

Совершенствование управления государственной собственностью - как фактор интенсификации региональных инвестиционных процессов

Развитие региональных инвестиционных процессов и их эффективность зависят от эффективности управления инвестиционной деятельностью на разных уровнях инвестирования и организации участия региональных органов власти в инвестиционном пространстве.

Вообще инвестиционный процесс – это движение инвестиций, в ходе которого они последовательно проходят все стадии воспроизводства от момента мобилизации инвестиционных ресурсов до получения дохода (эффекта) и возмещения вложенных средств¹. В ходе этого движения происходит смена форм стоимости инвестиций и превращение их в конечный продукт инвестиционной деятельности данного периода. Региональный инвестиционный процесс, представляющий собой совокупное движение инвестиций различных форм и уровней, по своей сути, крайне динамичен и, следовательно, требует применения гибких форм его организации и управления, как на уровне государства, так и на региональном уровне. Эффективное осуществление регионального инвестиционного процесса возможно при наличии ряда условий: достаточности ресурсного потенциала для функционирования инвестиционной сферы; существования в регионе субъектов инвестиционной деятельности, способных обеспечить инвестиционный процесс в необходимых масштабах; наличия целенаправленной стратегии инвестиционного развития региона и инвестиционной политики; действия механизма трансформации инвестиционных ресурсов в объекты инвестиционной деятельности и др.

Развитие региональных инвестиционных процессов на современном этапе зависит от системы различных факторов, важнейшим из которых являются усилия, предпринимаемые государственными органами власти в плане улучшения инвестиционного климата и управления инвестиционной привлекательностью региона. Совокупность условий, определяющих эффективность регионального инвестиционного процесса и обеспечивающих коммерческую привлекательность вложений в регион называется инвестиционным климатом. Другими словами, это системное описание условий инвестиционной деятельности в регионе в терминах (в соотношениях количественных характеристик) присущих ему инвестиционного потенциала, инвестиционного риска и инвестиционной активности. Под инвестиционной привлекательностью при этом понимается объем инвестиционных вложений, который может быть привлечен в регион исходя из присущего ему инвестиционного потенциала и уровня инвестиционного риска в нем. Чем выше инвестиционный потенциал региона и чем ниже риск инвестиционной деятельности в нем, тем выше его инвестиционная привлекательность и, как следствие, тем выше инвестиционная активность в регионе.

Управление инвестиционной привлекательностью региона предполагает целенаправленное воздействие региональных органов власти на критерии, повышающие надежность и эффективность инвестиций, включающие механизм устойчивых мотиваций к долговременному вложению средств. Это требует комплексного регулирования основных моментов инвестиционного процесса с его ориентацией на конечные результаты, начиная от расчета и обоснования стимулов (мотивации) инвестиционной деятельности и до формирования в регионе среды, благоприятной для инвестирования.

Регулирование инвестиционных процессов со стороны властных структур основывается на выполнении этими структурами комплекса функций: организатора инвестиционно-финансового рынка, участника (субъекта) данного рынка, а также

¹ Игонина Л.Л. Инвестиции/ Под ред. д-ра экон. наук проф. В.А. Слепова. – М.: Юрист, 2002.

менеджера инвестиционной политики². В рамках реализации этих функций органы власти преследуют достижение конкретных целей. В частности, проблема участия органов власти в инвестиционно-финансовом рынке требует решения ряда задач, касающихся совершенствования управления государственным имуществом и имуществом, находящимся в собственности региона; пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом; усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

Государственная собственность выполняет важнейшие экономические функции в инвестиционном процессе³: создание материальных и социально-экономических предпосылок для устойчиво эффективного воспроизводства всего консолидированного капитала нации (частного и общественного); обеспечение самостоятельности государства в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности, в том числе и иностранными государствами; обеспечение функционирования капиталоемких отраслей и производств, которые не под силу частному капиталу; материальное обеспечение благоприятных условий для развития предпринимательства, функционирования некоммерческой социальной сферы и производства общественных благ и др. В связи с этим возникает объективная потребность создания стройной, экономически и логически выверенной системы представлений о критериях необходимости отнесения тех или иных объектов под непосредственное управляющее воздействие государства и создания жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля государственной собственности. При этом необходимо понимать, что управление государственной собственностью носит двусторонний характер: с одной стороны, управление процессом ее трансформации в частную собственность до рационального уровня, с другой стороны, управление ее воспроизводством в государственном секторе экономики в условиях рыночных отношений⁴.

Государственная политика в этой области преследует следующие цели⁵:

- увеличение доходов бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;
- оптимизация структуры собственности в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- вовлечение в гражданский оборот максимального количества объектов государственной собственности;
- использование всех государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;
- повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.

Реализация на практике вышеозначенных целей, несомненно, приведет к улучшению инвестиционного климата и росту инвестиционной активности в стране и регионах. Но для этого органам исполнительной власти необходимо решить целый комплекс задач, включающий в себя:

- 1) полную инвентаризацию объектов государственной собственности, построение системы учета этих объектов, разграничение и оформление прав на них;
- 2) повышение эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальную правовую регламентацию процессов управления;

² Концепция инвестиционной политики

³ Савченко А. Экономические основы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. – 2000 г. № 6

⁴ Савченко А. Экономические основы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. – 2000 г. № 6

⁵ Постановление Правительства РФ от 9.09.99 г. №1024 "О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации".

- 3) классификацию объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;
- 4) оптимизацию количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;
- 5) постановку целей государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов);
- 6) обеспечение прав государства, как участника (акционера) в коммерческих и некоммерческих организациях;
- 7) обеспечение контроля за использованием и сохранностью госимущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;
- 8) обеспечение поступления дополнительных доходов в бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

Эти задачи являются приоритетными для всех органов исполнительной власти, включая и региональные.

В настоящее время, когда основная волна приватизации прошла, вопрос о повышении эффективности управления государственной собственностью становится в экономической деятельности государства одним из главных. Сложность этой актуальнейшей и сложнейшей задачи заключается в том, что существовавший ранее механизм управления монопольной государственной собственностью практически полностью разрушен, концепция же новой системы управления рождается долго и с большими трудностями, через массу просчетов и ошибок, в основном, вследствие значительного правового вакуума в этой области. То же самое касается и регионов. В настоящее время в ведении субъектов Федерации по-прежнему сосредоточена значительная часть федеральной собственности. Как обеспечить управление этой собственностью, ее использование в инвестиционном процессе, учет и контроль за надлежащим состоянием указанной собственности - эти и многие другие вопросы напрямую связаны с поиском оптимальных организационно-правовых форм управления федеральной государственной собственностью в региональном аспекте. В настоящее время каждый регион России управляет государственной собственностью по-своему, в соответствии с собственным опытом, пониманием проблем и профессионализмом чиновников.

Некоторые функции по управлению объектами федеральной собственности делегированы Госкомимуществом РФ комитетам по управлению имуществом, обладающим правами территориальных агентств Госкомимущества РФ. Интересы Российской Федерации и органов власти, на чьей территории находятся объекты федеральной собственности, очень часто не совпадают. Примером тому может служить Воронежская область - единственный регион из 89 субъектов Федерации, в котором состоялся эксперимент, заключающийся в создании Территориального управления Госкомимущества РФ (Мингосимущества РФ) по Воронежской области. Данной структуре были переданы полномочия по управлению и распоряжению федеральной собственностью на территории Воронежской области, ранее принадлежащие областному органу управления⁶. В результате фактического разрыва вертикали связи между Мингосимуществом РФ и администрацией Воронежской области было сорвано решение ряда вопросов в плане повышения эффективности использования госсобственности. От неразберихи в управлении государственной собственностью страдают и федеральный, и областной бюджеты. Дело доходит до крайностей - управленческие структуры, которые должны решать практически одни и те же проблемы повышения эффективности управления государственной собственностью, правда на разных уровнях, но на одной территории, судятся друг с другом. Таким образом, практический опыт показывает, что для эффективного управления государственной собственностью, расположенной в регионе, требуется формирование единого органа государственной власти, расположенного на территории региона.

⁶ Распоряжение Госкомимущества России от 10.06.97 г. №455-р "О наделении полномочиями территориальных органов по управлению имуществом".

В соответствии с постановлением администрации Воронежской области органом исполнительной власти Воронежской области, осуществляющим управленческие функции по координации проведения государственной политики в области управления, распоряжения и приватизации объектов государственной собственности; разработки и реализации процедур банкротства; мониторинга, оценки, анализа и контроля финансового состояния предприятий; формирования рынка ценных бумаг и фондового рынка определено Главное управление государственного имущества (ГУГИ). ГУГИ является структурным подразделением администрации области в соответствии со структурой управления Воронежской области.

Обращаясь к проблемам управления и распоряжения государственным имуществом Воронежской области, представляется необходимым охарактеризовать итоги приватизации в данном регионе. За период 1992 – 1996 г.г. в Воронежской области приватизировано государственного и муниципального имущества в ценах на 01.07.92 г. (то есть без учета переоценок основных фондов) на сумму 15871,6 млн. руб. Соотношение способов приватизации предприятий в динамике по годам представлено в таблице 1.

Таблица 1

Соотношение способов приватизации предприятий Воронежской области в динамике по годам⁷ (в процентах)

Способ приватизации	1.01.93	1.01.94	1.07.94	1.01.95	1.01.96-1.01.98
1. Продажа акций акционерных обществ открытого типа	42,6	79,6	53,1	42,8	30,8
2. Продажа предприятий на аукционе	20,2	5,2	5,1	7,4	6,4
3. Продажа предприятий по коммерческому конкурсу	22,2	10,8	30,9	22,0	18,3
4. Выкуп арендованного имущества	15,0	4,4	10,9	27,8	44,5

Примечание: в соответствии с Законом Воронежской области от 17.03.97 г. № 86-3 "Об управлении государственной собственностью Воронежской области" приватизация в регионе была приостановлена в 1996 г.

Наглядно результаты приватизации государственных предприятий (федерального и областного уровня собственности), находящихся на территории Воронежской области, с учетом их количества и стоимости их основных производственных фондов по состоянию на 1997 год представлены на рис. 1.

⁷ Итоги приватизации государственных и муниципальных предприятий за 1992 - 1995 гг. Департамент по управлению госимуществом Воронежской области. Воронеж, 1996.

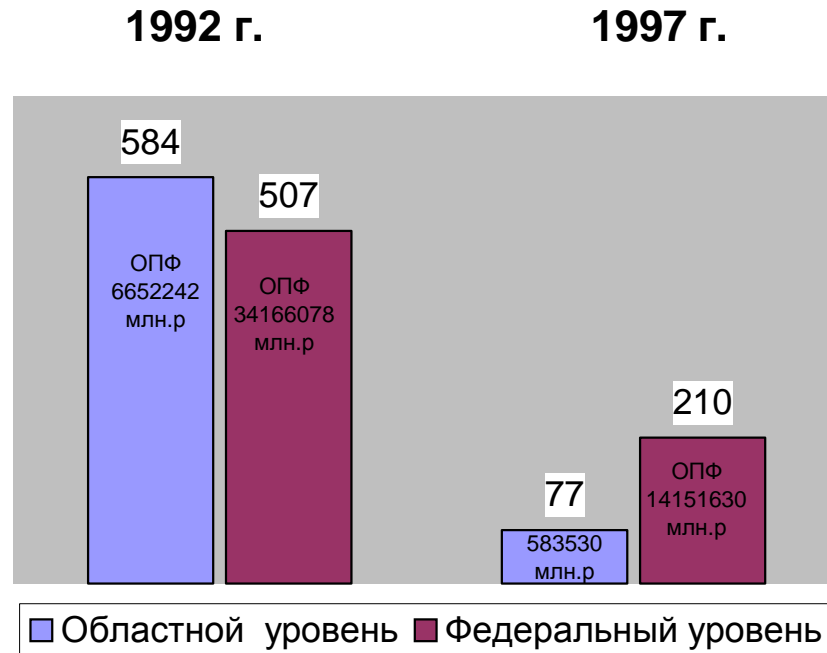


Рис. 1. Результаты приватизации государственных предприятий, находящихся на территории Воронежской области

Анализ структуры продаж выявил низкий удельный вес акций, закрепленных в государственной собственности. Так, из 192 предприятий федерального уровня собственности 113 не имеет акций, закрепленных в государственной собственности. В остальных 79 - государственная доля акций незначительна или имеется блокирующая "Золотая акция".

Такие социально-значимые акционерные общества (АО), как "Минудобрения", «Воронежсинтезкаучук», "Семилукский огнеупорный завод", "Воронежпресс", "Павловскгранит", "Воронежшина", "Тяжэкс" и другие не имеют акций, закрепленных в госсобственности и не защищены блокирующей "Золотой акцией".

Аналогичное положение и по предприятиям областного уровня собственности. Все сахарные, маслоэкстракционные, молочные заводы, мясокомбинаты, предприятия местной промышленности (акционерные общества "Работница", "Борисоглебский трикотаж", "Комбинат мясной Воронежский", "Молочный комбинат Воронежский" и др.) не имеют госдоли в уставном капитале поэтому воздействие государства на такие предприятия весьма ограничено. Для остальных начался так называемый постприватизационный период, который характеризуется неустойчивым финансовым положением предприятий, отсутствием инвестиций на их развитие, оттоком квалифицированных специалистов.

Часть предприятий ("Тяжэкс", "Воронежсельмаш", "Полюс", "Эталон"), став акционерными обществами, продали значительные пакеты своих акций с целью приобретения новых "хозяев" и привлечения в производство дополнительных инвестиций. Однако их надежды не оправдались. Причины этого следующие⁸:

- неустойчивое финансовое положение этих предприятий, угроза банкротства;
- отток квалифицированных специалистов из коллектива предприятий, что делает их маловосприимчивыми к инвестициям;
- большинство предприятий области находится в промежуточной или на завершающей стадии материального производства (машиностроение, радиоэлектроника), и,

⁸ Основные итоги приватизации Воронежской области в 1992 - 1995 годах. Воронежская областная Дума, 1996. - 26 с.

следовательно, в значительной степени зависят от цен на сырье и энергоносители, цены на которые государством практически не регулируются.

Приватизация нередко оборачивается разрушением единых технологических комплексов. К примеру, с приобретением контрольного пакета АО "ВЭЛТ" иностранной фирмой "Филипс" сложилась ситуация, когда АО "ВЭЛТ" должен был работать в интересах компании "Филипс", расширяя так называемые "грязные" производства - конусов и экранов. Готовую же продукцию реализовывал исключительно "Филипс", причем Воронежский завод "Рекорд" по производству телевизоров остался без кинескопов, а люди без работы.

В ходе приватизации не была обеспечена защищенность пакетов акций стратегически важных предприятий от приобретения их иностранными фирмами через подставных лиц. Так случилось с пакетом акций АО "ВАСО", завода "Электроприбор".

Не дала положительного эффекта организация малых предприятий при крупных. Опыт таких предприятий, как "Станкозавод" (20 малых предприятий), "Энергия" (более 100 малых предприятий) показывает, что малые и приватизировавшиеся отдельно предприятия становятся балластом, когда производимая ими продукция не находит спроса, а если есть спрос, то происходит игнорирование интересов и перспектив всего объединения ради сиюминутного финансового благополучия. Иными словами, малые предприятия зачастую "жируют" на бедах объединений.

Анализ показывает что там, где не допустили дробления предприятий, экономические результаты лучше. Положительным примером может служить Лискинский завод монтажных заготовок. Завод приватизировался по третьему варианту, пакет акций оказался в руках предприимчивых руководителей и работников. В настоящее время работает устойчиво. Но таких промышленных предприятий в области единицы⁹.

Став самостоятельными и лишившись государственной поддержки, предприятия не могут решать проблемы строительства, реконструкции, расширения производства. Причина - диспаритет цен, рост цен на энергоносители, высокие процентные ставки за кредит, потеря сырьевой базы и рынков сбыта их продукции, разрыв традиционных связей с поставщиками комплектующих изделий, отсутствие единой технической политики в отрасли, высокие железнодорожные тарифы на перевозку, чрезмерные налоги, отсутствие госзаказа и другие причины, из-за которых произошел спад производства. Еще одна причина - протекционизм в отношении импортных товаров в ущерб отечественному производителю¹⁰.

Анализ хода и результатов приватизации в Российской Федерации и, в частности, в Воронежской области, позволяет сделать вывод о неоднозначности ее итогов. В результате приватизации, проводившейся сверхбурными темпами, в собственности Воронежской области осталось только 8,7 % основных производственных фондов. Да и они в ходе реформ пришли почти в упадок. К тому же в ходе ненужного эксперимента государственная собственность на территории области оказалась под контролем двух органов: федерального и областного, что тоже не способствовало повышению эффективности использования государственной собственности.

В связи с имеющимися негативными явлениями в результатах приватизации, вопрос эффективного управления государственной собственностью в постприватизационный период является одним из самых актуальных. На данном этапе необходимо обеспечить постоянное решение двуединой задачи: формирование оптимальной структуры государственной собственности и повышение эффективности управления ею с целью достижения максимально возможных результатов как экономического, так и социального характера.

К примеру, Воронежская область, несмотря на структурные экономические преобразования в пользу негосударственного сектора, владеет предприятиями и учреждениями, недвижимым и движимым имуществом, земельными ресурсами, ценными бумагами. И как

⁹ Итоги приватизации государственных и муниципальных предприятий за 1992 - 1995 гг. Департамент по управлению госимуществом Воронежской области. Воронеж, 1996. - С. 155-158.

¹⁰ Радыгин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. - М.: Республика, 1994.

собственник, область крайне заинтересована в её участии в инвестиционной деятельности, и как следствие - расширенном воспроизводстве, поскольку собственность должна приносить максимальный доход. В то же время область, как субъект Федерации, являясь выразителем интересов населения, заинтересована в сбалансированном объеме своей собственности и увеличении доходов бюджета на основе эффективного управления госимуществом. Принцип эффективности управления заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии ресурсов. Указанный критерий является обязательным при оценке деятельности органов по управлению государственным имуществом

Правовую основу принятия управленческих решений в данной сфере должны составлять специальный областной Закон, определяющий общие нормы и "рамочные" условия управления государственной собственностью, и система нормативно-правовых актов, регулирующих конкретные аспекты управления. основополагающим документом, устанавливающим общий порядок реализации Воронежской областью как субъектом Российской Федерации правомочий собственника, определяющим компетенцию органов государственной власти области в сфере управления имуществом, находящимся в государственной собственности Воронежской области, является областной Закон "Об управлении государственной собственностью Воронежской области"¹¹ (в настоящее время специалистами ГУГИ разработан новый проект Закона об управлении госсобственностью, который полностью соответствует современным тенденциям).

В соответствии с Законом /ст.5/ к областной собственности отнесены следующие объекты:

- имущество органов государственной власти Воронежской области, средства областного бюджета, областных внебюджетных и валютного фондов, и иное имущество в соответствии с законодательством;

- земельные участки, участки недр, лесной фонд, водные и иные природные ресурсы и природные объекты, предприятия, имущественные комплексы, отдельные объекты (средства) промышленности, транспорта, связи, топливно-энергетического комплекса, санаторно-курортные объекты, объекты здравоохранения и гостиничного хозяйства, государственные архивы и государственные библиотечные фонды, средства массовой информации, издательства, телеграфные агентства, учебные заведения, культурные и исторические ценности, ценные бумаги и иное имущество, обеспечивающее экономическую самостоятельность и социально-экономическое развитие Воронежской области.

Областная собственность формируется / ст.6/:

- в результате разграничения государственной собственности в порядке, предусмотренном федеральным законодательством;

- путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в областной бюджет и областные внебюджетные и валютный фонды;

- путем приобретения имущества в порядке и по основаниям, не запрещенным федеральным законодательством;

- путем получения продукции, плодов и иных доходов от использования областной собственности;

- по иным основаниям, не запрещенным действующим федеральным и областным законодательством.

Собственником областной собственности является Воронежская область как субъект Российской Федерации. От имени Воронежской области права собственника осуществляют органы государственной власти Воронежской области (Воронежская областная Дума и Администрация Воронежской области).

Кроме того, данным Законом регулируются вопросы создания и управления

¹¹ Закон Воронежской области от 17.03.97 г. № 86-3 "Об управлении государственной собственностью Воронежской области".

государственными унитарными предприятиями Воронежской области, их реорганизации и ликвидации; создания государственных учреждений и иных некоммерческих организаций Воронежской области; управления долями (паями, вкладами, акциями) хозяйственных товариществ и обществ, находящихся в областной собственности; управления переданными в ведение Воронежской области объектами, находящимися в федеральной или муниципальной собственности; приватизации областного имущества.

Юридически закрепленные в Законе потенциальные возможности формализуются в концепции или программе управления государственной собственностью, систематизирующей структуру собственности, функции, задачи и цели управления имуществом, критерии достижения этих целей, методические подходы для их реализации. Так, в развитие областного Закона "Об управлении государственной собственностью Воронежской области" концепция управления государственным имуществом определена в разработанной специалистами главного управления государственного имущества Программе формирования и управления имуществом Воронежской области¹². В Программе, являющейся основополагающим документом по проведению единой политики в Воронежской области в сфере управления и распоряжения государственным имуществом, учета и контроля за ее эффективным использованием, определены стратегические цели и задачи управления собственностью, проработаны механизмы, позволяющие организовать ее учет и сохранность, получить дополнительные доходы в областной бюджет от использования имущества в инвестиционном процессе.

Предпосылками, обусловившими необходимость разработки Программы для Воронежской области, явились:

- сложное экономическое и финансовое положение области;
- отсутствие должной поддержки со стороны федеральных властей;
- отсутствие стратегических целей и оперативных задач управления процессами распределения и перераспределения собственности;
- недостаточность внимания вопросам управления собственностью на уровне региона и муниципальных структур;
- дублирование, а с другой стороны распыленность и двойственное положение в вопросах управления собственностью со стороны управленческих областных и муниципальных структур;
- отсутствие сбалансированной, малозатратной и эффективной структуры собственности Воронежской области;
- отсутствие классификации собственности по видам - с целью определения субъектов управления, конкретных механизмов и управляющих воздействий;
- несовершенство законодательной и нормативной базы в сфере управления собственностью области;
- присвоение частным бизнесом части имущества области по причине отсутствия строгой системы его формирования, управления и контроля за его сохранностью.

В Программе выделяются следующие цели управления:

1. Создание основных предпосылок социально-экономической безопасности и устойчивого развития Воронежской области.
2. Создание условий проведения единой политики в вопросах взаимоотношений форм собственности в области, дополнительных предпосылок в вопросах управляемости экономической и социальной жизнью области.
3. Пополнение областного бюджета за счет более эффективной работы предприятий областного уровня собственности.
4. Снижение затрат на содержание непроизводительной части собственности области.
5. Повышение привлекательности области для иностранных и российских инвесторов.

¹² Постановление Воронежской областной Думы от 4.11.98 г. №616-П-ОД "О Программе формирования и управления имуществом Воронежской области".

б. Создание дополнительных предпосылок для успешной работы всей экономики области и, следовательно, увеличение налогооблагаемой базы.

Оценка эффективности выполнения разработанной Программы предполагается по следующим критериям:

- увеличение поступлений в бюджет;
- оптимизация состава и количества объектов в областной собственности;
- улучшение результатов работы государственных предприятий и хозяйственных обществ с долей области;
- положительные экономические результаты сделок с использованием государственного имущества;
- увеличение потока инвестиций в экономику области.

Объектами управления в соответствии с Программой являются:

1. Функционирующее имущество областного уровня собственности в зависимости от специфики его формирования и управления:

- имущество государственных предприятий;
- имущество государственных учреждений;
- имущество государственных органов власти;
- государственные взносы в имуществе некоммерческих организаций;
- государственные доли в уставном капитале коммерческих организаций;
- государственное имущество, переданное предприятиям и учреждениям, не являющимися областными структурами;
- земельные участки;
- государственное имущество, сдаваемое в аренду, имущество арендуемое областными структурами;

объекты незавершенного строительства, имеющие государственную долю;

имущество для обеспечения залоговых обязательств области.

2. Процедуры преобразования форм и отношений собственности:

передача имущества с уровня на уровень государственной и муниципальной форм собственности;

приватизация (продажа);

приобретение в собственность области недвижимых объектов, движимого имущества, акций (долей) в уставном капитале АО в счет погашения сложившейся задолженности и капитализации налоговых и иных льгот);

создание, реорганизация и ликвидация (в т.ч. неплатежеспособных) предприятий и организаций с участием областной собственности.