Рожков Е.В.

Организация управления государственной собственностью (на примере процессов приватизации в Пермском крае)

АННОТАЦИЯ:
Сегодня осуществляется современное совершенствование процессов управления государственной собственности. Одной из составляющих процесса управления имущества Пермского края является его приватизация. На региональном уровне имеется соответствующий опыт приватизации недвижимого имущества. По результатам изучения нормативной базы по приватизации Пермского края была рассмотрена возможность научной аргументации и разработки стратегии приватизации имущественного комплекса на региональном уровне. Кроме того, выявлена необходимость учитывать не только системный, но и индивидуальный подход к происходящим сделкам с краевым имуществом, а также оценивать предложенные к приватизации эмитенты с приглашением специалистов (в той или иной отрасли). Результаты, полученные автором статьи, могут быть использованы при разработке концепций, стратегий, прогнозных планов, дорожных карт и программ в сфере приватизации государственного имущества на региональном и муниципальном уровнях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *государственная собственность, приватизация, региональный уровень, законодательство, информация, план приватизации*

JEL: D80, R00, R11

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Рожков Е.В. Организация управления государственной собственностью (на примере процессов приватизации в Пермском крае) // Российское предпринимательство. — 2015. — Том 16. — № 6. — с. 863-874. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/142/

Рожков Евгений Викторович, соискатель на степень кандидата экономических наук; специалист Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Пермскому краю (0100@pfr.perm.ru)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 13.11.2014 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.03.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП:
http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/142/

(с) Рожков Е.В. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Прошедшие в 90-е годы прошлого века процессы массовой приватизации существенно изменили структуру собственности в российской экономике, дали старт построению и развитию корпоративного сектора, способствовали запуску механизма конкуренции. На смену массовой приватизации пришла приватизация по индивидуальным планам, решающая другие задачи. Вместе с тем государство сохранило значительное количество объектов собственности, требующих управления. В современных условиях необходима системная организация управления государственной собственностью, в том числе распоряжения ею путём приватизации, как на федеральном, так и на региональном уровне. Приватизация государственной собственности – это передача её физическим и (или) юридическим лицам на возмездной основе (в настоящее время на федеральном уровне распространено наименование приватизации государственной собственности – «Приватизация 2.0»).

Общие экономические законы объективны. Их необходимо познавать и действовать не наперекор, а заодно с ними, повышая тем самым эффективность приватизации государственной собственности в регионе. Однако экономические законы не следует считать совершенными и абсолютно точными. Они часто действуют, как замечал К. Маркс, «весьма запутанным и приблизительным образом, лишь как господствующая тенденция» [6].

В научной литературе существуют различные подходы к организации управления государственной собственностью. При этом отмечается, что административная власть и собственность не разделены, и, следовательно, неизбежны господство в экономике бюрократии и чиновничий произвол, неэффективное использование государственной собственности, неэффективность управления [4].

На региональном уровне имеется соответствующий опыт приватизации недвижимого имущества. По результатам изучения нормативной базы по приватизации Пермского края была рассмотрена возможность научной аргументации и разработки стратегии приватизации имущественного комплекса на региональном уровне. В ходе работы над статьёй был применён общенаучный метод познания проблемы. Научная новизна статьи заключается в том, что активная работа по приватизации имущества в последние годы говорит об актуальности правового регулирования образующихся отношений и важности методической проработки проблем.

Наряду с этим, такие экономисты, как Крумова М., Круз Д., Кузьминов Я.И. [3], Рикардо Д., Смит А., Юдкевич М.М. определяют институты, обеспечивающие свободу и безопасность действий в определённых рамках экономических отношений. Каждый участник таких отношений свободен в своих действиях в рамках, заданных институтами, и не нарушает законов. Многие исследователи при развитом, экономически сильном государстве отождествляют формальные и государственные институты [3].

Приватизация федеральной и региональной собственности направлена на развитие производственной сферы, рынка ценных бумаг («биржевой рынок»), создание новых рабочих мест, увеличение бюджетных поступлений и расширение рынка производства конкурентно способного товара. Особенно острыми проблемами на региональном уровне сегодня считаются увеличение рабочих мест в производственной сфере и пополнение бюджета (бюджет Пермского края 2014 года и проект бюджетов 2015–2017 годов – «дефицитный»).

В государственной собственности субъектов Российской Федерации находится достаточно большое количество объектов недвижимости, имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий, акций с той или иной частью собственности обществ (включая «золотую» акцию) и многочисленное количество обществ с ограниченной ответственностью (в т.ч. долей), земли. Большая часть вышеуказанного имущества не является необходимой для реализации установленных Федеральными законами функций и публичных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, т.е. предоставление государственных услуг. В то же время процесс приватизации непрофильного имущества (зданий, сооружений) идёт недостаточно быстрыми темпами, установленные сроки приватизации срываются по тем или иным причинам на уровне субъекта, как это показано на примере Пермского края.

Сегодня на местном уровне мы можем видеть проблему разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов страны по вопросам государственной собственности. Данный вопрос необходимо решить, в первую очередь, в соответствии с конституцией Российской Федерации, определить законность механизма разграничения полномочий Российской Федерации и её субъектов по вопросам государственной собственности на федеральном уровне [11].

Организацию управления приватизации государственного имущества необходимо рассматривать на высшем государственном уровне. Данные вопросы по системной организации сегодня актуальны, и изначально саму проблему управления процесса приватизации следует рассмотреть с точки зрения собственности, а именно определения «собственности».

Такие учёные, как Б.А. Денисов, Н.В. Сычёв, М.А. Сажина, описывая проблемы управления процессами приватизации на основе теоретико-методологических положений экономической теории, приводят теорему Р. Коуза [12].

Правовая база по разграничению государственной собственности. В пункте «г» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации разграничение государственной собственности – это предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Несмотря на судебные процессы и судебные разбирательства, Конституционный Суд РФ даёт следующее разъяснение данному определению в Конституции: «Разграничение собственности – это, с конституционной точки зрения, установление порядка отнесения объектов владения к определённому уровню собственности» [10]. Разграничение государственной собственности описано в комментарии к Конституции Российской Федерации [2].

Тем не менее, по совместной деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросе разграничения государственной собственности нельзя исключать применение федеральных законов, принятых в соответствии со статьёй 71 Конституции РФ, т.е. разграничение собственности регулируется гражданским законодательством.

В связи с активной работой по систематизированию организации управления государственной собственности как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также приватизации государственной собственности, особо необходимо отметить актуальность сегодняшнего дня по правовому регулированию образующихся отношений, связанных с разграничением собственности. Данные отношения отличаются от разграничения федеральной государственной собственности и государственной собственности субъекта. Они основываются на вертикальности законодательства, т.е. регулируются в первую очередь законодательством Российской Федерации, а во вторую – законодательством субъекта [14].

На сегодняшний день законодательство обеспечивается основными Федеральными законами Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – ФЗ от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ) и от 16 сентября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ от 16 сентября 2003 № 131-ФЗ). Этими двумя законами определён новый подход к регулированию имущественных отношений (по сравнению с законами «девяностых»). Несмотря на то, что данные законы действуют уже более десяти лет и в них был внесен ряд изменений, они определяют достаточно чёткий, понятный и современный взгляд на имущественные отношения между государством и субъектами Российской Федерации [1].

Изменения федеральных законов от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ и 16 сентября 2003 № 131-ФЗ, которые были приняты в последние годы, определили публичную собственность. Например, те организации, которые занимаются хозяйственной деятельностью, стали собственниками акций обществ. Их вещное право на предприятия и другие объекты постепенно вытеснялось обязательственным правом в отношениях с акционерными обществами, и поэтому новые, современные законы были необходимы. Нормативно-правовые акты, разрабатываемые «в спешке» и утверждённые под давлением «реформаторов» в девяностых годах, не предусматривали порядок отношения организаций по отношению к акциям и по аналогии не применялись.

Но, несмотря на все положительные изменения нормативно-правовой базы в отношении организации управления госсобственностью, имеются точечные проблемы требующих нормативного урегулирования.

На сегодняшний день остаётся актуальной проблемная тема по необходимости внесения дополнений в Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в редакции Федерального закона от 12.03.2014 года № 30-ФЗ). Данный закон предусматривает упрощённый механизм процедуры банкротства и открывает путь криминальному банкротству компаний (обществ), включающего в себя преднамеренное или фиктивное банкротство, что, в свою очередь, является проблемой для собственников имущества. Данный способ «приватизации» нередко применяется в отношении компаний, которые обладают ценным имуществом и порой являются единственным производителем уникальной продукции (в том числе военного предназначения) [11].

Такие примеры были не редкими на территории нашего края (до 2006 года Пермская область) начиная с первой волны чековой приватизации, приведшие к социальному напряжению (сокращение и ликвидация предприятий, важных для промышленности и развития экономики края и в следствии этого – резкому увеличению безработицы, переложения социальной нагрузки с бывших предприятий на муниципалитеты (содержание домов и дворцов культуры, детских садов и яслей, больниц и поликлиник) и т.д.).

В настоящее время необходим жёсткий государственный контроль за деятельностью органов исполнительной власти по распоряжению и управлению государственной собственностью. В 2012–2013 годах по указанию Правительства Российской Федерации в кратчайшие сроки прошла инвентаризация государственного имущества. Несмотря на то, что работа Росимущества в этом направлении строго регламентирована, в программу управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации целесообразно внести дополнения, направленные на учёт региональной специфики приватизации федеральной собственности, особенностей приватизации земельных, водных и лесных ресурсов, а также на обеспечение социальной направленности приватизационных мероприятий (учитывая проблемы градообразующих предприятий).

Количество нормативно-правовых актов Пермского края по процессам приватизации государственного имущества за 2008–2013 годы сведены по годам и приведены в таблице 1.

Таблица 1

Нормативно-правовые акты Пермского края по процессам приватизации государственного имущества [7]

Законодательство	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Закон Пермского края	1	1	-	2	1	1
Постановление Правительства Пермского края	-	1	-	-	-	2
Распоряжение Правительства Пермского края	-	1	1	1	2	-

Как видно из таблицы 1, законодательная база Пермского края в отношении приватизации государственного имущества до 2011 года разрабатывалась не в соответствии с требованиями сегодняшнего дня и (или) не утверждалась.

Это может говорить о том, что в те годы не было уделено внимание развитию управленческих процессов по данным вопросам в крае, в том числе не рассматривалось положительное влияние приватизации государственной собственности на экономику региона в целом, что и характеризуется частными случаями. Законодательство не исполнялось и практически не было реализовано в полном объёме (в т.ч. планы по приватизации имущества Пермского края), что привело к отрицательному количественному показателю, указанному далее в таблице 2.

Только с 2012 года руководство края обратило внимание на проблемы управления краевой собственностью, и были приняты решительные и прямолинейные меры по устранению недостатков в принятых ранее управленческих решениях.

Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю ежегодно собирает данные по приватизируемой государственной и муниципальной собственности края. Делая соответствующие своды данных и их анализ.

Данные по приватизации имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий за последние несколько лет приведены в таблице 2.

Проведя анализ данных представленных в таблице 2, можно прийти к следующим выводам:

- во-первых, максимальное количество приватизированных объектов имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий приходилось на 2007, 2008 годы;

- во-вторых, к сожалению, количественная тенденция отрицательная, так как неприватизированные объекты 2009, 2010 года не включались в дальнейшие планы приватизации и в 2011–2013 годах.

Вплоть до сегодняшних дней законодательная база Пермского края по приватизации постоянно отставала от происходящих преобразований, не обеспечивала возможностей для контроля приватизационных сделок, не позволяла эффективно противодействовать новым формам преступности в сфере экономики. И это отразилось на экономической безопасности региона.

Рожков Е.В. Организация управления государственной собственностью (на примере процессов приватизации в Пермском крае) // Российское предпринимательство. — 2015. — Том 16. — № 6. — с. 863-874. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/142/

Таблица 2

Приватизация имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий по формам собственности и способам приватизации Пермского края* (источник - составлено автором по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю)

№		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Число приватизированных объектов	94	204	241	4	2	2		
2	В том числе по форме собственности 1)								
	Федеральная	13	9	4	1		2	-*	-*
	Субъекта	9	25	18	2		-*	-*	-*
	Муниципальная	72	170	219	1	2	-*	-*	-*
3	Начальная цена, тыс. руб.	254885	640484	394377	-*	К*	-*	-*	-*
4	Цена сделки приватизации (рыночная стоимость), тыс. руб.	259981	927214	1077802	-*	К*	-*	-*	-*
5	Структура по способам приватизации, в % к итогу:	100	100	100	100	100	100	-	-
6	Преобразование унитарных предприятий в открытые АО	92,9	100	100	100	100	100	-	-
7	Продажа имущественных комплексов	7,1							
	в том числе на аукционах	7,1							

1) по состоянию на дату приватизации

К – информация не публикуется

-* – явление отсутствует

Те недостатки в законах, по которым были приватизированы государственные предприятия за прошедшие годы, не приводили к достижению поставленных целей приватизации. Поэтому у населения, проживающего на территории края, сложилось мнение о несправедливости приватизации девяностых годов и, соответственно, необходимости пересмотра её результатов. Тем не менее, несмотря на то, что федеральная законодательная база на момент приватизации была неполной (т.к. была написана на основе законов европейских стран, с помощью «западных» советников, которых интересовала не только одномоментная прибыль (экономическая составляющая), но и развал социалистической системы (политическая составляющая)), это не является основанием для отмены либо пересмотра итогов приватизации 1993–2014 годов. Сегодня, по мнению аудиторов Счётной палаты Российской Федерации, при реализации программ приватизации Росимущество занижало стоимость приватизированных объектов (включая Пермский край), что, в свою очередь, приводило к уменьшению поступления средств в бюджеты всех уровней [13].

Отсутствие плановой приватизации за прошедшие двадцать лет, привело к тому, что акции стратегически важных предприятий оказались скуплены иностранными фирмами (например, к таким предприятиям на территории Пермского края относится: Общество «Пермский моторный завод», 25% акций – Прэтт энд Уитни (США) (производство машин и оборудования) [5]; Общество «Кондитерская фабрика «Камская» – Нестле (Швейцария) (производство пищевых продуктов); Общество «ПЕМОС» – Хенкель (Германия) (химическое производство); Общество «Искра-энергетика» – Прэтт энд Уитни (США) (производство электрических машин); Общество «ПермТОТИнефть» – Трипетрол Ойл Трэйдинг Инкорпорэйтэд Сосьедад Анонимо (Эквадор) (добыча сырой нефти и газового конденсата).

Несмотря на то, что в краевой собственности остались крупные пакеты акций предприятий (Обществ) («блокирующие пакеты акций»), таких как «Нытва» (25% плюс одна акция), «Галоген» (51%), «НПО «Искра» (51%), «Стар» (38%), «Воткинскгэсстрой» (25%), «Авиадвигатель» (20%), «Судоходная компания «Камское речное пароходство» (25,5 %) и др. (всего 25 обществ) и компаний (корпораций) с 50% акций и более «Пермские сельские леса» (100%), «Пермагростройзаказчик» (100%), «Пермское агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (100%), «Спорткомплекс «Олимпия – Пермь» (78,6%), «Свинокомплекс «Перм-

ский» (100%) и др. (11 компаний (корпораций) на 01.11.2014 года), которые являются наиболее крупными плательщиками налогов в бюджеты различных уровней, и, имея налоговые льготы, выданные Правительством России, в большинстве своём они не стали эффективными собственниками [8].

В действующий сегодня план приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. включены организации по племенной работе, селекции, осеменению и т.д., в отношении которых не созданы механизмы выполнения ими своих функций после приватизации [9]. Сегодня проводятся крупные сделки по «Приватизации 2,0». Очевидна необходимость разработки механизмов возможных компенсационных возмещений за недополучение бюджетом средств от продажи государственных активов на аукционах вследствие недооценки либо намеренного занижения стоимости приватизированных предприятий. В соответствии с «дорожными картами» приватизации компаний (предприятий) необходим контроль за выполнением условий приватизационных сделок.

Заключение

Результаты исследования определили необходимость изменения законодательства в области приватизации, развития эффективного корпоративного управления, основанного на прозрачности информации о работе предприятий (компаний), структуре собственности (наличие этих данных в свободном доступе в интернете) [11], включённых в планы приватизации регионального и муниципального уровня, поощрения роста венчурных капиталов предприятий, основанных на высоко рискованном финансировании, студенческого инновационного бизнеса, сокращение количества бюрократических барьеров. Кроме того, выявлена необходимость учитывать не только системный, но и индивидуальный подход к происходящим сделкам с краевым имуществом, а также оценивать предложенные к приватизации эмитенты с приглашением специалистов (в той или иной отрасли) и разработке новых механизмов приватизации [15].

ИСТОЧНИКИ:

1. *Елисеенко Е.А.* Законодательство Ставропольского края о разграничении полномочий и особенностях передачи отдельных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2007. — № 3. — С. 112-116.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. Ред. Ю.В. Кудрявцева. — М.: Фонд «Правовая культура», 1996. — С. 329.

3. *Кузьминов Я.И.* Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. — С. 101, 104.

4. *Куликов Л.М.* Экономическая теория. — М.: ТК Велби, 2005. — С. 125.

5. *Леонов Н.С.* Крёстный путь России. — М., 2002. — С. 57 - 63.

6. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения в 50-ти томах (В 54 кн. с 3 указат.). — М.: Политиздат, 1955- 1981.

7. Статотчётность Пермьстата за 2013 г. // Электронный ресурс: www. permstat.gks.ru.

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.09.1993 г. № 15-П «По делу о проверке конституционного Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации».

9. Прогнозный план приватизации Министерства по управлению имуществом и земельным отношениям Пермского края.

10. Приватизация, инвестиции // Электронный ресурс: www.mnt.ru.

11. *Рожков Е.В.* Государственная политика приватизации в регионе: проблемы, цели, эффективность. — Екатеринбург, 2012. — С. 8.

12. *Сажина М.А.* Научные основы экономической политики государства: Учебное пособие. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011. — С. 169.

13. *Синяева Ю.* Счётная палата: стартовая цена при приватизации была существенно завышена // Электронный ресурс: www.rbcdaily.ru.

14. *Уваров А.А.* Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. — 1999. — № 3-4. — С. 31.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» .

Рожков Е.В. Организация управления государственной собственностью (на примере процессов приватизации в Пермском крае) // Российское предпринимательство. — 2015. — Том 16. — № 6. — с. 863-874. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/142/

Evgeny V. Rozhkov, Candidate of Science, Economics; Specialist, Perm Krai Department of the Pension Fund of the Russian Federation (state institution)

The organization of state property management (as exemplified by the processes of privatization in Perm Krai)

ABSTRACT:
Nowadays perfection of the processes of state property management is taking place. One of the parts of the property management process in Perm Krai is privatization. At the regional level, there is enough relevant experience of real estate privatization. Having analyzed the regulatory environment, the author considered the possibility of scientific argumentation and development of the strategy of privatization of property complexes at the regional level. In addition, the article reveals the necessity to take into consideration not only systematic, but also individual approach to the transactions with regional property, as well as the necessity to estimate issuers suggested for privatization with the help of specialists in the given sphere. The conclusions stated in the article can be used when developing conceptions, strategies, forecast plans, roadmaps and programs in the sphere of state property privatization at the regional and municipal levels.

KEYWORDS: state property, privatization, regional level, legislation, information, privatization plan