

На правах рукописи

Владимирова Альбина Фаридовна

Взаимодействие федеральной и региональной политики в сфере регулирования государственной собственности в условиях перехода к рыночным отношениям в России.

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Казань, 2005.

Диссертация выполнена на кафедре политологии Казанского
государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина

Научный руководитель: **Фарукшин Мидхат Хабибович,**
доктор философских наук, профессор;

Официальные оппоненты: **Крашенинников Михаил Алексеевич,**
доктор философских наук, профессор;

Глебова Ирина Станиславовна,
кандидат экономических наук,
доцент;

Ведущая организация: **Казанский Государственный
Технологический Университет.**

Защита состоится « 27 » октября 2005 г. в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.081.06 в Казанском государственном
университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул.
Кремлевская, 18, корп.2, ауд. 215.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Казанского
государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина.

Автореферат разослан «27» сентября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук,
доцент



Большаков А.Г.

2006-4
13455

2173979

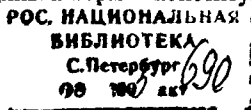
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы.

Актуальность диссертационной работы определяется чрезвычайно высокой значимостью института собственности в развитии любого общества. Изменение государственного устройства нашей страны и проводимые в последние годы реформы потребовали коренным образом пересмотреть сложившиеся за многие десятилетия подходы в решении проблем, связанных с собственностью.

Особую актуальность приобрело исследование вопроса о роли государственной собственности в условиях перехода от централизованной экономики к рыночной с возникшим на практике и все более увеличивающимся расхождением между ее потенциальными возможностями и их реализацией в нашей стране. Государственная собственность, превращенная в советский период в собственность государственного бюрократического аппарата дала повод для распространения мнения о неэффективности государственной собственности. В 80-годы 20 века в руках государства было сосредоточено около 90 процентов основных производственных фондов страны. Государственная собственность оказалась обюрокраченной и оказаненной, недостаточно восприимчивой к достижениям научно-технической революции. В 90-х годах полным ходом шел процесс приватизации, то есть передачи государственной и муниципальной собственности в собственность юридических и физических лиц. Следствием данных институциональных изменений явилось сокращение удельного госсектора в экономике и концентрация деловой активности в частном секторе.

Как федеральный центр, так и субъекты федерации, осуществляют управление своей частью государственной собственности относительно самостоятельно, соблюдая те общие принципы и нормы конституционного и



гражданского законодательства, которые приняты в государстве для регулирования отношений собственности.

Осуществляя управление государственной собственностью, федеральные и региональные органы государственной власти должны исходить и исходят из того, что переход к рыночному хозяйству как вполне определившийся стратегический курс экономического развития России включает в себя приватизацию государственного имущества и, следовательно, объем последнего будет постепенно уменьшаться. Однако государственный сектор экономики и его основа – государственная собственность – останутся, о чем свидетельствует многолетний опыт стран с самой развитой рыночной экономикой.

В связи с этим регулирование государственной собственности как цель управления не подразумевает ее объемный рост, наращивание массы объектов государственной собственности, сопротивление ее преобразованию в муниципальную или частную собственность. Оно ориентировано на формирование такой совокупности объектов государственной собственности, управление которыми со стороны как федеральных властей, так и субъектов Российской Федерации как собственников гарантирует их использование в общегосударственных интересах, позволяет решать насущные проблемы, предотвращает эксплуатацию объектов государственной собственности в интересах наживы узкого круга корыстных лиц, формирование монопольных структур, охраняет собственность государства от разворовывания.

Поэтому представляется необходимым исследование взаимодействия федеральной и региональной политики в сфере регулирования государственной собственности в Российской Федерации. Исследование особенностей взаимодействия политики между субъектами и федеральным центром, анализ опыта зарубежных стран может способствовать разработке комплексной программы мероприятий, которая позволит создать

эффективный и действенный механизм в сфере регулирования государственной собственности.

Степень научной разработанности темы. Исследования ученых начала 90-х годов XX века обратили внимание на проблему места и роли государственной собственности в современном обществе как фактора устойчивого экономического роста и макроэкономической стабильности, что в свою очередь повлияло на становление демократических институтов в современной России, а так же на стабильность политической ситуации, надежность и предсказуемость институциональной системы.

В мировой практике накоплен богатый опыт теоретических исследований и практических рекомендаций по механизмам возникновения и регулирования прав собственности. Значительное место эти проблемы занимали в трудах Г.В.Гегеля, Т.Скидмора, а впоследствии А.Алчяна, Дж.Гордли, Х.Демсица, Р.Коуза, У.Маттеи, Д.Норта, О.Уильямсона, А.Шлайфера и др. Не обошли их своим вниманием и российские ученые: Н.Бояркин, М.Власова, Д.Генкин, В.Дозорцев, Р.Капелюшников, Суханов Е.А. Непосредственно проблемами права государственной собственности в разное время занимались В.Андреев, В.Грибанов, В.Гошуляк, А.Лепехин, С.Лапина, Л.Лелюхина.

Процессам регулирования государственной собственности в России ученые стали уделять внимание относительно недавно (с начала 90-х годов XX века), в связи с реформированием структуры собственности. С учетом снижения роли приватизации в формировании бюджетных доходов на передний план выдвинулась проблема эффективного управления государственной собственностью. Изучению этого вопроса посвящены работы Д.Бокатина, Л.Бондаренко, Т.Закупеня, Т.Игнатова, В.Каменецкого, В.Крюкова, И.Котелевской, В.Кошкина, И.Максимова В.Патрикеева, П.Половинкина, Э.Талапиной, А.Савченко, А.Сидельникова, Ю.Тихомирова, К.Хубиева. Структурным преобразованиям собственности в рамках

демократического транзита посвящены работы таких авторов, как А.Пшеворский, А.Мельвиль.

Правовую природу приватизации как формы управления государственной собственности рассматривают такие авторы, как А.Агапов, С.Веселовский, О.Щелчков, О.Скворцов. Среди зарубежных авторов большую значимость приватизации в процессе реформирования российской экономики выделяют М.Голдман, М.Интрилигейтор, Дж.Стиглиц, Я.Корнаи, Т.Вайскопф.

Диссертационных работ на тему политики регулирования государственной собственности очень мало, в основном работы частично рассматривают проблемы управления государственной собственности с экономической точки зрения (О.Воронин, И.Кондрашова, А.Савченко) или с юридической (Фарукшин А.М.), что говорит о слабой изученности механизмов политики регулирования государственной собственности.

В работах названных авторов и других специалистов глубоко и всесторонне проанализированы многие стороны и проблемы взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования государственной собственности. Однако критический анализ указанных исследований показывает, что ряд важных проблем остается недостаточно изученным. Так, мало исследованы вопросы критериев отличия государственной собственности от других форм, специфика разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, взаимоотношения власти и собственности, а также поиск эффективных механизмов управления государственной собственностью. Восполнение указанного пробела предстает как **актуальная научная проблема**, разрешению которой посвящено данное исследование.

Цель и задачи. Цель исследования заключается в том, чтобы выявить особенности взаимодействия федеральной и региональной политики в сфере управления государственной собственностью в условиях перехода к рыночным отношениям в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Определить специфические особенности разграничения государственной собственности в России.
2. Проанализировать систему разделения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в сфере регулирования государственной собственности.
3. Рассмотреть отличительные черты закрепления в Конституциях и уставах субъектов Российской Федерации права собственности как основного стабилизатора экономической политики при переходе к рыночным отношениям.
4. Обосновать необходимость существования государственного сектора в современной экономике.
5. Исследовать основные звенья, институты и механизм политики регулирования государственной собственности в Российской Федерации и регионах.
6. Рассмотреть дифференциацию приватизационного процесса на федеральном и региональном уровнях как форму управления государственной собственностью.
7. Выявить политические интересы в сфере регулирования государственной собственности в Российской Федерации.

Объект исследования: система государственной собственности Российской Федерации.

Предмет исследования: политика федеральной и региональной власти, направленная на регулирование государственной собственности в условиях перехода к рыночным отношениям в Российской Федерации.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Методологической основой реализации цели и задач исследования послужил неoinституциональный подход, в которой развивается понятие спроса на изменение прав собственности, что позволяет соединить и

обобщить разрозненные факты российской реформы, представить ее как последовательность этапов эволюционного развития новой системы собственности.

В диссертационной работе наряду с общенаучными методами познания: системным анализом, группировкой, сравнением, обобщением использованы и частично-научные: экономико-статистический, логический, исторический.

Теоретические аспекты, представленные в работе, основываются на трудах зарубежных и отечественных ученых по проблемам собственности, а также на законодательных и нормативных актах по вопросам регулирования отношений собственности и распределению прав собственности между различными субъектами в Российской Федерации.

Эмпирическая база и методы исследования.

В работе были использованы результаты вторичного эмпирического исследования по теме „Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов”, исследование которого был осуществлено в 2001г. в рамках проекта CEPRA (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA). В исследовании были использованы сравнительный метод и кластерный анализ.

Так же в работе использованы вторичные результаты „Анализа процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003гг.” Данное исследование представляет собой результат экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты Российской Федерации, проведенного в соответствии с Федеральным законом „О Счетной палате Российской Федерации” и Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год. В ней анализируются итоги приватизации в Российской Федерации за период 1993-2003 годы с учетом ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных

мероприятий и материалов, полученных от государственных органов Российской Федерации по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

На основании этого дается экспертная оценка результатов деятельности органов государственной власти в сфере приватизации государственной собственности в 1993-2003 гг., определяются причины и последствия выявленных отклонений и нарушений законности в процессе приватизации, предлагаются рекомендации по совершенствованию правовых и институциональных условий проведения приватизации на современном этапе. В исследовании использованы метод системного анализа и экспертная оценка.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- выявлены специфические особенности разграничения государственной собственности в России;
- показана целесообразность разделения двух проблем: разграничения государственной собственности между федерацией и ее субъектами и разграничение полномочий по управлению государственной собственностью, что имеет существенное значение для характеристики взаимодействия властей обоих уровней в данной сфере;
- доказано, что взаимодействие федеральной и региональной политики в сфере регулирования государственной собственности осуществляется в настоящее время в Российской Федерации на конституционном, законодательном, договорном и судебном уровнях;
- определены особенности становления права собственности в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации и их отличия от федерального законодательства;
- осуществлен анализ нормативно-правовой базы по приватизационному процессу в Российской Федерации и реальное осуществление приватизационного процесса на практике;
- выявлена региональная специфика приватизации как одного из методов управления государственной собственностью.

Теоретическая и научно-практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его материалы, выводы и предложения представляют собой определенное приращение знаний в области взаимодействия федеральной и региональной политики в сфере регулирования государственной собственности.

Сформулированные в работе положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в процессе совершенствования управления государственной собственностью на федеральном и региональном уровнях.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании политологии, экономики, конституционного права, государственного и муниципального управления, при подготовки учебников и учебных пособий по данным дисциплинам.

Положения, выносимые на защиту:

1. Современная государственная политика в сфере регулирования государственной собственности, как на федеральном, так и на региональном уровне является недостаточно эффективной. В первую очередь это выражается в несовершенстве законодательства (ключевой федеральный закон о государственной собственности до сих пор не принят, а регулирование процессов управления государственной собственностью рассредоточено в самых разнообразных нормативных актах, чаще всего подзаконных), проблемами государственного бюджета, дефицитом финансовых ресурсов. Осуществив быструю смену форм собственности, Россия не достигла основной цели экономической реформы – повышения эффективности общественного производства и более полного удовлетворения потребностей всех членов общества, а не только его олигархического меньшинства. Эффективность производства во многих отраслях резко снизилась. Около 2/3 приватизированных предприятий по существу убыточны. Многим из них грозит процедура банкротства.

2. Отношения собственности, составляющие экономическую основу жизни любого общества, имеют также и политико-правовой аспект,

изучаемый в русле политологии и теории государства и права. Специфика этих отношений заключается в наличии двух частей государственной собственности – федеральной и региональной – и двух ее собственников – федерального центра и субъектов федерации. Разделение собственности на федеральную и региональную является одним из центральных вопросов федеративных отношений. В настоящее время регулирование разграничения государственной собственности осуществляется на четырех взаимосвязанных уровнях: конституционном, отраслевом, договорном и судебном.

3. Деформация институтов власти и собственности, которая наблюдается на сегодняшний момент в Российской Федерации, ведет к изменению соотношения между ними. Возникает некий чисто российский феномен взаимодействия власти и собственности, имеющий свои особенности, свои преимущества и недостатки. Рассмотрение проблемы соотношения власти и собственности в современной России позволяет констатировать неразделенность данных институтов при явном доминировании властных отношений. Происходит это потому, что власти выгодно иметь в своем распоряжении как можно больше собственности для удовлетворения потребностей, которые зачастую идут вразрез с потребностями общественными. Это характеризует институциональную незавершенность реформ.

4. Конституционно-уставное регулирование института собственности в субъектах Российской Федерации позволяет выявить ряд общих тенденций, связанных с тем, что в учредительных актах субъектов РФ в общем и в целом выражена модель закрепления института собственности на федеральном уровне. Однако данный институт нельзя считать окончательно сформировавшимся, поскольку имеются серьезные противоречия между нормами, принятыми на федеральном и региональном уровнях, которые мешают становлению правового государства, укреплению законности и правопорядка.

5. Государственный сектор включает в себя разного рода предприятия, производящие те или иные услуги. Следовательно, государство представляет собой одновременно и политическую систему, и субъект экономической деятельности. Специфика государственной собственности заключается в том, что она непосредственно связана с осуществлением политической власти, которую поддерживает армия, милиция, другие силовые структуры, правовая система. Именно по этой причине невозможно разгосударствление собственности в более или менее широких масштабах без реформирования политической системы.

6. Разграничение государственной собственности в Российской Федерации представляет собой процесс, который не имеет аналогов ни в одном стабильном государстве: во всем мире преобладают тенденции к консолидации, а не к разъединению. В России же формирующая федерация наделяет свои субъекты имуществом из единого фонда. Помимо разделения государственной собственности на федеральную и региональную существует проблема взаимодействия федеральных и региональных властей в управлении собственностью.

7. Специфика сохраняющегося за государством массива собственности обуславливает корректировку инструментария приватизации в сторону как внедрения сравнительно новых для России способов (продажа по результатам прямых переговоров с инвесторами, выпуск производных ценных бумаг), так и применения старых способов, активно применявшихся на этапе массовой приватизации (аренда с последующим выкупом, привлечение в качестве собственника трудового коллектива предприятия, продажа в рассрочку), но с учетом нового контекста (оценка имущества по рыночной стоимости, пересмотренная схема льгот и т.п.)

8. Анализ межрегиональных различий приватизационного процесса показал, что в целом российские регионы были относительно однородны с точки зрения формальных показателей приватизационного процесса (общая динамика и динамика приватизации по различным видам государственной

собственности), хотя структура всей массы приватизированных объектов по видам государственной собственности (федеральная, субъектов Федерации, муниципальная) имела существенную межрегиональную дифференциацию.

Апробация исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждались на конференциях и семинарах различного уровня, в том числе на Шестых Вавиловских чтениях «Россия и мировое сообщество в поисках новых форм стабильности», состоявшейся в г. Йошкар-Ола в ноябре 2002 г.; на Всероссийской конференции «Российской лицо PR», проводившейся в Нижнем Новгороде в феврале-марте 2003 г., на страницах сборников научных трудов, посвященных современным проблемам международных отношений и политологии (Казань, 2002-2004 гг.), а так же на заседаниях кафедры политологии факультета международных отношений и политологии КГУ.

Структура. Диссертация определяется логикой исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы и пяти приложений. Библиографический список включает 204 наименования. Объем диссертации 162 страницы компьютерного текста.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во **ВВЕДЕНИИ** обосновывается актуальность, степень научной разработанности темы, формулируются цель и задачи диссертации, объект и предмет, теоретико-методологические основы исследования, указывается эмпирическая база, излагаются положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна работы, определяются теоретическая, практическая значимость и апробация результатов исследования.

В ПЕРВОМ РАЗДЕЛЕ „РАЗГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ” проводится анализ законодательных основ разграничения государственной собственности и рассматривается

становление института собственности в уставах и конституциях субъектов Российской Федерации и его соответствие федеральному законодательству.

Как известно, вопрос о собственности является коренным вопросом политического и экономического устройства любого общества и государства. Какие бы отношения между федерацией и ее субъектами ни рассматривать – политические, экономические или социальные, всюду возникает вопрос о том, к чьему ведению и к чьим полномочиям относится регулирование тех или иных отношений и какие финансово-экономические ресурсы имеются у политической власти для реализации разделенных предметов ведения и полномочий. Тем более актуальным является вопрос о политической власти собственности, который, как известно, определяет многие моменты насущного политического курса государства.

Аналогов разграничению государственной собственности „по-российски” практически не отыскать ни в одном стабильном государстве. Во-первых, сам объем государственной собственности в зарубежных странах по сравнению с Россией не так велик. Во-вторых, процессы государственного строительства в зарубежных странах происходят на твердой почве зарубежного законодательства, которому незнакомы кардинальные российские перемены. В-третьих, в современном мире преобладают тенденции к консолидации, а не к разъединению. Другими словами, в случае консолидации государственных образований, каждый член объединения наделен своим четко обозначенным имуществом. В России же наоборот – формирующая федерация наделяла свои субъекты имуществом из бывшего единого фонда, и процесс этого получил наименование разграничения государственной собственности.

Проблема разграничения и управления государственной собственности стала предметом бурных дискуссий и судебных споров во многих политических кругах Российской Федерации, так как субъекты Российской Федерации имели различные позиции по отношению к разделу государственной собственности. Особенно значимость вопроса о

собственности ощущали и понимали властвующие элиты, как федеральные, так и региональные политические элиты, особенно если учесть, что борьба за собственность развернулась накануне всеобщей приватизации. Каждая из сторон осознавала, что наиболее сильные позиции в процессе приватизации будут принадлежать именно собственнику имущества.

Особо остро стоял вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы. В силу значительного отставания федерального законодательства от стремительных процессов федерализации и регионализации в начале 90-х годов прошлого столетия некоторые субъекты Российской Федерации стали объявлять естественные ресурсы, добываемые на территории той или иной республики, как достояние народа этой республики. При таком крайне собственническом подходе регионы с богатыми природными ресурсами становились бы единственными источниками больших накоплений, а регионы со скудными природными запасами или вообще без них, превращались в бедные, нуждающиеся регионы. Это явилось бы почвой для негативных последствий в стране, таких как макроэкономическая стабильность, углубление резкого социально-экономического неравенства и привело бы к политическому дисбалансу в обществе и привело бы к манипуляции между регионам с целью более выгодной собственной позиции по отношению к федеральному центру. Впоследствии образовавшийся пробел в сфере разграничения государственной собственности на природные ресурсы стал заполняться договорами и соглашениями Российской Федерации со своими субъектами, в соответствии с которыми право собственности на природные ресурсы остается за республиками, но в большей степени ограничивает их права в рассматриваемой области.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ относительно характера разграничения государственной собственности позиция противоречива: с одной стороны, передача унитарных предприятий и учреждений в государственную собственность субъектов РФ и

муниципальную собственность рассматривается в качестве одной из мер при принятии решений о несоответствии деятельности унитарных предприятий и учреждений определенным задачам (наряду с их ликвидацией, реструктуризацией и пр.), а с другой - ставится задача осуществить передачу федеральных объектов недвижимости в собственность субъектов РФ (муниципальных образований) за счет бюджетного финансирования и погашения задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов РФ. Таким образом, первый случай являет собой безвозмездную передачу объектов, освобождающую федеральный бюджет от содержания,, невыгодных объектов'', а второй – возмездную передачу уже на близких к гражданско-правовым началах.

Вопрос о „возмездности'' затрагивает и такую категорию, как стоимость объекта. К ее определению следует подходить дифференцировано. Не секрет, что в ряде отраслей существуют „планово убыточные'' предприятия, так же как и потенциально прибыльные. Поэтому одно дело, когда субъекту Федерации передается имущество воинской части (содержать которое не только не прибыльно, но и накладно), и субъект Федерации помогает таким образом решать федеральную задачу обороны страны; и совсем другое - передача рентабельного завода. Ясно, что реальная стоимость объекта не должна определяться как суммарная стоимость имуществ; следует учитывать и экономический потенциал, и функциональное назначение, и степень участия этого объекта в решении публичных задач государства.

Исходя из вышесказанного диссертант сформулировал основные принципы разграничения государственной собственности, сочетающие в себе политические, экономические и юридические подходы:

- 1) сочетание федеральных и региональных интересов;
- 2) делегирование управленческих полномочий в отношении объектов государственной собственности между федеральными и региональными органами;

3) территориальный – на территории какого субъекта Федерации расположен тот или иной имущественный объект

4) экономическая целесообразность (сфера деятельности предприятия, финансовое положение);

5) адекватность финансовых вложений в объект (принцип соразмерности).

Диссертант пришел к выводу, что на сегодняшний день представляется необходимым издание федерального закона о разделении государственной собственности на федеральную и региональную. Данный федеральный закон необходимо разрабатывать и принимать совместно Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными органами субъектов федерации. Этот закон позволит определить порядок разграничения государственной собственности, и, что еще важнее, критерии распределения объектов.

Что касается становления института собственности как необходимого элемента институциональных изменений в экономической среде общества, то конституционно-уставное регулирование института собственности в субъектах Российской Федерации позволяет выявить ряд общих тенденций, связанных с тем, что в учредительных актах субъектов РФ в общем и в целом выражена модель закрепления института собственности на федеральном уровне. Однако данный институт нельзя считать окончательно сформировавшимся, поскольку имеются серьезные противоречия между нормами, принятыми на федеральном и региональном уровнях, которые мешают становлению правового государства, укреплению законности и правопорядка. Расстановка политических сил в различных субъектах федерации разная, соответственно не каждый ее субъект является сторонником свободной рыночной экономики и правового государства, установленных на правовом уровне.

Для того, что бы нарушений не возникало, диссертант считает необходимым:

- 1) привести учредительные акты субъектов федерации в соответствие с Конституцией РФ.
- 2) задействовать весь механизм, предусмотренный Конституцией РФ и федеральным законодательством, для устранения конституционных деликтов в рассматриваемой сфере
- 3) выработать дополнительные механизмы и процедуры, направленные на усиление конституционной ответственности субъекта Российской Федерации.

Важное значение имело бы принятие федерального закона „О конституционной ответственности субъекта Российской Федерации.” Этот закон, с одной стороны включил бы субъект федерации в число субъектов конституционных правонарушений, а с другой стороны, установил бы конституционную ответственность субъекта федерации за имеющиеся и не преодоленные деликты его учредительного акта

ВТОРОЙ РАЗДЕЛ „ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ” посвящен определению теоретических и методологических рамок исследования особенностей государственной собственности, обоснованию необходимости существования института государственной собственности в современной экономике, а так же рассмотрению основных звеньев, институтов и механизмов управления государственной собственностью.

Изучение подходов, касающихся становления прав собственности, носит очень глубокий характер. Эволюция политических и экономических институтов обусловила возникновение прав собственности как необходимое явление в среде институциональных изменений. До неoinституционализма собственность трактовалась как абсолютное право на ресурсы (капитал, труд и т.д.) Согласно неoinституциональному подходу, который указывает на абсолютную важность прав собственности, собственность - это не материальный объект, а совокупность различных прав на осуществление действий (т.е. на использование, получение дохода и т.п.) с этими объектами.

В посткоммунистической России на начальной стадии реформ в обществе не существовало мощной опоры защите прав собственности и эту опору следовало создавать.

В настоящее время большое значение имеет соотношение государственной собственности и потенциала государства. Эффективно управляемая государственная собственность способствует приумножению государственных ресурсов, повышению потенциала государства, его политической значимости на международной арене. Ввиду комплексности управления государственной собственностью правовое обеспечение регулирования государственной собственности носит также комплексный характер. Это означает, что соответствующие правовые нормы инкорпорированы в самые различные нормативные акты. И правовое регулирование политики управления государственной собственностью осуществляется на разных уровнях: оно может быть конституционным, законодательным, подзаконным и договорным.

Как федеральный центр, так и субъекты федерации осуществляют управление своей частью государственной собственности относительно самостоятельно, соблюдая те общие принципы и нормы конституционного и гражданского законодательства, которые приняты в государстве для регулирования отношений собственности. И отношения между субъектами и объектами, складывающиеся на федеральном уровне, заслуживают особого внимания.

Государство, в отличие от других собственников, не может решать проблемы управления находящимися в его собственности объектами на интуитивной основе, ориентируясь на использование метода проб и ошибок. Его особая роль связана со следующими важными обстоятельствами.

1. Результаты процесса управления государственной собственностью влияют на судьбы многих людей, определяя уровень их жизни, социальную защищенность, состояние здоровья, интеллектуальное

развитие, безопасность и многие другие общепризнанные человеческие ценности.

2. Государственная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных на всей территории страны и за ее пределами. Исключительной собственностью государства являются также объекты воздушного пространства, эфира и ресурсов космических систем в том понимании, в котором они включаются в национальное богатство.
3. Объекты государственной собственности отличаются большим организационным и правовым многообразием и охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых различных направлениях: производство материальных благ, создание и обслуживание социальной инфраструктуры, федеральное управление и т.д.
4. Реализация права государства на объекты собственности достигается через функционирование системы управления государственной собственностью.

Государственная собственность управляется многочисленными субъектами. В этой системе должно прослеживаться четкое делегирование полномочий, что означает вовлечение органов власти различных уровней, а так же органов местного самоуправления и прочих субъектов права.

Политику воздействия на такой объект управления „как государственная собственность, осуществляют в той или иной степени все звенья государственного аппарата. В рамках традиционного разделения властей законодательные органы определяют нормативные правила управления государственной собственностью, исполнительная власть осуществляет управленческие действия непосредственно.

Давая общую оценку содержащимся в программе российского правительства подходам по управлению государственной собственностью необходимо отметить, что в целом она опирается на закономерную для рыночных преобразований логику оптимизации структуры собственности

преимущественно путем сокращения количества объектов, находящихся в собственности государства, в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста. Вместе с тем она может столкнуться с объективно существующими, важнейшими из которых являются:

— противоречие между необходимостью обеспечить максимизацию бюджетных доходов за счет продажи государственного имущества (пакетов акций и целых предприятий) и отсутствием адекватного платежеспособного спроса (особенно по убыточным и малорентабельным предприятиям), а также прямой угрозой краха фондового рынка;

— противоречие между теоретической возможностью продажи наиболее привлекательных предприятий (или пакетов их акций) и практической неэффективностью продаж ввиду очевидной недооценки их активов и лоббирования со стороны крупных финансовых групп, различных ведомств и органов управления под видом структурно-правовых реорганизаций.

Проблема заключается в том, что основная масса оставшейся у государства собственности представлена либо объектами, недостаточно привлекательными для основной массы российских частных инвесторов по причине необходимости осуществлять крупные инвестиции, либо очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения), продажа которых, если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

Даже если политические и экономические условия позволят устранить второе из вышеуказанных противоречий (определенные указания на это дает практика последних 2 лет) и государство не будет стремиться к максимизации бюджетных доходов по ряду категорий имущества, то проблема отсутствия адекватного платежеспособного спроса (особенно по убыточным, малорентабельным и просто капиталоемким предприятиям с определенной специализацией) может стать в полный рост, так же, как и угроза потрясений на фондовом рынке.

Управление государственной собственностью – важная политическая проблема. Следует также сказать, что проблема государственной собственности является одной из самых сложных и актуальных в условиях перехода к рыночным отношениям. Ее острота обусловлена проблемами государственного бюджета и дефицитом финансовых ресурсов. В этой связи продуманное и четкое взаимодействие между федеральным центром и регионами, направленное на повышение эффективности регулирования объектов государственной собственности может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платежеспособности страны всей страны.

В ТРЕТЬЕМ РАЗДЕЛЕ „ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК ФОРМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ” проводится сравнительный анализ нормативно-правовой базы по этапам приватизационного процесса в Российской Федерации и ее субъектах, рассматривается региональная дифференциация приватизированной государственной собственности и политические и социально-экономические последствия приватизации для российского общества.

Нормативно-правовая база трех этапов приватизационного процесса позволяет выделить следующие моменты.

Период массовой приватизации (1992-1994гг.) характеризуется отсутствием реального консенсуса в отношении выбора приватизационной модели, а также методов и процедур ее реализации. Законодательство этого периода объективно носило внутренне противоречивый, компромиссный характер, а приватизационная практика не соответствовала декларируемой идеологии (формирование „эффективного” собственника, повышение эффективности деятельности предприятий и создание социально ориентированной рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций и т.п.)

Серьезными недостатками законодательства этого периода является то, что приватизация не была основана на объективном, дифференцированном и

индивидуальном подходе к выбору объектов приватизации в зависимости от их прибыльности (ликвидности) в целях повышения эффективности их деятельности. В принимаемых нормативных актах приватизационные мероприятия не увязывались с задачами повышения эффективности производства и наращивания объемов продукции. Существенные недостатки правовой базы начального этапа приватизации давали возможность (или становились причиной) для серьезных злоупотреблений и финансовых нарушений в ходе приватизационных мероприятий. Возможно, итоги „ваучерной” приватизации были бы несколько иными, если бы в нашей стране был использован зарубежный опыт участия высших органов финансового контроля в проведении массовой приватизации. Однако, как известно, история не знает сослагательного наклонения.

Второй этап – законодательство денежной приватизации (1994-1999гг.) Формально введение новой приватизационной модели было связано с острой необходимостью решения двух задач – пополнения федерального бюджета и привлечения инвестиций для реструктурирования предприятий. Лозунг о привлечении инвестиций был чем-то вроде попытки хотя бы частично компенсировать предприятиям по сути внеэкономические методы продаж на предыдущем этапе.

Анализ нормативной правовой базы в период денежной приватизации позволяет сделать выводы о том, что, несмотря на существенные положительные сдвиги, законодательство, как и в предыдущие годы, имело целый ряд недостатков.

В частности, не была обеспечена полноценная и непротиворечивая правовая основа для приватизации объектов государственной собственности по рыночной цене без занижения ее реальной стоимости. Не был создан механизм запрещения и ограничения участия иностранного капитала и резидентов Российской Федерации, имеющих в качестве выгодоприобретателей иностранных юридических и физических лиц, в приватизации объектов стратегического характера. Не был определен

порядок расторжения сделок приватизации и возмещения ущерба в связи с невыполнением покупателем объекта приватизации инвестиционных условий, сделок, совершенных без стоимостной оценки или без оплаты объекта приватизации.

Третий этап – совершенствование правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999-2003 гг.) С точки зрения эффективности двух предыдущих этапов приватизации и анализа нормативно-правовой базы, этот этап является наиболее взвешенным и продуманным. Основные нормативно-правовые документы этого периода (Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации и новый Федеральный закон „О приватизации государственного и муниципального имущества”). В Концепции содержатся новации, которые должны в результате привести к устранению негативных тенденций, сложившихся на предыдущих этапах реформ в этой сфере – дифференцированный подход к приватизации предприятий в зависимости от их ликвидности, расширение инструментария приватизации; принятие приватизационных решений на основе представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятий и заключение договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства; проведение коммерческих конкурсов с социальными условиями; определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления, и др. А принятие нового Федерального закона „О приватизации государственного и муниципального имущества” позволило уйти от субъективного подхода при выборе способа приватизации, установил в полном объеме права участников и порядок проведения приватизационных процедур без отсылочных норм, определил ограничения для отдельных категорий физических и юридических лиц.

Что касается реализации приватизационного процесса на практике, то после 1993 года приватизация имела нисходящую тенденцию. В 1994-1997 гг.

количество приватизированных предприятий (объектов) по сравнению с предыдущим годом сокращалось примерно вдвое, в 1998-1999 гг. - примерно на четверть. При этом, как правило, количество приватизированных объектов муниципальной собственности ежегодно сокращалось в меньшей степени, чем предприятий (объектов), относившихся к собственности субъектов РФ и федеральной собственности. В то же время сокращение количества приватизированных предприятий (объектов), относившихся к собственности субъектов РФ, в 1994-1995 гг. и 1998 г. было большим, нежели сокращение количества приватизированных предприятий (объектов), относившихся к федеральной собственности. В 1996-1997 гг. и 1999 г. наблюдалась противоположная картина. Тем не менее, отношение количества предприятий (объектов), приватизированных в 1999 г. по сравнению с количеством приватизированных в 1993 г. (в целом по стране - 3,6%), было наибольшим по предприятиям муниципальной собственности (4,3%), наименьшим - по предприятиям федеральной собственности (1,5%). Собственность субъектов РФ занимала по этому показателю промежуточное положение - 3,1%.

Что касается итогов приватизации для нашего общества, то здесь следует говорить о иных выводах. Российская приватизация носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. К тому же приватизация в России не пользовалась поддержкой населения и с самого начала была непопулярна (возможно, одной из причин стала первоначальная продажа убыточных предприятий, в то время как на Западе приватизация начиналась с экономически эффективных предприятий). На сегодняшний день становится понятным, что приватизация была привилегией для небольшой части российского общества. Россия приняла на себя роль экспериментатора, что отражало политическую ситуацию внутри страны. Угроза раздела особенно серьезно проявлялась именно в дебатах по приватизации с сильными популистскими тенденциями прямой раздачи предприятиям рабочим.

Проанализировав нормативно-правовую базу приватизационного процесса, диссертант пришел к выводу, что достаточно шаткой была законность процесса приватизации – приватизация проводилась по быстро менявшимся правилам, и сейчас трудно отследить, что соответствовало закону, а что не соответствовало. Бесспорно одно: приватизацию проводила власть, она устанавливала законы, она их применяла. Поэтому попытка пересмотреть итоги приватизации с точки зрения закона поставит под сомнение всю легитимность нынешнего режима. Это возможно только в рамках революционного отказа от всего периода 1990-х и нового начала отсчета с нуля.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ формулируются основные выводы исследования, содержатся рекомендации и перспективы дальнейшего исследования проблемы.

В ПРИЛОЖЕНИЯХ приводятся следующие таблицы: „Передача объектов федеральной собственности в собственность субъекта РФ”; „Вопросы собственности в российских Конституциях разных лет”; „Государственная собственность в нормативных актах Российской Федерации”; „Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по формам собственности и способам приватизации в 1993-1997 гг.”; „Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по формам собственности и способам приватизации в 1998-2002 гг.”

Основные положения и результаты работы отражены в следующих публикациях:

1. Регулирование рынка недвижимости в Республике Татарстан// Современные проблемы международных отношений и политологии: Сборник научных трудов. – Казань: КГУ, 2003.-С.11-16.
2. Особенности управления государственной собственностью// Современные проблемы международных отношений и политологии: Сборник научных трудов. – Казань: КГУ, 2004.-С.11-17.

Формат 60х90/16. Объем 1,75 усл.-п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 503
Отпечатано ООО «Тайп»
ОГРН 1021602842447
420012, г.Казань, ул. Бутлерова, 30а

17227

РНБ Русский фонд

2006-4

13455