

УДК 352.075(470.345)

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РЕГИОНЕ

**В. П. МИНИЧКИНА,**  
кандидат экономических наук,  
и. о. директора ГУ «Научный центр  
социально-экономического мониторинга  
Республики Мордовия», г. Саранск  
E-mail: minichkina@mail.ru

---

*Статья посвящена совершенствованию управления отношениями присвоения, хозяйственного использования и экономической реализации государственной и муниципальной собственности. Обосновываются институциональные преобразования в управлении государственной и муниципальной собственностью. Делается акцент на порядок и способы непосредственного управления объектами государственной и муниципальной собственности.*

**Ключевые слова:** государственный сектор экономики, государственная собственность, муниципальная собственность, управление, регион, приватизация, казенное предприятие.

---

Соотношение между рыночным механизмом хозяйствования и инструментами государственного регулирования наряду с историческими особенностями и традициями, характером задач, решаемых в каждый конкретный отрезок времени в каждой стране, во многом зависит от доли государственного сектора экономики и эффективности использования его экономического потенциала.

Государственный сектор экономики России и ее регионов в результате преобразований государственной собственности, ускоренной и не всегда обоснованной приватизации в настоящее время значительно ослаблен. В государственном секторе производится в настоящее время не более 30% ВВП.

Вместе с тем одной из важнейших функций государства в странах с рыночной экономикой является установление правил рыночных отношений. Государство выражает общегосударственные интересы, опираясь, в первую очередь, на государственный сектор и прибегая для этого не только к рыночным, но и к нерыночным (в том числе административным) методам управления, особенно по отношению к объектам государственной и муниципальной собственности.

В связи с этим самыми существенными аспектами управления государственной собственностью можно считать:

а) аспекты в отношении механизма присваивания, которые сводятся к регулированию отношений владения, распоряжения и пользования государственным имуществом независимо от его ведомственной принадлежности;

б) собственно управленческие аспекты, что включает управление объектами государственной собственности (имуществом), в том числе оперативное.

Совершенствование управления в сфере государственной и муниципальной собственности зависит от соблюдения ряда условий и учета всего многообразия факторов (экономических, политических, социально-психологических и т. д.). К числу важнейших из них можно отнести:

- разграничение функций управления за счет преобразования форм и отношений собственности

и способов управления по использованию государственного имущества;

- существенное изменение и усложнение содержания и структуры государственной собственности, равно как и методов управления ею в процессе реформирования экономики;
- создание эффективной подсистемы обеспечения в управлении государственной собственностью;
- включение в состав управленческих функций управление государственными акциями (как весомого элемента управления государственной собственностью в новых условиях, требующего дифференцированного подхода к смешанным предприятиям);
- демократизация государственной собственности, преодоление отчуждения работников предприятий и акционерных обществ (с преобладающей долей государства в уставном капитале) от управления производством и распределения его результатов;
- четкое определение перечня объектов собственности, составляющих базис государственного сектора экономики, который не может и не должен основываться на сугубо рыночных принципах (государство призвано выступать не только собственником-владельцем, но и собственником-распорядителем и собственником-пользователем);
- опора на выработанные мировой и отечественной практикой способы централизованного регулирования государственной собственности с учетом их приспособления к реалиям российской действительности.

**Совершенствование управления отношениями присвоения, хозяйственного использования и экономической реализации государственной и муниципальной собственности.** Присвоенческий аспект собственности, а точнее — первичный уровень присвоения, является основополагающим в социально-экономической реальности. Именно в этом случае возникают наиболее существенные связи, характерные для исторически конкретных отношений собственности. К тому же данный уровень является содержательной базой экономических и юридических форм выражения отношений собственности.

Расширение представлений о собственности в связи с ее кардинальным преобразованием неизбежно связано с повышением значимости

присвоенческого уровня собственности, особенно в части необходимости построения новой модели присвоения, что требует выявления основных элементов этой модели и принципов, на которых она должна базироваться. В новой модели присвоения возможно сочетание таких, на первый взгляд, противоположных критериев, как экономическая эффективность и социальная справедливость, и как результат этого — возникновение тенденции к идентификации интересов отдельных индивидов и общества.

Нельзя не заметить, что реформа собственности в России и ее регионах была сведена лишь к смене форм владения (не всегда обоснованной), т. е. к юридической стороне. Собственническая функция закрепилась лишь за небольшой частью общества (не более 2% самодеятельного населения), остальная часть общества превратилась в носителей функций наемного труда. Отсюда следует, что проблема развития собственности как процесса, эволюционирующего в направлении воссоединения труда и капитала (как основных факторов производства), состоит в поиске решений относительно принципа присвоения, способного их воссоединить. Это можно сделать только в рамках государственного сектора.

Многообразие социально-экономических отношений в регионе предполагает несколько возможных принципов присвоения: государственное, частное, индивидуальное и личностное, а также различные их вариации и сочетания. Все перечисленные принципы, как уже было отмечено ранее, проявляются в соответствующих формах собственности. Первые два породили государственную и частную формы собственности.

Состав государственной собственности Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации определялся по «остаточному» принципу. При разделе в 1991 г. бывшей «общенародной» собственности все, что не было отнесено ни к федеральной, ни к муниципальной собственности, было передано в распоряжение субъектов Федерации. При таком подходе лишь отчасти удалось сформировать состав республиканской собственности по критерию экономической целесообразности. Субъекты Федерации оказались (вольно или невольно), с одной стороны, обремененными не нужным им имуществом, с другой — лишенными возможности управления рядом предприятий и объектов, имеющих важное, иногда градообразующее значение для региона, а также влияния на них.

В ходе приватизации структура государственной собственности значительно изменилась, произошло резкое, не всегда обоснованное уменьшение ее объема. Увеличение государственного сектора Республики Мордовия возможно за счет передачи в собственность Республике Мордовия федеральных пакетов акций, формально подлежащих продаже. Удельный вес республиканской государственной собственности в ряде отраслей промышленности, транспорта и связи может быть увеличен также за счет федеральной собственности, не подлежащей приватизации, в том числе на условиях и в порядке доверительного управления (траста). Не исключаются и варианты, связанные с пересмотром результатов приватизации (акционирования), приобретением (или увеличением) пакета акций в счет погашения задолженности акционерных обществ перед бюджетом, а также связанные с банкротством частных предприятий, в том числе и акционерных, и с преобразованием их в государственные унитарные предприятия (что и делается в последнее время).

Изменение формы присвоения должно превратиться в один из методов государственного регулирования экономики: государство уменьшает или увеличивает свою собственность, исходя исключительно из возникающих потребностей и экономической целесообразности. Эта прагматическая идея «гибких (подвижных) границ государственного сектора» приобретает все большее число сторонников. Принципиально важным является прежде всего методологический тезис о том, что национализация и приватизация — это сопряженные категории (как и присвоение и отчуждение). Если речь идет о национализации изначально частной собственности, созданной ее владельцами, то возмещение отчуждаемого имущества может быть определено исходя из его рыночной стоимости и убытков, которые могут возникнуть у собственника в результате национализации. Иное дело, когда принимается решение об обращении в государственную собственность приватизированного ранее имущества (иногда по значительно заниженным ценам или с нарушением правил). В этом случае подход к размеру выкупа должен быть другим.

Дальнейшее эффективное развитие системы управления государственной и муниципальной собственностью Республики Мордовия мыслится как с учетом уже принятых нормативных документов, так и новых, принятие которых определяется динамичной социально-экономической ситуацией.

Это возможно только при условии сохранения в собственности Республики Мордовия объектов, имущественных комплексов и пакетов акций предприятий, имеющих приоритетное значение с точки зрения экономических и социальных интересов региона. В этой связи в практику периодической инвентаризации собственности (имущества) введен анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятий республиканской (государственной) и муниципальной собственности, по результатам которого определяется возможность их дальнейшего существования в этом качестве и включения в перечень объектов при составлении нового реестра государственной и муниципальной собственности.

По результатам инвентаризации и анализа финансово-хозяйственной деятельности в отношении ряда предприятий могут быть приняты следующие решения:

- 1) сохранить в государственной собственности республики;
- 2) передать в муниципальную собственность;
- 3) реорганизовать или ликвидировать;
- 4) передать в доверительное управление или аренду;
- 5) установить дополнительные отчисления в бюджет за использование государственного имущества, находящегося на балансе предприятия;
- 6) приватизировать (при этом приватизация рассматривается как один из инструментов повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью республики).

**Порядок и способы непосредственного управления объектами государственной и муниципальной собственности.** Государственный сектор, опирающийся на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации с хозяйством органов местного самоуправления, основанным на муниципальной собственности, образует общественный сектор экономики. Соответственно государственные и муниципальные предприятия являются общественными (публичными) унитарными предприятиями. Законодательство предусматривает два типа унитарных предприятий:

- 1) предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (федеральное государственное предприятие, государственное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное предприятие);
- 2) предприятия, основанные на праве оперативного управления (федеральное казенное

предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие).

В Российской Федерации в законодательстве предусматривается возможность ликвидации федеральных государственных предприятий в сфере промышленного или сельскохозяйственного производства и создания на их основе казенных предприятий (заводов, фабрик, хозяйств). Определены критерии их создания и причины ликвидации действующих (или бездействующих) производств. Установлено, что могут и должны создаваться казенные предприятия не только федеральные, но и субъектов Федерации и муниципальные. Конечно, казенное предприятие может быть убыточным. Но оно будет отнесено к казенным не из-за убыточности, а потому, что по значимости нуждается в прямом государственном вмешательстве в его деятельность в целях бесперебойного функционирования, сохранения рабочих мест. Значимое с точки зрения национальных интересов государственное предприятие может быть казенным независимо от того, приносит оно прибыль или убыток.

Программой приватизации государственных и муниципальных предприятий определен довольно большой перечень объектов, приватизация которых запрещена. Очевидно, часть их после тщательного отбора по критерию оценки государственной (общественной) значимости может быть преобразована в казенные, что влечет за собой прямое вмешательство государства в управление предприятием и контроль за его деятельностью. В числе таких могут оказаться и предприятия ВПК. Это позволит не только устанавливать их профиль и специализацию, но и определять задачи, планы производства, осуществлять строгий контроль за их работой.

В дореволюционной России все государственные предприятия имели статус казенных. Государственные и муниципальные производства, основанные на праве оперативного управления имуществом, существовали и в бывшем СССР, т. е. в социалистической экономической системе. Понятие «казенное предприятие» было введено ныне утратившим силу Указом Президента РФ от 23.05.1994 № 1003 «О реформе государственных предприятий». Как новая организационно-правовая форма это понятие закреплено в новом Гражданском кодексе РФ. Определен экономический и правовой статус казенного предприятия, которое является юридическим лицом, имеющим в оперативном управлении обособленное имущество со всеми

вытекающими правами и ответственностью. Хотя имущество обособляется, учредитель имеет право собственности на него. Вместе с тем казенное предприятие является унитарным. Его имущество неделимо и не распределяется по вкладам (долям, паям, акциям), в том числе между работниками. Отличие казенных предприятий от государственных заключается в том, что за казенными предприятиями имущество закрепляется в оперативное управление, а не передается в хозяйственное ведение.

Эти две юридические формы не предполагают каких-либо существенных различий в имущественных отношениях данных типов унитарных предприятий и их учредителей. Во всяком случае из Гражданского кодекса РФ такие различия не вытекают, хотя, на взгляд автора, экономическое содержание права оперативного управления имуществом и права хозяйственного ведения не до конца раскрыто. Не случайно делаются предложения по реорганизации государственных предприятий в казенные, с которыми, на взгляд автора, согласиться нельзя.

С учетом того, что органам исполнительной власти субъектов Федерации рекомендовано осуществить реформу государственных предприятий, относящихся к их собственности, а органам местного самоуправления — муниципальных предприятий, то можно считать вполне обоснованным принятие законов Республики Мордовия «О республиканском казенном предприятии Республики Мордовия» и «О республиканских и муниципальных унитарных предприятиях Республики Мордовия». Целесообразно и выделение из действующих государственных и муниципальных предприятий казенных заводов и определение их статуса, режима хозяйствования, методов и органов управления и т. д. Это необходимо сделать в достаточно короткие сроки в связи с продолжающейся приватизацией.

Регулирование деятельности государственных предприятий формально не связывается какими-либо особыми требованиями к производительному использованию имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении. Бесспорно одно (а это существенный элемент), что право собственника заключается в доведении задания до предприятия, а обязанность предприятия заключается в обязательном выполнении этого задания. Реализация задания органа государственной власти, органа местного самоуправления (для муниципального предприятия) как собственников полностью регламентируется «сверху», а разрешенная самостоя-

тельная хозяйственная деятельность организуется по рыночным законам. Если государственное (казенное) предприятие выполняет государственное задание, то в его рамках оно не обладает хозяйственной самостоятельностью. В таких случаях до предприятия доводятся не только план развития и план-заказ на поставку продукции для государственных нужд, но и цены на нее, фонд оплаты труда на объем плана-заказа, лимит численности работников. Кроме того, собственник (заказчик) устанавливает тарифную сетку и порядок оплаты труда.

Издержки подобного управления (регулирования) широко известны. Поэтому необходимо ограничить прямое вмешательство государственного или муниципального органа (собственника) в деятельность казенного предприятия и расширить его хозяйственную самостоятельность, приравняв его в этом отношении хотя бы к унитарному предприятию первого типа (на праве хозяйственного ведения). Планирование должно стать компетенцией самого предприятия.

Следует отметить, что государственный сектор включает в себя не только предприятия. Государственные ценные бумаги составляют целый сектор фондового рынка, а государственные пакеты акций являются таким же объектом управления, как и унитарные предприятия.

В настоящее время в собственности Республики Мордовия находятся 44 пакета акций хозяйственных обществ, представляющих различные отрасли народного хозяйства (из постановления Правительства Республики Мордовия от 27.12.2010 № 521 «О Плана (программе) приватизации государственного имущества Республики Мордовия на 2011 г.» (с изм. от 21.03.2011)). Управление этими пакетами — один из самых сложных вопросов деятельности органов управления имуществом. Отправная позиция в решении этого вопроса (как представляется) — это разделение всех акционерных обществ с государственным участием на две группы.

**Первая группа** включает акционерные общества, государственный пакет акций которых целесообразно реализовать в краткосрочной (например годовой) перспективе за счет его продажи. Главное здесь — это выбор в каждом конкретном случае варианта стратегии продажи (весь пакет или часть, одному или нескольким инвесторам, мелким или крупным и т. п.).

**Вторая группа** охватывает акционерные общества, государственный пакет акций которых ра-

зумно в течение относительно длительного времени сохранить за государством. Главное здесь — это обеспечить устойчивую работу предприятия и развитие целевой производственной деятельности (поиск внутренних резервов, оказание финансовой и другой поддержки).

**Институциональные преобразования в управлении государственной и муниципальной собственностью.** В России предусмотрено разграничение государственной собственности на федеральную собственность, государственную собственность республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность.

Так, *на первом этапе* (1991—1994 гг.) в основном осуществлялся курс на ликвидацию государственной собственности как сколько-нибудь значимого в экономике феномена и как экономической основы государственного сектора. Понятия управления и планирования применялись в основном только в отношении сроков и этапов разгосударствления и приватизации. Распространялись суждения о ненужности государственной формы собственности в современной рыночной экономике и, следовательно, государственного сектора. Даже в наименованиях органов власти и управления, которые имели отношение к собственности (Фонд имущества Республики Мордовия и Комитет Республики Мордовия по приватизации), эти слова отсутствовали, а в функциях — тем более. Эти органы подчинялись разным ветвям власти: первый — представительной (законодательной), второй — исполнительной, разрушая тем самым целостность системы управления, принцип централизма и выражая нередко противоречия, существовавшие между двумя ветвями власти в вопросах подхода к государственной собственности. Положение о Фонде имущества Мордовской ССР, утвержденное постановлением Верховного Совета Мордовской ССР от 09.04.1993 № 897-ХІІ, а также Положение о Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Республики Мордовия, утвержденное постановлением Государственного Собрания Республики Мордовия от 29.06.1995 № 243-1 (в части полномочий Государственного Собрания и Совета Государственного Собрания Республики Мордовия), подлежали пересмотру в связи с переподчинением их Правительству Республики Мордовия [1].

*На втором этапе* (1995—1998 гг.) оживились поиск и реализация более правильных, продуман-

ных решений в этой области. В идеологии и политике произошел поворот в сторону восстановления управляемости государственной собственностью, развития государственного сектора, централизации функций. Комитет Республики Мордовия по приватизации в середине 1997 г. был преобразован в Государственный комитет Республики Мордовия по управлению государственным имуществом, а Фонд имущества Республики Мордовия в июне 1998 г. был выведен из подчинения Государственного Собрания и Главы Республики Мордовия и был передан в подчинение Правительству Республики Мордовия. Руководители обоих органов управления государственной собственностью вошли в состав правительства республики, а эти органы организационно стали элементами его структуры.

Создание Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Республики Мордовия явилось признанием необходимости управления государственными ценными бумагами (в особенности государственными пакетами акций в акционерных обществах). Председатель Фонда имущества Республики Мордовия становится одновременно председателем Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Республики Мордовия. Ценные бумаги признаются (таким образом) частью государственного имущества, которым надо управлять (другое дело, какой смысл вкладывается в это понятие).

Отдельные детали, связанные с институциональными изменениями, анализироваться в полном объеме и рассматриваться не будут. Отметим только, что функции Государственного комитета Республики Мордовия по управлению государственным имуществом передавались на время вновь созданному Министерству промышленности и управления государственным имуществом Республики Мордовия, но затем снова были возвращены восстановленному Государственному комитету Республики Мордовия по управлению государственным имуществом.

На основании постановления Правительства Республики Мордовия от 16.01.2006 № 7 Государственный комитет Республики Мордовия по управлению государственным имуществом прекратил свое существование и был организован Государственный комитет имущественных и земельных отношений Республики Мордовия. В 2001 г. Фонд имущества Республики Мордовия стал государственным учреждением. 25.08.2008 был создан Координационный совет по вопросам банкротства и управления государственной собственностью Республики Мордовия.

Постановлением Правительства Республики Мордовия от 27.12.2010 № 521 «О Плана (программе) приватизации государственного имущества Республики Мордовия на 2011 г.» (с изм. от 21.03.2011) были определены основные задачи государственной политики в области приватизации государственного имущества Республики Мордовия в 2011 г.:

- проведение структурных преобразований в экономике;
- приватизация государственного имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Республики Мордовия;
- стимулирование привлечения инвестиций в республиканскую экономику;
- своевременное и полное поступление в республиканский бюджет Республики Мордовия всех запланированных доходов от приватизации.

Оптимизация структуры государственной собственности будет достигаться за счет продажи пакетов акций, размер которых не позволяет эффективно влиять на деятельность открытых акционерных обществ, а также за счет приватизации имущества государственной казны Республики Мордовия, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций.

По состоянию на 01.05.2010 в собственности Республики Мордовия находились акции (доли в уставном капитале) 44 хозяйственных обществ. По размеру пакета акций (доли) в уставном капитале хозяйственные общества распределены следующим образом: 100% — 14 обществ; от 50 до 100% — 8 обществ; от 25 до 50% — 7 обществ; 25 и менее процентов — 15 обществ.

В соответствии с Планом (программой) приватизации в 2011 г. предполагается осуществить продажу пакетов акций 7 открытых акционерных обществ, приватизировать одну долю в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью и осуществить продажу 771 объекта иного государственного имущества.

Влияние приватизации государственного имущества Республики Мордовия на структурные изменения в экономике будет минимальным.

Исходя из прогноза социально-экономического развития Республики Мордовия, анализа экономических характеристик предлагаемого к приватизации государственного имущества и опыта его продажи при осуществлении необходимых организационных мероприятий и благоприятной

конъюнктуре рынка в 2011 г. ожидается поступление в республиканский бюджет Республики Мордовия доходов от приватизации государственного имущества, включенного в настоящий План (программу), в сумме не менее 2 310,0 млн руб.

Конституция Республики Мордовия закрепила положение, что в Республике Мордовия признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности (ст. 6). Можно поставить вопрос: завершено ли формирование системы управления государственной и муниципальной собственностью в республике, а также ее законодательное обеспечение? Вряд ли. В Конституции Республики Мордовия две статьи (ст. 33 и 34) посвящены частному сектору экономики, но ни одна не посвящена государственному сектору и его экономической основе — государственной и муниципальной собственности, хотя и отмечается (ст. 58), что к ведению Республики Мордовия в числе других относится государственная собственность Республики Мордовия и управление ею. Государственное Собрание Республики Мордовия осуществляет правовое регулирование вопросов владения, пользования, распоряжения и управления объектами, находящимися в собственности Республики Мордовия (п. 8 ст. 81). Правительство Республики Мордовия осуществляет управление собственностью Республики Мордовия (п. 5 ст. 94), а местное сообщество самостоятельно управляет муниципальной собственностью (п. 1 ст. 104) [3].

Первые нормативные документы по управлению государственной собственностью Республики Мордовия были приняты тогда, когда массовая приватизация уже завершалась. Особенностью нормативного формирования явилось отсутствие отправного пункта — нового закона «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия».

Тем не менее закон Республики Мордовия «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия», принятый Государственным Собранием Республики Мордовия 22.07.1996 и определивший порядок осуществления органами государственной власти Республики Мордовия

прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом, находящимся в собственности Республики Мордовия, представляет собой шаг вперед для становления современной системы управления государственной собственностью в Республике Мордовия [2].

Наличие в исполнительной власти двух органов по распоряжению государственным имуществом вряд ли оправданно. К тому же не вполне обосновано применение двух терминов: «государственная собственность» и «государственное имущество». В этом контексте важнейшим направлением повышения эффективности организации управления могло бы стать, на взгляд автора, создание Министерства государственных имуществ Республики Мордовия, которое призвано сосредоточиться на управлении:

- 1) всеми процессами преобразования форм и отношений государственной собственности;
- 2) использованием недр, земли, водных и лесных ресурсов, недвижимости, пакетов акций и других ценных бумаг и нематериальных объектов.

Функции же оперативного управления государственным имуществом было бы целесообразно возложить на отраслевые органы управления.

Иначе говоря, формирование системы будет завершено только тогда, когда по-настоящему будет осознана необходимость и законодательно закреплены организационно-правовые и экономические основы управления государственной собственностью как ядра государственного сектора экономики, конструктивные и созидательные функции в системе регулирования экономических процессов, оживления и подъема реального сектора экономики.

#### *Список литературы*

1. Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 1995. № 3–4. С. 114–119.
2. Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 1996. № 12–13. С. 6–19.
3. О внесении изменений в Конституцию Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 15.03.2011 № 11-3. Известия Мордовии. 16.03.2011. № 36-11.