

ПРИВАТИЗАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Семенович Беляков

В России продолжается процесс приватизации. В 2006 году предстоит передача в частные руки около 900 унитарных предприятий. Доходы от продажи объектов, по прогнозам, должны составить не менее 31 млрд. рублей, но их отношение к объему ВВП будет всего 0,13%. По каким причинам государство теряет колоссальные средства и как повысить эффективность приватизации?

Эффективное управление государственной собственностью невозможно без реальной оценки состава, объема и качества имеющихся ресурсов. Анализ итогов приватизации, проведенный Счетной палатой РФ, выявил проблему гигантской недооценки национального богатства страны. До сих пор досконально неизвестно, чем мы реально владеем. Что же мешает проведению такой инвентаризации?

Вопрос о формировании реестра госсобственности рассматривался в 2005 году на одном из заседаний Правительства Российской Федерации. К сожалению, он был поднят с большим опозданием. Приватизацию и реформу российской экономики надо было начинать прежде всего с принятия закона, в соответствии с которым должны были быть составлены кадастры всей собственности. В итоге должен был быть сформирован реестр собственности как документ о регистрации оцененного в рыночных условиях имущества. Иначе говоря, сначала надо было разобраться, чем конкретно владело государство, оценить, сколько это стоит в рыночных ценах, и только потом начинать собственно процесс приватизации.

Безусловно, такой механизм потребовал бы затрат значительных средств, но, учитывая особую важность данного мероприятия, закладываемого базу развития нашей экономики уже в рыночных условиях, их просто необходимо было изыскать. Но так как этого не произошло, процесс реальной приватизации – передачи собственности в соответствии с ее стоимостью проходил (да и продолжает проходить) с огромными ошибками и издержками.

На мой взгляд, закон о кадастрах собственности не был принят потому, что тогда стала бы невозможной быстрая приватизация, проводимая прежде всего в угоду не экономической, а политической целесообразности. В итоге по прошествии 13 лет с начала приватизации в стране до сих

пор нет реестра госсобственности. Если бы закон был принят, то он позволил бы совершенно четко определить, сколько стоит государственная собственность. В итоге капитализация нашей страны была бы в разы больше, чем она есть на сегодняшний день. Следовательно, привлекать инвестиционные деньги как внутри страны, так и за рубежом удавалось бы в гораздо больших объемах и на более приемлемых условиях. Вот самые негативные последствия отсутствия этого закона. Вопрос, по какой причине закон до сих пор не принят, уместно задать Правительству России.

Каким образом можно усовершенствовать процедуру приватизации? Прежде всего важно неукоснительно соблюдать существующий закон о приватизации. В действительности он сегодня постоянно нарушается, причем самим Правительством России. Наблюдается безответственность со стороны людей, призванных руководить приватизационным процессом. В результате административной реорганизации процессом приватизации сегодня занимается Минэкономразвития России. Существует Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и Российский фонд федерального имущества (РФФИ). Однако на практике два этих органа находятся сегодня в постоянном, далеко не конструктивном противоборстве. Росимущество выступает против РФФИ и фактически пытается сделать так, чтобы в стране появилось множество продавцов госсобственности. Но дело в том, что Росимущество не имеет права заниматься продажей, оно призвано только управлять имуществом, причем до принятия окончательного решения о приватизации объекта госсобственности. Затем государственный имущественный объект передается в ведение РФФИ, который и должен окончательно подготовить это имущество к продаже и непосредственно осуществить ее.

Уверен, что это правильный алгоритм. Но функции РФФИ постепенно размываются. Так, Правительство РФ перевело его на казначейское исполнение бюджета, тем самым предопределив полное лишение РФФИ самостоятельности в осуществлении коммерческой деятельности, что неизбежно в очень сильной степени помешает эффективной продаже госсобственности. В соответствии с уставом РФФИ фонд является специальным органом, который обладает правом хозяйственной деятельности. Иначе говоря, этот фонд – государственная коммерческая структура – и частично должен финансироваться из бюджета.

Выручку от реализации госсобственности РФФИ должен отдавать государству, но не в полном объеме. Определенная часть должна оставаться у фонда – ровно столько, чтобы было достаточно для эффективной организации его работы по наиболее выгодной для страны продаже госсобственности. Например, РФФИ передаются от Росимущества госпредприятия, подлежащие приватизации. После этого РФФИ должен иметь право вкладывать в эти предприятия солидные средства, чтобы подготовить их к выгодной продаже. На этапе предпродажной подготовки фонд может вложить, к примеру, 300 млн. рублей, в результате чего капитализация предприятий повысится, скажем, на 500 млн. рублей. Спрос сразу резко возрастет, потому что приватизируемые предприятия станут инвестиционно-привлекательными и максимально пригодными для эффективной продажи.

От Правительства РФ исходят предложения лишить РФФИ права исключительного продавца и передать в Росимущество и управление госсобственностью, и ее продажу. Но допуск Росимущества к продаже приватизируемых объектов является конкретным нарушением приватизационного законодательства. Итог будет негативным. Во-первых, может быть открыт доступ в эту сферу и другим игрокам, а во-вторых, сосредоточение в одних руках подготовки документов, поисков покупателя и непосредственно продажи объектов обязательно приведет к коррупции.

На мой взгляд, этого нельзя допустить. Пусть Росимущество занимается управлением и первичной подготовкой предприятия к приватизации, а сразу после объявления о том, что предприятие будет в такие-то сроки приватизироваться, оно должно передаваться в РФФИ. После этого на предприятии должен вводиться особый режим управления, осуществляемый РФФИ или менеджерской командой по договору с РФФИ. В этот период ведется фундаментальная предпродажная подготовка предприятия, в результате которой повышается до максимально возможного уровня его капитализация. И только после этого предприятие может быть выставлено на публичную продажу.

Заинтересовать РФФИ в том, чтобы он максимально полно приводил предприятия в надлежащий вид перед продажей, можно разработкой специальной премиальной системы, предусматривающей получение РФФИ определенного вознаграждения как процента от суммы реализации. Должен быть введен норматив, устанавливающий, что с каждого рубля выручки за проданное госимущество РФФИ должен получать оп-



ределенный бонус. За счет этого должен формироваться фонд материального стимулирования личного состава РФФИ. Если государство заранее и твердо оговорит этот премиальный процент, то все сотрудники РФФИ будут по-настоящему заинтересованы продать госимущество по максимально возможной цене.

Что же происходит сегодня? Готовится список предприятий на приватизацию. Как правило, они передаются Росимуществу в ведение РФФИ в очень неприглядном виде, с неполным пакетом необходимых на этой стадии документов. Например, зачастую нет паспортов на здания и сооружения предприятий, кадастр не произведен, реестр не составлен. Да и сами предприятия передаются, как правило, в таком состоянии, что они уже почти никому и не нужны, так как лучшие «куски» из них уже вычленены и распроданы.

Этому во многом способствует практика так называемого объединения ФГУПов. Она использует недоработки законодательства, запрещающего Росимуществу заниматься продажей целых объектов госсобственности, но разрешающего ему продавать гособъекты по частям. Причем каждая такая часть до искусственного объединения была самостоятельной хозяйственной единицей. Вот таким нехитрым образом Росимуществу и распродает госсобственность, пусть и по частям. В результате многие госпредприятия доходят до финишного этапа приватизации, что называется, в разукomплектованном и, стало быть, нетоварном виде. Сложившаяся ситуация стала возможной потому, что Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, а именно оно фактически отвечает за первоначальную подготовку предприятий к приватизации, не несет абсолютно никакой ответственности за экономические последствия прекращения деятельности предприятий и отраслей после отвратительно проведенной приватизации. В итоге тысячи предприятий фактически выбывают из экономической деятельности через процедуру банкротства. Никто пока не подсчитал потенциальный ущерб, но он, безусловно, огромен.

Три года назад был принят новый закон о банкротстве. Из-за того, что ряд положений закона оставляют желать лучшего, банкротство стало еще в большей степени, чем раньше, основной формой кризисной приватизации в России. До принятия нового закона существовала Федеральная служба по надзору за банкротством. Теперь половину ее функций выполняет налоговая служба, другая половина возложена на Регистрационную палату, которая должна наблюдать за объединениями арбитражных управляющих. В итоге нет никакого наблюдения непосредственно за процессами банкротств. В результате, если четыре года назад возврат долгов кредиторам при банкротстве составлял 12%, то сегодня он снизился до 3%. Если раньше внешнее управление выводило из кризиса до 8% предприятий, то сегодня – всего 0,9%. Таким образом, можно сделать вывод, что внешнее управление теперь стало не инструментом оздоровления экономики попавших в кризис предприятий, а служит главным образом для передела собственности.

Законодательством не сформулированы права государства по контролю за действиями органов власти, имеющих полномочия по проведению процедур банкротства в отношении стратегических, экономически и социально значимых предприятий. Не скоординированы действия министерств, служб и агентств в вопросах предотвращения банкротства указанных предприятий, чем активно пользуются их коммерческие кредиторы и недобросовестные менеджеры, нацеленные на осуществление преднамеренного банкротства, то есть искусственного подведения предприятия к критической черте – формальной неплатежеспособности. В результате государство лишается возможности активно влиять на восстановление платежеспособности, а также на ход процедуры банкротства стратегических предприятий и организаций.

В последнее время из нескольких десятков предприятий и организаций стратегического для страны значения, на которых осуществляются процедуры банкротства, финансовое оздоровление достигнуто лишь на одном. Не ведется систематический пересмотр и уточнение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ путем включения в него организаций, обеспечивающих стратегическую и экономическую безопасность страны. В ходе проверки установлено, что заявительный принцип регистрации позволяет использовать механизм банкротства как способ «сбрасывания» долгов. В частности, в процедурах банкротства находятся организации, хозяйственная деятельность которых потенциально безубыточна. Это ликероводочные и пивные предприятия, хладокомбинаты, рентабельность которых близка к 100%.

Правительство России утвердило программу приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы. Предполагается приватизировать почти 900 унитарных предприятий. Исходя из прогноза социально-экономического развития России и оценки прогнозируемой стоимости предлагаемых к приватизации объектов, в 2006



году ожидается поступление в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества в размере не менее 31 млрд. рублей. Много это или мало? Да ть односложный ответ практически невозможно. Ввиду отсутствия до сих пор уже упомянутого реестра госсобственности абсолютно четко оценить запланированные приватизационные доходы весьма трудно. Могут лишь определенно утверждать, что система по-настоящему выгодной для государства приватизации госсобственности не работает.

Проверка Счетной палатой РФ итогов приватизации в 2004 году показала, что из запланированных к приватизации 1400 предприятий было продано всего около 400, то есть менее трети. Причем задание по объему поступивших в бюджет доходов было выполнено почти на 95% лишь благодаря реализации госпакетов акций всего лишь нескольких крупных объектов, таких как «ЛУКОЙЛ» или Кирово-Чепецкий химический комбинат. Тем временем хорошо поставленная работа по приватизации небольших предприятий могла бы существенно пополнить казну.

К сожалению, сегодня основная форма приватизации таких объектов – банкротство, причем в основном банкротство преднамеренное. Не исключено, что из-за перепрофилирования приватизируемых предприятий российская экономика может потерять некоторые производственные отрасли. Федеральное агентство по управлению госимуществом часто слишком формально подходит к подготовке приватизационных документов, без учета того, какая судьба ожидает продаваемое предприятие. В итоге предприятия, особенно средние и небольшие, покупаются исключительно ради имеющихся у них производственных площадей и земли под ними. Зачастую после такой приватизации предприятия перепрофилируются или вообще ликвидируются. Объем производства отечественных товаров из-за этого уменьшается, а некоторые отрасли, например легкая промышленность, близки к исчезновению. Это уже стало общегосударственной проблемой и требует к себе пристального государственного и общественного внимания.

Удвоения ВВП необходимо добиваться путем наращивания выпуска товаров, а не исключительно за счет добычи сырья. В денежном эквиваленте сегодня трудно оценить ущерб от практикуемых методов проведения приватизации. Но то, что до сих пор так и не достигнуты необходимые для удвоения ВВП темпы роста экономики, – это и есть самое наглядное последствие нерационально проводимой приватизации.

Понятно, что при такой системе организации приватизации никак не учитываются потребности страны. Ситуацию просто необходимо менять коренным образом и как можно быстрее. Однако в реальной жизни процесс неэффективного управления ресурсами государства остановить очень трудно. Для преодоления эффекта инерции надо прежде всего создать такие правила игры и институты власти, при которых чиновник не будет непосредственно принимать участие в распределении государственной собственности, а займется разработкой нормативных актов. Контролировать законодательную и нормотворческую деятельность чиновников должно Федеральное Собрание РФ, а также общество в лице СМИ и Общественной палаты. В результате корыстное и некомпетентное влияние чиновников на процессы управления реальной экономикой должно быть исключено или по крайней мере сведено к минимуму.

В заключение хочу поделиться мыслями о том, какой, с моей точки зрения, должна быть роль Счетной палаты РФ в том, чтобы коренным образом улучшить ситуацию с приватизацией.

Во-первых, Счетная палата РФ – орган внешнего (по отношению, например, к Правительству РФ) финансового контроля. Поэтому мы должны продолжать в ходе своих проверок вскрывать недочеты, доводить их в своих информационных письмах, представлениях и предписаниях до сведения Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов власти субъектов Федерации, а если нужно, то и до Генеральной прокуратуры РФ (в случаях нанесения прямого ущерба бюджету) и Президента РФ.

Для того чтобы поднять эффективность внешнего контроля в России, необходимо усовершенствовать закон о Счетной палате РФ, предоставив ей право контроля деятельности любых уровней власти в части использования федеральной собственности и федеральных финансовых ресурсов.

На сегодняшний день обязательность существования счетных палат в субъектах Федерации законодательно не закреплена, и некоторые губернаторы или законодательные собрания их ликвидируют. Поэтому нужно установить законом обязательность внешнего финансового контроля и в субъектах РФ – через счетные палаты субъектов РФ, а также определить порядок их взаимодействия со Счетной палатой РФ. Кроме того, необходимо узаконить постепенный переход от ведомственного финансового контроля госструктур к внешнему финансовому контролю. Уверен, что эффективность государственной власти благодаря этим нововведениям намного повысится. И это позволит нашей стране развиваться значительно успешнее.