

# ФЕДЕРАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: КАК ОНА УПРАВЛЯЕТСЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И СОБСТВЕННОСТИ  
Оганес Арменакович Оганян

Управление государственной и муниципальной собственностью в Российской Федерации является одной из важнейших функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Реформирование отношений собственности в Российской Федерации позволило передать значительную часть государственного и муниципального имущества в частную собственность. Несмотря на это, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления остаются владельцами крупнейшего массива имущества. При этом проводимая политика в сфере управления государственным и муниципальным имуществом будет неизбежно оказывать существенное влияние на частный сектор экономики и ее развитие в целом, что требует особого внимания при выборе стратегии и модели управления собственностью.

Законодательное обеспечение эффективного управления федеральной, региональной, муниципальной собственностью в Российской Федерации недостаточно.

До настоящего времени вопросы, связанные с управлением федеральной собственностью, регулируются в основном подзаконными нормативно-правовыми актами. Государственной собственностью, за исключением имущества естественных монополий и стратегических предприятий, Правительство Российской Федерации практически распоряжается бесконтрольно.

Регулярные проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что низкий уровень организации ведения реестра федерального имущества и управления собственностью, в том числе и находящейся в зарубежных странах, обусловлен во многом отсутствием соответствующего законодательства. Существующие правовые нормы приводят к тому, что теневая сторона экономики в значительной степени основана на безвозмездном и бесконтрольном использовании государственного и муниципального имущества.

Разработанный Правительством Российской Федерации комплекс мероприятий не обеспечивает решения в полном объеме задач по оптимизации структуры государственной собственности и ее эффективному управлению. Основной упор делается на продажу государственного имущества. В стране отсутствует четкая идеология в сфере управления федеральной собственностью.

Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации 9 сентября 1999 года №1024, лишь частично решает вопросы повышения эффективности управления государственной собственностью. Она устарела, и ее уже нельзя рассматривать как концептуальный документ, отвечающий на вопрос о том, какое имущество необходимо государству для защиты интересов государства и обеспечения жизнедеятельности населения. Назрела острая необходимость принятия федерального закона, регулирующего основные направления управления федеральной собственностью.

Многолетние противоречия между отраслевыми федеральными органами исполнительной власти и федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за управление федеральным имуществом, наиболее ярко свидетельствуют об отсутствии идеологии в сфере обеспечения национальной безопасности. Каждое отраслевое ведомство ведет самостоятельную политику во сфере управления государственной собственностью.

Особенно наглядно это проявляется в отношении федеральных унитарных предприятий. Существующий статус государственных унитарных предприятий позволяет им находиться вне эффективного контроля государства. Но не только право хозяйственного ведения, на которое все сваливают неэффективное управление унитарными предприятиями, позволяет директорам предприятий бесконтрольно обогащаться за счет использования государственного имущества.

Главное заключается в том, что Правительство Российской Федерации наделено конституционным законодательством колоссальными полномочиями по управлению государственной собственностью и практически не несет никакой ответственности за результаты работы в этом направлении. Например, на середину 2002 года в реестре федерального имущества числилось 9810 унитарных предприятий. Однако учтено было 2604 согласованных устава федеральных государственных унитарных предприятий и 799 контрактов с их руководителями. В отношении почти одной трети ФГУПов вообще не была определена ведомственная принадлежность. Такие предприятия не подпадают под управление со стороны отраслевых министерств и ведомств и не попадают в сферу контроля федерального органа по управлению федеральным имуществом.

Таким образом, не законодательство является причиной такого положения, а безответственность Правительства Российской Федерации.

Назрела необходимость радикального изменения подхода к самому механизму управления государственной и муниципальной собственностью, а также законодательного обеспечения этого процесса.

Критерии эффективности управления любой собственностью общеизвестны и всем понятны – какую доходность дает тот или иной объект в текущей деятельности, какие цели собственник ставит из обладания этим объектом в перспективе. Любой предприниматель исходит именно из этого. Минимущество России руководствовалось ранее иными критериями. В собственности Российской Федерации находится более миллиона объектов недвижимости. Кто и как управляет этой недвижимостью, какова эффективность этого управления? Ответы на эти вопросы мы не получаем.

Не известен ни один случай эффективных долгосрочных инвестиций унитарными предприятиями.

В Плане законодательной деятельности Правительства Российской Федерации на 2004 год, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2004 года №33-р, не нашли отражения меры, предложенные Минимуществом России на заседании Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 года при обсуждении вопроса «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и о критериях ее оценки».

Вот уже более десяти лет либеральные экономисты и вслед за ними руководство Министерства имущественных отношений Российской Федерации неустанно повторяли тезис о том, что государство никогда не сможет эффективнее управлять собственностью по сравнению с частным собственником. Данный тезис в корне не верен. В России формируется рыночная экономика, но именно развитая рыночная экономика Запада свидетельствует о том, что государство может эффективно управлять соб-



ственностью. В развитых странах правительство национализирует убыточные предприятия и целые отрасли, организует эффективную систему управления на них, а затем приватизирует эти предприятия, получая дополнительные доходы в бюджет. Кроме этого, тем самым решается проблема реструктуризации экономики. Таким образом, эффективность управления собственностью в большей степени зависит от желания заниматься этой проблемой и качества менеджмента, а не от формы собственности.

Несовершенной является система представительства государства в крупнейших компаниях. Сложилась порочная практика назначения высокопоставленных чиновников одновременно в несколько советов директоров крупнейших компаний. При таком подходе Правительства ни о какой эффективности использования государственной собственности уже речь не идет. Порой представители государства физически не успевают присутствовать на всех заседаниях органов управления акционерных обществ, а не то что эффективно влиять на их деятельность.

В соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» утвержденная Правительством Российской Федерации программа приватизации федерального имущества направляется в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в составе прилагаемых к нему документов и материалов.

По логике программа на соответствующий год может быть изменена вместе с параметрами бюджета. Федеральное Собрание имеет возможность проанализировать формирование доходов федерального бюджета от приватизации, сопоставить определенные параметры. Однако после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство может дополнительно включить в программу приватизации любое количество федеральных унитарных предприятий и пакетов акций открытых акционерных обществ, которые будут приватизированы. Таким образом, большой объем федерального имущества отчуждается даже без формального участия Федерального Собрания.

Например, в январе 2003 года Правительство Российской Федерации внесло дополнения в программу приватизации, включающие сотни федеральных унитарных предприятий и пакетов акций открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности. Поэтому, несмотря на сложности при продаже некоторых видов имущества, бюджетные задания по доходам от приватизации ежегодно значительно перевыполняются.

Правительство Российской Федерации объясняет подготовку дополнительного перечня приватизируемого имущества на 2004 год необходимостью обеспечения непрерывности процесса разгосударствления и обеспечения реализации пакетов акций открытых акционерных обществ, созданных в 2003 году путем акционирования федеральных государственных унитарных предприятий.

Сложилась парадоксальная ситуация, с одной стороны, государство должно определиться с составом необходимого имущества для выполнения государственных функций и задач, в том числе и в отношении органов местного самоуправления, и только после этого принимать решение о приватизации лишнего имущества, а с другой стороны, Правительство максимально распродает федеральную собственность. Порой мелкие пакеты акций продаются ниже себестоимости. Доходит до того, что в ряде случаев бюджет получает от продажи меньше, чем было потрачено на подготовку имущества к приватизации.

В условиях профицитного бюджета акции акционерных обществ транспорта, пищевой, перерабатывающей промышленности следовало бы безвозмездно передать из федеральной в государственную собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность. В частности, речь идет о предприятиях оптовой торговли, хладокомбинатах, комбинатах хлебопродуктов, элеваторах, предприятиях грузового и пассажирского автотранспорта. Получается, что именно эти предприятия не используются для обеспечения функций и задач государства, раз от них пытаются побыстрее избавиться. Особенно это важно в свете реализации положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и оптимизации налогового законодательства за счет регионов.

Предполагается, что часть государственных полномочий будет передана на уровень местного самоуправления и для этого необходима соответствующая экономическая база. Таким обра-



зом, федеральная исполнительная власть приватизирует имущество, так необходимое для выполнения государственных функций и задач. Поэтому до решения последней за дачи необходимо наложить мораторий на приватизацию соответствующих предприятий. И здесь не нужны никакие законодательные шаги. Достаточно распоряжения Правительства.

Мы понимаем, что в настоящее время актуальной является проблема четкого правового регулирования передела собственности. Как известно, в условиях рыночной экономики собственность находится в процессе постоянного оборота. Это естественное явление.

Однако в нынешних условиях существующее правовое поле позволяет определенному кругу лиц лишать законных собственников их имущества. Причем, помимо законодательной базы, большое значение имеют особые условия: лоббистские возможности, доступ к внутренней информации, наличие соответствующей команды специалистов, административный ресурс и тому подобное.

На самом деле значимые для органов государственной власти и местного самоуправления предприятия приравнены к обычным частным организациям. И теперь новые акционеры порой относятся к оборонным предприятиям как к спекулятивному товару без учета интересов поселений, а об интересах работающих вспоминают тогда, когда нужно за бесценок скупить их акции.

Не только отдельные предприятия, но и целые населенные пункты становятся заложниками в руках новых собственников.

Действующее законодательство не предусматривает ответственности новых собственников за социально-экономические последствия действий или бездействий перед работниками предприятия или муниципальными властями. Особенно остро эта проблема стоит перед градообразующими предприятиями оборонно-промышленного комплекса.

Деятельность большей части акционерных обществ, акции которых принадлежат Российской Федерации, не отвечает признакам стратегичности и направлена исключительно на получение дохода. Поэтому Правительство Российской Федерации строит свою политику исходя из максимизации дивидендов, иногда даже в ущерб инвестиционным планам компаний.

Более того, в целом длительное время законодательно не урегулирован был статус стратегических предприятий. Еще в декабре 2001 года Президент Российской Федерации издал Указ, в котором поручил Правительству Российской Федерации до 1 марта 2002 года подготовить список стратегических предприятий для утверждения Президентом. Более двух лет Правительство Российской Федерации не могло подготовить такой перечень, и он был утвержден только в августе 2004 года.

Вопросы управления федеральной собственностью тесно связаны с качеством судебной системы. Усматривается нарастающая тенденция распространения коррупции среди членов судейского сообщества. Судебный процесс, особенно в арбитражных судах, все более превращается в процесс купли-продажи нужных решений, тогда как юридическая квалификация участников процесса теряет свой смысл.

Полномочия прокуратуры по надзору в сфере собственности вообще и полномочия по инициированию обращений в судебные органы в частности используются в интересах финансово-промышленных групп. Ответственность судей и работников прокуратуры за принятие тех или иных неправомερных решений по вопросам передела собственности вообще отсутствует.

В этой связи следует добиваться, чтобы споры в отношении стратегических предприятий рассматривались специальным составом судей на уровне Высшего арбитражного суда России.

Таким образом, предстоит еще многое сделать для законодательного обеспечения эффективного управления государственной собственностью.