

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РОССИИ

*Н.В. СОПИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет
e-mail: nsopina@mail.ru*

*Е.А. БОРКОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет
e-mail: e.borkova@mail.ru*

*Л.В. ВАТЛИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики факультета экономики и управления, Сибирский университет потребительской кооперации
e-mail: vatlina01@mail.ru*

Аннотация

В статье рассматриваются плановые и фактические показатели приватизации унитарных предприятий, поскольку именно с ними возникает много проблем. Обозначены цели, которые преследует государство, занимаясь приватизацией не самых привлекательных своих активов, большую часть из которых составляют ФГУП. В работе выявляются причины, объясняющие низкие темпы приватизации таких предприятий. Одна из таких причин – низкая заинтересованность руководителей унитарных предприятий и государственных служащих в передаче имущества в частные руки.

Ключевые слова: приватизация, частная собственность, государственная собственность, государство, государственные компании, частные компании, доход от приватизации.

Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации была принята правительством в 1999 г. Именно тогда подход государства в области отношений к собственности изменился. Суть изменений заключалась в том, что в начале XXI в. «назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в госсекторе экономики», а в 1990-е гг. задачей государства являлось создание институтов рынка для развития

частной собственности, для чего государство передавало свою собственность частному сектору. В соответствии с этим новыми целями государства, согласно Концепции, были [10]:

- рост доходов федерального бюджета в результате эффективного управления государственной собственностью;
- привлечение максимально возможного количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;
- использование государственных активов как инструмента для привлечения инвестиций в экономику.

По условиям данного документа, государственные предприятия переходят в руки частных собственников, которые бы лучше всего справились с их управлением. Таким образом, для государства существуют два положительных аспекта: во-первых, государство выиграет от получения приватизационного дохода, во-вторых, в экономике появится жизнеспособное предприятие, что в результате будет влиять на экономический рост.

Но, если опираться на статистические данные и проведенные исследования, практическая реализация целей оказалась далека от планов, заложенных в Концепции. Этот тезис также подтверждают результаты проверки, проведенной Счетной палатой РФ в 2014 г.

По данным Счетной палаты в 2010–2014 гг. в федеральный бюджет поступило только 21% доходов от общего числа запланированных, которые государство намеривалось получить в результате осуществления про-

грамм приватизации [6]. При этом большая часть полученных средств пришлась на доходы от продажи акций крупных компаний, таких как ОАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «ВТБ».

Однако в 2015 г., после усиления контролем правительства над выполнением плана по приватизации, доходы от приватизации уже превысили запланированные цифры и составили 7,2 млрд р. вместо 3 млрд р. Вместе с тем от управления непосредственно государственным имуществом в бюджет поступило порядка 5 млрд р., и приватизацию компании ПАО «Совкомфлот» отложили на 2016 г., поэтому поступлений от крупных сделок в бюджет как таковых не было [3] (см. рис. 1).

Также в докладе Счетной палаты говорится, что планы по приватизации пакетов акций акционерных обществ, которые находились в собственности РФ, не были полностью выполнены, но уже в 2015 г. этот показатель превысил первоначальный на 48%. По словам главы Росимущества РФ, это связано с тем, что были привлечены независимые торговые площадки, такие как www.avito.ru, www.igt.ru, и этот процесс получил широкое освещение в СМИ [2] (см. рис. 2).

В начале 2016 г. правительством был представлен список крупнейших государственных компаний, которые могут быть приватизированы. В него вошли: ОАО «НК «Роснефть»,

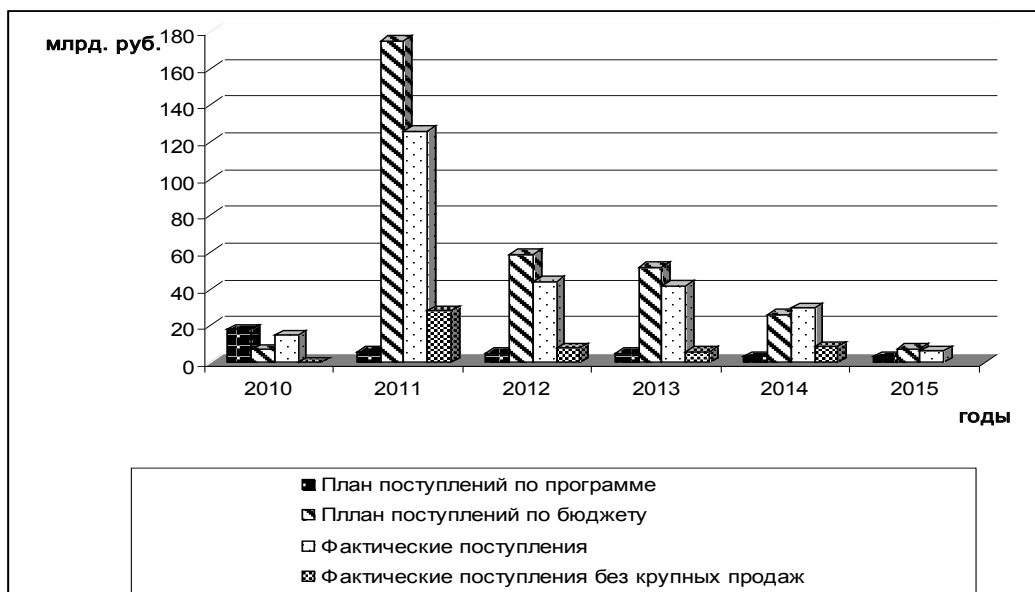


Рис. 1. Поступления от приватизации в 2010–2015 гг.

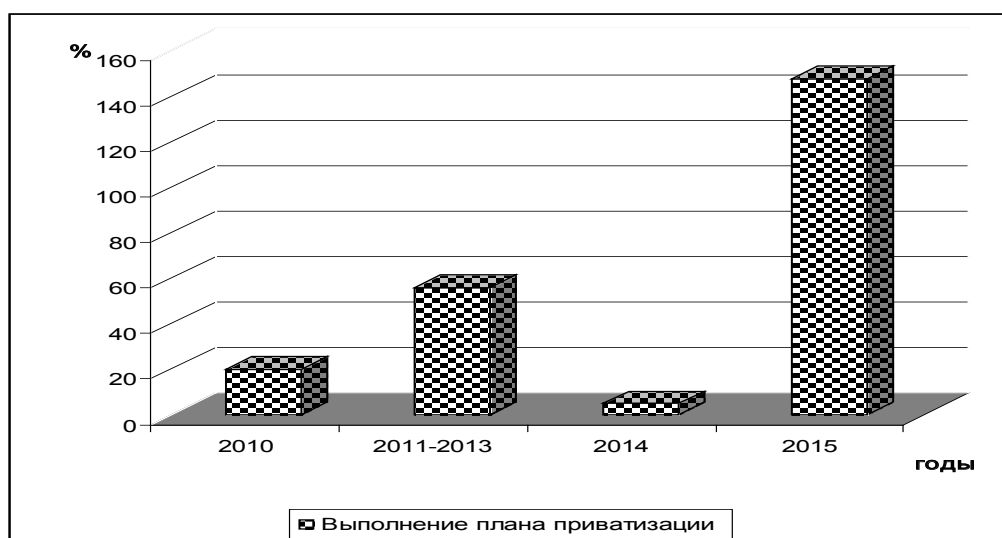


Рис. 2. Выполнение плана приватизации в 2010–2015 гг.

ПАО АНК «Башнефть», АК «АЛРОСА», ОАО РЖД, ОАО «Аэрофлот», ПАО «Совкомфлот» и группа ВТБ. Почему именно сейчас, в период экономической нестабильности, государство решило отказаться от части наиболее привлекательных активов? Наиболее очевидным ответом является то, что государство хочет покрыть существующий дефицит бюджета. Дефицит госбюджета в 2016 г. составит порядка 2,4 трлн р., а государство планирует получить от приватизации приблизительно 1 трлн р., т.е. этих средств явно будет недостаточно [8]. Сейчас правительству следует выбрать наиболее правильный подход к процессу передачи акций крупнейших компаний в частные руки и не повторить своих прошлых ошибок. Не секрет, что приобрести государственные активы желают как иностранные, так и отечественные инвесторы, но в условиях экономической нестабильности необходимо выбрать наиболее эффективного собственника, при этом учитывая и национальные интересы.

Еще одна проблема, с которой столкнулись аудиторы, – это низкие темпы акционирования ФГУП (в среднем 60 предприятий в год) [6]. При этом следует сказать, что приватизация ФГУП считается одной из приоритетных задач, указанной в Концепции.

ФГУП занимают значительную долю в структуре государственного имущества, и необходимость их приватизации связана с тем, что они имеют низкие показатели эффективности. Например, рентабельность унитарных предприятий по сравнению с аналогичными частными компаниями в 2 раза ниже, а чистая прибыль ниже на 80% [7]. При этом если учесть, что они, находясь на попечении государства, требуют значительные средства на

свое содержание, а доходы приносят низкие, их деятельность наносит непосредственный ущерб государству. Следовательно, целью государства является передать ФГУП в руки эффективных собственников, которые смогут создать на их базе прибыльные предприятия. На рис. 3 представлено, как изменялось количество унитарных предприятий в собственности государства с 2007 по 2013 гг. [5].

Однако сокращения числа ФГУП совсем не означает, что они были приватизированы и переданы в собственность эффективным владельцам. Наоборот, показатели приватизации оказались низкими. Так на рис. 4 представлены плановые и фактические показатели приватизации унитарных предприятий, полученные на основании данных Росимущества РФ [1]. Цифры за 2014–2016 гг. отражают данные только на 2014 и 2015 гг. По рисунку видно, что плановые и фактические значения не совпадают друг с другом, что отражается и в процентном выражении на рис. 5.

Высокий показатель (60%) выполнения плана приватизации следует объяснить лишь тем, что при его подсчете учитываются суммарные значения за 3 года. Почему же происходит несоответствие плана и факта? Чтобы ответить на этот вопрос, следует рассмотреть сначала те действия, которые государство может совершать в отношении предприятий, предлагаемых к приватизации:

- передача на иной уровень публично-правовых образований;
- реорганизация;
- ликвидация;
- отчуждение от государственной собственности;
- акционирование с внесением акций в ГК;

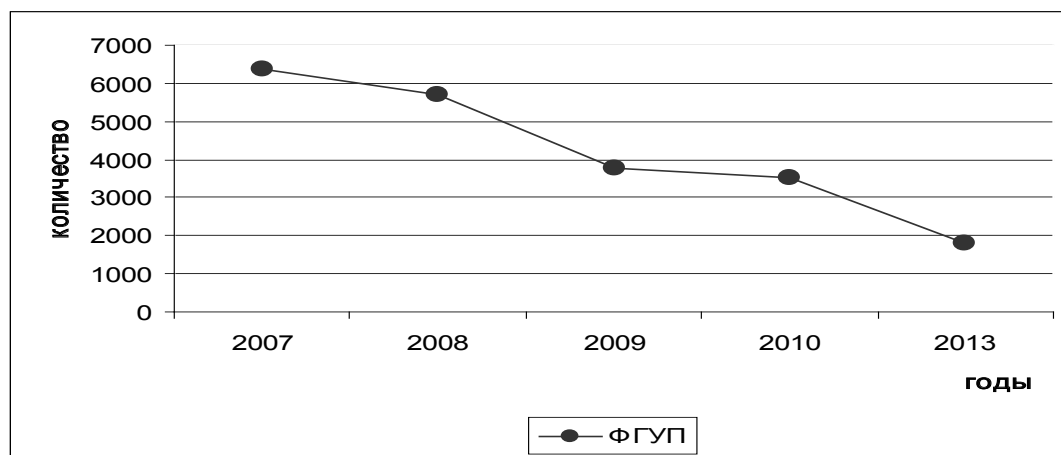


Рис. 3. Сокращение количества ФГУП в собственности государства

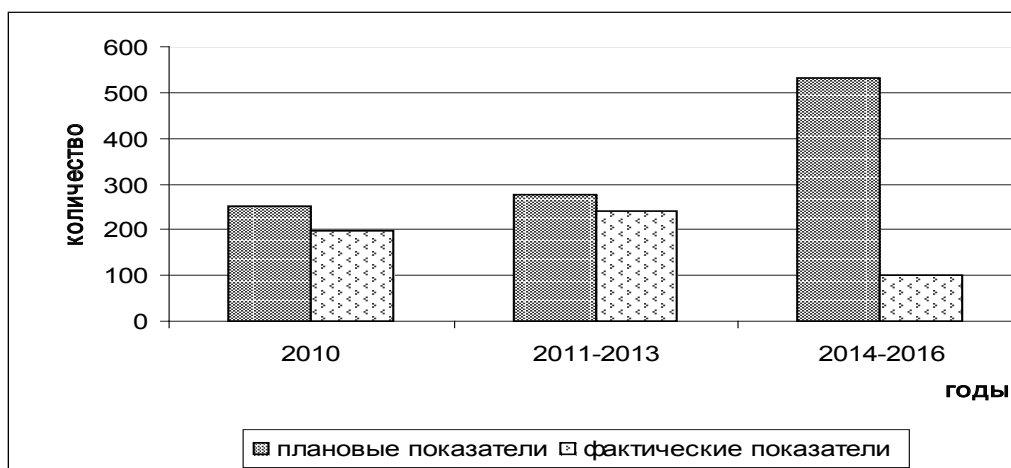


Рис. 4. Плановое и фактическое выполнение приватизации ФГУП

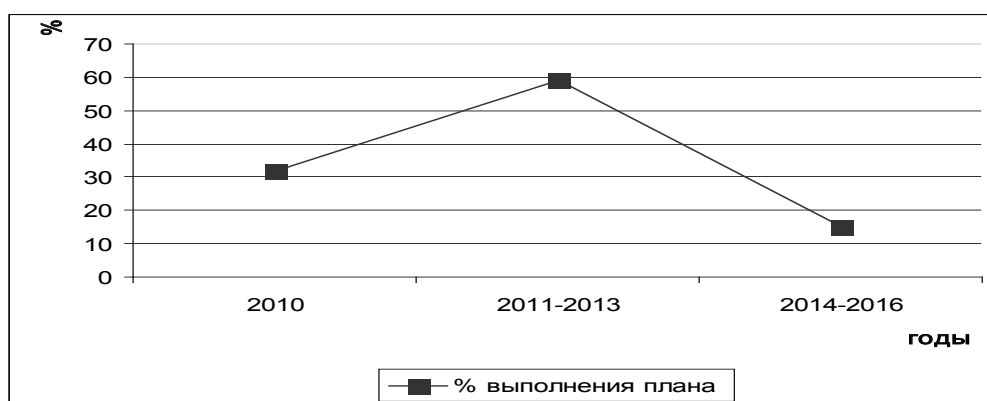


Рис. 5. Процентное выполнение плана приватизации ФГУП

– акционирование и сохранение акций в собственности государства (100% или контрольный пакет);

– сохранение в форме государственной собственности.

Обратимся к данным Росимущества по выполнению плана приватизации на 2014–2016 гг. за 2015 г. [2]. В план приватизации было включены 535 ФГУП. Из них 124 предприятия не могут участвовать в приватизации. Это связано с тем, что они не ведут хозяйственную деятельность, ликвидированы или находятся в стадии ликвидации, находятся в процедуре банкротства или стадии реорганизации, находятся в ведении Минобороны РФ или же просто отсутствуют в федеральной собственности. В отношении оставшихся предприятий может осуществляться процесс приватизации или он может быть отложен.

Наиболее распространёнными действиями государства являются включение ФГУП в формирование вертикально-интегрирован-

ных структур, либо создание на их базе акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью.

Проблема приватизации ФГУП не нова, это даже не проблема последних 5 лет. Поэтому для характеристики этого процесса можно рассмотреть, какое количество предприятий было предложено к приватизации и сколько из них было приватизировано в статистических данных 2007–2010 гг. [5] (рис. 6).

При всем выше сказанном не следует забывать и о доходах, которые государство планировало выручить через приватизацию своего имущества. Но поскольку итоги приватизации не соответствуют изначальным планам, динамика доходов также не соответствует запланированной. Как видно по рис. 7, за последние десять лет доходы от приватизации ФГУП имеют тенденцию к снижению, что не удивительно. Неслучайно Счетная палата РФ обратила внимание на эту проблему.



Рис. 6. Процентное соотношение количества предложенных к приватизации и проданных ФГУП

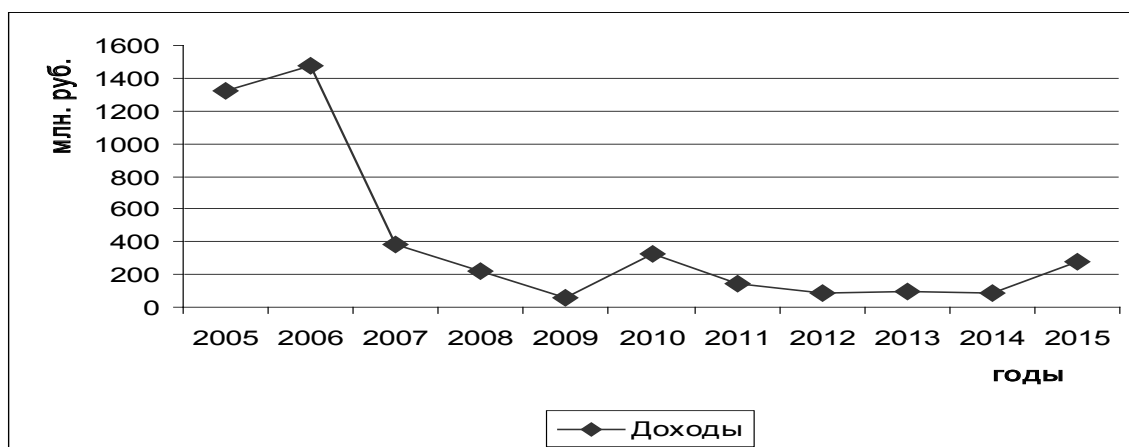


Рис. 7. Доходы от приватизации ФГУП

Результаты проверки, полученные Счетной палатой РФ, не следует рассматривать как что-то новое и неожиданное. Существуют работы и исследования, в которых вопросы, поднятые Счетной палатой, уже звучали [7].

В чем же причины таких низких показателей приватизационного процесса в России? Можно выделить следующие:

- балансовая стоимость предприятий, выставленных для приватизации, имеет отрицательное значение;
- законные требования по подготовке к приватизации не всегда исполнялись руководством предприятия;
- в связи с незавершенностью реорганизации предприятие не может быть приватизировано;
- у большого количества предприятий отсутствуют документы, которые устанавливают права собственности на объекты федерального имущества;

– не завершено судебное разбирательство по вопросам принадлежности имущества;

– у предприятия отсутствуют денежные средства, которые требуются для оформления правоустанавливающих документов на объекты федерального имущества.

Из приведенного перечня видно, что на первый план выступают вопросы, связанные с отсутствием четко специфицированных прав собственности в отношении объектов, выставляемых на продажу, что и затягивает процесс приватизации и, соответственно, препятствует выполнению плана.

В докладе «Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевые аспекты» приводятся следующие проблемы, которые препятствуют существенному сокращению числа ФГУП [9]:

- достаточно сложно обеспечить соответствующее государственное управление всеми существующими ФГУП;

– весомые проблемы в обозначении «узких» критериев сохранения ФГУП, которые можно было бы применить на практике;

– «регенерация» ФГУП, когда процессы преобразования и ликвидации заменяются созданием новых унитарных предприятий.

Оказалось, что приватизация ФГУП была невозможна в силу игнорирования руководителями предприятий законных требований по подготовке документов, а судебные разбирательства по поводу принадлежности имущества можно объяснить решением менеджмента вывести государственные активы в свою собственность. Недобросовестная работа руководителей государственных компаний и контролирующих их чиновников привела к соответствующему результату: «Период с момента принятия решения о преобразовании ФГУП до его регистрации в ОАО мог достигать 5 лет. Затягивание приватизации ФГУП приводит к рискам изменения состава и характеристик имущества ФГУП» [6].

Похожие причины срыва приватизации ФГУП были озвучены на заседании Счетной палаты в декабре 2015 г. [2]:

– неприменение мер ответственности к руководителям соответствующих предприятий;

– отсутствие в должностных инструкциях обязанностей по осуществлению функций управления предприятием и персональной ответственности у государственных служащих.

Из всего сказанного следует, что государственные органы, наделённые ответственностью, не смогли обязать подчиненных им руководителей предприятий действовать во благо государства. Объяснить это можно тем, что государство не предусмотрело ответственность руководителей унитарных предприятий за срыв планов по их приватизации, и тем, что сами руководители и чиновники не были заинтересованы в достижении намеченных планов. Это прослеживается в недобросовестном подходе к проработке перечня унитарных предприятий, который включается в план приватизации, даже если в нем изначально присутствуют такие предприятия, которые не могут быть приватизированы.

Данная ситуация рассматривается в экономической теории как проблема «принципал-агент», когда в предприятиях с государственной собственностью независимо от его размера собственник и менеджер – не одно и то же лицо, т.е. их функции разделены. Менеджер осуществляет функцию управления предприятием, а собственник – осуществляет контроль. Но в отличие от частного

предприятия, где собственник непосредственно заинтересован в результатах его деятельности, здесь в качестве собственника выступает государство, которое следует рассматривать как совокупность органов власти, а не как отдельно взятое лицо. Это и усложняет процесс контроля над выполнением задания, которое должно принести в итоге пользу всему обществу (в нашем случае – увеличить поступления в бюджет доходов от приватизации). Решить данную проблему возможно, только если усилить персональную ответственность каждого участника процесса приватизации и повысить его заинтересованность в этом. Официальными инструментами государства могут служить: продвижение по карьерной лестнице, повышение заработной платы, или же более жесткий способ – введение персональной ответственности.

Следовательно, пока государство нужно рассматривать как фиктивного владельца и управляющего предприятиями государственной собственности.

Мы предлагаем следующие мероприятия, которые могли бы ускорить темпы приватизации ФГУП.

1. Росимуществу России следует более тщательно подходить к выбору предприятий, выставляемых на продажу и не включать туда организации, которые изначально не могут быть приватизированы.

2. Усовершенствовать законодательную и нормативную базу, регулирующую процесс приватизации ФГУП для ускорения процесса передачи их в частную собственность.

3. Усилить контроль за выполнением плана по приватизации федеральных государственных унитарных предприятий со стороны Росимущества как представителя государства в этом вопросе.

4. Повысить персональную ответственность за выполнение поставленных планов по приватизации руководителей государственных структур, в чьем ведении находятся унитарные предприятия.

5. Повысить персональную ответственность за выполнение поставленных планов по приватизации руководителей ФГУП.

По нашему мнению, проблемы, связанные с процессом приватизации ФГУП, актуальны и в настоящий момент. Их изучение помогает объяснить низкие показатели процесса приватизации объектов государственной собственности и аспекты, влияющие на результаты приватизации.

Библиографический список

1. Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации: Постановление Правительства от 9 сентября 1999 года №1024. URL: <http://base.garant.ru>.
2. Отчет о выполнении плана приватизации на 2014-2016 гг. за 2015 г. URL <http://rosim.ru/activities/sales/kga/eap/281089>.
3. Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/news/20151223>.
4. Официальный сайт Счетной палаты РФ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news.
5. Официальный сайт Росимущества РФ URL: <http://rosim.ru/about/reports/performance>.
6. Поступления в федеральный бюджет от приватизации в 2010–2014 гг. составили лишь 21% первоначального плана URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21066.
7. Права собственности, приватизация и национализация в России / под общ. ред. В.Л. Тамбовцева. М., 2009. С. 259–277.
8. Правительство повысило дефицит бюджета 2016 г. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics>.
9. Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональные аспекты / А. Радыгин [и др.]. М., 2004.
10. *Сопина Н.В.* Воздействие структуры собственности на эффективность работы российских корпораций: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2011. URL: <http://economy-lib.com>.