

Козырин А.Н., проф., д.ю.н., директор Института публично-правовых исследований, заведующий кафедрой финансового права НИУ-ВШЭ

Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов (на примере деятельности Счетной палаты РФ)¹

Приватизация как парадигма современной экономической политики развитых государств приобретает в настоящее время поистине универсальный характер. Придя на смену стратегии государственного вмешательства в экономику, господствовавшей со времени первой мировой войны и усилившейся после мирового экономического кризиса 1929-1933 гг., курс на приватизацию с начала 1970-х гг. быстро охватил большинство зарубежных стран. Если до 1970-х гг. само понятие «приватизация» отсутствовало в правовом, экономическом и политическом лексиконах, его нельзя обнаружить в издававшихся в то время словарях и справочниках, то теперь приватизация, подобно налогам, становится одним из важнейших пунктов предвыборных программ политических партий, вокруг нее формируются отрасли законодательства и т.д. Приватизация докатилась даже до Кубы и других «ортодоксальных» государств плановой экономики.

Бум приватизации пришелся на первую половину 1990-х гг. Многие страны в своих приватизационных программах активно использовали опыт «первопроходца» в вопросах приватизации – Великобритании. При этом каждая страна формировала свой собственный набор приватизационных инструментов и технологий, учитывающих специфику сложившихся в них экономических, социальных и политических реалий и исходивших из

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Конституционные пределы приватизации» (№ 11-04-0033), выполненного в рамках Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ» в 2011 году.

конкретных потребностей реформирования национальной структуры отношений собственности².

В государствах юга Европы (в Италии, Испании, Португалии и Греции) влияние на политику приватизации оказывали не столько неолиберализм, сколько острая необходимость покрытия бюджетного дефицита. На севере Европы (в Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании) приватизационный бум был обусловлен не фискальными соображениями, а интересами экономической политики: в странах с традиционно высокой долей государственного сектора в экономике к приватизации подталкивала потребность в структурных экономических реформах, на которые возлагались надежды по повышению конкурентоспособности продукции национальных отраслей экономики на мировых рынках и скорейшему переходу к высокотехнологичным производствам.

В государствах с развитым федерализмом (например, в Канаде) приватизация проводилась преимущественно на региональном уровне. Некоторые государства использовали приватизацию для того, чтобы как можно скорее вписаться в мировые процессы глобализации экономических отношений. Неслучайно и сама приватизация в ряде стран рассматривалась как инструмент формирования транснациональной рыночной среды.

Развивающиеся страны третьего мира (государства Африки, Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона), опиравшиеся в своей экономической политике на мощный государственный сектор, под воздействием мировых финансовых институтов (прежде всего, Всемирного банка) приняли подготовленные для них программы приватизации и пошли на значительные сокращения государственного сектора в национальной экономике.

В России, как и в большинстве постсоветских стран, приватизация стала одним из центральных звеньев в системе рыночных преобразований и

² Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / отв. ред. В. А. Виноградов. М., 2006. С. 24

разгосударствления экономики. «Российская приватизация, – отмечается в Аналитической записке Счетной палаты РФ, – носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества решала задачу повышения эффективности отдельных предприятия, в России приватизация была призвана обеспечить радикальные изменения отношений собственности, то есть решить задачи изменения экономического базиса общества»³.

Однако и на постсоциалистическом пространстве реализация приватизационных программ приводила к неодинаковым результатам. Если в одних государствах (Китай, страны Балтии) приватизация происходила при сравнительно невысоких экономических потерях и без серьезных социальных потрясений, то в России, на Украине, в среднеазиатских государствах приватизация сопровождалась колоссальными экономическими потерями и социальными потрясениями.

Очевидно, что эффективность приватизационных проектов напрямую зависит от организации государственного контроля за приватизацией.

Стандарты Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) исходят из того, что приватизация государственных активов должна быть открыта для внешнего независимого государственного аудита⁴. В соответствии с принципом 3 Руководства по стандартам аудита приватизации, анализ приватизационных сделок должен относиться к полномочиям высших органов финансового аудита. Логика этого принципа очевидна: продаваемые в ходе приватизации активы являются общественным достоянием, а «общественность нуждается в независимых гарантиях того,

³ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов. 2-е изд. / отв. редактор С.В. Степашин. М., 2005. С. 10.

⁴ Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation // WGAP INTOSAI, 1998/ URL: <http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/bestprac.htm>.

что процесс приватизации произведен должным образом и что налогоплательщик получил правильную цену».

Значение приватизации как объекта государственного финансового контроля обусловлено не только ее экономическим эффектом, но и общественно-политическим весом, поскольку в современном мире процесс приватизации считается составной частью институциональных изменений, сопровождающих демократические реформы⁵.

Стандарты ИНТОСАИ исходят из того, что высшие органы государственного аудита должны не только осуществлять аудит эффективности действий органов государственной власти в сфере приватизации, но и участвовать в оперативном контроле приватизационных мероприятий на всех их этапах – от предпродажной оценки стоимости приватизируемых государственных активов до изучения результатов конкретных приватизационных сделок и анализа действий нового собственника по полному и своевременному выполнению условий приватизационной сделки. Такой оперативный контроль гарантировал бы правильную оценку приватизируемых активов и соблюдение условий честной конкуренции между участниками приватизационного конкурса⁶.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет свои контрольные полномочия в сфере аудита приватизации в соответствии с нормами Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁷.

⁵ Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 366.

⁶ О том, насколько серьезными могут быть упомянутые проблемы, можно судить не только по многочисленным фактам злоупотреблений имевших место в России в период массовой приватизации, но и по опыту отдельных зарубежных государств. Так, в Великобритании спустя 17 лет после приватизации, проведенной кабинетом М. Тэтчер, был введен налог на прибыль, «принесенную ветром» (windfall profit tax) – специальный налог на сверхприбыль, которая была получена собственниками приватизированного имущества в связи с недооценкой объекта приватизации. Ставка такого налога была установлена в 23% (Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 368).

⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

В соответствии со ст. 2 упомянутого Закона «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности» отнесено к основным задачам Счетной палаты РФ. При этом она осуществляет контроль за эффективностью использования федеральной собственности, объекты которой находятся как на территории Российской Федерации, так и за рубежом (см., например, решение Коллегии Счетной палаты РФ от 26 сентября 2006 года № 31К(498) «О результатах проверки законности отчуждения и передачи государственной собственности СССР и федеральной собственности Российской Федерации за рубежом иностранным и российским юридическим и физическим лицам, а также законности права владения и распоряжения зарубежными финансовыми активами»).

Статья 18 Закона наделяет Счетную палату РФ полномочиями по осуществлению контроля за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи), а также от управления объектами федеральной собственности.

В рамках аудита приватизации Счетная палата РФ систематически анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений (ст. 21 Закона).

Счетная палата РФ организует свою деятельность на основе планов (годовых и текущих). Регламент Счетной палаты РФ (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 года № 8)⁸ предусматривает, что годовой план работы Счетной палаты РФ, формируется на основе предложений ее аудиторов, должен предусматривать, среди прочего, «определение законности, эффективности и целесообразности использования, управления и распоряжения государственной

⁸ Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

собственностью, а также контроль за осуществлением постприватизационного надзора» (ст. 4.2 Регламента)

Организация контрольных мероприятий в рамках проведения аудита приватизации определяется в «Общих правилах проведения контрольного мероприятия. СФК 101», утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 02.04.2010 N 15К (717))⁹. Нередко проведение контрольных мероприятий в рамках аудита приватизации проводится по смешанному типу (смешанное контрольное мероприятие), в пределах которого сочетаются цели, относящиеся к разным типам финансового контроля:

финансовому аудиту – определение достоверности финансовой отчетности объектов контрольных мероприятий, законности формирования и использования государственных средств;

аудиту эффективности – определение эффективности использования государственных средств, полученных объектами для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций;

стратегическому аудиту – комплексная оценка возможности достижения в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики на основе оценки ресурсных возможностей, а также ожидаемых при этом последствий.

Контрольные мероприятия в рамках аудита приватизации предполагают применение различных методов финансового контроля – ревизий, проверок, анализа, обследований, экспертиз и т.д.

Рассматривая вопрос о месте и роли Счетной палаты РФ в системе государственного контроля за приватизацией в России, следует сразу же отметить важную хронологическую особенность: приватизация в России началась за пять лет до образования Счетной палаты РФ, вследствие чего на

⁹ Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

этапе массовой приватизации три четверти госпредприятий были проданы вообще без какого бы то ни было внешнего финансового аудита¹⁰.

Факты грубейших нарушений законодательства, злоупотреблений и махинаций органов государственной власти при проведении массовой приватизации содержатся в «Отчете о проверке центральных аппаратов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России»¹¹.

Вывод Счетной палаты был хорошо аргументирован и прозвучал беспелляционно: «Центральные аппараты ГКИ, РФФИ, ФУДН не обеспечили достижений целей и решение задач по преобразованию форм собственности как важнейшего направления повышения эффективности экономики страны, не выполняют значительную часть своих функций, одновременно превышая свои полномочия, действуют в условиях бесконтрольности и безответственности».

О том, как осуществлялась «юридическое сопровождение» приватизации в России, красноречиво свидетельствует факт, обнародованный в Отчете Счетной палаты: 9 из 13 сотрудников юридического отдела Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом вообще не имели юридического образования.

Однако и после создания Счетной палаты РФ она постоянно сталкивалась с явными и скрытыми формами противодействия ее участию в приватизационном процессе на этапе предварительного и текущего контроля, создаваемыми органами исполнительной власти, реализующими приватизационные программы. Однако в тех случаях, когда Счетной палате

¹⁰ Степашин С.В. Указ. соч. С. 367.

¹¹ Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

РФ «удавалось пробиться» к приватизационной сделке, эффект от ее участия был весьма ощутим для федерального бюджета¹².

Период массовой приватизации в России завершен, однако приватизационные процессы продолжаются. В этой связи возникает вопрос, о том, как можно повысить эффективность этого инструмента экономической политики, финансовую результативность приватизационных мероприятий?

Представляется, что необходимо, прежде всего, пересмотреть место аудита приватизации в механизме приватизационных проектов. Государственный контроль за приватизацией должен стать имманентным свойством самой приватизации, как, например, немыслимы сегодня публичные финансы без финансового контроля. Важно, чтобы из-под контроля не уходили вопросы формирования цен на продаваемое на аукционах имущество, способы продажи государственного имущества, эффективности приватизационной сделки и др. Контроль за приватизацией не должен сводиться к исключительно процедурным моментам (своевременность и полнота перечисления в бюджет поступлений от приватизации госимущества).

Справедливости ради заметим, что это предложение не является оригинальным. Исследователи (А. Киц¹³, например) уже обращали внимание на упомянутые проблемы.

И, пожалуй, самая острая и деликатная проблема – оценка результатов и последствий (прежде всего негативных) уже состоявшейся приватизации. Обсуждение этого вопроса в российской прессе и экспертной среде неизменно приобретает политический оттенок. Предлагаются чаще всего крайние способы ее решения – от простого игнорирования, замалчивания проблемы злоупотреблений и махинаций на этапе массовой приватизации («не ворошить прошлое») до проектов по радикальному пересмотру

¹² Так, вмешательство Счетной палаты РФ в переоценку стартовой стоимости акций ОАО «Оренбургская нефтяная компания» позволило дополнительно получить в доход государства 654 млн долларов США (Степашин С.В. Указ. соч. С. 367).

¹³ Киц А. Механизм приватизации требует доработки контроля // Гражданское право. 2006. № 1.

результатов массовой приватизации. Очевидно, что истину следует искать где-то посередине. И в этом смысле показателен уже упоминавшийся в работе опыт, который продемонстрировали миру родоначальники «приватизационного бума». Щепетильные и консервативные в вопросах права собственности британцы поняли, что просто наложить табу на ревизию результатов проблемных приватизационных сделок им не удастся. И даже если бы это и удалось сделать, то неизбежно привело бы к крайне негативному результату – «очернению» приватизации как инструмента экономической политики. Общественное мнение стало бы относиться к проектам приватизации как к «сомнительным» финансово-экономическим операциям. Поэтому проблемы, неизбежно появляющиеся в связи с проведением крупномасштабных экономических акций, решаются там весьма корректным способом: по результатам контрольных мероприятий отклонения и нарушения фиксируются, подбираются адекватные инструменты корректировки и устранения всех случаев нечестной конкуренции и нарушений фискальных интересов государства как собственника приватизируемого имущества, в результате чего правительство в своем инструментарии экономической политики сохраняет приватизацию как эффективный способ решения острых социально-экономических проблем.