



САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

От 29.01.2003 г. № 6-198

г.Саратов

**Об утверждении Концепции
управления государственным иму-
ществом Саратовской области**

Саратовская областная Дума

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить Концепцию управления государственным имуществом Саратовской области (прилагается).

**Председатель Саратовской
областной Думы**

С.А.Шувалов

**Секретарь Саратовской
областной Думы**

В.В.Мальцев

Приложение к постановлению
Саратовской областной Думы
от 29.01.2003 г. № 6-198

**Концепция
управления государственным имуществом
Саратовской области**

1. Введение

Концепция управления государственным имуществом Саратовской области (далее - Концепция) определяет основные цели, задачи и принципы государственной политики Саратовской области как субъекта Российской Федерации в сфере управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием имущества Саратовской области, закрепленного за областными государственными унитарными предприятиями (далее - государственные предприятия) на праве хозяйственного ведения, областными государственными учреждениями (далее - учреждения) на праве оперативного управления, казны Саратовской области, а также имущественных прав Саратовской области, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях, за исключением государственного имущества области, вовлекаемого в соответствии с действующим законодательством в бюджетный процесс.

Не являются предметом рассмотрения Концепции недра, леса, иные объекты окружающей среды, объекты интеллектуальной собственности.

В сложившейся социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного управления, регулирования и контроля в государственном секторе экономики.

Учитывая небольшую долю государственных предприятий в общем объеме коммерческих организаций на территории области, не следует понимать усиление роли государственного влияния в регулировании экономики области как политику наращивания массы объектов государственной собственности.

В настоящей Концепции используются следующие понятия:

управляющие - это руководители предприятий, учреждений, представители государства в органах управления иных коммерческих организаций, доверительные управляющие государственным имуществом;

система управления государственным имуществом - создание условий и обязательный порядок определения способа достижения цели, то есть детальные планы конкретных мероприятий в отношении объекта управления, регламентация порядка принятия управленческих решений госу-

дарственными органами, порядок выбора управляющих, их мотивации, контроль за объектами управления и деятельностью управляющих, их отчетность, принятие управленческих решений по результатам контроля и отчетности, ответственность за результаты управления, постоянное поступление, обработка и анализ информации о состоянии дел управляющих и объектов управления;

объекты управления; областные предприятия и учреждения; пакеты акций (доли, паи), находящихся в государственной собственности области, в уставных капиталах хозяйственных обществ и государственной недвижимости; объекты незавершенного строительства; земельные участки, находящиеся в собственности Саратовской области (далее - областная недвижимость).

1.1. Цели и задачи управления государственным имуществом

Государственная политика области, основанная на настоящей Концепции, преследует следующие цели:

увеличение доходов бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;

оптимизация структуры собственности для обеспечения устойчивых предпосылок экономического роста;

осуществление деятельности, направленной на решение социальных задач, а также тех видов работ и услуг, которые не могут осуществлять по тем или иным причинам негосударственные организации;

вовлечение в 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, прекращение выполнения несвойственных им функций.

Для реализации обозначенных целей управления государственным сектором экономики органам исполнительной власти области необходимо решать следующие задачи:

полная инвентаризация объектов государственной собственности области, построение системы учета этих объектов, разграничение и оформление прав на них;

классификация объектов государственной собственности области по признакам, определяющим специфику управления;

оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;

обеспечение прав области как участника (акционера) в коммерческих и некоммерческих организациях;

обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;

получение дополнительных доходов в бюджет путем более эффективного использования имеющегося имущества.

Задачи реализации настоящей Концепции являются приоритетными для всех органов исполнительной власти области.

1.2. Выбор способа достижения цели

Применительно к каждому объекту управления (группе объектов) должна быть осознана и зафиксирована цель, которая преследуется и достижению которой служит объект.

В большинстве случаев, привлекая к процессу управления управляющих, область в силу многообразия объектов управления, их специфики, невозможности получения и оперативной обработки потока актуальной информации о состоянии каждого объекта управления, необходимой для принятия своевременных и адекватных управленческих решений, не может и не должна определять способы достижения цели, то есть детальные, экономически обоснованные планы конкретных мероприятий в отношении объекта управления.

Способ достижения цели должен быть предложен лицом, привлекаемым в качестве управляющего, в рамках определенной (как правило, конкурсной) процедуры представления и оценки таких предложений, рассмотрен и утвержден уполномоченным государственным органом.

Ответственность за осуществление утвержденного способа достижения государственных интересов области (цели государства) возлагается на управляющего и должна не только стимулировать его надлежащую деятельность, но и сводить к минимуму риски государства при недостижении запланированного качественного результата управления.

1.3. Построение системы управления

Важным принципом является использование в каждом случае управления государственным имуществом системы управления как неразрывного единства следующих элементов:

создание условий и обязательного порядка определения способа достижения цели;

регламентация порядка принятия управленческих решений государственными органами;

порядок выбора управляющих, мотивация управляющих;

отчетность органов государственной власти области и управляющих;

принятие управленческих решений по результатам мониторинга объектов управления;
ответственность за результаты управления;
поступление, обработка и анализ информации о состоянии дел управляющих и объектов управления.

1.4. Обеспечение эффективности и профессионализма управления

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 управляющих государственным имуществом.

Несмотря на то что непосредственное управление рядом объектов является несвойственной государству функцией, государство крайне заинтересовано в профессиональном управлении государственным имуществом. Привлечение лиц в качестве управляющих должно сопровождаться созданием системы их подготовки и аттестации.

Вышеуказанные принципы управления, а также подходы к их реализации конкретизируются настоящей Концепцией применительно к таким объектам управления, как:

- государственные предприятия и учреждения;
- пакеты акций, доли государственной собственности в уставных капиталах хозяйственных обществ и товариществ;
- недвижимость в следующей логической последовательности:
 1. Оценка состояния.
 2. Постановка целей и задач управления.
 3. Предлагаемый механизм управления.
 4. Контроль эффективности управления.

2. Управление государственными предприятиями и учреждениями

2.1. Оценка состояния

Порядок взаимодействия различных государственных органов между собой при осуществлении полномочий собственника имущества предприятий и учреждений определяется Законом Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области».

Комитет по управлению имуществом Саратовской области (далее - Комитет):

создает, реорганизует и ликвидирует в установленном законодательством порядке государственные предприятия, выступает учредителем (соучредителем) хозяйственных обществ и товариществ;

согласовывает учредительные документы предприятий и учреждений и согласовывает заключение, изменение и расторжение контрактов с их руководителями;

закрепляет за предприятиями и учреждениями имущество, относящееся к областной собственности, на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления и согласовывает вопросы распоряжения этим имуществом;

осуществляет контроль за сохранением и надлежащим использованием государственного имущества и принимает решения о дальнейшем использовании областного имущества;

осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации и Саратовской области полномочия продавца государственного имущества области;

выполняет другие функции.

Областные отраслевые органы исполнительной власти (далее - отраслевые органы):

вносят в установленном порядке предложения о создании, реорганизации, приватизации и ликвидации государственных предприятий и учреждений;

утверждают учредительные документы предприятий и учреждений;

назначают и освобождают от должности руководителей предприятий и учреждений;

обеспечивают организацию повышения квалификации руководящего состава предприятий;

обеспечивают организацию и проведение аттестации руководителей предприятий;

выполняют другие функции.

Предусмотренные гражданским законодательством организационно-правовая форма государственного унитарного предприятия и институт хозяйственного ведения имеют ряд отрицательных свойств.

Юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию, распоряжению имуществом собственника. Реально эти полномочия осуществляются единоличным органом управления предприятия - его руководителем, взаимоотношения которого с собственником находятся в сфере действия законодательства о труде. Круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен исчерпывающим образом. Вмешательство государственных органов в деятельность соответствующих предприятий (их руководителей) вне установленного круга полномочий является неправомерным.

В частности, руководители государственных предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли. Они не связаны необходимостью согласования своих решений с собственником имущества (за исключением вопросов распоряжения недвижимым имуществом).

Полномочия собственника, предусмотренные действующим законодательством в отношении предприятий, созданных на базе имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения, не дают ему возможности изымать неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

На практике широкие полномочия руководителей предприятий приводят к заключению сделок, в которых имеется заинтересованность руководства предприятия, что приводит к искусственному завышению себестоимости продукции. Имеют место случаи перевода части финансовых потоков предприятий в фирмы-спутники, создаваемые с целью изменения направления финансовых потоков.

Ряд областных предприятий, созданных до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации, функционирует в организационно-правовой форме, не предусмотренной действующим законодательством.

Учреждения создаются для осуществления функций некоммерческого характера.

Их финансирование полностью или частично производится из средств областного бюджета Саратовской области.

Регламентированная правовыми актами система контроля за осуществлением учреждениями хозяйственных операций в настоящее время отсутствует. В то же время собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждений. Учреждения же имеют возможность осуществлять финансирование своей деятельности за счет привлечения кредитных ресурсов без согласования с собственником. Последствия этого могут привести к нанесению прямого ущерба областному бюджету. Кроме того, на практике нередки случаи нецелевого использования выделенного учреждениям имущества, часть его используется в коммерческих целях (в том числе путем передачи в аренду). При этом доходы от использования областного имущества не перечисляются и не учитываются в областном бюджете.

Отраслевые органы исполнительной власти области, имеющие подведомственные учреждения, не способствуют организации учета закрепленного за ними областного имущества. Мероприятия по повышению эффективности использования зданий и сооружений ими не проводятся.

Основные выводы:

деятельность многих организаций, созданных в форме государственных унитарных предприятий, не соответствует целям и задачам, для осуществления которых они созданы;

существующая система управления государственными предприятиями и учреждениями нуждается в реформировании;

низкая эффективность деятельности государственных предприятий приводит к недополучению доходов в бюджет;

имеющееся количество государственных предприятий и учреждений не соответствует возможностям области по управлению ими и контролю за их деятельностью.

2.2. Цели и задачи управления государственными предприятиями и учреждениями

Цели и задачи управления государственными предприятиями и учреждениями заключаются в:

оптимизации количества государственных предприятий и учреждений;
повышении эффективности деятельности государственных предприятий и учреждений, а также эффективности использования закрепленного за ними имущества;

ужесточении контроля за деятельностью государственных предприятий;
погашении имеющейся у государственных предприятий и учреждений кредиторской задолженности, прежде всего по налогам, обязательным платежам и заработной плате и, как следствие, увеличении поступлений в бюджет от использования областного имущества, закрепленного за ними;

изъятии неиспользуемого предприятиями и учреждениями имущества и включении его в гражданский оборот;

снижении расходов бюджета на содержание государственных предприятий и учреждений.

2.3. Механизм управления

Достижение поставленных целей, решение задач управления государственными предприятиями и учреждениями связано как с построением системы взаимоотношений с их руководителями, стимулирующей эффективную деятельность последних в интересах собственника, так и с непосредственным управлением государственным имуществом органами государственной власти области путем принятия решений о создании, реорганизации, ликвидации юридических лиц, об определении предмета и целей их деятельности, соответствующих целям и интересам области, осуществлении контроля за сохранностью и использованием по назначению, изъятию имущества, иных решений в соответствии с полномочиями собственника, определенными законодательством.

Реализация системы управления предполагает:

а) определение круга и количества государственных предприятий, необходимых для выполнения государственных функций. Для оптимизации количества государственных предприятий необходимо провести оценку содержания деятельности всех государственных предприятий, исходя из того, что цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы.

В случае принятия решения о несоответствии деятельности государственных предприятий и учреждений определенным задачам осуществляется:

преобразование государственных предприятий в акционерные общества, приватизация соответствующего государственного имущества иным способом;

реструктуризация государственных предприятий, включая при необходимости реализацию интеграционных процессов;

передача государственных предприятий и учреждений в муниципальную собственность;

ликвидация государственных предприятий и учреждений;

б) определение целей области применительно к каждому государственному предприятию и учреждению, которое состоит в:

установлении обязательных требований к представлению руководителями государственных предприятий и учреждений в отраслевые органы исполнительной власти области сведений о текущем и перспективном планировании финансово-экономических, хозяйственных и иных результатов деятельности;

утверждении органом исполнительной власти области цели деятельности предприятия (учреждения), программы (плана, бизнес-плана) его деятельности, конкретизирующей способ достижения цели. Невыполнение такой программы (плана, бизнес-плана) является основанием для привлечения к ответственности руководителя;

в) назначение руководителей только на конкурсной основе;

г) ужесточение контроля за деятельностью государственных предприятий и учреждений и их руководителей, для чего:

осуществлять учет уставов государственных предприятий и учреждений, а также контрактов с руководителями предприятий в рамках ведения реестра областного имущества;

провести проверки учредительных документов государственных предприятий и привести их в соответствие с примерным уставом;

привести организационно-правовую форму государственных предприятий и учреждений и контракты с руководителями государственных предприятий в соответствие с действующим законодательством;

создать и поддерживать единую информационную систему, содержащую сведения о деятельности и финансово-экономическом состоянии государственных предприятий и учреждений;

отраслевым органам исполнительной власти области устанавливать по согласованию с министерством экономического развития и торговли области основные экономические и иные качественные показатели работы государственных предприятий и учреждений, в соответствии с которыми оценивается эффективность их деятельности;

отраслевым органам исполнительной власти давать предложения по размерам прибыли государственных предприятий, подлежащей перечислению в областной бюджет в виде дохода собственника от использования имущества.

2.4. Контроль эффективности управления государственными предприятиями и учреждениями

Реализация предложенных мероприятий должна привести к следующим результатам:

поступлению дополнительных доходов в областной бюджет от коммерческого использования имущества, высвобождаемого в результате реорганизации государственных предприятий и учреждений, а также вследствие получения части прибыли государственных предприятий;

сокращению количества государственных предприятий и учреждений, снижению расходов областного бюджета на их содержание, снижению издержек производства, улучшению финансово-экономических результатов деятельности оставшихся государственных предприятий и учреждений;

сокращению объемов дотаций убыточным и нерентабельным производствам.

3. Управление государственными пакетами акций (долями, паями) в уставных капиталах хозяйственных обществ и товариществ

3.1. Оценка состояния

В соответствии с действующими нормативными актами в процессе управления акциями, находящимися в областной собственности, а также осуществления прав участника в хозяйственных обществах и товариществах принимают участие Правительство области, Комитет, отраслевые органы исполнительной власти области.

Правительство области принимает решения о приватизации пакетов акций, о закреплении акций открытых акционерных обществ в областной собственности, об использовании в отношении открытых акционерных

обществ специального права («золотой акции»), дает разрешение на передачу в залог, доверительное управление, уставные капиталы хозяйственных обществ и иное распоряжение акциями, находящимися в областной собственности.

Комитет от имени Правительства области осуществляет права акционера (участника) хозяйственных обществ, дает письменные директивы представителям области по вопросам голосования повестки дня общих годовых (внеочередных) собраний акционеров, организует учет пакетов акций и ведение соответствующего реестра.

Одновременно Комитет осуществляет полномочия продавца пакетов акций, проводит аукционы (конкурсы) по продаже акций, ведет учет обязательств покупателей, определенных договорами купли-продажи.

Отраслевые органы исполнительной власти области представляют в комитет по управлению имуществом области кандидатуры для назначения представителей Саратовской области в органы управления акционерных обществ, акции которых находятся в областной собственности, а также предложения по голосованию представителей Саратовской области по вопросам повестки дня заседаний органов управления акционерных обществ.

Область управляет принадлежащими ей акциями путем представления своих интересов в органах управления акционерных обществ (общее собрание акционеров, совет директоров (наблюдательный совет) через своих представителей, назначаемых Комитетом по согласованию с отраслевыми органами исполнительной власти области. В основном это работники отраслевых министерств и ведомств. Практически все представители области являются государственными служащими.

Существующую в настоящее время практику управления пакетами акций посредством представителей государства из числа государственных служащих нельзя назвать эффективной. Порядок назначения государственных служащих представителями не предусматривает действенных механизмов оценки их профессиональных качеств, квалификации и подготовки с учетом специфики конкретного объекта управления.

В рамках существующей системы управления пакетами акций отсутствует обязательная практика постановки конкретных задач перед представителями государства, которые они должны решать, и не обозначаются интересы области, которые они обязаны представлять и защищать.

Это в конечном итоге приводит к отсутствию оснований для привлечения к ответственности представителей за неэффективность управления.

В немалой степени неэффективность деятельности представителей государства обусловлена тем, что государственные служащие никак не поощряются за свою работу в акционерных обществах, имеет место их частая сменяемость.

Отсутствует практика разработки и утверждения предложений представителей государства о способах достижения ими целей государства в акционерных обществах.

3.2. Цели и задачи управления акциями (долями, паями)

Целями и задачами управления акциями (долями, паями) являются: обеспечение выполнения акционерными обществами в интересах области необходимых функций - выпуск товаров и оказание услуг, социальных программ;

стимулирование развития производства, улучшение общих финансово-экономических показателей деятельности акционерных обществ, привлечение инвестиций на развитие производства и выполнение социальных программ;

обеспечение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет, недопущение задолженности по заработной плате.

3.3. Механизм управления

Во многом принципы и подходы к управлению пакетами акций (долями, паями) аналогичны механизму, изложенному в настоящей Концепции применительно к государственным предприятиям и учреждениям. Построение системы взаимоотношений с управляющими должно дополняться системой непосредственного управления, заключающейся в принятии решений о распоряжении пакетами акций и имущественными правами, об участии (неучастии) области в хозяйственных обществах и товариществах.

Применительно к каждому случаю участия области в хозяйственных обществах и товариществах должна быть осознана и зафиксирована цель такого участия, которой руководствуются лица, привлекаемые в качестве управляющих. Предложения о способе достижения цели представляются лицами, привлекаемыми в качестве управляющих, и оцениваются в порядке конкурсного отбора.

В целях развития системы взаимоотношений с управляющими необходимо привлекать в качестве доверительных управляющих юридические лица, которые имеют в штате аттестованных специалистов, опыт соответствующей деятельности, безупречную деловую репутацию.

Назначение государственных служащих представителями области производится при наличии обоснования такого назначения (экономия ресурсов по управлению, в целях безопасности и т.д.).

Необходимо создание системы отбора, подготовки и оценки лиц для назначения их в качестве представителей государства в органах управления акционерных обществ. Для этих целей целесообразно организовать подготовку кадров, используя опыт подготовки конкурсных управляющих для

предприятий, в отношении которых применяются процедуры финансового оздоровления. Представители государства отбираются из числа лиц, прошедших специальную подготовку, в порядке конкурсного отбора.

Вознаграждение представителю государства и возмещение других затрат на управление акциями должно ставиться в зависимость от достижения определенных финансовых результатов акционерных обществ и должно производиться за счет их прибыли.

Осуществление следующих мероприятий предполагает повышение эффективности управления акциями (долями, паями), находящимися в собственности области:

а) классификация хозяйственных обществ и товариществ по количественным и качественным показателям с целью определения основных групп находящихся в государственной собственности области акций, по отношению к которым необходимо применять различные механизмы управления.

Направления классификации:

1. В зависимости от степени ликвидности:

акции, которые могут быть реализованы с быстрым значительным поступлением средств в областной бюджет;

акции, продажа которых не принесет значительных поступлений в областной бюджет;

акции, реализация которых в порядке, предусмотренном действующим законодательством, экономически нецелесообразна.

2. В зависимости от отраслевой принадлежности.

3. В зависимости от целей, которые преследует область в деятельности хозяйственных обществ и товариществ:

стратегическое значение для обеспечения определенных государственных задач;

социальные программы;

естественные монополии;

реализация перспективных проектов.

4. В зависимости от финансового состояния хозяйственных обществ и товариществ:

стабильное финансовое состояние;

есть риск банкротства;

возбуждено дело о банкротстве;

б) осуществление государственных функций:

назначение представителями государства лиц, являющихся государственными служащими государственной службы области;

координация работы отраслевых органов исполнительной власти в процессе управления пакетами акций Комитетом;

приобретение акций для усиления государственного участия области, если это необходимо, с учетом интересов производителя, потребителя, собственника и интересов области;

установление механизма сохранения пакета акций (доли участия) при осуществлении дополнительных эмиссий;

замена закрепленного в государственной собственности пакета акций на специальное право;

пересмотр уставов хозяйственных обществ с позиций обеспечения государственных интересов области;

в) увеличение неналоговых доходов:

купля-продажа акций для целей формирования пакетов акций, которые могут быть проданы наиболее эффективно с точки зрения дополнительных доходов бюджета;

приватизация пакетов акций с осуществлением предпродажной подготовки и санации акционерных обществ перед продажей;

г) привлечение инвестиций в реальный сектор экономики и поддержка отечественных товаропроизводителей:

использование пакетов акций, находящихся в государственной собственности области, в качестве обеспечения инвестиций или кредитов, направляемых на реализацию целевых проектов;

использование пакетов акций для привлечения инвестиций в вертикально интегрированные структуры (в качестве обеспечения выступают акции, внесенные в уставный капитал интегрированной структуры);

привлечение эффективного собственника, приобретающего пакет акций в процессе приватизации под условия инвестирования в предприятие;

повышение инвестиционной привлекательности предприятий за счет сокращения доли участия государства в уставном капитале.

3.4. Контроль эффективности управления акциями (долями, паями), находящимися в государственной собственности области

Осуществление контроля за эффективностью управления связано с оценкой:

достижения целей управления;

динамики увеличения доходов от управления находящимися в собственности области акциями (долями, паями);

сокращения количества закрепленных в собственности области пакетов акций;

функционирования механизма учета и контроля организаций, в которых Саратовская область участвует, а также отчетности и контроля управляющих;

результатов сокращения числа мелких неликвидных пакетов, находящихся в собственности области.

4. Управление областной недвижимостью

4.1. Оценка состояния

На протяжении ряда лет наблюдается устойчивая тенденция повышения доходности от сдачи в аренду объектов недвижимости.

Вместе с тем в существующей системе управления объектами нежилого фонда имеется ряд нерешенных проблем:

слабо реализуются многовариантный и индивидуальный подходы к использованию недвижимости;

распоряжение высвобождаемым военным имуществом является исключительной компетенцией федеральных органов, что не дает возможности на местах принимать оперативные решения и, как правило, приводит к невозможности его сохранности;

большое количество объектов незавершенного строительства не вовлечены в хозяйственный оборот и утрачивают инвестиционную привлекательность;

не определены порядок использования и источники финансирования расходов по содержанию объектов недвижимости, не имеющих спроса, и объектов, которые не могут быть реализованы в силу их низкой ликвидности (например, объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения);

содержание на балансе государственных организаций объектов жилищного фонда вызывает дополнительные расходы областного бюджета.

С начала 2002 года важным направлением деятельности Комитета стало управление земельными ресурсами.

В соответствии с действующим земельным законодательством управление и распоряжение земельными участками осуществляется органами местного самоуправления. Появляется двойственность и неопределенность в управлении имуществом комплексными объектами: зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в государственной собственности области, распоряжаются органы исполнительной власти области, тогда как земельными участками, предоставленными предприятиям, - органы местного самоуправления.

Формами платы за пользование землей являются земельный налог и арендная плата. Ставки земельного налога определяются Законом Российской Федерации «О плате за землю». Ставки арендной платы определяются на территории каждого муниципального образования органами местного самоуправления в произвольном порядке. Таким образом, область не может влиять на установление платы за землю, предоставленную областными предприятиями.

Арендная плата за земли распределяется по бюджетам всех уровней в соответствии с действующим бюджетным законодательством. Процент отчислений в каждый из бюджетов устанавливается на каждый год

федеральным законом о бюджете. Таким образом, невозможно предсказать сумму поступлений в областной бюджет от использования арендованных земель.

В связи с отсутствием координации различных ведомств в области использования земель невозможно реализовывать органам исполнительной власти области многие функции по управлению и распоряжению земельными участками, в чьем ведении они находятся. В частности, это приводит к образованию задолженности по арендной плате за землю и, соответственно, недополучению средств областным бюджетом.

4.2. Цели и задачи управления

Совершенствование системы управления недвижимостью должно обеспечить достижение следующих целей:

- максимально возможное повышение доходности объектов государственной недвижимости;

- наиболее эффективное использование объектов недвижимости, содержание их в надлежащем техническом состоянии;

- стимулирование за счет недвижимости развития реального сектора экономики, упрощение доступа предпринимателей к объектам недвижимости;

- вовлечение в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства;

- установление принципа единого объекта недвижимости (земельный участок и расположенные на нем здания, строения, сооружения);

- учет данных о земельном участке и объектах недвижимости, расположенных на этом земельном участке (кадастровые данные, данные технического учета, сведения о зарегистрированных правах, а также данные других государственных реестров и кадастров, например, градостроительного).

Для достижения указанных целей необходимо:

- провести разграничение государственной собственности на землю;

- создать единую информационную систему с налаженной инфраструктурой обмена информацией и единой спецификацией данных;

- четко разграничить и скоординировать полномочия всех государственных органов власти, участвующих в процессе управления недвижимостью;

- систематически осуществлять проверку эффективности использования объектов недвижимости государственными предприятиями и учреждениями, изымать неэффективно используемое либо излишнее имущество;

- осуществлять систематическую корректировку размера арендной платы за пользование объектами недвижимости с учетом инфляционных процессов и сложившегося рыночного уровня арендной платы;

- обеспечить жесткий контроль за полнотой и своевременностью перечисления арендной платы в соответствующий бюджет;

использовать все возможные меры влияния на арендаторов по своевременному расчету за аренду государственного имущества, в том числе расторжение договоров аренды и взыскание задолженности в судебном порядке.

4.3. Механизм управления

Достижение указанных целей возможно при сосредоточении функций распоряжения объектами недвижимости в Комитете.

Основным объектом управления становится отдельный объект недвижимости, состоящий из земельного участка (или его доли) и всех прочно связанных с ним зданий, сооружений (или их частей).

Первым шагом в такой системе управления должна стать сплошная инвентаризация, результатом которой будет реестр объектов недвижимости, содержащий информацию, позволяющую провести рыночную оценку объектов недвижимости.

Одновременно с наполнением реестра областной собственности необходимо зарегистрировать права на проинвентаризированные и оцененные объекты недвижимости.

Поскольку государство при использовании своей недвижимости участвует в гражданском обороте наравне с другими его участниками, а не как властный субъект, то для эффективного управления недвижимостью необходимо использовать механизм возмещения расходов на управление недвижимостью (в том числе на инвентаризацию, оценку, регистрацию прав собственности), аналогичный гражданско-правовому.

Следующим шагом в системе управления недвижимостью должна стать выработка единых правил и процедур принятия решений по распоряжению объектами недвижимости. Они должны включать в себя в обязательном порядке следующие принципы:

безусловный приоритет возмездного вида пользования, с определением исключительных случаев предоставления недвижимости на безвозмездной основе;

высокодоходная недвижимость должна в основном использоваться в коммерческих целях;

сближение рыночных ставок арендной платы и ставок за аренду областного имущества;

максимальное сокращение льгот при использовании объектов недвижимости;

максимальное упрощение процедуры оформления прав пользования объектами недвижимого имущества;

объекты незавершенного строительства, требующие реконструкции, должны предоставляться на инвестиционных условиях, исходя из их рыночной стоимости. Объекты, имеющие отрицательную рыночную

стоимость, должны предоставляться инвесторам безвозмездно либо под соответствующий государственным интересам инвестиционный проект.

4.4. Контроль эффективности управления

Организация текущего контроля за достижением указанных в Концепции целей и действенности принимаемых для этого мер может осуществляться по следующим параметрам:

полнота реестра объектов недвижимого имущества, его актуализация;

увеличение в доходной части областного бюджета имущественной составляющей;

своевременная разработка новой и совершенствование существующей нормативно-правовой базы (земельное законодательство отстает в темпах развития от иных отраслей, регулирующих оборот недвижимости, что приводит к нестыковке режимов правового использования земельных участков и расположенных на них зданий и сооружений при объективной связанности их в единый объект недвижимости).

5. Приватизация государственного имущества

5.1. Оценка состояния

Несмотря на то что на территории области большая часть государственного имущества в результате массовой приватизации была разгосударствлена, цели, ради которых это делалось, не были достигнуты, и вопрос о приватизации государственной собственности остается на повестке дня. Это вызывается необходимостью сокращения расходов областного бюджета на функционирование предприятий и народно-хозяйственного комплекса области в целом, вовлечения в гражданский оборот максимального числа объектов государственной собственности, привлечения инвестиций в экономику за счет инвесторов, готовых взять на себя обязательства по реализации на долгосрочной основе инвестиционных и социальных программ, расширению производства, созданию новых рабочих мест.

Решение о целесообразности проведения приватизации вырабатывается Комитетом совместно с соответствующими отраслевыми органами исполнительной власти области в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством области.

Концепция включает в себя систему взаимосвязанных целей, задач, принципов и мер в области приватизации областной собственности, направленных на создание благоприятной экономической среды и повышение эффективности работы отечественных производителей товаров и услуг.

5.2. Цели, задачи и принципы приватизации

Целью политики области при приватизации областного имущества в соответствии с настоящей Концепцией является проведение процесса приватизации, результатом которого должно стать кардинальное повышение эффективности функционирования предприятий и народнохозяйственного комплекса области в целом.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

создание благоприятной экономической среды для развития бизнеса, прежде всего в реальном секторе экономики;

оптимизация структуры государственной собственности области, включая структуру участия области в хозяйственных товариществах и обществах;

уменьшение расходов областного бюджета на управление государственным имуществом области;

привлечение инвестиций в реальный сектор экономики области, прежде всего за счет инвесторов, заинтересованных в долгосрочном развитии предприятий, готовых брать на себя обязательства по реализации инвестиционных и (или) социальных условий и безусловно выполнять их;

создание слоя эффективных собственников, ориентированных на долгосрочное развитие предприятий, насыщение рынка собственной продукцией и расширение производства, создание новых рабочих мест;

обеспечение контроля за выполнением взятых на себя обязательств лицами, ставшими собственниками приватизируемого имущества;

усиление социальной направленности приватизации государственного имущества области.

Настоящая Концепция основывается на следующих основных принципах проведения приватизации:

решение о целесообразности проведения приватизации вырабатывается Комитетом с позиций народно-хозяйственной эффективности совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами области. Окончательное решение о приватизации по каждому предприятию должно приниматься Комитетом при одобрении областной Думы. В необходимых случаях Правительство области должно сохранять свое участие в управлении предприятиями путем закрепления пакета акций либо использования специального права;

при определении способа приватизации каждого объекта государственной собственности области должны учитываться отраслевые особенности и их социально-экономическое значение для области.

5.3. Механизм реализации областной политики приватизации

Основными мерами, призванными обеспечить достижение цели областной политики в области приватизации и решение перечисленных задач, должны стать:

1. Дифференцированный подход к приватизации государственных предприятий в зависимости от их ликвидности.

Высоколиквидные государственные предприятия приватизируются исходя из необходимости соблюдения баланса привлечения инвестиций на развитие предприятий и наибольшего увеличения поступлений в областной бюджет от их продажи с учетом реальной ценовой оценки предприятий.

Приватизация низколиквидных государственных предприятий осуществляется в основном путем привлечения эффективных собственников, подтвердивших свою готовность и умение осуществлять реальные инвестиции и в полном объеме выполнять инвестиционные и социальные обязательства перед предприятием и государством (сохранение или дополнительное создание рабочих мест, решение экологических задач и др.).

2. Расширение инструментария приватизации:

купля-продажа акций в целях оптимизации участия области в хозяйственных товариществах и обществах;

продажа областного государственного имущества по результатам прямых переговоров с инвесторами, в том числе в случае признания аукциона (конкурса) несостоявшимся. Цена этого имущества при проведении прямой продажи должна быть определена исходя из рыночной стоимости, определенной независимым оценщиком;

продажа областного государственного имущества с рассрочкой под гарантии банков.

3. Принятие приватизационных решений на основе тщательного анализа представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятий и заключения приватизационных договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства.

4. Ориентация на интересы потенциальных инвесторов при безусловном непротиворечии этих интересов интересам области.

Методы реализации политики области в сфере приватизации имеют свою специфику в зависимости от вида государственного имущества области.

В отношении государственных предприятий необходимо:

определить их оптимальное количество, осуществить преобразование в акционерные общества, за исключением случаев, когда задачи, решаемые государственным предприятием, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных организационно-правовых форм;

провести в сжатые сроки приватизацию объектов незавершенного строительства, зданий и сооружений, не используемых для государственных нужд.

При принятии приватизационных решений необходимо учитывать сроки и способы приватизации, соотношение между инвестиционной и бюджетной составляющими, пополнение областного бюджета и перспективное развитие приватизируемого предприятия.

В отношении пакетов акций, находящихся в государственной собственности области, необходимо:

проводить приватизацию высоколиквидных пакетов акций с ориентацией на поступление средств в областной бюджет;

приватизацию низколиквидных пакетов акций осуществлять путем их продажи по минимальной цене при условии принятия новым собственником инвестиционных и (или) социальных обязательств;

при приватизации акций способами, предусматривающими инвестиционные вложения, ориентироваться на предприятия, дающие быструю отдачу. Планируемые к реализации инвестиционные программы должны быть сжаты по времени до технологически приемлемого уровня.

В отношении земли и объектов недвижимости необходимо:

осуществить законодательное урегулирование вопросов создания единых имущественных комплексов, состоящих из земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений и элементов производственной инфраструктуры;

обеспечить организационные условия для приватизации объектов недвижимости, включая предприятия вместе с земельными участками, а также возможность внесения земельных участков в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ при приватизации.

5.4. Контроль за ходом проведения приватизации

Целью государственного контроля за ходом проведения приватизации является уменьшение рисков в отношении использования государственного имущества, безусловная реализация новыми собственниками инвестиционных и социальных обязательств, гарантированное получение средств от приватизации в планируемых объемах и в установленные сроки.

Предусматривается государственный контроль на следующих этапах: подготовка государственного имущества к приватизации; непосредственная реализация приватизационных процедур; выполнение новым собственником взятых на себя обязательств.

Контроль на этапе подготовки государственного имущества к приватизации должен включать в себя:

контроль за целесообразностью выбора тех или иных объектов государственной собственности в качестве объектов приватизации;

контроль конкурсной процедуры выбора финансовых консультантов и оценщиков государственного имущества.

Контроль на этапе непосредственной реализации приватизационных процедур должен предусматривать:

анализ претендентов на право участия в аукционах и коммерческих конкурсах по продаже государственного имущества;

анализ бизнес-планов по выполнению инвестиционных или социальных обязательств, принимаемых новыми собственниками по условиям коммерческих конкурсов.

Контроль на этапе выполнения новым собственником взятых на себя обязательств должен включать в себя:

контроль за своевременным и полным исполнением новыми собственниками принятых на себя инвестиционных или социальных обязательств, внедрение процедур, уменьшающих риски неисполнения таких обязательств (от штрафных санкций до возвращения объектов в собственность государства);

контроль за целевым использованием приватизированных объектов, условиями приватизации которых предусматривались определенные ограничения (объекты социального назначения, памятники истории и культуры и др.);

контроль и блокирование действий акционерных обществ с долей участия государства, направленных на снижение размеров государственных пакетов акций.

6. Заключение

Значение Концепции не сводится лишь к упорядочению осуществления Саратовской областью полномочий собственника областного имущества или субъекта имущественных прав, повышению эффективности использования имущества, увеличению доходов и оптимизации расходов государства в государственном секторе экономики.

Последовательная, планомерная и системная реализация настоящей Концепции является реальной предпосылкой качественного улучшения инвестиционного климата в области, осуществления важнейшей функции государства - развивающей и стимулирующей - в отношении экономики Саратовской области.

Полная инвентаризация государственного имущества в области, вовлечение его в гражданский оборот позволят сформировать баланс имущества Саратовской области. Классификация государственного имущества, осуществление мероприятий по его ликвидности позволят эффективно использовать указанное имущество в качестве обеспечения при привлечении инвестиционных ресурсов.

Переход от массовой приватизации к использованию индивидуально-го подхода при принятии решений о приватизации государственного имущества повысит его оборотоспособность, позволит области стать полноправным субъектом экономических отношений и оптимизировать структуру принадлежащих ей активов.

Осуществление всего комплекса мероприятий, предусмотренных Концепцией, должно сопровождаться совершенствованием механизма образования и использования бюджета развития области.

В качестве источников финансирования мероприятий Концепции могут быть привлечены:

средства областного бюджета;

средства инвесторов при реализации государственного имущества, в том числе пакетов акций, на коммерческих конкурсах с инвестиционными и социальными условиями;

средства пользователей (арендаторов) государственного имущества, осуществляющих в соответствии с договорами аренды капитальный ремонт, реконструкцию объектов государственной собственности области;

другие предусмотренные законодательством Российской Федерации и Саратовской области доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности области.

Основными направлениями расходования указанных бюджетных средств являются:

проведение инвентаризации государственного имущества области;

оплата услуг по регистрации прав собственности области;

оплата услуг независимых экспертов, оценщиков, аудиторов, привлекаемых для определения реальной рыночной стоимости государственного имущества области;

содержание и охрана временно не закрепленного за предприятиями, учреждениями государственного имущества области;

проведение капитального ремонта нежилых помещений;

проведение других работ по управлению и распоряжению государственным имуществом области.

Следующим необходимым шагом в использовании потенциала Концепции должно стать совершенствование оценки и отбора инвестиционных проектов (программ), которые финансируются за счет средств бюджета развития области или под реализацию которых предоставляются государственные гарантии.

Конкретные цифры получаемых доходов от использования государственного имущества и расходы по его содержанию ежегодно утверждаются в областном бюджете.

Реализация настоящей Концепции, проводимая под систематическим контролем органов государственной власти области, позволит не только упорядочить процесс осуществления областью своих полномочий

собственника государственного имущества, но и добиться достижения намеченных целей по повышению эффективности использования государственного имущества, увеличению доходов и оптимизации расходов областного бюджета вследствие обеспечения условий для стабильного функционирования объектов государственного сектора экономики области.

Приложение к Концепции
управления государственным
имуществом Саратовской области

**План подготовки
правовых актов по вопросам реализации
Концепции управления государственным имуществом
Саратовской области в 2002-2003 годах**

№ п/п	Наименование проекта правового акта	Ответственный за реализацию	Срок вы- полнения
1	2	3	4
1	О согласовании перечней земельных участков при разграничении государственной собственности на землю	комитет по управлению имуществом области	IV квартал 2002 года
2	О согласовании перечня имущества федеральной собственности, передаваемого в собственность области	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	по мере необходимости
3	Об утверждении перечня имущества федеральной собственности, передаваемого в собственность области	комитет по управлению имуществом области	по мере необходимости
4	О приватизации государственного имущества области	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	IV квартал 2002 года
5	Прогнозный план (программа) приватизации государственной собственности области	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	IV квартал 2002 года
6	О размерах и видах затрат на организацию и проведение приватизации имущества области	комитет по управлению имуществом области, министерство финансов области	IV квартал 2002 года
7	Об определении средства массовой информации для публикации информационных сообщений о продаже имущества области	комитет по управлению имуществом области, министерство информации и печати области	IV квартал 2002 года

8	Об утверждении перечня объектов государственной собственности Саратовской области (реестра юридических лиц)	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	IV квартал 2002 года
9	О создании реестра экономической эффективности деятельности областных государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли, паи) которых находятся в областной собственности	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	I квартал 2003 года
10	О мерах по повышению эффективности использования государственного имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за областными государственными унитарными предприятиями	комитет по управлению имуществом области, отраслевые органы исполнительной власти области	I квартал 2003 года