Приватизация: анализ процесса приватизации на примере теории и практики

Губарева Елена Александровна, студентка 1-ого курса факультета Экономика бережливого производства НИУ Белгу, г.Белгород, Российская Федерация

E-mail: lena.gubareva08@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются теоретические и практические проблемы приватизации государственного имущества, изменения в приватизационное законодательство Российской Федерации и регулирование процессов приватизации. Выявляются основные проблемы процесса приватизации. Успешная приватизация государственной собственности зависит от инвестиционной привлекательности продаваемых объектов, а также от общего инвестиционного климата страны и уровня развития финансовой инфраструктуры. Микроэкономическая теория говорит нам, что стимулирующие проблемы с контрактами создают неэффективность из-за государственной собственности, учитывая, что менеджеры государственных предприятий преследуют цели, отличные от целей частных фирм и сталкиваются с меньшим контролем (точка зрения руководства). Искажаются не только цели менеджеров, но и бюджетные ограничения, с которыми они сталкиваются, также смягчаются. Эмпирические данные подтверждают теоретические выводы в том смысле, что приватизация повышает прибыльность и эффективность в как в конкурентном, так и в монополистическом секторах, хотя в последнем эффект слабее. Полная приватизация оказывает большее влияние, чем частичная приватизация, а монополистические секторы демонстрируют увеличение прибыльности, превышающее компонент, объясняется увеличением производительности, которое отражает их рыночную власть. Научная новизна исследования состоит в самой постановке актуальных вопросов, проведении целостного, комплексного исследования правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества. Предлагаются конкретные меры в целях усовершенствования Российского законодательства, регламентирующего вопросы приватизации государственной и муниципальной собственности.

Ключевые слова: приватизация, правительство, контроль, муниципальное и государственное имущество, публичная власть.

Post-Industrial Entrepreneurship Cycle: is the Hypothesis true?

Gubareva Elena Aleksandrovna, 1st year student of the Faculty of Lean Production Economics of the National Research University of Belsu, Belgorod, Russian Federation

E-mail: lena.gubareva08@mail.ru

Abstract

The article analyzes theoretical and practical problems of privatization of state property, changes in the privatization legislation of the Russian Federation and regulation of privatization processes. The main problems of the privatization process are identified. Successful privatization of state property depends on the investment attractiveness of the objects being sold, as well as on the overall investment climate of the country and the level of development of financial infrastructure. Microeconomic theory tells us that incentive problems with contracts create inefficiency due to state ownership, given that managers of state-owned enterprises pursue goals different from those of private firms and face less control (management's point of view). Not only are managers' goals distorted, but the budgetary constraints they face are also softened. Empirical data confirm theoretical conclusions in the sense that privatization increases profitability and efficiency in both competitive and monopolistic sectors, although the effect is weaker in the latter. Full privatization has a greater impact than partial privatization, and monopolistic sectors show an increase in profitability exceeding the component due to an increase in productivity that reflects their market power. The scientific novelty of the research consists in the very formulation of topical issues, conducting a holistic, comprehensive study of the legal regulation of the privatization of state and municipal property. Specific measures are proposed to improve the Russian legislation regulating the privatizationof state and municipal property.

Keywords: privatization, government, control, municipal and state property, public authority.

Приватизация - это просто передача коммерческих структур, предприятий или отраслей из-под государственного контроля частному сектору.

Приватизация в России привела к глубоким изменениям в социально-экономической жизни страны, включая фундаментальные сдвиги в обществе, капитале и политической власти. Результаты усилий по приватизации во многом будут определять социально-экономические и политические условия в России не только в течение нынешнего переходного периода, но и в далеком будущем. Российская приватизация, беспрецедентная по своим экономическим и человеческим масштабам, повлекла за собой сложные

социальные и экономические последствия. Среди них появление новой социальной структуры, основанной главным образом на распределении бывшей государственной собственности; формирование новой структуры доходов с гораздо большей дифференциацией, чем при прежнем режиме, с доходами, получаемыми от частного капитала, которого ранее никогда не существовало; развитие новых отношений между работниками и управление; и изменения в трудовой мотивации и управленческих практиках. Ожидаемые экономические последствия приватизации также включают в себя производство. Когда происходит приватизация, происходит передача собственности с меньшим политическим вмешательством, и это уменьшает государственную монополию, давая шанс эффективным частным компаниям.

Актуальность приватизации на данный момент влияет на фактор снижения роли государства в рыночных процессах, уменьшение государственного имущества, привлечение дополнительных средств в бюджет [1,с.340]. Данная статья посвящена краткому анализу обозначенной проблемы. Методология статьи основана на общенаучном и специально-научном методах познания социальных процессов. Автор использует системно-структурный, сравнительно-правовой, исторический, логический и формально-логический подходы. Использование этих подходов позволило автору изучить проблему комплексно, последовательно, всесторонне и объективно.

Научная новизна определяется комплексным исследованием правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества.

Важность этой проблемы состоит в том, что современное правовое регулирование должно соответствовать изменяющимся правоотношениям и учитывать прежние ошибки. Но в настоящее время вопросы приватизации регулируются нормативными актами, принятыми более десяти лет назад, и государственная политика в этой сфере практически не изменилась.

Активному этапу процесса приватизации предшествовала жесткая полемика между экономистами, политиками, профсоюзными лидерами и рядовыми гражданами по поводу идеологии приватизации, ее целей, форм и методов. Три основных подхода, каждый из которых принципиально отличается по концепции, доминировали в общественных дебатах. Первый, самый "либеральный" подход был основан на предположении, что государственная собственность должна продаваться любому, кто хочет купить ее по рыночной цене. Этот метод приватизации широко используется в западных странах и Японии.

Левые политические силы и профсоюзные деятели, многие из недавно созданных советов трудовых коллективов, придерживались второго подхода, который утверждал, что необходимо либо передавать активы предприятия непосредственно трудовым коллективам, либо продавать фирмы коллективам в рассрочку, используя льготные государственные

кредиты. Сторонники разошлись во мнениях относительно того, какую модель собственности использовать; прецеденты варьировались от югославской модели, в которой собственность обезличена, а предприятия по существу остаются квазигосударственной собственностью, до прямого владения работниками, аналогичного опционным планам владения акциями сотрудников в Северной Америка. В любом случае рабочие коллективы получают контроль над производственным капиталом, и коллективы достигают самоуправления. Третий подход выступал за бесплатное распределение государственных предприятий среди всего населения России. Эта идея была основана на предположении, что русский народ участвовал в создании национального богатства, включая

Главный экономический недостаток третьего, или ваучерного подхода заключался в том, что он не создавал никаких экономических стимулов для накопления капитала и новых инвестиций. Более того, она не была идеальной в социальном плане. Даже если каждый гражданин формально получал равную долю в приватизированном имуществе в виде ваучеров, эффективного механизма использования ваучеров не существовало. Эта ситуация привела к многочисленным злоупотреблениям и массовому разочарованию среди граждан, которые ожидали получить реальную собственность, дивиденды и заметное улучшение уровня жизни от своих ваучеров. Тем не менее, этот подход, по крайней мере, позволил предпринять социальные факторы учитываются при оптовом распределении капитала, что, по-видимому, является одной из основных причин, по которым этот подход был в конечном счете принят. Окончательный вариант реализованной программы приватизации" был гораздо более сложным, чем схема, описанная выше. Она была основана на общих интересах различных общественных сил, которые стремились получить максимальную личную выгоду от приватизации, что нашло отражение в многочисленных привилегиях, которые были предоставлены основным участникам на начальном этапе процесса приватизации. В частности, рабочие и менеджеры получили право приобретать - бесплатно или по сниженным ценам - значительную часть акций предприятия на условиях, выгодных высшему руководству. Региональные и местные органы власти, которые были уполномочены устанавливать правила приватизации муниципального имущества, также пользовались существенными преимуществами. Таким образом, наибольшая часть доходов, полученных от приватизации, оставалась в местных и муниципальных органах.

Из ранее опрашиваемых респондентов опроса 38% бюджетных служащих (самая большая группа в наборе) утверждают, что их экономия средств, если таковая имеется, совершенно неизвестна. Этот недостаток информации является еще одной серьезной проблемой, с которой сталкиваются правительства при попытке взвесить стоимость и выгоды приватизации. Информационная проблема препятствует каждому этапу процесса

приватизации от определения услуг, которые должны быть выставлены на рынок, до выяснения истинной стоимости предложений, мониторинга и надзора за выполнением контрактов.

При попытке определить программы, которые, скорее всего, выиграют от процесса приватизации, необходимо иметь точную и подробную информацию о стоимости и эффективности агентства, предоставляющего услугу в настоящее время. Понимание фактической работы поставщика услуг, предоставляющего государственные услуги, является сложной задачей. Бюджетные директора и администраторы должны попытаться понять как истинную стоимость предоставления услуги, так и текущий уровень предоставляемых услуг. Понимание стоимости функционирования любой службы государственного сектора особенно сложно, поскольку агентствам часто поручают предоставлять несколько услуг в рамках одних и тех же бюджетных ассигнований, а фактические расходы агентства изучаются в мельчайших деталях только во время аудитов, которые проводятся через месяцы, если не годы, после завершения финансового года [1, с.351]. Столь же сложной является попытка измерить качество конкретной услуги, поскольку объем реализации услуг часто настолько велик, что контроль сверху вниз является непомерно дорогостоящим. Такая динамика создает среду, в которой правительства не знают о текущих затратах, что делает невозможным точный расчет какой-либо экономии [2, с. 979-987].

Отсутствие исчерпывающего надзора сверху вниз во многих агентствах привело к тому, что в государственных бюджетах указаны желаемые услуги, которые поручено предоставлять агентству, но отсутствуют конкретные детали относительно того, как эти услуги должны предоставляться или какие конкретные меры будут использоваться для определения успеха и неудачи. Конкретные детали того, как должны быть реализованы программы обслуживания, оставлены на усмотрение менеджеров, что привело к тому, что многие контракты были переданы частным поставщикам услуг без конкретных подробностей о том, какие действия требуется предпринять правительству при реализации услуг. Это может привести к практике сокращения расходов, которая влияет на качество предоставляемых услуг до такой степени, что уровень обслуживания оказывается ниже того, который правительство намерено предоставить поставщику, не нарушая условий контракта [3, с.11-20].

Чтобы компенсировать недостаток информации при рассмотрении вопроса о приватизации услуги, многие правительства пытаются оценить стоимость предоставления государственных услуг. Этот процесс требует использования стандартов наилучшей практики и не учитывает логистические препятствия или потенциальную косвенную экономию средств. Результатом использования сметы расходов вместо фактических данных

о затратах является то, что частные поставщики услуг вынуждены подавать обязательные предложения, которые должны быть ниже теоретических затрат, а не реальных.

Другой важной динамикой, которая мешает администраторам и бюджетным директорам оценить возможность приватизации, является взаимосвязь, существующая между приватизацией и контролем. Когда правительство решает перейти от государственного учреждения к частному поставщику услуг, оно неизбежно теряет уровень контроля над тем, как предоставляются эти услуги. Этот факт не всегда нежелателен, поскольку полагаться на руководство частного сектора в определении наилучших методов предоставления услуг является важным аспектом заключения контрактов. Опасность для правительств заключается в том, что, отказываясь от контроля, правительство сохраняет подотчетность за услуги в глазах получателей услуг и налогоплательщиков [4, с.349].

Проблема подотчетности / контроля становится еще более сложной, когда правительства рассматривают свои действия в ситуации, когда поставщик не выполняет условия своего контракта. При приватизации услуг правительства отказываются от контроля не только над выполнением контракта, но и часто отказываются от своей способности возобновить предоставление услуг без значительных затрат, связанных с обучением, реструктуризацией агентства, трудоустройством и инфраструктурой. Это особенно верно в тех случаях, когда государственные учреждения увольняют государственных служащих или ликвидируют свои капитальные активы, чтобы максимизировать экономию, полученную в результате принятия решения о приватизации. Когда правительство теряет возможность возобновить предоставление услуги или не учитывает возможность необходимости сделать это, оно оказывается зависимым от частных поставщиков услуг, чтобы продолжать предоставлять услуги.

Многие методы приватизации, в частности заключение контрактов, основаны на теории о том, что открытая конкуренция между квалифицированными поставщиками услуг приведет к снижению затрат для правительства, желающего приобрести услуги. Однако, имея дело с контрактами на миллионы, даже миллиарды долларов, на закупку услуг, которые должны быть реализованы во всех округах, штатах или даже странах, государственные администраторы и бюджетные директора должны уделять пристальное внимание количеству поставщиков, желающих и способных предоставить эти услуги. Необходимость в достаточном количестве заявок существует не только при первоначальном решении о приватизации, но и по-прежнему имеет решающее значение, поскольку контракты рассматриваются на предмет продления по истечении срока их действия. Если при рассмотрении контракта не существует адекватной конкуренции, покупатель в конечном итоге оказывается в невыгодном положении по сравнению с участником торгов, поскольку

существует меньше альтернативных вариантов.

Не смотря на схожесть процедур приватизации муниципального и государственного имущества, все-таки имеются различия. Во-первых, приватизация квартир в собственность, наиболее распространенная среди населения, осуществляется на муниципальном уровне. Принадлежащее государственным организациям жилье не так уж много, но оно есть. Но не все государственные квартиры подлежат передачи в собственность. Например, квартиры в военных городках: там могут жить офицеры (в случае инвалидности или выхода на пенсию жилье за ними сохраняется), члены семьи военного, погибшего при исполнении (квартира остается за ними, но оформить ее в собственность, как правило, нельзя) [5, с.448]. А во-вторых, обычно приватизации на муниципальном уровне подвергается меньшей стоимости имущества, чем на государственном и продается с аукциона.

Адекватная конкуренция является необходимым условием для того, чтобы приватизация осуществлялась ответственно. Стремясь расширить конкурентные возможности, правительства часто прибегают к ряду методов, в том числе запрашивают предложения у государственных профсоюзов, а также у самих директоров государственных учреждений. Рассмотрение этих заявок государственного сектора часто используется при рассмотрении первоначального решения о приватизации, но в последнее время правительства начинают рассматривать заявки на возвращение услуг в государственный сектор в процессе, известном как заключение контрактов. Этот процесс усиливает конкуренцию, но государственные учреждения по-прежнему сталкиваются с той же информационной проблемой, о которой говорилось ранее.

На наш взгляд необходимо закрепить на законодательном уровне понятия и определения, которыми на практике будут пользоваться в дальнейшем. Под объектом, находящимся в муниципальной собственности следует понимать объект собственности, который принадлежит органам местного самоуправления [6, с.406].

В связи с отсутствием денежных средств в местном бюджете органами местного самоуправления не решена на сегодняшний день проблема оформления прав на находящиеся в пределах границ муниципальных образований земельные участки. На наш взгляд, эти проблемы можно решить, если законодательно возложить обязанность финансирования таких работ за счёт средств регионального и федерального бюджета.

Список использованных источников

1. Кравчук, Роберт С. и Рональд В. Шак. “Разработка эффективных систем оценки эффективности в соответствии с Законом о государственной деятельности и результатах 1993 года”. Государственное управление и обзор, том 56, № 4. (1996), 348-358.

2. Кравчук, Роберт С. и Рональд В. Шак. “Разработка эффективных систем оценки эффективности в соответствии с Законом о государственной деятельности и результатах 1993 года”. Государственное управление и обзор, том 56, № 4. 1996, 349.

3. Крусс В.И. Право собственности в контексте российской приватизации: теория и практика // Государство и право. – 2001. – №9. – С. 27–35.

4. Морган, Дональд. “Два лица приватизации”. Обзор общественного управления, том 48, № 6. (1988), 979-987.

5. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата // Е.В. Авраамова [и др.]; под общ. ред. В. А. Виноградова. М., 2015. – 406 с.

6. О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации": Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 N 1024 // "Собрание законодательства РФ", 27.09.1999, N 39, ст. 4626.

7. "О приватизации государственного и муниципального имущества": Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ//"Собрание законодательства РФ", 28.01.2002, N 4, ст. 251.

8. Петров И.С. Приватизация как способ преобразования собственности // Адвокат. – 2000. – №9.

9. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник // под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. – 448 с.

10. Уоллин, Брюс, А., Необходимость процесса приватизации: уроки разработки и внедрения, Обзор государственного управления, том 57. № 1, (1997), 11-22.

References

1. Kravchuk, Robert S. and Ronald V. Shak. “Development of effective performance assessment systems in accordance with the Law on State Activities and Results of 1993". Public Administration and Review, vol. 56, № 4. (1996), 348-358.

2. Kravchuk, Robert S. and Ronald V. Shak. “Development of effective performance assessment systems in accordance with the Law on State Activities and Results of 1993". Public Administration and Review, vol. 56, № 4. 1996, 349.

3. Kruss V.I. Property law in the context of Russian privatization: theory and practice // State and Law. - 2001. – No. 9. – pp. 27-35.

4. Morgan, Donald. “Two faces of privatization". Public Administration Review, vol. 48, № 6. (1988), 979-987.

5. Municipal law of the Russian Federation: textbook for academic baccalaureate // E.V. Avraamova [et al.]; under the general editorship of V. A. Vinogradov. M., 2015. – 406 p.

6. "On privatization of state and municipal property": Federal Law of 21.12.2001 N 178-FZ//"Collection of legislation of the Russian Federation", 28.01.2002, No. 4, Article 251

7. "On the concept of state property management and privatization in the Russian Federation": Decree of the Government of the Russian Federation of 09.09.1999 N 1024 // "Collection of Legislation of the Russian Federation", 27.09.1999, N 39, art. 4626.

8. Petrov I.S. Privatization as a way to transform property // Advocate. – 2000. – No. 9.

9. Postovoy N.V., Tabolin V.V., Chernogor N.N. Municipal law Of Russia: textbook // edited by N.V. Postovoy. 4th ed., reprint. and additional M., 2016. – 448 p.

10. Wallin, Bruce, A., The necessity of the privatization process: Lessons from Development and implementation, Public Administration Review, vol. 57. № 1, (1997), 11-22.