## Организация управления государственной собственностью в Российской Федерации

Государственное управление собственностью Российской Федерации представляет неотъемлемую часть более общей системы управления экономикой страны. Здесь государству принадлежит определяющая роль.

Сам механизм управления госсобственностью в РФ, который используется на современном этапе истории страны, был отработан и отлажен на практике лишь в последние 10-15 лет. На заре перестройки и проведения реформ о многих способах управления и использования собственности государством, наверное, было известно, но их не применяли.

Управление государства - понятие абстрактное. Управляет не само государство, а его представители, обладающие определенными полномочиями и действующими от имени государства. В управлении госсобственностью такими представителями являются специально созданные организации - юридические лица. Их устав, полномочия, обязанности, функции и т.п. четко прописаны и оглашаются публично. У каждой такой организации существует руководитель, которого нанимают по контракту, где также четко прописаны все его функции и определена ответственность. Система управления государственной собственностью в РФ в настоящее время имеет такой вид, как показано на схеме (упрощенно).

Все организации работают как самостоятельно, так и взаимодействуя между собой. Каким образом - будет понятно ниже.

Способ управления госсобственностью зависит от объекта собственности. Их существует несколько видов. Это прежде всего по объему государственного воздействия:

Схема аппарата государственного управления госимуществом.

Федеральное Агентство по управлению федеральным имуществом

Росимущество

Территориальные органы управления по субъектам РФ

Специализированные государственные унитарные предприятия

Территориальные органы управления по краям и областям РФ

Объекты, принадлежащие государству как единственному собственнику, на полных правах владения и распоряжения. В этой группе государство в лице соответствующих органов обладает самыми широкими полномочиями управления и может производить с имуществом любые законные операции;

Объекты смешанной собственности, принадлежащие государству частично. Применительно к объектам этой группы оно имеет возможности ограниченного распоряжения, пропорциональные своей доле владения, наряду с другими собственниками;

Объекты негосударственной собственности, но подверженные государственному воздействию на иных началах. Государственное воздействие носит косвенный характер и скорее относится к области регулирования их использования, чем непосредственного управления.

Ключевая часть госуправления собственностью - это управление объектами первой группы. Его разделяют на две основные части: преобразование форм и отношений собственности и управление функционированием и использованием. Управление посредством преобразования форм и отношений включает в себя такие операции, как:

возмездная передача объектов из федеральной собственности в собственность субъектов РФ, а из собственности субъектов - в собственность муниципальную и обратно;

продажа объектов на аукционах и конкурсах;

приватизация, национализация и реприватизация;

наследование, дарение, безвозмездная передача;

межгосударственный или внутренний обмен одного объекта на другой на различных условиях;

изъятие объекта и передача его другому собственнику по решению суда;

раздел вновь созданной собственности с участием государства.

К управлению функционированием и использованием объектов госсобственности относятся:

управление целевым использованием объекта;

обеспечение функционированием объектов;

сдача объектов в аренду, концессию, лизинг;

залог госимущества;

использование объектов на началах хозяйственного ведения и оперативного управления;

передача объектов в безвозмездное пользование;

предоставление государственных ценностей в кредит.

Наиболее значительной и ценной частью госсобственности является недвижимость. Согласно классификации Гражданского Кодекса она делится на:

Земельные участки;

Участки недр;

Обособленные водные объекты;

Объекты, прочно связанные с землей:

леса;

многолетние насаждения;

здания;

сооружения.

Управление недвижимостью представляет из себя целый комплекс мер, направленный с одной стороны на преумножение богатства государства, регионов и муниципальных образований, а с другой стороны - на обеспечение выгодного и рационального их использования.

Наиболее сложным объектом управления недвижимости являются земельные участки и участки недр. Проблемы их разделения между федеральной, субфедеральной собственностью, возможности их передачи в частную собственность гражданам страны и нерезидентам, оценки рыночной стоимости и организации рынков купли - продажи, вовлечения в хозяйственный оборот предприятий, предпринимателей все еще далеки от решения теорией и практикой.

Управление собственностью тесно связано с ее учетом. Формирование статистики собственности тесно связано с этим процессом и также делится на несколько ветвей, оперируя принадлежностью объекта к форме собственности и рядом других качественных параметров. Создается и развивается и налаживается система статистических показателей собственности. Инвентаризация объектов, формирование реестров недвижимости и их объединение в единый кадастр требуют применения новых высокопроизводительных технологий обработки информации, реализуемых с помощью техники. Важное условие качественного управления функционирования собственности - создание единой автоматизированной информационной системы данных об объектах недвижимости.

Рассмотрим в общих чертах, как реализуются специфические функции государственного управления собственностью в экономике России.

Одной из простейших форм разгосударствления предприятия является их коммерциализация. При этом принцип публичного права меняется на статус частного права, одновременно сохраняя ограничения на распоряжения имущества и тут же снятие ряда ограничений, предохраняющих предприятие от воздействия конкурентного рынка. Это закрепленная ГК РФ форма унитарных предприятий в виде коммерческих организаций, как государственных, так и муниципальных. Их два вида:

федеральное казенное предприятие, основанное на праве хозяйственного управления, образованное по решению правительства России;

унитарное предприятие, основанное на праве хозведения, учреждаемое госорганом местного самоуправления.

Эта мера направлена на увеличение общей выручки и эффективности работы предприятий путем вхождения в конкуренцию, а значит умелого вхождения в рынок. Однако для российских предприятий эта проблема трудноразрешима.

Особая форма разгосударствления - передача госсобственности трудовым коллективам (или другим лицам) на возмездных началах, т.е. за плату. Другими словами аренда. В научной литературе это называется приватизацией управления и направлено на преодоление низкой эффективности предприятия. Как правило на сдачу предприятия в аренду проводится конкурс. Сейчас в России такая практика постепенно прививается, реализуют ее государственные унитарные предприятия. Соединение в основной массе элементов собственности государства и арендатора означает по существу создание предприятия, основанного на смешанной собственности. При аренде с последующим выкупом арендатор постепенно переводит госсобственность в частную или коллективную. Получила широкое распространение аренда госимущества без права его выкупа, а также доверительное (трастовое) управление, когда предприятие обеспечивается залогом и имеет большую экономическую свободу и независимость. Аренда без права выкупа широко распространена в России. Причем не всегда это делается легально, хотя для многих бюджетных учреждений это становится основной статьей дохода.

Для специфических объектов существует такая форма аренды, как государственная концессия. В этом случае условия арендного договора продуманы для конкретного объекта, и прописаны, как правило, очень детально и строго. Это временная уступка прав государства на концессионных началах другой компании. Госпредставитель-арендодатель - это концедент, а арендатор - концессионер. В качестве объекта аренды в этом случае выступают природные ресурсы, общественный транспорт и т.п. концессия - это достаточно распространенный метод привлечения инвестиций в активы, передаваемые в концессию.

Главной формой преобразования собственности в России стала приватизация государственной и муниципальной собственности. Общепризнанные признаки приватизации таковы:

смена госсобственности на частную;

делегирование государственному предприятию права распоряжаться имуществом;

полная продажа госпредприятия частным лицам;

продажа части активов госпредприятия.

В общем виде приватизация - это сокращение или замедление темпов расширения госсектора экономики, сопровождаемое увеличением доли частного сектора. В более узком смысле это полная или частичная передача прав собственности на находящееся в государственном владении факторы, средства производства, имущественные ценности, капитал акционерным обществам или частным лицам. Приватизация обеспечивает обычно повышение эффективности производства и оживление частной экономической активности. Еще одной причиной приватизации является финансирование бюджета, а также освобождение от расходов на финансирование убыточных предприятий. Вследствие приватизации предприятий их эффективность работы увеличивается, следственно увеличивается налоговая база и идет рост налоговых доходов бюджета.

В России приватизация госпредприятий проходила в несколько этапов, первый из которых охватил 1992-1995 гг. Она носила глобальный характер, имела ряд непродуманных моментов, что привело к ее неэффективности и нецелесообразности. В большинстве случаях частные лица, приватизировавшие предприятия, не подбирались тщательно и ответственно, они не желали или не могли должным образом настроить работу предприятия, качественно перепрофилировать его и т.п. Также цены, по которым происходила приватизация, были явно очень занижены и не соответствовали оценке имущества. В итоге попытка придать приватизации фискальный характер и сделать ее средством пополнения федерального, регионального и местного бюджетов потерпела фиаско. Преградой стали низкие рыночные цены и коррупция. Лишь в последующем, по мере перехода к конкурсным формам приватизации и установления оценок стоимости независимыми экспертами удалось вывести приватизацию в более цивилизованное русло. В целом же для постсоциалистических стран характерно стремление сформировать средний класс посредством создания социальной базы через приватизацию.

Приватизация предприятий, имеющих монопольное положение на рынке, не ведет к положительным результатам.

Если монополия возникла из-за узости национального рынка, то эту ситуацию можно преодолеть путем развития международной интеграции. Приватизация государственной монополии, выпускающей стратегически значимую продукцию, неприемлема. Естественные монополии, которые не могут быть устранены в данный период, также должны оставаться публичными, т.е. государственными. Т.о. приватизация используется как средство повышения эффективности производства, оздоровления финансов (сокращение внутреннего дефицита бюджета, внешнего долга, расходов на финансирование общественного сектора), антимонопольного регулирования.

Преобразование форм собственности. Передача объектов собственности из одной формы в другую. Для этого необходимо четкое разделение объектов на находящиеся в ведении федерации, субъектов РФ и муниципалитетов. Реально такое деление произошло в 1991 году. К федеральной собственности были отнесены:

составляющие основу национального богатства страны

необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления, решения общероссийских задач

оборонное производство

отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей нархоза

предприятия фармацевтической, медико-биологической, ликероводочной продукции.

Распоряжением Президента РФ в 1992 году утверждено Положение, в соответствии с которым были утверждены перечни с конкретным составом собственности федерации, субфедеральной и муниципальной. Также предусмотрена возможность передачи объектов федеральной собственности в субфедеральную, а объектов субфедеральной собственности - в муниципальную. Однако денежное или иное возмещение по этому поводу не предполагалось. Однако принятые законодательные акты должного подкрепления для этой функции управления не дали. Право собственника от имени РФ и субъектов РФ осуществляют органы госвласти в Рамках их компетенции. ГК РФ не очертил ни состав объектов федеральной и субфедеральной собственности, ни права и полномочия органов госвласти в части взаимной передачи объектов, ни финансовые отношения по поводу возможности перехода собственности. Не совсем понятно, в чьей собственности находятся земельные ресурсы, т.к по этому поводу противоречат Конституция РФ и др. законодательные акты. Такой механизм с непрочной законодательной базой отягощен многочисленными процедурами согласований и необходимостью перераспределения финансовых средств. Особая проблема - это управление собственностью общественных организаций, кооперации, религиозных организаций, т.к они частично распоряжаются и используют госсобственность. Указами президента узаконено их право собственности отдельных общественных организаций на находящееся в их ведении госимущество.

Передачу объектов федеральной собственности в субфедеральную, а субфедеральной - в муниципальную целесообразно осуществлять на компенсационной и безвозмездной основе. При этом желательно сохранить неизменным принцип передачи объектов социального и культурно-бытового назначения, инженерной инфраструктуры и жилищного фонда, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов и муниципалитетов на безвозмездной основе.

Национализация. Это обращение имущества юрлиц и физлиц в государственную собственность. Национализируемое имущество может находиться в негосударственной собственности полностью или частично, де-юре или де-факто, временно или неограниченно. Национализация проходит в пользу федерации, субъектов РФ или муниципалитетов. Под огосударствлением можно считать и трансформацию объектов общей собственности, при которой доля государства становится превалирующей, или государство приобретает контрольный пакет акций.

На первом этапе экономических реформ России преобразование форм собственности носило однонаправленный характер - происходила сплошная приватизация гособъектов. Итоги показали, что это принесло экономике значительный урон, и что применительно к определенным объектам такой способ не годиться. Разумно рациональное сочетание приватизации с деприватизацией. На современном этапе управления государством такое соотношение активно используется.

Побудительные мотивы к реприватизации могут быть следующие:

неэффективное использование негосударственных объектов их частными собственниками, приводящее к растрате национального богатства и гибели объектов;

использование объектов не по их целевому назначению, во вред интересам государства и общества, населения региона, природе, противоречащее законам применения объектов;

настоятельная потребность госорганов в управлении и использовании частной собственности в интересах государства и населения;

потенциальная возможность получения значительных доходов государственного бюджета.

Принудительная деприватизация возможна и правомерна при обнаружении нарушений закона в ходе приватизации. Также возможны и другие способы деприватизации и национализации:

возврат имущества приватизированных предприятий через процедуру банкротства, оформленная договором между приватизированным предприятием как юридическим лицом и уполномоченным органом по управлению госимуществом об оказании финансовой поддержки обанкротившемуся предприятию;

выкуп объекта у его собственника с их согласия по договорной цене за счет средств бюджета и других источников;

оформленная договором передача объектов частной собственности в государственную в счет погашения образовавшегося у собственника долга перед бюджетом;

расторжение в судебном порядке договора о приватизации в случае невыполнения лицами, приватизировавшими собственность, принятых и зафиксированных в договоре обязательств и условий использования приватизированных объектов.

Государственное управление собственностью обладает ярко выраженной направленностью. Это проявляется в постановке генеральной цели госуправления собственностью: возможное удовлетворение социальных запросов населения и предотвращение социальных конфликтов. Реальная соцнаправленность управления собственностью на решение социальных проблем населения, обеспечения его жизненного уровня, достигается лишь непосредственной увязкой программ проведения преобразования системы управления с социальными результатами таких преобразований. Т.к. очевидная опасность здесь таится в том, что возможно глубокое расслоение населения по имущественному цензу, накопление богатства на одном полюсе, у узкого слоя населения. Другие проблемы, возникающие при непродуманном управлении: социальные проблемы трудоустройства, бытового и коммунального обслуживания, загрязнение среды, возникновение техногенных катастроф.

Реформы в области управления собственностью влияют на следующие социальные процессы:

Формирование среднего класса. Это следствие приватизации, которое должно быть, но в России привело к обратному результату - образованию небольшого количества олигархов.

Широкое привлечение населения и его свободных средств к управлению и непосредственному участию в производственном предпринимательстве. В России это было проведено через ваучеризацию. В предпринимательстве и сейчас преобладают торговля и услуги, на лицо нехватка собственного производства, а преобладающая часть населения свои сбережения предпочитает хранить дома. Корни этой проблемы еще и психологические, и здесь необходимы широкие меры в области образования, экономической культуры и просвещенности населения, упор на сознательный и индивидуальный выбор каждого человека.

Обеспечение социальной защищенности и социальной реабилитации лиц, терпящих ущерб вследствие преобразований форм и отношений собственности. Такие преобразования прямо или косвенно порождают ущерб в виде невыплаты заработной платы, потери дохода, имущества, имущественных прав лиц, оказавшихся в зоне воздействия проводимых мероприятий. Для их обеспечения создаются специальные фонды, приуроченные к мероприятию по управлению имуществом.

Управление преобразованием форм и отношений собственности характерны в основном для определенных периодов и стадий экономических процессов. Ими государственное управление собственностью не ограничивается. Немаловажную роль играет управление использованием объектов собственности, их применением в процессе создания, обращения и потребления экономического продукта. Поведение объектов собственности под воздействием повседневных, повсеместных управляющих воздействий со стороны субъектов управления называют функционированием объектов. В конечном счете реформы собственности осуществляются для того, чтобы обеспечить более эффективное функционирование управляемых объектов собственности, т.е. получение в течение длительного времени желаемых субъектом управления экономических и социальных эффектов, результатов. Объекты госсобственности призваны обеспечивать выполнение государством своих функций. Управление функционированием, состоянием, деятельностью, результативностью объектов собственности чрезвычайно многогранно и многообразно по своим признакам и свойствам. Рассмотрим вкратце управление наиболее типичными объектами госсобственности, по отношению к которым государство может применять прямые и косвенные меры воздействия.

Государственные унитарные предприятия. Между органами управления и руководителями предприятия строятся отношения на контрактных принципах. Госорганы управления призваны формировать договорные отношения с унитарным предприятием таким образом, чтобы, наделив его максимально возможными правами самоуправления, требовать эффективного использования государственного имущества, обеспечения самоокупаемости и самофинансирования, бюджетной эффективности, рационального использования объектов. Госорганы призваны способствовать обеспечению унитарных предприятий государственными заказами, гарантировать получаемые ими кредиты.

Управления госучреждений, оставшихся государственными - школы, техникумы, вузы, учреждения здравоохранение и культуры, науки, детские сады ит.п. Правила и нормы управления этими учреждениями регламентируются ГК РФ, согласно которому они обладают правом оперативного управления в отношении закрепленного за ними имущества в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом или имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

Объекты недвижимости, предоставляемые в аренду и концессию. Основная проблема в управлении ими состоит в возмещении государству расходов на содержание этих объектов, их амортизацию и получении дополнительных доходов, ренты за временную передачу объектов в пользование негосударственному собственнику. Это обстоятельство должно учитываться при установлении арендной платы и цены государственной концессии.

Акционерный капитал. Государство призвано следить за получением дохода от него в виде пакетов акций, от долей государственного имущества в совместной собственности.

Эффективным использованием государственной собственности следует считать применение ее в качестве инструмента активизации предпринимательства, подъема производства на предприятиях любых форм собственности, что не только повышает устойчивость экономики, но и способствует росту налоговых поступлений в казну. Наконец, управление функционированием, использованием объектов государственной собственности ставит задачи обеспечения их сохранности, поддержания работоспособности, функциональной применимости.