

МРНТИ 06.56.81
УДК 332.025.28(574)

Т.О. ЕРЖАНОВ,¹

докторант.

А.Г. МУХАМЕДЖАНОВА,²

вице-ректор по информационным технологиям.

Институт управления Академии государственного
управления при Президенте Республики Казахстан.¹

Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан²

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОСТПРИВАТИЗАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ПРИВАТИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассмотрены правовые основы постприватизационного контроля социальных объектов в Казахстане как фактора повышения эффективности приватизации. На основе изучения законодательства определена современная роль и сущность постприватизационного контроля. Проанализирована текущая ситуация по реализации постприватизационного контроля, выявлены проблемы эффективности реализации постприватизационного контроля, а также предлагаются пути их решения. Методологическую основу исследования составили методы критико-правового и контент-анализа. Инструментарий исследования включил критику правоприменительной практики законодательства Республики Казахстан в сфере государственного имущества на конкретном примере. Кроме того, автором проведен анализ интервью и выступлений в СМИ иных стейкхолдеров процесса приватизации с целью изучения их позиции по предмету настоящего исследования. Результаты исследования показывают, что, несмотря на оптимистичный настрой представителей госорганов на фоне отсутствия негативных «кейсов», в действующем законодательстве, регламентирующем отношения в сфере государственного имущества, отсутствуют эффективные механизмы воздействия на приобретателей социальных объектов, позволяющие гарантировать защиту интересов общества в получении качественных социальных услуг.

Ключевые слова: государство, приватизация, эффективность приватизации, социальные объекты, постприватизационный контроль, механизмы воздействия, профиль объекта.

С момента обретения Казахстаном независимости одной из важнейших задач является снижение удельного веса государства в экономике до уровня стран ОЭСР, то есть не более чем 15% от ВВП [1], что позволит сформировать конкурентную среду в соответствии с принципом Yellow Pages.

Принято считать, что бизнес является более эффективным менеджером в сравнении с государством, поскольку способен быстрее адаптироваться к новым условиям и вызовам и внедрять новые разработки и технологии. Кроме того, частный бизнес, заинтересованный в максимальном увеличении прибыли в условиях конкуренции, будет постоянно заинтересован в расширении спектра услуг и повышении их качества.

Между тем не все так однозначно, когда речь идет о приватизации социальных объектов, объектов, которые по определению призваны служить обществу и повышать качество жизни населения. И каким бы эффективным ни был новый собственник (критерии выбора эффективного собственника законодательством не определены), первоочередной целью для частного предпринимательства всегда остается извлечение прибыли.

В этой связи, когда речь идет о приватизации объектов государственной собственности, участвующей в выполнении социально значимых функций, в особенности таких, как образование и здравоохранение граждан, для обеспечения баланса между интересами общества и финансовой выгодой собственника государство обеспечивает возложение на нового собственника обязательства по сохранению профиля деятельности объекта на определенный договором купли-продажи срок и осуществляет контроль за его исполнением, называемый постприватизационным контролем.

К слову, законодательство не оговаривает особых условий приватизации социальных объектов, то есть предусмотренная Законом Республики Казахстан «О государственном имуществе» обязанность продавца осуществлять контроль за исполнением условий договора купли-продажи – по сохранению профиля деятельности распространяется на любое имущество, продаваемое с таким условием, однако несомненно, что данное условие имеет особую актуальность при приватизации социальных объектов [2].

Однако отсутствие четкого правового регулирования вопросов постприватизационного контроля на сегодняшний день не позволяет результативно использовать такой важный инструмент комплексного повышения эффективности приватизации, как постприватизационный контроль.

Согласно статье 110 Закона о госимуществе в период действия договора купли-продажи продавец контролирует надлежащее исполнение условий такого договора объекта приватизации до момента окончания исполнения обязательств покупателем. Такой контроль может осуществляться с привлечением к работе оценщиков, экспертов, а также аудиторских, консультационных и иных организаций [2].

Между тем в ходе изучения действующего законодательства о государственном имуществе определенного порядка проведения постприватизационного контроля авторам обнаружить не удалось. Следует также отметить отсутствие результатов отечественных научных исследований на данную тему.

Роль и сущность постприватизационного контроля раскрывается Программой управления государственными активами на 2006–2008 годы, утвержденной Постановлением Правительства РК от 30 июня 2006 г. Согласно пункту 5.11 Программы основными задачами в области постприватизационного контроля являются:

- ♦ контроль выполнения собственниками взятых на себя обязательств на основе объективной информации;
- ♦ создание условий для развития приватизированных организаций;
- ♦ выявление проблем и поиск взаимоприемлемых решений;
- ♦ совершенствование законодательства по вопросу создания привлекательного инвестиционного климата [3].

Постприватизационный контроль государства должен сопровождаться постприватизационной поддержкой предприятий, включающей финансовый и юридический консалтинг, организационную и протекционистскую поддержку на внутреннем и внешнем рынках.

Также отмечено, что обследования проводятся в плановом порядке, как правило, один раз в год. Периодичность также может устанавливаться индивидуально по каждому договору купли-продажи, в зависимости от его специфики. При выявлении недостатков назначаются внеплановые проверки. Электронная база данных приватизированных объектов позволяет оперативно следить за результатами проведенных обследований объектов приватизации, упорядочивать планирование проверок.

Проверяемые объекты подразделяются по категориям, исходя из объемов обязательств, предусмотренных договорами купли-продажи.

Для обследования объектов приватизации, имеющих особое региональное или отраслевое значение, а также имеющих существенные инвестиционные обязательства государственным органом, уполномоченным на осуществление приватизации в рамках бюджетного финансирования, привлекаются консалтинговые фирмы [3].

Результаты обследования с соответствующими рекомендациями консультантов используются при рассмотрении вопросов развития объектов, дальнейшей реализации инвестиционных программ.

Выявленные в ходе проверок проблемы по выполнению обязательств выносятся на рассмотрение Комиссии по постприватизационному контролю, в состав которой входят представители заинтересованных государственных органов. Указанная комиссия определяет объективность причин возникновения проблем выполнения инвестиционных обязательств и выносит соответствующие рекомендации, а также рассматривает возможность отчуждения объектов приватизации в пользу третьих лиц в случае невозможности реализации инвестиционной программы.

Отмечается, что одним из распространенных механизмов поддержки покупателя (инвестора) служит заключение дополнительных соглашений по корректировке положений существующих договоров купли-продажи. Такой механизм представляется объективной и экономический целесообразной необходимостью для достижения консенсуса между инвестором и государством как равными участниками гражданских правоотношений и способствует дальнейшей стабилизации экономической ситуации как объекта, так и самого инвестора.

Расторжение же договора купли-продажи является исключительной мерой и применяется лишь в случае злостного неисполнения покупателем принятых на себя договорных обязательств [3].

Как отметил в своем выступлении министр экономики, «постприватизационный контроль дальнейшей деятельности предприятия важен для макроэкономической оценки реализации Комплексного плана приватизации, который необходимо осуществлять через 3–5 лет после реализации актива в конкурентную среду в целях выявления эффективности управления данными объектами частными собственниками» [4].

Если говорить о международном опыте, то можно отметить, что даже в развитых странах очевидно, что приватизация будет по-разному восприниматься потребителями, работниками государственных предприятий и возникающим слоем акционеров, не говоря уже о странах с переходной экономикой. Иными словами, необходимо принимать во внимание различные эффекты от приватизации наряду с теми результатами, которые она оказывает непосредственно на производительность предприятия [5].

На встрече с журналистами газеты «Литер» представители уполномоченного по государственному имуществу рассказали, что деятельность проданных на тендере республиканских организаций с условием сохранения профиля деятельности анализируется Министерством финансов РК на ежегодной основе [6].

По мнению представителей Комитета госимущества, в целом результаты осуществленного постприватизационного контроля показывают, что приватизированные организации функционируют, вид деятельности сохраняется, имеющееся имущество используется по назначению, обязательства исполняются. Наблюдается положительное влияние приватизации на деятельность проданных объектов вследствие отсутствия необходимости соблюдения норм законодательства по госзакупкам и регулирования со стороны государства, свободного участия на рынке (в конкурентной среде). Также представителями уполномоченного органа по госимуществу со ссылкой на отчетную информацию местных исполнительных органов отмечено, что по результатам постприватизационного контроля по приватизированным объектам коммунальной собственности за прошлый год наблюдается аналогичная ситуация [6].

Однако, по мнению депутата Мажилиса РК Айкына Конурова, от приватизации целого ряда поликлиник, реабилитационно-оздоровительных комплексов, диагностических центров, диспансеров, санаториев существенных поступлений в бюджет не было [7].

В своем депутатском запросе в правительство он отмечает, что доступность и качество услуг играют особую роль в улучшении жизни населения. Таким образом, как отметил депутат, главным результатом должно было стать снижение стоимости услуг, улучшение качества обслуживания и расширение их ассортимента. Однако суть постприватизационного контроля заключается в наблюдении за такими формальными индикаторами как сохранение профиля деятельности и числа рабочих мест, полагает Айкын Конуров [7].

Наряду с этим приведенные ниже результаты анализа законодательства указывают на наличие определенных правовых пробелов, препятствующих эффективному достижению целей постприватизационного контроля.

Проблемные вопросы. Отсутствие или расплывчатость индикаторов.

Согласно пункту 1 статьи 100 Закона о госимуществе при продаже на тендере государственных организаций единственным условием такого тендера является сохранение профиля деятельности на срок, определяемый продавцом [1].

Таким образом, исходя из вышеуказанной нормы Закона, сохранение профиля деятельности является единственным предусмотренным Законом условием при продаже организации на тендере. Здесь следует подчеркнуть, что при продаже лота через тендер ни указанной нормой, ни другими подзаконными актами не регламентируются вопросы, связанные с определением

количественных и качественных показателей, которых должен достичь (либо сохранить на предприватизационном уровне) покупатель.

То есть, приобретя, к примеру, специализирующееся на лечении урологических заболеваний медицинское учреждение, имеющее на балансе здание в несколько тысяч квадратных метров, покупатель теоретически может ограничиться выделением под «основной» профиль нескольких кабинетов, переориентировав высвободившиеся «производственные мощности» на более рентабельные направления.

При этом, по мнению авторов, в случае выявления в ходе постприватизационного контроля государством подобных фактов государство не заинтересовано в их фиксировании, поскольку: а) индикаторы оценки не закреплены; б) из имеющихся в распоряжении инструментов воздействия доступно только расторжение договора, который, в свою очередь, повлечет возврат объекта государству и новые транзакционные издержки.

В то же время другой способ приватизации, предусмотренный Законом о госимуществе, – прямая адресная продажа, осуществляемая по решению правительства стратегическому инвестору, учитывает указанные недостатки.

Так, согласно статье 105 Закона о госимуществе здесь предусмотрены требования к стратегическому инвестору – потенциальному покупателю, который должен иметь опыт в связанной с деятельностью продаваемого объекта сфере, а также обеспечить развитие объекта путем трансфера технологий и привлечения квалифицированных специалистов.

Кроме того, при прямой адресной продаже на стратегического инвестора возлагается множество обязательств, связанных с объемами и сроками инвестиций, объемами и номенклатурой выпускаемой продукции (услуг); природоохранные мероприятия; погашение имеющихся задолженностей и т.д. [1]

Отсутствие эффективных мер воздействия.

Другой существенной, по мнению авторов, проблемой является отсутствие эффективных правовых мер воздействия на недобросовестных новых собственников по обеспечению вышеупомянутого единственного условия при продаже имущества способом тендера, предусмотренного законодательством, – сохранение профиля деятельности.

Начнем с того, что законодательством не закреплен типовый проект договора купли-продажи объектов (в то время как существуют типовые договоры по аренде госимущества и передаче его в доверительное управление), что, на наш взгляд, создает риски того, что при составлении конкретного проекта договора могут быть не учтены условия, обеспечивающие соблюдение интересов государства.

На практике в качестве «страховочных» мер от преднамеренных действий недобросовестного собственника применяется лишь ограничение на совершение сделок (зalog, перепродажа и прочее) и (или) запрещение определенных действий в отношении непосредственно самого объекта приватизации в течение определенного периода времени.

И здесь необходимо подчеркнуть, что «объектом приватизации» в случае продажи организации (за исключением, пожалуй, государственных предприятий как имущественных комплексов) на тендере служит пакет акций (доля участия), который хоть и связан с принадлежащим такой организации имуществом, но не взаимозависим.

То есть если вернуться к вышеприведенному примеру, гипотетически недобросовестный покупатель имеет возможность распродать либо ввиду «неэффективного менеджмента» утратить (допустим, в качестве невыкупленного залога) недвижимость и оборудование рассматриваемого (в качестве примера) медицинского учреждения, и тем самым лишиться возможности исполнять взятую на себя социальную функцию.

В свою очередь, государство в ответ на такие преднамеренные действия недобросовестного нового приобретателя может лишь инициировать иск о расторжении договора купли-продажи.

И если исходить из положения норм гражданского законодательства, регламентирующих порядок расторжения сделок, в таких случаях стороны приводятся в первоначальное положение, то есть государство будет вынуждено вернуть деньги взамен уже ничем не обеспеченных акций. И далее государству придется изрядно потрудиться, доказывая, а затем взыскивая реальный ущерб с недобросовестного покупателя, который с большой вероятностью к тому времени будет находиться в состоянии банкротства.

Длительные сроки сохранения профиля деятельности, несомненно, вызваны важностью указанных социальных объектов в инфраструктуре по обеспечению выполнения социальных функций государства. В этой связи считаем, что задача государства не может ограничиваться лишь передачей их в частные руки, т.е., передавая в частный сектор наряду с самим объектом «бремя исполнения социальных функций», государство должно обеспечить его надлежащее функционирование в соответствии с их изначальным предназначением.

В этой связи с учетом вышеизложенных проблемных вопросов предлагаются следующие меры.

1. Учитывая соответствие таким основным целям приватизации, как снижение расходов бюджета и получение дохода от продажи (как известно, расходы социальных объектов на фоне практически полного отсутствия дивидендов весьма высоки), включение в программу приватизации социальных объектов выглядит обоснованным. Вместе с тем, по мнению авторов, социальные объекты должны быть выделены в отдельную категорию и их приватизацию целесообразно осуществлять в порядке, аналогичном способу прямой адресной продажи (выбор покупателя по критериям, закрепление количественных и качественных показателей и т.д.).

2. Поскольку основным ликвидным активом социальных объектов, как было отмечено ранее, являются их недвижимость и оборудование, во избежание последствий их утраты целесообразно рассмотреть возможность ограничения прав собственника по распоряжению такими основными средствами. Одновременно с этим регламентировать порядок согласования покупателя с продавцом вопросов, связанных с отчуждением основных активов.

3. Для эффективного постприватизационного контроля необходимы конкретные количественно-качественные показатели, которые должны быть разработаны по каждому или по группам приватизируемых объектов, уточняющих понятие «сохранение профиля объекта».

Кроме того, полагаем, что в целях повышения эффективности мер воздействия необходимо разработать инструктивный документ, обеспечивающий единообразный и комплексный алгоритм обследований объектов приватизации.

Несомненно, что наличие определенного плана приватизации предполагает соблюдение четких сроков и процедур. Однако, стремясь сократить государственное участие в экономике, создать условия для развития экономической конкуренции и предпринимательства страны, государству важно помнить и о соблюдении интересов общества в получении качественных и доступных услуг, в первую очередь социальных.

Иными словами, при приватизации социально значимых объектов государству не следует относить к конечным целям приватизации ни быструю продажу, ни максимальную финансовую выгоду – важен баланс между интересами государства, бизнеса и населения, который, по мнению автора, должен быть обеспечен государством посредством повышения эффективности постприватизационного контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Целевые индикаторы реализации Комплексного плана приватизации на 2016–2020 годы: утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1141 30 декабря 2015 г.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001141> – нормативный правовой акт.

2 Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе»: принят 1 марта 2011 г.: // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413> – нормативный правовой акт.

3 Программа управления государственными активами на 2006–2008 годы: утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 620 30 июня 2006 г.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000620> – нормативный правовой акт.

4 Доклад министра национальной экономики РК Сулейменова Т.М. на заседании правительства РК. 10 апреля 2018 г.: https://economy.gov.kz/ru/pages/doklad-ministra-nacionalnoy-ekonomiki-rk-suleymenova-tm-na-zasedanii-pravitelstva-rk-100418?theme_version=mobile.

5 Радыгин А.Д. Приватизация в современном мире: учеб. пособие. – М.: Дело, 2014. – Том 1. – С. 252.

6 Джилкишинова М. Государство не должно конкурировать с бизнесом // Интернет-газета «Литер»: https://old.liter.kz/mobile/ru/articles/show/57508-gostinaya_quot_litera_quot_gosudarstvo_ne_dolzno_konkurirovat_s_biznesom (дата обращения: 20.03.2020).

7 Мамырханова М. Депутаты не видят эффекта от приватизации социальных объектов... // Интернет-газета «Курсив»: <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-06/deputaty-ne-vidyat-effekta-ot-privatizacii-socialnykh-obektov> (дата обращения: 04.04.2020).

Т.Ө. ЕРЖАНОВ,¹

докторант.

Ә.Ғ. МҰХАМЕДЖАНОВА,²

ақпараттық технологиялар жөніндегі вице-ректор.

Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы Басқару институты.¹

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы

Мемлекеттік басқару академиясы²

ӘЛЕУМЕТТІК НЫСАНДАРДЫ ЖЕКЕШЕЛЕНДІРУДЕН КЕЙІНГІ БАҚЫЛАУДЫ ЖЕТІЛДІРУ ОЛАРДЫ ЖЕКЕШЕЛЕНДІРУ ТИІМДІЛІГІН АРТТЫРУ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ

Андатпа

Мақалада Қазақстандағы әлеуметтік нысандарды жекешелендіруден кейінгі бақылаудың жекешелендірудің тиімділігін арттыру факторы ретіндегі құқықтық негіздері қарастырылған. Заңнаманы зерттеу негізінде жекешелендіруден кейінгі бақылаудың қазіргі рөлі мен мәні айқындалды. Жекешелендіруден кейінгі бақылауды жүзеге асырудағы қазіргі жағдай талданады, жекешелендіруден кейінгі бақылауды жүзеге асырудың тиімділігі мәселелері анықталған және оларды шешу жолдары ұсынылған. Зерттеудің әдіснамалық негізін сыни-құқықтық және мазмұндық-талдау әдістері қалыптастырды. Зерттеу құралына нақты мысалды қолдана отырып, Қазақстан Республикасының мемлекеттік меншік саласындағы заңнамасын қолдану тәжірибесіне сын айтылды. Сонымен қатар, автор осы зерттеу тақырыбына қатысты позициясын зерттеу мақсатында жекешелендіру процесінің басқа мүдделі тараптарының БАҚ-тағы сұхбаттары мен мәлімдемелеріне талдау жасады. Зерттеу нәтижелері көрсеткендей, мемлекеттік органдар өкілдерінің теріс «кейстердің» болмауы аясында оптимистік көзқарасына қарамастан, мемлекеттік меншік саласындағы қатынастарды реттейтін қолданыстағы заңнамада әлеуметтік нысандарды сатып алушыларға сапалы әлеуметтік қызметтерді алуда қоғам мүдделерін қорғауға кепілдік беретін тиімді механизмдер жоқ.

Тірек сөздер: мемлекет, жекешелендіру, жекешелендірудің тиімділігі, фактор, әлеуметтік нысандарды, жекешелендіруден кейінгі бақылау, әсер ету механизмдері, нысанның профилі.

T.O. YERZHANOV,¹

PhD student.

A.G. MUKHAMEDZHANOVA,²

Vice-rector for Information Technology Development.

Academy of Public Administration under the President
of Republic of Kazakhstan.¹

Academy of Public Administration
under the President of the Republic of Kazakhstan²

IMPROVING POST-PRIVATIZATION CONTROL OF SOCIAL FACILITIES AS A FACTOR IN INCREASING THE EFFICIENCY OF THEIR PRIVATIZATION

Abstract

The article examines the legal foundations of post-privatization control of social facilities in Kazakhstan as a factor in increasing the efficiency of privatization. Based on the study of legislation, the current role and essence

of post-privatization control has been determined. The current situation in the implementation of post-privatization control is analyzed, problems of the effectiveness of the implementation of post-privatization control are identified, and ways of their solution are proposed. The methodological basis of the research was formed by the methods of critical legal and content analysis. The research toolkit included criticism of the law enforcement practice of the legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of state property, using a specific example. In addition, the author analyzed interviews and statements in the media of other stakeholders of the privatization process in order to study their position on the subject of this study. The results of the study show that, despite the optimistic attitude of representatives of state bodies against the background of the absence of negative “cases”, the current legislation regulating relations in the field of state property lacks effective mechanisms to influence purchasers of social facilities, which would ensure the protection of the interests of society in obtaining quality social services.

Key words: state, privatization, efficiency of privatization, factor social objects, post-privatization control, mechanisms of influence, object profile.