

Николай БЫЧКОВ, Валерий МЕТЛИЦКИЙ, Мария НЕСКРЕБИНА

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси,
Минск, Республика Беларусь
e-mail: nik-by@tut.by*

УДК [005.936:331.724.6]:63
<https://doi.org/10.29235/1818-9806-2021-8-64-73>

Совершенствование механизма трансформации государственной собственности в сельском хозяйстве

Изложен системный подход реформирования государственного сектора сельского хозяйства с учетом тенденций и закономерностей его развития. Описаны риски разгосударствления и приватизации в сельском хозяйстве, а также основные направления и меры его реформирования.

Ключевые слова: сельскохозяйственная организация, собственность, управление, приватизация, разгосударствление.

Nikolaj BYCHKOV, Valerij METLITSKIJ, Marija NESKREBINA

*Institute of System Researches in the Agroindustrial Complex
of the National Academy of Sciences of Belarus,
Minsk, Republic of Belarus
e-mail: nik-by@tut.by*

Improving the mechanism for transforming state property in agriculture

A systematic approach to reforming the public sector of agriculture is presented, taking in to account the trends and patterns of its development. The risks of denationalization and privatization in agriculture, as well as the main directions and measures of its reform are described.

Keywords: agricultural organization, property, management, privatization, denationalization.

Введение

Трансформация государственной собственности или расширение частной – не самоцель. Задача заключается в обеспечении их эффективности и прибыльности, превращении каждого объекта госсобственности в высокодоходный актив, а также в создании условий для развития частного сектора экономики.

В рамках разделения функций государства как регулятора и собственника представляет интерес оптимизация структуры государственных активов по уровням управления.

Ключевой характеристикой прав собственности является степень их исключительности, под которой понимается возможность вывести иные субъекты из процесса распоряжения собственностью. На уровне общества права собствен-

ности являются «правилами игры», определяющими отношения между экономическими агентами. Относительно конкретного лица (юридического либо физического) они представляют собой «пучки правомочий» по принятию решений относительно экономического ресурса. Каждый такой пучок может разделяться так, что в результате его разные части могут принадлежать отдельным экономическим лицам. Современная экономическая теория показывает, что универсально пригодной формы собственности не существует, а для эффективности функционирования предприятий важнее не эта форма, а уровень развития конкуренции и структура рынка. Нет очевидных аргументов против сохранения в госсобственности ряда неэффективных объектов, особенно тех, которые находятся в оздоровлении и антикризисном управлении и нуждаются в прямом бюджетном финансировании.

Основная часть

За последние годы в Республике Беларусь существенно изменились подходы к трансформации государственной собственности [1–8], реорганизации предприятий, что отразилось в структуре собственности и в организационно-правовых формах хозяйствования сельскохозяйственных организаций (табл. 1).

Т а б л и ц а 1. Динамика изменения численности сельскохозяйственных организаций по формам собственности (на 1 января)

Форма собственности юридических лиц	Год					
	2006	2011	2015	2017	2018	2019
Государственная	489	396	275	361	320	313
Частная, в т. ч.:	1397	1198	1140	1097	981	1019
организации с долей госсобственности	78	205	516	674	644	654
организации с долей иностранной собственности	21	42	64	64	54	56
Иностранная	14	19	39	51	56	57
Итого	1900	1613	1454	1509	1357	1389

П р и м е ч а н и е. Составлена авторами по данным Национального статистического комитета Республики Беларусь [10].

Данные табл. 1 свидетельствуют, что за последние годы численность объектов государственной собственности в сельском хозяйстве сократилась на 36%, увеличилось количество предприятий с долей участия государства в уставных капиталах (с 78 до 654 объектов, или в 8 раз). Отмечается рост численности организаций с долей иностранной собственности в 2,6 раза, иностранной собственности – в 4 раза.

По уровню интенсивности развития отраслей сектор экономики сельского хозяйства с участием государства в динамике выглядит менее эффективным, чем в среднем показатели развития отрасли.

На современном этапе остро стоит вопрос финансового оздоровления государственных убыточных, неплатежеспособных сельскохозяйственных предприятий. В 2018 г. около 40% государственных сельскохозяйственных организаций (в том числе с долей участия государства в уставных фондах более 25%) находились в сложном экономическом положении. Здесь сконцентрировано 35% сельскохозяйственных угодий госсектора (или 30% в целом по сельскохозяйственным организациям Минсельхозпрода Республики Беларусь), 35% работников, занятых в сельскохозяйственном производстве (29%), 37% основных фондов (30%), 32% производства зерна (25%) и 30% – молока (24%). В данной группе предприятий параметры продуктивности ниже на 10–20%, отмечается отрицательная доходность, кредиторская задолженность превышает выручку от реализации продукции.

К настоящему времени, по всей видимости, сложилась ситуация, когда качество инструментов управления государственной собственностью (в первую очередь речь идет об унитарных предприятиях и акционерных обществах с участием государства) достигло объективного предела для дальнейшей оптимизации. Риск консервации существующей модели управления остается весьма высоким, однако он станет значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.

Не менее важен и финансовый аспект приватизации. Если абстрагироваться от любых вариантов участия в этом процессе государства, то речь может идти прежде всего о привлечении союзных инвесторов либо состоявшихся отечественных бизнесменов.

Отсюда следует вывод о зависимости успешной политики разгосударствления от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы. В первую очередь имеются в виду ограничения для иностранных юридических лиц, гарантии прав собственности, стимулирование внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством биржевых технологий.

Существенно и то, что для формирования и реализации государственной политики в сельском хозяйстве характерна особая роль политических решений – той или иной системы приоритетов в отношении действий в данной сфере. Такой подход – следствие объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, значительной разнородности госсектора и специфики различных государственных активов.

Первым наиболее значимым риском разгосударствления и приватизации в сельском хозяйстве является возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов, т. е. развитие недекларированной официальной модели, увеличение доли государства в уставных фондах сельскохозяйственных организаций. Вместо укрупнения частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий конкуренции происходит лишь псевдопривати-

зация – перераспределение активов в сфере смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных предприятий с государственным участием.

Второй риск связан с неразвитостью системы регулирования в некоторых секторах сельского хозяйства, который компенсируется прямым участием государства в управлении отдельными крупными организациями (в сфере селекции, семеноводства и др.). При выходе государства из числа собственников ему потребуются иные инструменты для решения значимых задач. Но публичные интересы государства в отношении таких предприятий непрозрачны, что делает возможным их подмену узкоспециальными интересами – ведомственными и частными. Здесь может иметь место также усиление неформального воздействия государства на приватизированные компании после приватизации, когда представления государства и новых собственников о взаимных обязательствах будут расходиться.

Третий риск – нечеткость условий, критериев отчуждения предприятий. Индивидуальность таких решений может создать предпосылки к расхождению государства и собственников в представлениях о взаимных обязательствах и к давлению сторон друг на друга в различных формах [2].

Административный риск связан с недостаточными координацией процессов и взаимодействием организаций в сфере отчуждения и управления госсобственностью, наличием противоположных интересов. Поэтому возрастает роль позитивного влияния на определение конкретных мер по реализации политических решений.

Основные направления и меры реформирования объектов государственной собственности можно представить в виде следующих блоков:



Основные меры и направления трансформации государственной собственности в сельском хозяйстве

Блок 1. Реализация системного подхода

Полная инвентаризация государственной собственности и определение целевой функции являются базовыми предпосылками для сокращения неэффективных государственных активов в экономике сельского хозяйства и оптимизации управления объектами (имуществом), необходимыми для реализации функций государства и стратегических задач экономического развития. Здесь имеется ряд проблем:

«ловушка административного ресурса» – отсутствие целевого (аргументированного) назначения того или иного объекта государственного имущества;

обременение неэффективными активами, издержки и упущенная выгода от их содержания и использования;

отсутствие однозначно определенных целей управления государственным имуществом (прозрачность целей отчуждения/неприватизации конкретных активов);

«ловушки централизации» – невозможность (административно и финансово) управлять всеми объектами республиканской и коммунальной собственности одновременно в регионах;

противоречие между качеством активов и возможностью их разгосударствления и отчуждения.

Для решения вышеуказанных проблем необходимо:

присвоить целевую функцию каждому активу и закрепить ее нормативными документами;

отразить такую функцию в единой системе учета и управления имуществом (стратегическое развитие активов, находящихся в собственности государства, или разгосударствление, вовлечение активов в коммерческий оборот, привлечение инвестиций, реализация программы технологического развития);

определить дорожные карты достижения целевой функции по каждому активу и создать систему контроля за их исполнением;

определить инструменты мотивации субъектов управления и меры ответственности за реализацию принятых решений (дорожных карт).

Блок 2. Разгосударствление, приватизация

Несмотря на улучшение законодательной базы о приватизации, оно не ориентировано на привлечение инвестиций для развития отчуждаемых из государственной собственности активов, в том числе убыточных, устойчиво неплатежеспособных государственных сельскохозяйственных организаций. Планы приватизации не формируются. Механизмы эффективной аренды, доверительного управления, продажи недостаточны, так как необходим разный инструментарий для разных активов с учетом конъюнктуры. Новые технологии продаж и информационного обеспечения процессов управления госсобственностью требуют систематизации на всех уровнях.

Для ускорения «расчистки» государственной собственности от неликвидов и санации неэффективных предприятий необходимо ввести в практику следующие новые инструменты, такие как:

«расчистка» реестра от миноритарных пакетов акций объектов вертикально интегрированных структур – снятия законодательного ограничения и передачи миноритарных пакетов в собственность головных компаний;

унифицирование законодательства о банкротстве и приватизации для проблемных организаций, проходящих процедуру банкротства, предусмотрев возможность продажи на единых торгах 100% акций и всей кредиторской задолженности одним лотом;

упрощение продажи миноритарных (менее 25%) пакетов акций компаний путем закрепления возможности их прямого выкупа непосредственно самими обществами или иными акционерами без оценки, по номинальной стоимости акций, а в случае отказа от выкупа – выставление их на открытые электронные торги по начальной цене, равной номинальной стоимости акций.

С учетом отмеченных направлений трансформации объектов государственной собственности (хозяйственных обществ с долей участия государства), включая меры по повышению эффективности управления государственными неплатежеспособными предприятиями (неплатежеспособными организациями с долей государства в уставном фонде не менее 25%), в соответствии с п. 1.5 Указа № 399 [9] их численность в сельском хозяйстве к 2035 г. нами прогнозируется в количестве 700 объектов (табл. 2).

Т а б л и ц а 2. Прогнозируемая численность государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ с долей участия государства в уставных фондах в сельском хозяйстве

Количество	Год			
	2018 (факт)	2025	2030	2035
Унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения	315	200	150	100
ОАО с долей государства в уставном фонде:				
0–25%	34	34	0	0
25–50%	36	26	0	0
50–75%	66	20	0	0
75–100%	421	516	570	600
Итого	872	796	720	700*

* Стратегическое ядро 100–150 объектов.

Блок 3. Выделение стратегического ядра

Государственный сектор, сохраняемый в том или ином размере до 2035 г. в силу стратегических мотивов и реализации принятых общих приоритетов социально-экономической политики, должен генерировать экономический рост, демонстрировать эффективность, содействовать технологическому и инновацион-

ному развитию. С одной стороны, необходимо усиление рыночных механизмов управления стратегическим ядром, с другой – нужна система ограничений, которые сдержат негативное воздействие крупнейших госкомпаний на рыночно-конкурентные механизмы в экономике.

Подобный перечень целесообразно представить в виде 2 последовательно сужающихся групп: на среднесрочный (2025 г.) и долгосрочный (2035 г.) периоды. В нем могут быть установлены предельно допустимые доли государственного участия в капитале таких предприятий.

По всем организациям, включаемым в перечень (определяющим научно-технический прогресс), следует подготовить развернутые обоснования необходимости сохранения прямого государственного участия. Они должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития республики цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т. п.). При этом необходимо:

- объединение объектов и стратегического списка, формирование плана-графика снижения участия страны, административно-территориальной единицы по организациям с сохранением не более чем блокирующего пакета акций до осуществления господдержки 100–150 объектов (стратегическое ядро);

- проведение IPO в отношении крупных ОАО, оставляемых в госсекторе. Каждое такое акционерное общество должно стать публичным и иметь биржевые котировки собственных акций;

- снижение предельного порога мажоритарного контроля по хозяйственным обществам до уровня не более 50% + 1 акция;

- определение допустимых критериев и порогов участия государства как инвестора (с модификацией механизмов контроля) в рамках выхода государства из акционерного капитала;

- мониторинг разработки и реализации долгосрочных стратегий деятельности для всех субъектов стратегического ядра госсектора;

- взаимосвязь мотивации менеджмента с результатами выполнения дорожных карт (планов).

В сфере дивидендной политики на основе продолжения стимулирования полного перехода на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) необходимо определить:

- алгоритм допустимого отклонения от общего порядка выплаты дивидендов;

- размер дивидендов одновременно с выделением стратегического ядра организаций, сохраняющихся в собственности государства, в зависимости от показателей доходности инвестирования чистой прибыли в сравнении с WACC (средневзвешенная стоимость капитала) для каждого предприятия до 2035 г.

В сфере *корпоративного управления* сохраняются такие проблемы, как качество защиты прав миноритарных акционеров, «ведомственный» и «гумани-

тарный» факторы качества управления, недостаточная мотивация и ответственность всех участников процесса управления, в том числе лиц, избранных в руководящие органы компаний с государственным участием. Ключевыми являются вопросы прозрачности и кадровой политики. Целесообразно в организациях с государственным участием:

принять механизмы и процедуры назначения топ-менеджеров на основе открытого конкурса и отбора;

повысить роль и статус независимых директоров в сочетании с усилением ответственности.

Блок 4. Совершенствование управления и оптимизация

Отечественное корпоративное право законодательно не закрепило институт вытеснения миноритариев посредством принудительного выкупа принадлежащих им акций доминирующим акционером. Происходит принудительное лишение миноритарных акционеров статуса участника общества с выдачей им компенсации. Практика применения этого института обозначила ряд вопросов:

насколько целесообразно при оценке оснований, в силу которых возникает право на вытеснение, учитывать ценные бумаги, принадлежащие аффилированным с инициатором вытеснения лицам;

подлежат ли такие лица вытеснению и имеют ли они право на защиту собственных экономических интересов;

возникает ли право на вытеснение, если в результате направленной в общество публичной оферты ценные бумаги приобретены у лиц, аффилированных с оферентом?

В случае достижения сверхвысокой концентрации корпоративного контроля у одного лица или группы аффилированных с ним лиц на уровне владения ими более 80% голосующих акций общества у доминирующего акционера появляется *обязанность* сделать предложение о выкупе оставшихся ценных бумаг и приобрести их по требованию владельцев таких бумаг.

В целях защиты интересов миноров доминирующий акционер обязан сделать оферту по приобретению оставшихся голосующих акций и ценных бумаг, конвертируемых в эти акции. Это реализуется посредством направления владельцам ценных бумаг уведомления о том, что критический порог корпоративного контроля пройден и у них возникло право требовать выкупа принадлежащих им ценных бумаг. Владельцы ценных бумаг вправе в срок не более 6 месяцев предъявить требования об их выкупе. Это еще одна гарантия возврата инвестиций в условиях высокой концентрации корпоративного контроля.

Если доминирующий акционер не направит уведомление о наличии права требовать выкупа акций, то владельцы ценных бумаг могут сами предъявлять ему требования в течение года с момента, когда они узнали или должны были узнать о возникновении у них такого права.

Обязанность доминирующего акционера выкупить акции по требованию их владельцев прекращается, если он воспользуется правом на вытеснение и предъявит требование о выкупе ценных бумаг.

Заключение

Трансформация государственной собственности или расширение частной не являются целью. Задача заключается в превращении каждого объекта государственной собственности в высокодоходный актив, обеспечении его эффективности и прибыльности, а также в создании условий для развития частного сектора экономики.

Управление стратегически значимыми организациями и их объединениями (вало- и экспортообразующими, холдингами и др.) целесообразно сконцентрировать в специализированных управляющих структурах (госорганах, государственных корпорациях). Предприятия, которые определяют научно-технический прогресс в сельском хозяйстве (племенные хозяйства, элитно-семеноводческие и др.) и составляют стратегическое ядро в долгосрочном периоде, предлагается сохранить в государственной собственности либо акционировать с одним участником (государством).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Еремин, А. Теория и практика собственности в современной экономике / А. Еремин // Экономист. – 1994. – № 10. – С. 5.
2. Бычков, Н. А. Эффективность организационно-институциональных преобразований АПК: состояние, проблемы, рекомендации / Н. А. Бычков; под ред. А. П. Шпака. – Минск: Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, 2014. – 183 с.
3. Бычков, Н. А. Приватизация имущественной собственности предприятий АПК / Н. А. Бычков // Проблемы реформирования сельскохозяйственных предприятий и их решение: материалы науч.-практ. конф., 10 марта 1995 г. / Белорус. науч.-исслед. ин-т экономики и информ. АПК; под ред. В. Г. Гусакова. – Минск, 1995. – С. 66–72.
4. Рекомендации по преобразованию и реструктуризации государственных сельскохозяйственных предприятий на основе приватизации: метод. материал / В. Г. Гусаков [и др.]; Акад. аграр. наук Респ. Беларусь, Белорус. науч.-исслед. ин-т аграр. экономики. – Минск, 2000. – 115 с.
5. Рекомендации по преобразованию и реструктуризации сельскохозяйственных предприятий на основе приватизации / Н. А. Бычков [и др.]; БелНИИАЭ. – Минск, 2000. – 129 с.
6. Бычков, Н. А. Механизм разгосударствления и приватизации государственных сельскохозяйственных организаций / Н. А. Бычков // Реформирование агропромышленного комплекса: учеб.-метод. и практ. пособие. – Минск, 2002. – С. 611–617.
7. Бычков, Н. А. Совершенствование механизма реорганизации убыточных (неплатежеспособных) сельскохозяйственных организаций: монография / Н. А. Бычков, С. И. Володько; под ред. В. Г. Гусакова; Центр аграр. экономики Ин-та экономики НАН Беларуси. – Минск, 2006. – 276 с.
8. Бычков, Н. А. Эффективность организационно-институциональных преобразований АПК: состояние, проблемы, рекомендации / Н. А. Бычков; под ред. А. П. Шпака. – Минск: Ин-т систем. исслед. в АПК НАН Беларуси, 2014. – 183 с.

9. О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных организаций [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь от 2 окт. 2018 г. № 399 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

10. Промышленность Республики Беларусь: стат. сб. [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://www.belstat.gov.by/>. – Дата доступа: 01.02.2020.

Поступила в редакцию 21.06.2021

Сведения об авторах

Бычков Николай Александрович – заведующий сектором имущественных отношений и приватизации, кандидат экономических наук, доцент;

Метлицкий Валерий Николаевич – ведущий научный сотрудник сектора имущественных отношений и приватизации, кандидат экономических наук;

Нескребина Мария Викторовна – научный сотрудник сектора имущественных отношений и приватизации

Information about the authors

Bychkov Nikolaj Alexandrovich – Head of the Property Relations and Privatization Sector, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Metlitskij Valerij Nikolaevich – Leading Researcher of the Property Relations and Privatization Sector, Candidate of Economic Sciences;

Neskrebina Mariya Viktorovna – Researcher of the Property Relations and Privatization Sector