комитета Казахской ССР по управлению государственным имуществом. Процесс отстройки функций и полномочий уполномоченного органа был промежуточно завершен в середине 1991 г., когда была создана сеть территориальных органов, подчиненных местным администрациям. Параллельно этому была подготовлена необходимая нормативная правовая база: июнь 1991 г. ознаменовался принятием закона «О разгосударствлении и приватизации», а сентябрь того же года — утверждением Программы разгосударствления и приватизации государственной собственности в Казахской ССР на 1991–1992 гг.

Задачи стояли существенные. В частности, в начале 90-х годов в перечнях объектов приватизации оказалось свыше 3,5 тыс. государственных предприятий, а также 17,5 тыс. небольших предприятий общественного питания торговли и сферы услуг.

Характерная особенность первой волны приватизации (1991–1992 гг.) — рассмотрение вопроса о приватизации того или иного предприятия являлось следствием заявки от его трудового коллектива. Коллективом предприятия определялась и желаемая форма разгосударствления и приватизации (через аукционы, конкурсы путем акционирования

и безвозмездной передачи коллективу балансовой производственной и социальной инфраструктуры предприятия). В это время получили развитие явления «малой приватизации» и купонной приватизации жилого фонда. Наряду с очевидными плюсами этого периода приватизации стали заметны и существенные минусы и ограничения примененных инструментов преобразования собственности: часть предприятий инертно оставалась под государственной опекой, а другая часть, приватизированная, не могла изыскать средства для развития производства.

В 1993 г. в этой связи, а также вследствие завершения утвержденной ранее программы была принята Национальная программа разгосударствления и приватизации государственной собственности в Республике Казахстан на 1993–1995 гг.. Следует отметить, что организация приватизации в Казахстане не была стихийным процессом, а являлась следствием системной и планомерной работы, проводимой в государстве с привлечением международных консультантов и экспертов. Так, в этом направлении работа велась совместной миссией Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития и Агентства США по международному развитию (USAID) в сотрудничестве с уполномоченным и иными государственными органами Республики Казахстан. Результаты работы были учтены в программе 1993 г.

В качестве основных нововведений данной программы было то, что подход к приватизации объекта государственной собственности применялся в зависимости от значения объекта для экономики, секторальной принадлежности, численности занятых. При этом все объекты государственной собственности подразделялись на объекты, подлежащие разгосударствлению и приватизации, и объекты, приватизация которых запрещена. Кроме того, был отменен принцип коллективного выкупа предприятий.

В целом предусматривалось четыре основных направления реализации программы:

1) так называемая малая приватизация, предусматривающая аукционную и тендерную продажу объектов торговли, бытового

обслуживания и промышленных предприятий, с численностью рабочих до 200 чел. В рамках малой приватизации было приватизировано 6037 объектов;

2) массовая приватизация, касающаяся предприятий с численностью рабочих от 200 до 5000 чел. В акционерные общества было преобразовано около 2 тыс. предприятий. Трудовые коллективы получили право безвозмездного получения до 10% от уставного капитала привилегированных акций;

3) приватизация по индивидуальным, крупным проектам в отношении предприятий с численностью работающих свыше 5000 чел. В частности, в тот период был приватизирован ряд крупных предприятий — Казхром, Павлодарский алюминиевый завод, Карметкомбинат;

4) приватизация объектов агропромышленного комплекса, в результате чего совхозы и другие сельхозпредприятия преобразовывались в крестьянские, фермерские хозяйства, малые сельхозпредприятия, акционерные общества. В целом в этот период было приватизировано порядка 70% от общего числа госпредприятий АПК — 1490 государственных сельскохозяйственных предприятий. Наряду с этим в этот период производились институциональное совершенствование системы управления государственным имуществом, в частности изменился статус территориальных органов.

Следует отметить, что в эти годы правовое сопровождение развития процессов приватизации в стране осуществлялось многоаспектно, т. е. данная работа не ограничивалась совершенствованием законодательства в области управления государственным имуществом, принималась новая либо усовершенствовалась нормативная правовая база в сфере функционирования хозяйствующих субъектов, процедур и принципов банкротства, проведения антимонopolной политики, инвестиционной политики, развития фондового рынка, рынка труда и др.

В 1995 г. Президентом Республики Казахстан был издан Указ «О приватизации», имеющий силу закона. Он заложил основу для принятия в 1996 г. Программы приватизации и ре-

структуризации государственной собственности в Республике Казахстан на 1996–1998 гг. С принятия программы началась третья волна приватизации, когда приватизация осуществлялась уже только за денежные средства. В рамках данной программы был осуществлен переход к разработке и реализации секторных программ приватизации и реструктуризации, активизировавший этот процесс в нефтегазовом, транспортно-коммуникационном комплексах, промышленности, а также в крупнейших социальных секторах — здравоохранении, образовании, науке, культуре и спорте. В этот период особое развитие получила приватизация крупных объектов, осуществляемая путем проведения тендеров и определения стратегических инвесторов. Так, до конца 1998 г. было приватизировано 2615 акционерных обществ и хозяйственных товариществ, что составило 51,8% от общего числа созданных акционерных обществ и хозяйственных товариществ. Кроме того, приватизировано 2905 объектов социальной сферы. Иностранным инвесторам из США, Англии, Кореи, Швейцарии, Бельгии, Индонезии, Канады, Германии, КНР, России было продано 56 предприятий. В целом через реализацию этой программы в основном была достигнута цель по достижению и закреплению преобладания частного сектора в экономике страны. Как и в предыдущей программе, концептуальные основы программы на 1996–1998 гг. были определены с привлечением международных экспертов (в частности, в рамках Программы ООН).

Для следующей, четвертой, волны приватизации, начавшейся с 1999 г., характерно разделение государственной собственности на республиканскую и коммунальную, т. е. регионам предоставили право на определенные самостоятельные финансовые и экономические решения в отношении объектов, отнесенных к коммунальной собственности. В частности, в 1999 г. в коммунальную собственность были переданы государственные пакеты акций и доли участия в 953 акционерных обществах и хозяйственных товариществах.

Таким образом, к концу 1999 г. завершился первый этап в сфере совершенствования, оп-

тимизации, диверсификации и повышения эффективности системы государственных активов, основной особенностью которого явились масштабные процессы приватизации и разгосударствления. Так, анализ результатов приватизации государственной собственности за 1991–2006 гг., приведенных на официальном сайте Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, показывает, что за период 1991–1999 гг. (из общего срока — 1991–2006 гг.) по видам приватизации пришлось:

- почти 70% приватизации имущественных комплексов, объектов недвижимости, незавершенного строительства, транспорта и прочих объектов государственной собственности;
- почти 90% приватизации предприятий, государственных пакетов акций (госдолей) акционерных обществ и ТОО;
- 100% случаев приватизации по индивидуальным проектам.

В качестве начала второго этапа в сфере совершенствования, оптимизации, диверсификации и повышения эффективности системы государственных активов выделяется 2000 г., который ознаменовался системным переосмыслением роли и методов управления государственными активами. В тот год был проведен глубокий анализ и осуществлена детальная проработка долгосрочных планов развития системы государственных активов, что нашло свое отражение в утвержденном указом Президента в 2001 г. Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 г. В качестве основной цели в нем было определено формирование государства как эффективного собственника и развитие государственного предпринимательства.

Постановка данной цели была обусловлена рядом проблем, которые были сформулированы в Указе Президента Республики Казахстан от 04.12.2001 № 735 «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 г.» следующим образом: «Анализ текущего состояния государственных активов позволяет сделать обоснованный вывод о неэффективности в настоящее время финансово-хозяйственной деятельности государст-

венных предприятий, управления государственными пакетами акций и использования площадей объектов государственного нежилого фонда... <...> Основная роль уполномоченного органа в управлении государственным предприятием сводится к даче согласия на отчуждение основных средств... <...> Отсутствует система оценки эффективности работы государственных предприятий и их руководителей, а также регулярная отчетность по результатам деятельности... <...> Отсутствует общепринятая практика регламентации деятельности работников государственных органов в контрольных и наблюдательных органах юридических лиц с государственной долей участия... <...> Уменьшается контроль за управлением государственными пакетами акций и долями участия в акционерных обществах и хозяйственных товариществах... и др.»

Данная ситуация не могла устраивать государство — для модернизации экономики требовались крупномасштабные долгосрочные инвестиции, было очевидно, что системная перестройка экономической системы и ее механизмов на этом этапе может быть осуществлена только в том случае, если в качестве «локомотива» выступит само государство, потому что частный сектор определенно был не готов на самостоятельные крупные долгосрочные инвестиции в новые технологически сложные отрасли промышленности, не готов аккумулировать человеческие и финансовые ресурсы в масштабах, способных катализировать стремительное индустриальное и технологическое развитие.

Таким образом, суть стратегии заключалась в том, чтобы создать ряд системообразующих компаний с участием государства во всех ключевых секторах экономики, которые будут способствовать образованию частных небольших предприятий, работающих на обслуживании их заказов.

Что характерно, данный документ также заложил основу для возникновения целой системы нового класса государственных активов в Казахстане — государственных кредитных организаций развития, которые впоследствии получили наименование «институты развития». Как отмечалось в Стратегическом плане,

для реализации стратегии модернизации экономики необходимо построение соответствующей финансовой системы, создание государственных финансовых институтов, призванных обеспечить инвестиции в новые отрасли промышленности в соответствии с государственной инвестиционной программой.

Стратегическим планом были установлены задачи, направленные, в частности, на вовлечение государственных активов в капиталоборот страны и повышение эффективности управления ими, создание сектора национальных компаний и государственных предприятий с непосредственным участием государства, усиление роли государства в процессе привлечения и направления инвестиционных ресурсов на развитие реального сектора экономики с акцентом на реализацию потенциала внутренних сбережений, придание мобильности государственному капиталу и направление его прежде всего на решение государственных задач.

В рамках реализации задач, определенных Стратегическим планом развития Казахстана до 2010 г., произошли концептуальные институциональные изменения в системе управления государственными активами. В частности, претерпела изменения функция выработки политики в сфере управления государственными активами.

В качестве программного сопровождения второго этапа выступило утверждение двух программ, направленных на повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации на 2001–2002 гг. и 2003–2005 гг., и ряда других нормативных правовых документов, среди которых концептуально определяющим явилось принятие Стратегии индустриально-инновационного развития Казахстана до 2015 г., где важнейшими инструментами ее реализации выступили институты развития. В частности, кроме Банка развития Казахстана, данную систему дополнили Инвестиционный фонд Казахстана, Национальный инновационный фонд, Государственная страховая корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций.

Исходя из понимания того, что природа институтов развития не предполагает кон-

трольного участия в бизнесе, в тот период четко сформировалась такая позиция: государство не должно и не будет «заниматься бизнесом за бизнес», данные государственные институты должны сформировать единую систему, катализирующую процессы развития, основанную на принципах децентрализации, специализации, конкуренции и прозрачности.

Логика этих новых принципов основывалась на следующем:

1. Государство не должно сосредоточивать финансовые и информационные ресурсы только в одном институте развития — это позволит избежать потенциальных системных ошибок при принятии решений, заложить основы для конкуренции, осуществлять углубленный анализ инициатив частного сектора.

2. Институты развития должны заниматься только операциями и видами деятельности в рамках своей специализации.

3. Специфика институтов развития заключается в том, что большинство из них призваны показывать примеры рыночных институтов, которые в стране отсутствуют. В этой связи их деятельность изначально должна строиться на конкурентной основе.

4. Принципиально важным условием для эффективного функционирования системы институтов развития является создание прозрачной системы корпоративного управления.

Вполне закономерно, что на начальном этапе становления системы институтов развития характерна была проблема дефицита проектов, а масштабных проектов практически не было. Но затем ситуация изменилась, бизнес расширил как масштабы своих планов, так и их горизонты.

К концу 2004 г. уставный капитал институтов превышал 94 млрд тенге, а инвестиционный портфель включал 47 одобренных к реализации проектов на сумму порядка 1,77 млрд долл., само предложение проектов было гораздо шире. Например, в тот же год только в Национальный инновационный фонд поступило на рассмотрение свыше 180 проектов. Созданные институты развития внесли определенный вклад в процессы диверсифика-

ции казахстанской экономики. В частности, в результате их деятельности в стране стартовал процесс государственно-частного партнерства.

Наряду с системой институтов развития функционировала и развивалась система национальных компаний, перечень которых определялся решением Правительства. Национальные компании функционировали по особому режиму, в том числе в вопросах планирования и отчетности. В 2004 г. национальные компании были представлены такими ключевыми предприятиями республики, как ЗАО «Национальная компания «КазМунай-Газ»», ОАО «Казахстанская компания по управлению электрическими сетями», ОАО «Казпочта», ЗАО «Продовольственная контрактная корпорация», ЗАО «Национальная атомная компания «Казатомпром», ЗАО «Национальные информационные технологии», ЗАО «Национальная компания «Казакстан темір жолы»», ЗАО «Государственный накопительный пенсионный фонд», ОАО «Казахтелеком», ЗАО «Международный аэропорт Астана», ОАО «Национальная компания «Казахское информационное агентство (Казинформ)», ОАО «Национальная компания «Казахстан инжиниринг» (Kazakhstan Engineering)».

К этому периоду был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области государственного мониторинга собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение, а также активизировались меры по усилению контроля со стороны государства за финансово-хозяйственной деятельностью национальных компаний, стала регулярной практика заслушивания в Правительстве отчетов их первых руководителей об управлении активами. В 2004 г.

дивиденды на государственные пакеты акций национальных компаний составили свыше 5,6 млрд тенге.

Вместе с тем растущие экономические возможности и потребности страны требовали поиска новых и эффективных способов решения масштабных задач национального уровня, например, таких как разработка и внедрение механизмов комплексного и взаимоувязанного развития различных видов инфраструктуры, а для этого требовалась четкая согласованность и взаимодополняемость планов и мер, осуществляемых среди институтов развития и среди национальных компаний. В этой связи в 2003–2005 гг. начались активная практическая проработка форм и механизмов консолидации государственных активов, успешно применяемых за рубежом. В результате начало 2006 г. ознаменовалось созданием двух ключевых государственных холдингов — Фонда устойчивого развития «Казына», объединившего основные институты развития, а также Казахстанского холдинга по управлению государственными активами «Самрук», в состав которого вошли важнейшие национальные компании и ряд других системообразующих предприятий топливно-энергетического, транспортного и коммуникационного комплексов.

*NEW APPROACHES IN THE STATE ASSETS
MANAGEMENT SYSTEM (THE KAZAKH
EXPERIENCE)*

K. N. Kelimbetov

(The Government of the Republic of Kazakhstan)

The paper covers the Kazakh experience of the formation and evolution of the state assets management system. The author makes an analysis of the mechanisms for its effective functioning. The role of national and state holding companies in the implementation of economic stability is examined.

Keywords: state assets, sovereign wealth funds.