Пирогов Сергей Владимирович. Совершенствование управления федеральным имуществом в условиях рыночной экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 Москва, 2006 135 с. РГБ ОД, 61:06-8/4048

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ 9

1.1. Роль государственного сектора в экономике 9

1.2. Задачи и принципы управления государственной собственностью 18

1.3. Международный опыт регулирования деятельности государственного сектора экономики 28

ГЛАВА 2. УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ 44

2.1. Действующая система управления федеральным имуществом в российской федерации 44

2.2. Оценка эффективности использования федерального имущества 63

2.3. Возможности управления федеральным имуществом на основе концепции бюджетирования, ориентированного на результат 75

2.4. Модель оптимизации управления федеральным имуществом. 94

ЗАКЛЮЧЕНИЕ... Ш

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования.

Управление федеральной собственностью является одной из важнейших функций государства и от его эффективности зависит не только благосостояние граждан, но и возможность государства обеспечить их конституционные права и свободы.

Реформирование отношений собственности в Российской Федерации позволило передать значительную часть государственного имущества в частную собственность. Несмотря на это, Российская Федерация на сегодняшний день остается владельцем крупнейшего массива имущества. При этом проводимая политика в сфере управления федеральным имуществом будет неизбежно оказывать существенное влияние на частный сектор экономики и ее развитие в целом, что требует особого внимания при выборе стратегии, модели управления федеральной собственностью.

Какими должны быть границы государственного сектора в экономике, его организационно-правовые формы, количество предприятий и их отраслевая принадлежность? Какая часть действующих предприятий госсектора должна оставаться в собственности государства? Эти и многие другие вопросы управления государственным имуществом являются весьма актуальными для России.

Управление имуществом выступает важнейшим компонентом государственного регулирования социально-экономического развития во всех развитых странах, поскольку именно право собственности используется государством для прямого и косвенного воздействия на экономику страны в целом.

Низкая эффективность управления федеральным имуществом в России тормозит структурную перестройку и модернизацию экономики, негативно влияет на инвестиционный климат, сдерживает экономический рост. Данные факторы подчеркивают важность определения оптимальной модели управления имуществом, поиск которой является относительно новым направлением исследований в отечественной науке.

Степень разработанности проблемы.

Эффективность управления государственным имуществом является предметом анализа достаточно широкого круга отечественных исследователей. Среди теоретических разработок следует выделить труды Абдуллаева Н.А., Анимица Е.Г., Антюганова С.А., Балабанова И.Г., Бандурина В.В., Бородина В.А., Белоусова Д.Р., Дробозиной Л.А., Дроздовой Н.П., Кошкина В.И., Кузнецова В.Ю., Матненко А.С., Половинкина П.Д., Радыгина А.Д., Савченко А.В., Слепова В.А., Стейнера Р., Стиглица Дж.Ю., Шупыро В.М., Якобсона Л.И. и др.

Проблемам управления государственным имуществом посвящены работы таких зарубежных авторов как Ваксмут У., Меллер К., Ментер К., Ордуей Н., Фридман Д., Харрисон Г., Хейне П., Экккерт Д. и др.

Изучение научной литературы показало, что специалисты и ученые уделяют значительное внимание отдельным аспектам управления государственным имуществом. Однако наличие различных подходов к оценке его эффективности требует более детального анализа возможностей для оптимизации государственного сектора экономики и разработки практических рекомендаций по совершенствованию управления федеральным имуществом.

Цели и задачи исследования.

Целью исследования является разработка концепции и системы мер повышения эффективности управления федеральным имуществом.

Реализация поставленной цели обусловила постановку и решение следующих задач:

оценка роли государственного сектора в экономике страны;

уточнение целей и принципов управления государственным имуществом в современной экономике;

изучение международного опыта регулирования деятельности государственного сектора экономики;

анализ действующей системы управления федеральным имуществом в Российской Федерации;

формулирование подходов к определению критериев эффективности использования федерального имущества;

разработка системы мер по повышению эффективности управления федеральным имуществом.

Объектом исследования является процесс управления федеральным имуществом в условиях российской экономики.

Предметом исследования выступают экономические отношения, складывающиеся в процессе приобретения, использования и выбытия федерального имущества.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили фундаментальные положения экономической теории, законодательные, нормативные, инструктивные, методические и справочные материалы по управлению государственной собственностью, работы отечественных и зарубежных экономистов.

В работе использованы аналитические и статистические методы, а также системный подход к определению показателей эффективности управления федеральным имуществом.

Информационной базой диссертационного исследования послужили нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, статистические сборники Российского комитета государственной статистики, а также фактические материалы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных экономистов, в периодических изданиях, информационной сети Internet. В работе использованы материалы докладов органов власти Российской Федерации, научных конференций и семинаров.

Основные результаты диссертационного исследования, определяющие его научную новизну:

1. Обоснована необходимость группировки объектов федеральной собственности, исходя из уровня их значимости и функционального назначения, с целью повышения эффективности управляющих воздействий со стороны государства.

Осмыслен зарубежный опыт управления государственным сектором экономики, выявлены тенденции его развития и возможности использования в России. В частности показана возможность приватизации государственных предприятий, оказывающих общественно-полезные услуги, при условии выполнения ими ряда требований, в т.ч. стандартов качества предоставления услуг. Одним из элементов системы управления государственным сектором экономики должен стать мониторинг деятельности государственных предприятий, позволяющий оценивать эффективность их работы, выделять факторы, влияющие на показатели эффективности и принимать своевременные меры по их повышению.

Предложены подходы к оценке эффективности управления федеральным имуществом, которые позволили уточнить влияние различных форм и степени участия государства на результаты хозяйственной деятельности предприятий. Сравнительный анализ показателей рентабельности производимой продукции, фондоотдачи и производительности труда предприятий показал, что эффективность функционирования акционерных обществ с любыми формами участия государства в капитале ниже, чем федеральных государственных унитарных предприятий. В условиях избыточного количества предприятий государственного сектора и работа института представителей государства в акционерных обществах, и осуществляемое отраслевыми министерствами управление федеральными государственными унитарными предприятиями оказываются неэффективными как с позиции государства, так и с позиции хозяйствующего субъекта.

Проанализированы возможности применения принципов бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), к системе управления федеральным имуществом. В соответствии с принципами БОР объем и состав имущества государства должны определяться, исходя из цели участия Российской Федерации в управлении предприятиями и организациями государственного сектора экономики. Это позволит с одной стороны обеспечить концентрацию ресурсов на выполнении «профильных» функций государства, а с другой - повысить конкурентоспособность отдельных отраслей экономики (в том числе за счет сокращения масштабов государственного участия и передачи функций, ранее осуществлявшихся государственными предприятиями и организациями рынку).

По результатам анализа выработаны рекомендации по совершенствованию управления федеральным имуществом в современных экономических условиях России, которые включают в себя:

классификацию федерального имущества в соответствии с нормативно установленными целями управления по каждому объекту;

разработку нового механизма управления объектами федеральной собственности, обеспечивающих повышение эффективности их использования и защиту прав государства как собственника имущества и участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;

оптимизацию структуры федеральной собственности, исходя из необходимости обеспечения выполнения государственных функций и задач.

Практическая значимость работы определяется прикладным характером изучения механизмов управления федеральным имуществом, направленностью исследования на повышение эффективности функционирования государственного сектора экономики.

Предложенные автором концепция и система мер совершенствования управления федеральным имуществом может использоваться органами власти при принятии решений по вопросам управления федеральным имуществом.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные идеи и выводы диссертационной работы нашли отражение в публикациях, а также в докладах автора на научно-практических конференциях.

Структура и объем работы.

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, включающего 141 наименование, содержит 2 рисунка, 16 таблиц и 4 приложения.

## Роль государственного сектора в экономике

Определение оптимальных границ государственного сектора, выбор целей и инструментов государственного регулирования экономических отношений - вопросы, широко обсуждаемые как в рамках экономической теории, так и в практической сфере. Механизм влияния государства на социально-экономические процессы являлся предметом рассмотрения многих экономических школ (кейнсианство, монетаризм, марксизм, институционализм и др.). Данные вопросы не утратили своей актуальности и дискуссионности и в настоящее время1. В результате научных исследований появились концепции минимализма, дирижизма, централизма, обосновывающие различную степень участия государства в экономике.

В последнее время широкое распространение получила концепция «минималистского» государства, т.е. государства, имеющего минимум прав (включая права собственности) и соответственно минимум обязанностей. Некоторые экономисты связывают минимизацию роли государства с объективными процессами глобализации и транснационализации производства2. Ряд авторов, напротив, указывает на повышение роли государства в развитых странах в последние десятилетия3.

Свидетельством повышения экономической роли государства является рост удельного веса государства в потреблении и перераспределении ВВП. Так, с 1960 по 1999 г. доля совокупных государственных расходов в среднем по странам - членам Организации экономического сотрудничества и развития увеличилась с 31,7 до 44,6% ВВП (см. табл.1). Однако этот показатель отражает экономическую роль государства не полностью, т.к. значительная часть его хозяйственных функций (например, законотворческая деятельность, судопроизводство и арбитраж по имущественным спорам, текущая и долгосрочная макроэкономическая политика) связана с использованием ВВП лишь в части расходов на содержание госаппарата. Тем не менее, удельный вес расходов государства в ВВП является достаточно репрезентативным показателем, поскольку большая часть его функций сопряжена с потреблением и перераспределением национального дохода.

Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику. // Вопросы экономики. 2004. № 9.С.14. Решение каких задач должно определять состав и масштабы государственного сектора в экономике? Традиция, заложенная А. Смитом в его труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», закрепленная Дж. Миллем в «Началах политической экономии», определяла в качестве важнейших задач государства обеспечение защиты от внешних угроз и поддержание закона и порядка. В более поздние времена в круг государственных задач было включено и ограниченное участие в решении социальных проблем.

Современные функции государства можно условно подразделить на три группы: перераспределение доходов с целью уменьшения социального неравенства, перераспределение ресурсов с целью поддержания оптимальных межотраслевых пропорций и обеспечение макроэкономической стабильности.

Подобный подход обнаруживаем в работах Л.И. Якобсона.1 Подчеркивая возможности государства модифицировать границы экономически значимых правомочий, он выделяет такие самостоятельные функции государства:

1. Аллокационная функция, которая представляет собой корректировку распределения ресурсов экономики, если оно недостаточно эффективно в силу изъянов рынка. Государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с отрицательными экстерналиями, а с помощью субсидий способствует производству социально значимых благ.

2. Распределительная функция заключается в осуществлении перераспределительных процессов. Например, собирая налоги с работающих граждан, государство выплачивает пенсии или пособия нетрудоспособной части населения.

3. Стабилизационная функция связана с влиянием государственных финансов на макроэкономическое равновесие.

На практике стабилизационные меры неизбежно влекут аллокационные и перераспределительные последствия и наоборот. Выделение функций позволяет анализировать направленность политики государства на достижение тех или иных целей.

Зачастую рынок и государство рассматриваются как взаимозаменяемые способы координации экономических отношений: «провалы рынка» могут быть компенсированы вмешательством государства, в свою очередь, «неэффективность государства» (например, как собственника) может быть преодолена с помощью рыночных механизмов.

## Задачи и принципы управления государственной собственностью

Управление государственной собственностью является основой государственного регулирования экономики и социальной сферы. Право собственности государства используется для прямого и косвенного воздействия на социально-экономические процессы. Государственной собственности, как и частной, присущ исключительный характер. Государство осуществляет права собственника от имени граждан. Однако ни один гражданин не может использовать государственное имущество по своему усмотрению.

При анализе прав собственности экономисты обычно опираются на классификацию, которую на рубеже 1950-1960-х гг. предложил британский правовед А. Оноре. Он показал необходимость различать одиннадцать самостоятельных правомочий.

Первое из них - право владения, т.е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе - право непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье - право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от собственности. Пятым -право на капитальную стоимость объекта, т.е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. Оноре выделял также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо правомочий.1

Управление государственной собственностью требует четкого определения объектов и субъектов государственной собственности и учета их особенностей. В Гражданском кодексе Российской Федерации возможные субъекты права государственной собственности определены следующим образом: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации.

К объектам государственной собственности относятся недра, земля, водные ресурсы, леса, иные виды объектов права государственной собственности, недвижимость, государственная собственность на финансовом рынке, имущество государственных и смешанных предприятий, нематериальные объекты собственности.

Для организации процессов управления принципиально важно рассмотреть финансово-экономические аспекты управления государственной собственностью. Особая роль государства как собственника обусловлена целым рядом важных обстоятельств.

Во-первых, результаты процесса управления государственной собственностью влияют на население страны, определяя уровень жизни людей, социальную защищенность, состояние здоровья, интеллектуальное развитие, безопасность и многие другие общепризнанные человеческие ценности.

Во-вторых, государственная собственность охватывает огромное число объектов, расположенных как на территории страны, так и за ее пределами.

В-третьих, объекты государственной собственности отличаются большим организационным и правовым многообразием, охватывают широкий спектр отраслей национального хозяйства и предназначены для использования в самых разнообразных направлениях: производство материальных благ, создание и обслуживание социальной инфраструктуры, государственное управление и т. д. Поэтому разработка системы управления государственной собственностью должна основываться на предварительной ее структуризации с целью выделения однотипных групп объектов и описании задач, целей и методов управления ими.

В-четвертых, реализация права государства на объекты собственности достигается через функционирование системы управления собственностью. Можно выделить следующие уровни управления государственной собственностью:

1. федеральный уровень (макроуровень);

2. уровень субъектов Российской Федерации (мезоуровень).

3. уровень отдельных предприятий (микроуровень). Очевидно, что нужна единая государственная организационная структура, определяющая форму и способ функционирования государственной собственности. Повышение эффективности управления государственной собственностью требует обоснования системы участия федеральных органов власти в этом процессе. Особую роль в этой системе должно играть Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ или Росимущество),1 которое специализируется на решении задач управления государственной собственностью.

## Действующая система управления федеральным имуществом в российской федерации

Ключевым элементом системы управления государственным имуществом в Российской Федерации выступает Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (далее - Агентство). Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений. Агентство находится в ведении Министерства экономического развития и торговли РФ. Территориальные органы упраздненного Министерства имущественных отношений РФ переданы агентству. Основными функциями Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в пределах установленных полномочий являются:

а) проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;

б) осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;

в) разграничение государственной собственности, в том числе на землю, на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований;

г) осуществление полномочий собственника имущества должника

- федерального государственного унитарного предприятия при проведении процедур банкротства;

д) защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом;

е) осуществление учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.1

Формирование современной системы управления федеральным имуществом в Российской Федерации строилось на основе принципов и приоритетов, заложенных в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (далее - Концепция).

В настоящее время основными механизмами управления федеральной собственностью являются:

- организация системы учета и экономического анализа состояния федерального имущества;

- деятельность управляющих объектами федерального имущества (руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, акции

1 Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 200 «Вопросы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом»

2 Постановление Правительства РФ от 09.09.99 № 1024 «О Концепции реформирования управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2000 N 903). которых находятся в федеральной собственности, а также в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими («золотой акции»));

- проведение экономического мониторинга состояния имущества и осуществление контроля за деятельностью управляющих объектами федерального имущества.

Однако, как показывает практика, сложившиеся механизмы управления не позволяют с должной эффективностью решать задачи, стоящие перед государственным сектором экономики. В этой связи представляется целесообразным выделить особенности использования механизмов управления применительно к находящимся в федеральной собственности акциям открытых акционерных обществ, федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и федеральному недвижимому имуществу.