

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.В. Зеленцов

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ РЕГИОНА
(НА МАТЕРИАЛАХ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Томск
2013

УДК 65.9(2)26-2

ББК 658.115

3487

Зеленцов А.В.

3487 Совершенствование управления государственной собственностью региона (на материалах Томской области). – Томск : Томский государственный университет, 2013. – 180 с.

ISBN 978-5-9462-1402-5

В монографии рассмотрены основные методы и процедуры, особенности и противоречия управления государственной собственностью. Проанализирован опыт управления государственной собственностью Германии и Китая на предмет его применения в современных российских условиях. Исследован региональный аспект управления государственной собственностью на материалах Томской области.

Теоретические новации и практические предложения в области применения отдельных социально-экономических и политических подходов к управлению, приведенные в монографии, могут быть учтены при разработке программ и построении организационных структур управления государственной собственностью в регионах РФ.

Для государственных и муниципальных служащих, а также студентов, аспирантов, научных работников, занимающихся вопросами управления государственной собственностью регионов.

УДК 65.9(2)26-2

ББК 658.115

Рецензенты:

Д.М. Хлопцов – доктор экономических наук, профессор;
Т.Ю. Овсянникова – доктор экономических наук, профессор

ISBN 978-5-9462-1402-5

© Томский государственный университет, 2013

© Зеленцов А.В., 2013

ВВЕДЕНИЕ

Государственная собственность служит материальной основой выполнения государством своих социально-политических функций, является мощным экономическим инструментом для корректировки действий рыночных структур, поэтому механизм управления государственной собственностью всегда занимал особое место в системе государственного управления.

Несмотря на то что в России вопросы эффективного и результативного управления государственной собственностью начали рассматривать относительно недавно, что обусловлено отказом от господствующей в советское время административно-командной системы, в научном сообществе проблематика такого управления рассматривается не одно десятилетие. По нашему мнению, все многообразие теорий управления, которые в той или иной степени можно отнести к данной проблеме, можно рассмотреть в рамках двух аспектов: совершенствования организационно-функциональной структуры и качественного изменения отношений управления государственным имуществом.

Большое влияние на реализацию первого аспекта оказали классическая (традиционная) и административно-функциональная школы управления, представителями которых являются Г. Форд, А. Файоль, Л. Гьюлик и Л. Урвик, М. Вебер, Дж. Муни, А. Рейли.

Г. Форд говорил о состоятельности рынка и отрицал необходимость прямого государственного вмешательства в экономику, считая, что государственная «благотворительность» станет ненужной в тот миг, когда неспособные к содержанию самих себя будут извлечены из класса «не производящих» и включены в класс производящих... в хорошо организованной промышленности всегда найдется место для калек, хромых и слепых»¹. По его мнению, все социальные денежные потоки государства необходимо перевести в частную промышленность, что способствовало бы производству большего количества более дешевых товаров, а также сняло бы с общества тяжесть налогов и подняло общественное благосостояние². Подобных мнений придерживались российские реформаторы в

¹ Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. Сегодня и завтра (Воспоминания. Мемуары). М., 2005. С. 182.

² Там же. С. 191, 192.

начале 1990-х гг. Однако подобные мнения несостоятельны в периоды кризисов и при оказании убыточных социальных услуг.

Широкое приращение в отношении государственной собственности получили элементы управления классика менеджмента А. Файоля, в том числе функция администрирования, под которой он понимал управление, включающее в себя такие элементы, как предвидение, организация, распорядительство, координирование и контроль³. Эти элементы заложили основы структурного функционального подхода и дали жизнь делегированию полномочий, которые являются базой управления государственной собственностью.

Большой вклад в исследование принципов организации внес немецкий социолог М. Вебер, разработавший «идеальный тип» административной организации, обозначенный им термином «бюрократия», который в общих чертах аналогичен элементам управления А. Файоля и представляет собой социологическую концепцию рационализации коллективной деятельности⁴. По мнению М. Вебера, иерархия, власть и бюрократия составляют основу любых социальных организаций. Идеальная бюрократия М. Вебера – это выборочная реконструкция реального мира, открывающая новые возможности организации труда. Она не существует в реальности и представляет собой своеобразную форму рациональности, основанную на четком определении задач и обязанностей каждого из звеньев организации; иерархии построения; системе абстрактных правил, определяющих ответственность каждого члена организации и формы координации их индивидуальной деятельности; формалистической безличности управления; соответствии технической квалификации занимаемой должности и ограждении служащих от произвольного увольнения⁵.

Идеи М. Вебера относительно рационализации управления и нормирования применяются в рамках административной реформы в части разработки региональными органами власти должностных регламентов выполнения возложенных функций и административных регламентов оказания услуг. Разработка предполагает расчет административных процедур и времени их прохождения.

Развивая идеи А. Файоля, Л. Урвик подчеркивал необходимость подкрепления обязанностей соответствующими правами, в то время как

³ *Управление* – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М., 1992. С. 12.

⁴ *Гвишиани М.Д.* Организация и управление. М., 1972. С. 277.

⁵ Там же. С. 277–280.

А. Файоль ответственность рассматривал изолированно. Л. Урвик четко сформулировал проблему «диапазона контроля», т.е. необходимости ограничения числа лиц в непосредственном подчинении руководителя (по его мнению, их должно быть не более 5–6)⁶.

В свою очередь, другой последователь А. Файоля, Л. Гьюлик, менее категоричен относительно максимального числа подчиненных у руководителя. Он делает попытку определить различные факторы, которые оказывают влияние на оптимальный диапазон, в частности выделяет личные способности самого руководителя, его территориальную близость к контролируемым подчиненным, характер выполняемой работы, устойчивость организации и другие⁷.

Проблема контроля остается актуальной и в настоящее время. По нашему мнению, результаты управления государственной собственностью, кроме контроля специализированных организаций (Контрольно-ревизионное управление Минфина России, Прокуратура Российской Федерации, Контрольно-счетная палата Законодательной Думы Томской области, Контрольно-ревизионное управление Администрации Томской области и другие), должны контролироваться общественностью через наиболее значимые общественные организации.

Большое внимание функциональному принципу разделения труда уделяли Дж. Муни и А. Рейли, говоря о большой значимости делегирования полномочий⁸.

В реализации второго аспекта большую роль сыграли работы А. Алчина и Х. Демсица, Т. Эггертссона, А. Оноре, а также русских ученых В. Бочарова, И. Рисина, Ю. Трещевского и С. Глинкиной.

Отношения государственной собственности являются тем стержнем в обществе, вокруг которого формируются и развиваются государственные учреждения и предприятия, производящие общественные блага. Под такими отношениями С. Глинка понимает те действия или совокупность действий с объектами (ресурсами, предметами потребления и тому подобным), которые индивид или другой субъект действия может осуществить с объектом, не подвергаясь угрозе санкций со стороны других субъектов. Кратко говоря, это санкционированные обществом действия с имуществом⁹.

⁶ Гвишиани М.Д. Организация и управление. М., 1972. С. 272.

⁷ Там же. С. 272.

⁸ Там же. С. 313.

⁹ Глинка С.П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М., 2006. С. 8.

В соответствии с подходом А. Алчина – Х. Демсица, под такими отношениями понимается право собственности на имущество, которое состоит из следующих базовых правомочий: 1) права пользования имуществом (*usus*); 2) права его изменять (*absus*); 3) права на получение выгоды от имущества (*usus fructus*); 4) права передачи всех или некоторых прав, указанных в пунктах 1, 2 и 3 другим лицам за определенную плату по взаимной договоренности¹⁰.

Известное, сформулированное Т. Эггертссоном «узкое» толкование отношений собственности, наиболее ясное и непротиворечивое, включает в себя «пучок» прав, состоящий из одиннадцати полномочий собственности¹¹.

В то же время широкое распространение получили не правовые теории и подходы, которые многие исследователи считают основными в отношениях государственной собственности. Так, В.П. Бочаров, И.Е. Рисин и Ю.И. Трещевский выделяют структурно-отраслевой, институционально-правовой, экономико-организационный и «накопительный» подходы¹², каждый из которых рассматривает формирование и использование государственной собственности.

Основатели теории эволюционной экономики Т. Веблен, К. Менгер, Ф. Хайек, Й. Шумпетер, Дж. Коммонс, а также их российские последователи Л. Абалкин, Д. Львов, В. Макаров и В. Маевский большое внимание уделяют развитию экономических систем, составные части которых не только функционально дополняют и тем самым взаимно обуславливают обоюдный уровень развития, но и эволюционно развивают друг друга. С их точки зрения, система управления государственной собственностью практически никогда не будет оптимальной.

Приведенные в рамках двух аспектов теории, по сути, рассматривают совокупность отношений, регулирующих порядок извлечения полезности из экономических благ, в роли которых выступает государственное имущество, которые можно рассматривать как экономические, социальные и политические институты¹³ управления государственной собственностью. Они включают в себя весь комплекс мер, направленных на формирование полного реестра

¹⁰ См. Глинка С.П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М., 2006. С. 8.

¹¹ Eggertsson. Цит. по: Кирдина С.Г. X- и Y-экономики: Институциональный анализ. М., 2004. С. 98–99.

¹² Бочаров В.П., Рисин И.Е., Трещевский Ю.И. Управление государственной и муниципальной собственностью в программных документах органов власти // Государственный сектор в экономике региона: состояние, перспективы и механизм развития : сб. статей / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. Воронеж, 2002. С. 80–83.

¹³ Кирдина С. Г. X- и Y-экономики: Институциональный анализ. М., 2004. С. 98.

государственного имущества, четкое разграничение и координацию полномочий всех государственных органов, задействованных в этом процессе, применение механизма рыночной оценки при использовании имущества; ревизию и введение жесткого контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества государственными предприятиями и учреждениями; создание правовой базы механизма распоряжения государственным имуществом, включая отработку вопроса по возмещению расходов на осуществление управления им; экологическое состояние; кадровое обеспечение¹⁴.

В последние годы в Российской Федерации вопрос о целесообразности реформирования государственной собственности не стоит. Еще в 2008 г. академик, президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Е. Примаков говорил о необходимости усиления государственного участия в развитии реальной экономики посредством государственно-частного партнерства с перспективой изменения баланса в пользу частного сектора, а также использования государственной собственности для стимулирования развития малого и среднего бизнеса¹⁵.

Согласно Посланию Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 12.11.2009 г., одной из основных задач власти сегодня является обеспечение модернизации и технологического обновления всей производственной сферы. Для решения этой задачи в первую очередь необходимо заняться модернизацией государственного сектора, доля которого не опускается ниже 40%¹⁶.

Сохранять огромный объем собственности без перспективы его модернизации бессмысленно. Поэтому Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить оптимизацию объема государственной собственности и эффективность участия государства в деятельности коммерческих организаций.

В современных условиях бесперспективными выглядят государственные корпорации, которые «имеют определенные законом временные

¹⁴ Гудфеллоу Т., Мальгинов Г., Радыгин А., Свейн Г. Реформирование отношений собственности в России в 2000–2001 годах: приватизация и проблемы управления предприятиями государственного сектора экономики // Региональная экономика : сб. статей / под ред. Н. Главацкой. М., 2002. С. 58–59.

¹⁵ Примаков Е. 2007 год: прощание с псевдолибералами // Российская газета (Федеральный выпуск). 2008. 15 января. URL: <http://www.rg.ru/2008/01/15/pri-makov.html> (дата обращения: 18.11.2008).

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Д. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 12.11.2009 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 23.07.2010).

рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам»¹⁷.

В то же время государство неохотно расстается с имеющимися активами, оно контролирует «Газпром», приобрело активы «ЮКОСа» и «Сибнефти», является главным акционером Сбербанка и Внешторгбанка, монополистом в экспорте вооружений.

Стало очевидным, что используемые методы управления государственной собственностью, в большинстве являющиеся пережитком советского времени, оказались неактуальны в современный период. Возможности же применения современных методов управления ограничены отсутствием необходимого правового поля. Возникающие в связи с этим острые проблемы, связанные с низкой, а порой отрицательной эффективностью управления государственной собственностью, ставят новые методологические и концептуально-теоретические исследовательские задачи в области государственной имущественной политики. Требуется реализация комплекса мер, направленных на совершенствование используемых методов и внедрение принципиально новых подходов в сфере управления государственной собственностью. Для этого необходимо определить обоснованные подходы к управлению государственной собственностью, соответствующие современным потребностям государства и общества. Этим проблемам и посвящена настоящая монография.

¹⁷ *Послание* Президента Российской Федерации Д. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 12.11.2009 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 23.07.2010).

1. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ОСНОВЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ОПЫТА

1.1. Понятие, классификация и структура государственной собственности

Понятие государственной собственности. Популярная экономическая энциклопедия под собственностью понимает «отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела и передела объектов собственности»¹. Государственная же собственность представляет собой «сложный социально-экономический феномен, объемлющий совокупность экономических, юридических, политических и иных глубинных общественных отношений»².

Часто она определяется через отрицание: собственность не частная считается публичной³. Однако кроме частной и государственной существует собственность органов местного самоуправления, церкви, некоммерческих организаций, а также смешанная собственность. С учетом публичности и отношений П.Д. Половинкин и А.В. Савченко определяют государственную собственность как «систему отношений по поводу присвоения материальных и духовных благ государством в целях реализации государственных и публичных интересов»⁴. Несмотря на то что государственная собственность является разновидностью публичной собственности, последнее понятие шире, поскольку включает собственность не только государственную, но и муниципальную. К исключительной компетенции государства относится регулирование непубличных отношений, связанных с военной техникой, оружием, наркотическими средствами и психотропными веществами и т.д. С целью реализации государ-

¹ Популярная экономическая энциклопедия / гл. ред. А.Д. Некипелов ; ред. кол. : В.С. Автомонов [и др.]. М. : Большая российская энциклопедия, 2001. С. 263.

² Алиева Т.М. Совершенствование механизма управления государственной собственностью в регионе (на примере республики Дагестан) : дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2002. С. 9.

³ Бирюков В., Кузнецова Е. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 12. С. 58.

⁴ Половинкин П.Д., Савченко А.В. Основы управления государственной собственностью в России : проблемы теории и практики. М., 2000. С. 33.

ственных интересов в части данных отношений государством введены жесткие ограничения. Таким образом, государственная собственность предполагает отношения по поводу реализации не только публичных, но и непубличных интересов. В свою очередь, большей публичностью, чем государственная собственность, обладает муниципальная собственность, которая ближе к народу и участвует в реализации его интересов на местах. Здесь меньше запретов и ограничений, что объясняется характером выполняемых полномочий.

П.Д. Половинкин также отмечает, что «государственная собственность – материальное условие выполнения миссии, экономической, социальной, политической и других функций государством в социально-экономической системе России, в том числе и в ее регионах. Миссия государства заключается в обеспечении высокого уровня качества жизни, главным образом, за счет создания общих условий для общественного воспроизводства и воспроизводства жизни населения, удовлетворения потребности во всестороннем развитии личности каждого индивидуума страны»⁵.

Р.И. Ширяева считает, что государственная собственность представляет собой совокупность относительно автономных сегментов (финансовые и природные ресурсы, предпринимательский сектор, в том числе естественные монополии и ВПК, объекты социальной и производственной инфраструктуры и т.д.), предназначенных для реализации государством своих функций как субъекта общественного воспроизводства, субъекта экономического роста и социального прогресса и т.д.⁶ В данном случае следует говорить о государственном секторе, который нобелевский лауреат Дж.Ю. Стиглиц рассматривает с позиций деятельности государства по производству, продаже и перераспределению⁷.

Некоторые авторы идентифицируют государственную собственность и государственный сектор экономики. Так, Э.Т. Ушакова под государственным сектором экономики понимает «область экономического пространства, где производятся, распределяются и потребляются не частные,

⁵ Половинкин П.Д. Экономические и организационные основы стратегии управления государственной собственностью // Государственный сектор в экономике региона: состояние, перспективы и механизм развития : сб. статей / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. Воронеж : Воронежский государственный университет, 2002. С. 6.

⁶ Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / отв. ред. А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская. М., 2006. С. 20.

⁷ Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора : пер. с англ. М., 1997. С. 31.

а общественные блага»⁸. При этом она отмечает, что в структуру государственного сектора экономики включаются не только предприятия и учреждения, находящиеся в собственности государства, но и совокупность ресурсов в непосредственном распоряжении государства. Определяющая роль среди компонентов государственного сектора отводится государственному бюджету, его доходам и расходам. Данное определение близко по сути к вышеуказанным позициям деятельности государства, сформулированным Дж.Ю. Стиглицем. Определение является всеохватывающим, так как упомянутая в нем «область экономического пространства» включает не только организации, созданные на основе или с использованием государственного имущества, но и доходы и расходы бюджетов соответствующих уровней. В данном случае речь может идти как о запасе ресурсов, так и о финансовых потоках. Данная точка зрения не позволяет обозначить конкретные объекты государственной собственности и определить отношения, возникающие в процессе управления ею.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации государственный сектор экономики определяется как «совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс)»⁹. Данное определение отражает скорее государственную собственность, чем государственный сектор. Однако оно не учитывает социально-политические отношения, составляющие основу государственной собственности, с одной стороны, и отношения по владению и распоряжению данным имуществом – с другой.

Более конкретное определение дает профессор Академии бюджета и казначейства при Министерстве финансов Российской Федерации А.В. Пиккулькин, который под государственной собственностью понимает имущество,

⁸ Ушакова Э.Т. Экономика общественного сектора. Институциональный аспект : учеб. пособие. Томск : Изд-во НТЛ, 2005. С. 13.

⁹ О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации); закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Государственное имущество, не закрепленное за госпредприятиями и учреждениями, составляет государственную казну Российской Федерации и субъекта Российской Федерации¹⁰. Здесь говорится о «принадлежности средств и продуктов производства определенным лицам»¹¹, однако не учитываются отношения, возникающие в процессе владения, пользования и распоряжения ими.

Рассмотрев указанные определения, можно сделать следующие выводы. Во-первых, государственная собственность представляет собой отношения, но не отдельные конкретные объекты собственности. Это могут быть экономические отношения по поводу вовлечения такого имущества в рыночный оборот, в том числе на принципах государственно-частного партнерства, а также социальные отношения по поводу поддержки убыточных общественных проектов. Во-вторых, государственная собственность не в полном объеме является публичной. В части государственных интересов участие общества ограничено. Как правило, эти ограничения носят административный, или политический, характер. Между тем, ни одно из приведенных определений этого не учитывает, кроме определения П.Д. Половинкина, рассматривающего его косвенно. При этом именно политическая составляющая, не располагая никаким специфическим ресурсом, способна посредством государства интегрировать и так задействовать все другие, что конкурировать с ней никакая иная составляющая не в состоянии. За счет этого она выполняет свои основные функции, которые не всегда измеримы экономической или социальной составляющей. В то же время политическая составляющая всецело зависит от вышеуказанных составляющих и опирается на их ресурсы.

На основании данных выводов, по нашему мнению, под государственной собственностью следует понимать социально-экономические и политические отношения по поводу реализации прав собственности в отношении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, включая имущественные комплексы государственных унитарных предприятий, государственных учреждений, доли Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в уставных капита-

¹⁰ Пиккулькин А.В. Система государственного управления. М., 2004. С. 537.

¹¹ Нагаев Р.Т. Недвижимость (Землеустройство. Градостроительство и экономика) // Терминологический словарь. Казань, 2000. С. 472.

лах хозяйственных обществ, а также имущество государственной казны Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Выбор классификации и структуры государственной собственности. В научной литературе существует большое количество классификаций государственной собственности (рис. 1).

Из указанных классификаций большинство являются узкоспециализированными. Так, классификация по отраслевому признаку отражает технические особенности имущества в целях его использования для нужд конкретной отрасли или подотрасли. Классификация по степени ликвидности рассматривает исключительно государственное имущество. Во внимание не принимаются отношения по поводу управления им, как, собственно, и политическая и социальная составляющие. Классификация объектов собственности по степени участия государства в хозяйственных обществах и товариществах не учитывает государственное имущество, составляющее государственную казну, закрепленное на праве оперативного управления и хозяйственного ведения, а также государственный бюджет. В части закрепления госдоли (госпакета акций) акценты смещены в сторону предприятий. Не учитываются государственные учреждения, госказна, госбюджет. Выделение монополий и не монополий делит все имущество на две большие части, анализ которых практически трудно реализуем. Узкая специализация данных классификаций существенно сужает рамки анализа государственной собственности.

По нашему мнению, достаточной будет являться классификация, объединяющая вышеприведенные классификации, отражающая три основных типа отношений, указанных в определении государственной собственности. С этих позиций наиболее обоснованной представляется функциональная классификация, включающая функции государства и формируемое под них государственное имущество. Ее убежденными сторонниками с самого начала были классики управления Ф.У. Тейлор и А. Файоль. Сформированная на основе этой классификации организационная структура управления является традиционной (табл. 1). Она позволяет разделить организацию на отдельные элементы, каждый из которых имеет свою четко определенную, конкретную задачу и обязанности. В научной литературе данный процесс получил название функциональной департаментализации¹². При этом конкретные характеристики и черты деятельности того или иного подразделения соответствуют наиболее важным направлениям деятельности всей организации.

¹² Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : пер. с англ. М., 1998. С. 369.

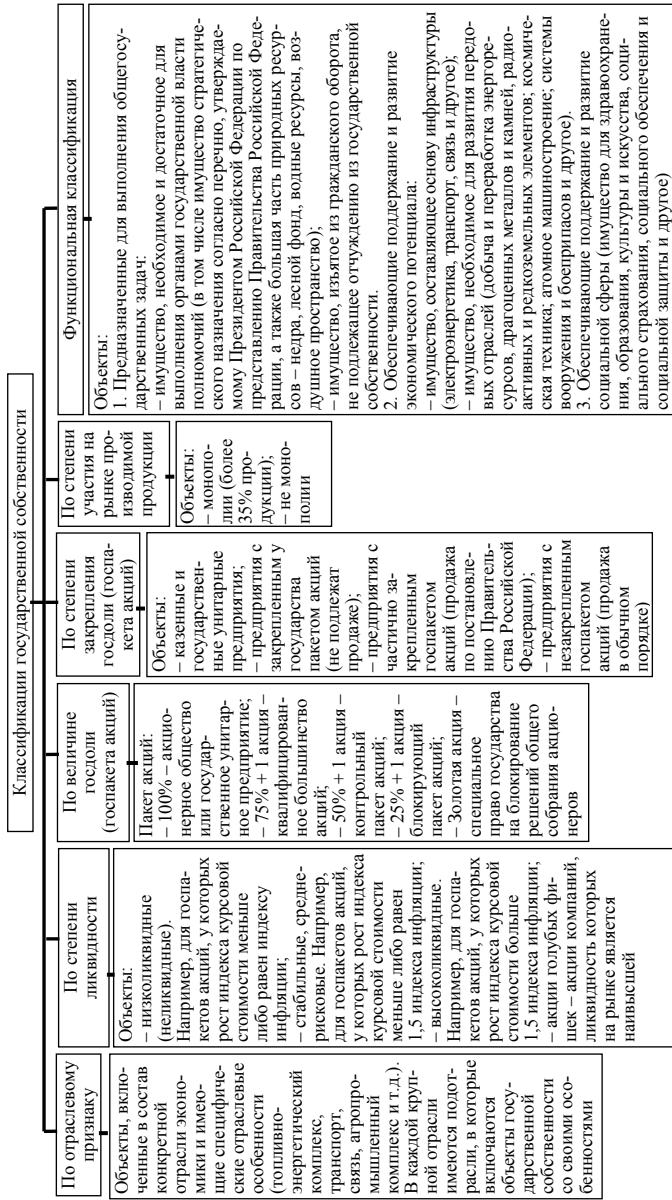


Рис. 1. Наиболее распространенные классификации государственной собственности¹³

¹³ Михеев А.А. Государственная собственность как экономическая система // UNPAN.ORG. 2009. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/SSPE/UNPAN028635.pdf> (дата обращения: 14.12.2009); Пикุลкин А.В. Система государственного управления. М., 2004. С. 326–461.

Преимущества и недостатки функциональной структуры организации¹⁴

<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
1. Стимулирует деловую и профессиональную специализацию. 2. Уменьшает дублирование усилий и потребление материальных ресурсов в функциональных областях. 3. Улучшает координацию в функциональных областях	1. Отделы могут быть более заинтересованы в реализации целей и задач своих подразделений, чем общих целей всей организации. Это увеличивает возможность конфликтов между функциональными областями. 2. В большой организации цепь команд от руководителя до непосредственного исполнителя становится слишком длинной

Функциональную классификацию целесообразно также использовать в отношении государственной собственности, поскольку посредством нее государство оказывает относительно ограниченное количество услуг, для чего требуется решение стандартных управленческих задач.

Однако существует много точек зрения на функции, которые должно выполнять государство посредством своей собственности. Кандидат экономических наук, заместитель Председателя Комиссии инвестиционных программ Совета предпринимателей при мэре и Правительстве Москвы А.А. Михеев выделяет следующие основные функции государственной собственности:

- создание материальной и социально-экономической предпосылки для устойчиво эффективного воспроизводства всего консолидированного капитала нации (частного и общественного);
- обеспечение самостоятельности государства в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности (в том числе и иностранными государствами);
- обеспечение функционирования капиталоемких отраслей и производств, которые не под силу частному капиталу;
- материальное обеспечение благоприятных условий для развития предпринимательства, обеспечения функционирования некоммерческой социальной сферы и производства общественных благ;
- материальное обеспечение национальной безопасности;
- обеспечение «сглаживания» экономических кризисов и др.¹⁵

По сути изложения с обозначенными функциями согласен и П.Д. Половинкин, который дает расширительное толкование, выделяя следующие социальные функции:

¹⁴ Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : пер. с англ. М., 1998. С. 371.

¹⁵ Михеев А.А. Государственная собственность как экономическая система // UNPAN.ORG. 2009. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/SSPE/UNPAN028635.pdf> (дата обращения: 14.12.2009).

– создание материальных предпосылок для обеспечения устойчивого воспроизводства общественного капитала. Это становится возможным потому, что государству, как правило, принадлежат отрасли и сферы экономики, имеющие общенациональное значение, ключевые отрасли производственной инфраструктуры. Так, полностью в государственной собственности находятся электроэнергетика в Японии, Канаде и Франции, железнодорожный транспорт во Франции, Италии, Швеции, Испании и Австрии, авиатранспорт во Франции и Испании, почтовая связь в США и Японии. Государство нередко является собственником важнейших природных ресурсов, интеллектуальных и историко-культурных ценностей. Оно финансирует фундаментальную науку, разработку и внедрение высоких технологий, ему принадлежит значительная часть информационной продукции и т.д.;

– обеспечение самостоятельности государства в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности внутри страны и за рубежом, гарантирование многих международных и внутренних договоров и соглашений, межгосударственного залогового права;

– обеспечение функционирования капиталоемких отраслей, производств и сфер экономики, имеющих высокий уровень обобществления и требующих таких капиталовложений, которые не под силу частному капиталу (космическая промышленность, современная информационная связь, экономическая безопасность и т.д.);

– создание благоприятных условий для развития частного предпринимательства. С этой целью государство принимает на себя долю издержек в тех сферах деятельности, которые невыгодны частнику. Например, ни в одной стране (даже высокоразвитой) рынок не способен обеспечить оперативное управление воспроизводством в аграрной сфере. Свободный перелив капитала в эту сферу лишь под влиянием управления «невидимой руки рынка» невозможен. Здесь нужны государственное регулирование и поддержка;

– обеспечение функционирования некоммерческой социальной сферы и производства общественных благ, национальной безопасности;

– сглаживание кризисов посредством мобилизации ресурсов, снижения налогообложения, использования государственных резервных фондов, осуществления интервенций закупок товара, освоения высших технологий, национализации собственности обанкротившихся предприятий¹⁶.

Из вышеприведенного функционала следует, что прежде всего государственная собственность выполняет социально-политические функции,

¹⁶ Половинкин П.Д., Савченко А.В. Основы управления государственной собственностью в России : проблемы теории и практики. М., 2000. С. 34–36.

связанные со стратегическим развитием и национальной безопасностью. Это, в свою очередь, отражается на ее структуре (рис. 2).



Рис. 2. Структура государственной собственности¹⁷

Структура, изображенная на рис. 2, отображает скорее государственное имущество, которое представляет собой определенный набор объек-

¹⁷ Михеев А.А. Государственная собственность как экономическая система // UNPAN.ORG. 2009. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/SSPE/UNPAN028635.pdf> (дата обращения: 14.12.2009).

тов, закрепленных на вещном праве или составляющих государственную казну, представляющую собой абстрактное понятие, подразумевающее нахождение имущества вне баланса хозяйствующего субъекта. Необходимо отметить, что согласно предложенному определению государственная собственность представляет собой отношения по поводу управления государственным имуществом.

Кроме того, государственное имущество включает объекты движимого и недвижимого имущества, бюджет, финансовые и информационные ресурсы, находящиеся в распоряжении государства. Однако оно, с одной стороны, не может быть закреплено за частными организациями, как указано на схеме, но может быть предоставлено временно на праве аренды, в доверительное управление, по концессионному соглашению. С другой стороны, государственное имущество может быть предоставлено в безвозмездное пользование частной некоммерческой организации.

Таким образом, в отношении каждого из указанных объектов государственной собственности применяются определенные методы и процедуры управления, выбор которых зависит от социально-экономических и политических условий. Четкое обозначение государственных функций и конкретизация структуры объектов, составляющих государственное имущество, позволяют повысить эффективность управления государственной собственностью.

1.2. Сравнительный анализ организационных структур управления государственной собственностью

Региональные структуры управления государственной собственностью формируются, как правило, с учетом местных особенностей. Среди них – количество предприятий и учреждений, хозяйственных обществ с участием государства, объектов государственного недвижимого и движимого имущества, степень активности бизнеса в части взаимодействия с органами власти по использованию государственного имущества и др.

Структуры управления государственной собственностью в регионах построены по функциональному принципу. Функциональная департаментализация осуществлена путем объединения в отдельные подразделения близких по сути функций. Уполномоченный орган власти по управлению государственной собственностью с набором структурных подразделений, имеющих стандартные функции, в том или ином виде присутствует в Томской, Новосибирской, Кемеровской, Омской, Иркутской, Тюменской,

Московской и Ленинградской областях, Красноярском, Забайкальском, Хабаровском и Пермском краях, Республике Бурятия, которые рассмотрены в настоящем исследовании. Однако перераспределение функций внутри такого органа между его структурными подразделениями является не всегда оптимальным. Так, в Департаменте по управлению государственной собственностью Томской области (далее Департамент собственности) функции по передаче государственного имущества в аренду и безвозмездное пользование выделены в отдельный сектор в составе Комитета по учету и использованию имущества, который также выполняет функции по регистрации прав собственности, приобретению имущества в собственность Томской области и учету государственного имущества в специализированном реестре, а функции по приватизации – в сектор в составе Комитета экономического развития и приватизации, который также выполняет функции по управлению учреждениями, предприятиями и хозяйственными обществами с участием Томской области (рис. 3).

По состоянию на 01.01.2010 г. в собственности Томской области учитывается 230 учреждений, 23 предприятия, 33 хозяйственных общества с участием Томской области, 1 277 объектов недвижимого имущества и 653 объекта движимого имущества.

В свою очередь, в Агентстве по управлению государственным имуществом Красноярского края (рис. 4) функции по приватизации, учету, аренде государственного имущества, регистрации государственной собственности и аналитике выделены в отдельные подразделения. Однако такое деление целесообразно в случае большого объема приватизируемого и передаваемого в аренду имущества, а также большого количества организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества. По состоянию на 01.01.2007 г. в государственной собственности Красноярского края находилось 110 предприятий, 575 учреждений, 73 пакета акций, а также 8 578 объектов недвижимого имущества, в том числе в г. Красноярске – 1 823 объекта¹⁸. К 01.01.2010 г. насчитывается 79 предприятий, 706 учреждений, 40 пакетов акций¹⁹, количество объектов недвижимого имущества увеличилось до 11 576²⁰.

¹⁸ *Общая информация об объектах государственной собственности Красноярского края* // Официальный сайт Правительства Красноярского края. 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj (дата обращения: 12.08.2010).

¹⁹ *Общая информация о юридических лицах* // Официальный сайт Правительства Красноярского края. 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj/urliza (дата обращения: 12.08.2010).

²⁰ *Сведения объектах недвижимого имущества* // Официальный сайт Правительства Красноярского края. 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj/nedv (дата обращения: 12.08.2010).

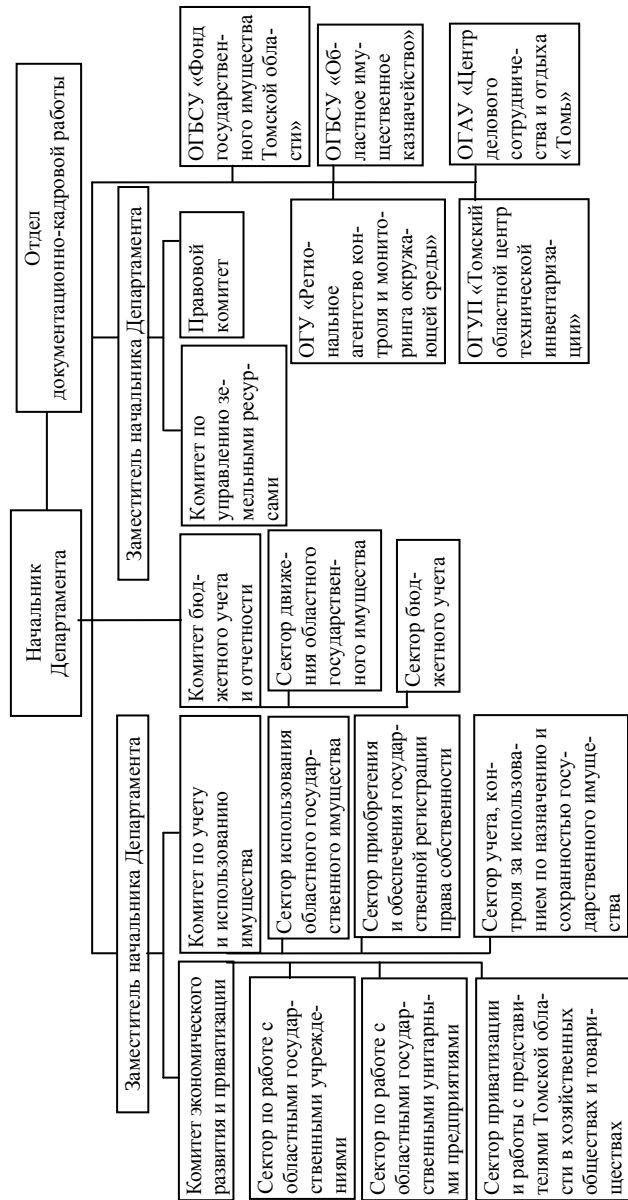


Рис. 3. Организационная структура Департамента по управлению государственной собственностью Томской области

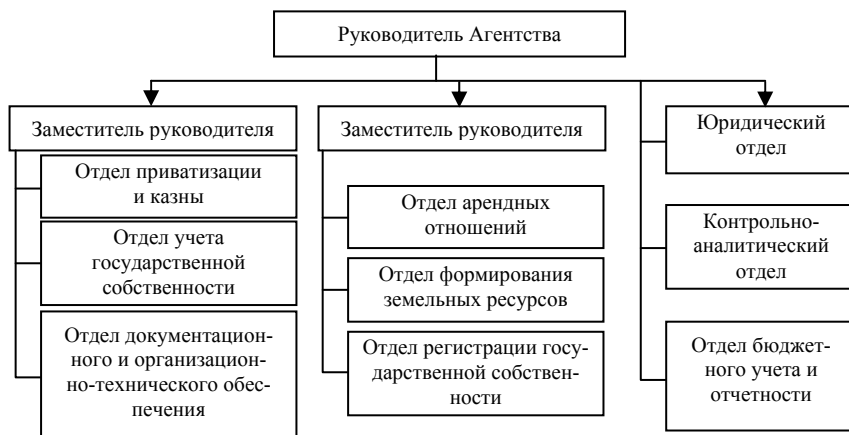


Рис. 4. Структура Агентства по управлению государственным имуществом Красноярского края²¹

Распределение функционала в Комитете по управлению государственным имуществом Кемеровской области подобно распределению в Агентстве по управлению государственным имуществом Красноярского края (рис. 5).

В Кемеровской области отдел аренды включен в состав Управления финансов и аренды государственной собственности. В Томской области сектор аренды входит в состав Комитета по учету и использованию имущества, куда также включены сектор движения имущества и сектор ведения Реестра государственного имущества Томской области.

Необходимо отметить, что в отношении функции аренды многие публичные образования идут по пути Кемеровской области и создают отдел аренды. В частности, по такому пути пошел г. Томск. Это обусловлено, с одной стороны, большим количеством имущества, передаваемого в аренду, с другой – возможностью принятия оперативных управленческих решений в отношении пользования имуществом. В то же время данный отдел в г. Томске входит в состав имущественного блока, как и в Томской области.

Несмотря на логическую близость к финансовому учету, отдел аренды в Кемеровской области размещен неэффективно.

²¹ Структура Агентства по управлению государственным имуществом Красноярского края // Официальный сайт Правительства Красноярского края. 2010. URL: <http://www.proks.info> (дата обращения: 12.08.2010).

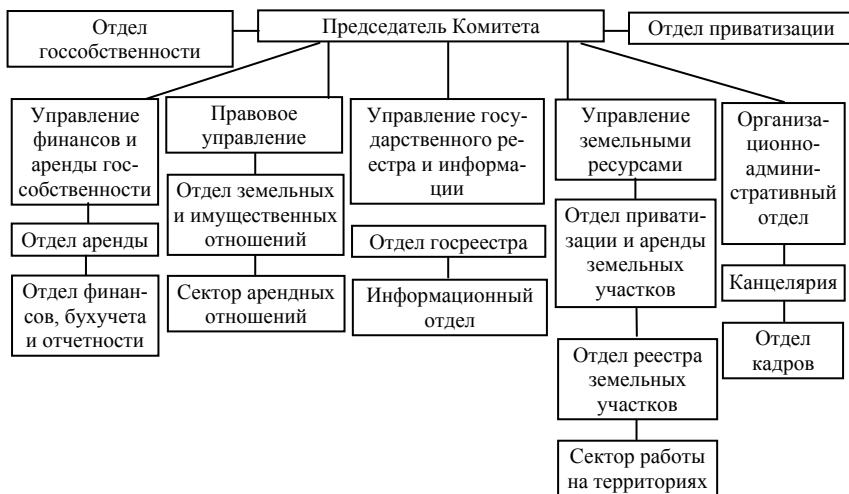


Рис. 5. Структура Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области²²

Во-первых, арендные отношения носят, в основном, гражданско-правовой характер, который в некоторых случаях не стыкуется с бухгалтерскими функциями. В частности, зачет переплаты по старому договору в счет нового договора аренды бухгалтерией может быть осуществлен исключительно в рамках действующего отчетного периода, в то время как данное действие в гражданско-правовом плане осуществляется датой начала действия нового договора без начисления пени и штрафов. Во-вторых, существует временной лаг запаздывания учета арендных платежей бухгалтерией, связанный с принятием к учету данных сумм Управлением федерального казначейства. Данный лаг фактически не заметен для специалистов отдела аренды, работающих с арендаторами напрямую. Наконец, в-третьих, согласно классикам управления нецелесообразно сосредоточение функций планирования и контроля, заключающихся в планировании начислений (в настоящее время – на трехлетний период) и контроле за их перечислением в областной бюджет (через Управление федерального казначейства) в одних руках.

²² Данилов К.Н. Управление государственной собственностью в условиях реформирования экономики региона (на примере Кемеровской области) : дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2004. С. 117.

В Томской области сектор аренды структурно входит в состав Комитета по учету и использованию имущества. Здесь же осуществляется планирование начислений по размеру арендной платы в областной бюджет. В то же время учет фактических арендных поступлений и взаимодействие с Управлением федерального казначейства осуществляет Комитет бюджетного учета и отчетности, который кроме арендных платежей учитывает также фактические поступления части прибыли предприятий и дивидендов хозяйственных обществ с государственной долей Томской области в уставном капитале. Полученная информация доступна в электронном виде специалисту сектора аренды, который, в случае необходимости, проводит работу по направлению арендаторам уведомлений, претензий, а также документов в суд по взысканию неосновательного обогащения и возврату государственного имущества из чужого пользования. Данная структура разработана и внедрена автором, она предполагает разделение функций планирования и контроля, что говорит о ее эффективности.

В сфере управления земельными участками структура Управления земельными ресурсами Кемеровской области более эффективна, чем в Томской области, с точки зрения управляемости: выделены два отдела и один сектор с четким разделением функций. В Томской области управлением областными земельными участками занимается Комитет по управлению земельными ресурсами без выделения отделов и секторов, что создает сложности на данном направлении работы.

Разделение Правового управления и организационно-административного отдела на секторы и отделы в Кемеровской области представляется логичным и эффективным с точки зрения нормы управляемости. В Томской области такое деление существует условно в соответствии с должностными регламентами без выделения в натуре, что, однако, не снижает эффективность управления.

Однако в Кемеровской области отсутствует контрольно-аналитический отдел, а подобные функции распределены между отделами в соответствии с направлениями их деятельности.

В Омской области аналитические функции выполняет Отдел сводного планирования, разрабатывающий предложения по повышению эффективности управления государственной собственностью Омской области и составление финансово-экономических заключений²³. В Томской области

²³ Отдел сводного планирования // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/zadach/2010-06-03.html> (дата обращения: 12.08.2010).

аналитические функции выполняют структурные подразделения, входящие в Департамент собственности, каждое в своей части, а сводно-аналитические – Комитет экономического развития и приватизации. Этот же комитет выполняет функции по приватизации государственного имущества, а также по формированию политики управления имущественными комплексами предприятий, учреждений и хозяйственных обществ с участием Томской области. С одной стороны, объединение данных функций в один комитет позволяет проводить единую политику реорганизации, приватизации и ликвидации организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества. С другой стороны, подобное объединение предполагает совмещение функций планирования (предвидения), организации и координирования, что неэффективно с управленческой точки зрения. В связи с этим автором было внесено предложение по передаче функции приватизации государственного имущества в Комитет по учету и использованию имущества, выполняющего функции по организации и координированию деятельности в части управления государственным имуществом. Однако в силу финансовых и политических причин данное предложение пока не реализовано.

В Омской области действует более общая структура управления государственной собственностью, в которой функции по формированию государственной политики в сфере управления и распоряжения государственным имуществом переданы Управлению государственной собственностью²⁴, входящему в структуру Министерства имущественных отношений Омской области. В данном управлении выделены Сектор предприятий и учреждений и Сектор жилищного фонда. В то же время функции по учету государственного имущества переданы Управлению учета и разграничения собственности, в структуру которого входят Сектор по взаимодействию с муниципальными образованияами и Отдел земельных ресурсов. Кроме того, отдельно работают Отдел договорных отношений, Отдел доходов и контроля, Правовой отдел, Отдел сводного планирования и Управление организационно-кадрового и финансового обеспечения, в структуру которого входят Отдел бухгалтерского учета, Информационный отдел и Отдел организационной работы²⁵.

²⁴ *Управление государственной собственностью* // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/zadach/2010-06-05.html> (дата обращения: 12.08.2010).

²⁵ *Структура Министерства имущественных отношений Омской области* // Официальный портал Правительства Омской области. 2010. URL: <http://gubernator.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/structure/tablica.html> (дата обращения: 12.08.2010).

По состоянию на 01.01.2010 г. в структуру государственной собственности Омской области входили 432 предприятия и 84 учреждения²⁶. В Едином банке данных Омской области на 01.10.2009 г. учтено 7 817 объектов, в том числе 3 430 объектов нежилого фонда, 687 объектов жилищного фонда, 677 объектов дорожного хозяйства и связи, 2 398 земельных участков, 42 памятника истории и культуры, 580 инженерных коммуникаций, 3 объекта интеллектуальной собственности²⁷.

По нашему мнению, выделение указанных структурных подразделений в Омской области создает путаницу в сфере ответственности и принятия управленческих решений из-за разорванности близких по сути функций, таких, например, как операции с жилищным фондом и объектами нежилого фонда, финансового обеспечения и доходов, а также контроля за их поступлением. В данной системе между структурными подразделениями возможны конфликты. Подобные конфликты были в Департаменте собственности в Томской области при выполнении функций по регистрации государственного имущества, его отчуждению и списанию между Комитетом по учету и использованию имущества и Комитетом экономического развития и приватизации соответственно. Конфликт был разрешен после передачи функции по отчуждению и списанию имущества в Комитет по учету и использованию имущества.

В Департаменте государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края (рис. 6), как и в Кемеровской области и Красноярском крае, функция по учету государственного имущества выведена в самостоятельное структурное подразделение – Отдел реестра государственной собственности (Отдел госреестра и Отдел учета государственной собственности соответственно). Кроме того, Кемеровская область пошла дальше и создала Информационный отдел, структурно входящий в Управление государственного реестра и информации вместе с Отделом госреестра. В Томской области автором было внесено предложение по созданию Отдела по учету государственного имущества на базе соответствующего сектора, входящего в структуру Комитета по учету и исполь-

²⁶ *Количество* государственных предприятий и государственных учреждений Омской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/statistika/gpgu.html> (дата обращения: 12.08.2010).

²⁷ *Материалы к отчету* Министерства имущественных отношений Омской области об итогах работы в 2008–2009 годах // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/summary/p4.html> (дата обращения: 12.08.2010).

зованию имущества. При создании в данный отдел предлагалось передать как функции по учету недвижимого и движимого имущества, так и функцию по учету земельных участков.



Рис. 6. Структура Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края²⁸

По сути, данный отдел должен был играть роль межструктурного подразделения – ядра, на основании информации которого работали бы другие структурные подразделения Департамента собственности. Предложение было одобрено, но в силу отсутствия ставки начальника отдела и финансовых сложностей с ее выделением пока не реализовано.

В Забайкальском крае также действуют Отдел приватизации государственной собственности и Отдел арендных отношений. Интересным с

²⁸ Структура Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края // Официальный сайт Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края. 2010. URL: <http://kugi.e-zab.ru/index.php?content=structdept> (дата обращения: 12.08.2010).

управленческой точки зрения представляется выделение Отдела антикризисного управления и распоряжения государственной собственностью, а также выделение в Отделе имущественных прав Сектора по разграничению государственной собственности. Названные отдел и сектор отвечают современным потребностям, но являются временными. Так, вторая волна разграничения государственной собственности началась с принятием 22 августа 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наибольший объем перераспределяемого имущества пришелся на 2005–2006 гг. Затем наблюдается спад разграничения государственной собственности. Поэтому, по нашему мнению, создавать отдельное подразделение с данными функциями нецелесообразно. В частности, в Томской области в Департаменте собственности эти функции выполнял дополнительно принятый ведущий специалист в составе Комитета по учету и использованию имущества, в последующем переданный в Комитет бюджетного учета и отчетности в составе Сектора движения имущества.

Кроме того, централизация мер по антикризисному управлению государственной собственностью, по нашему мнению, нецелесообразна в том случае, если основные функции по конкретным направлениям осуществляют другие подразделения. Это может привести к конфликту интересов. В частности, в Томской области антикризисные меры принимаются каждым подразделением в своей части самостоятельно, а контроль за их реализацией осуществляют заместители начальника Департамента собственности.

По состоянию на 01.01.2010 г. структуру государственного имущества Забайкальского края составляли 22 предприятия (в том числе 2 казенных), 363 учреждения (в том числе 13 автономных), 32 пакета акций (долей) в хозяйственных обществах, а также 4 500 объектов недвижимого имущества и 276 земельных участков²⁹.

²⁹ *Отчет* об осуществлении полномочий по управлению и распоряжению государственной собственностью Забайкальского края за 2009 год // Официальный сайт Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края. 2010. URL: <http://kugi.e-zab.ru/docs/otchet09.doc> (дата обращения: 12.08.2010).

Расширенные функциональные структуры управления государственной собственностью действуют в Московской и Тюменской областях (рис. 7). Подразделения, созданные в структурах данных регионов, отличаются высокой степенью детализации крупных функций. Так, в Департаменте имущественных отношений Тюменской области кроме Юридического управления, подчиняющегося непосредственно директору, выделен Нормативно-правовой отдел, подчиняющийся заместителю директора. Кроме того, этому же заместителю подчинено Договорное управление, наряду с которым существует Отдел подготовки и исполнения договоров, входящий в состав Управления распоряжения и аренды земельных участков, находящегося в подчинении другого заместителя директора. В части управления земельными ресурсами также выделено Управление формирования земельных участков, находящееся в подчинении того же заместителя директора.

Указанное дублирование функций в Департаменте имущественных отношений Тюменской области может быть причиной несогласованности действий и конфликтов. Наряду с Канцелярией, подчиняющейся первому заместителю директора, действует Отдел принятия и выдачи документов, подчиняющийся заместителю директора. Отдел инвентаризации отделен от земельного блока и Отдела реестров.

Выделен Отдел оценки и аудита, отделенный от Отдела управления государственными унитарными предприятиями и хозяйственными обществами и договорных подразделений.

Между тем, объем государственного имущества Тюменской области не сильно отличается от объемов в Кемеровской области и Красноярском крае. По состоянию на 01.01.2010 г. в состав государственной собственности Тюменской области входило 17 предприятий, 307 учреждений, 48 пакетов акций, 358 иных юридических лиц, а также 6 262 объекта недвижимости (кроме земельных участков), 3 770 земельных участков и 7 679 единиц транспорта. В реестр внесено 13 835 единиц движимого имущества (кроме транспорта) стоимостью более тысячекратного минимального размера оплаты труда, имеющегося у юридических лиц³⁰.

³⁰ Учет государственного имущества Тюменской области за 2009 год // Официальный портал Администрации Тюменской области. 2010. URL: http://admtymen.ru/ogv_ru/finance/property/property_calculation/more.htm?id=10536081@cmsArticle (дата обращения: 12.08.2010).

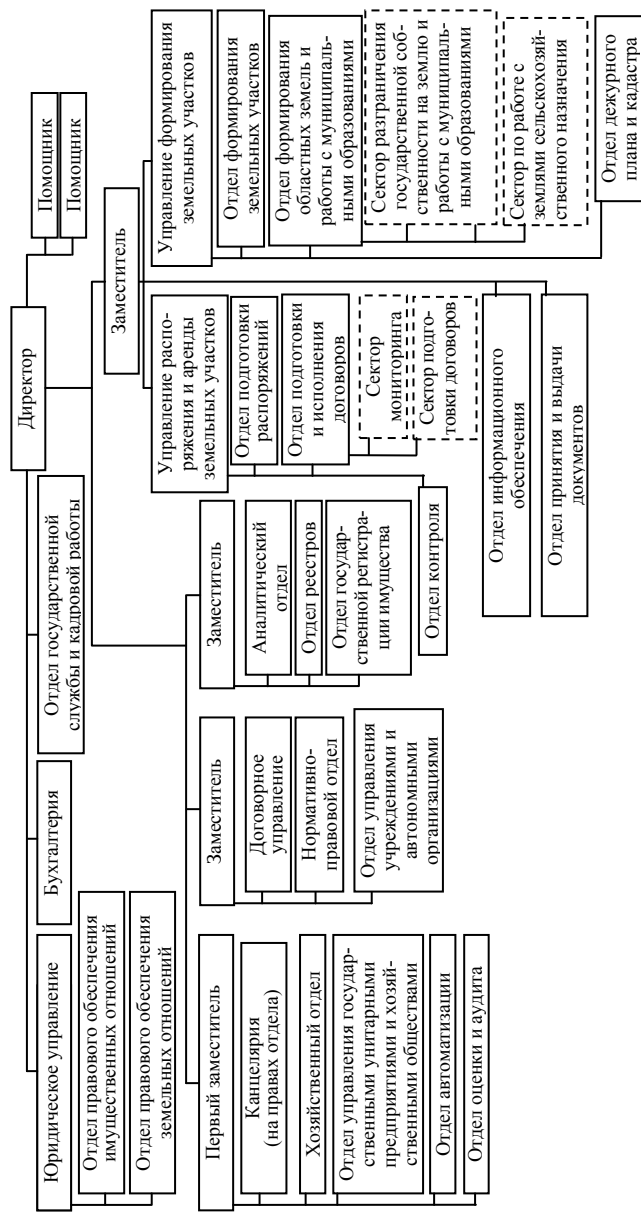


Рис. 7. Структура Департамента имущественных отношений Тюменской области³¹

³¹ *Структура* Департамента имущественных отношений Тюменской области // Официальный портал Администрации Тюменской области. 2010. URL: <http://admtyumen.ru/images/upload/Copy%20to%20Struktura.JPG> (дата обращения: 12.08.2010).

Отделы договорных отношений созданы также в Министерстве имущественных и земельных отношений Республики Бурятия (рис. 8) и Министерстве имущественных отношений Иркутской области. В Республике Бурятия такой отдел входит в состав Комитета учета и управления государственным имуществом, в Иркутской области – подчиняется непосредственно заместителю министра. Однако в Республике Бурятия не выделено подразделение по учету государственного имущества.

В Иркутской же области (рис. 9) создан Отдел ведения Реестра государственной собственности Иркутской области, оформления прав и разграничения собственности. Данный отдел объединяет три функции: учет имущества, регистрация прав собственности и разграничение собственности. По нашему мнению, подобное объединение функций эффективно. Оно предполагает централизацию принятия управленческих решений по планированию, регистрации и учету объектов. Такое объединение предлагалось в Томской области в Департаменте собственности. Только кроме разграничения планировалось объединить функцию по движению имущества в целом.

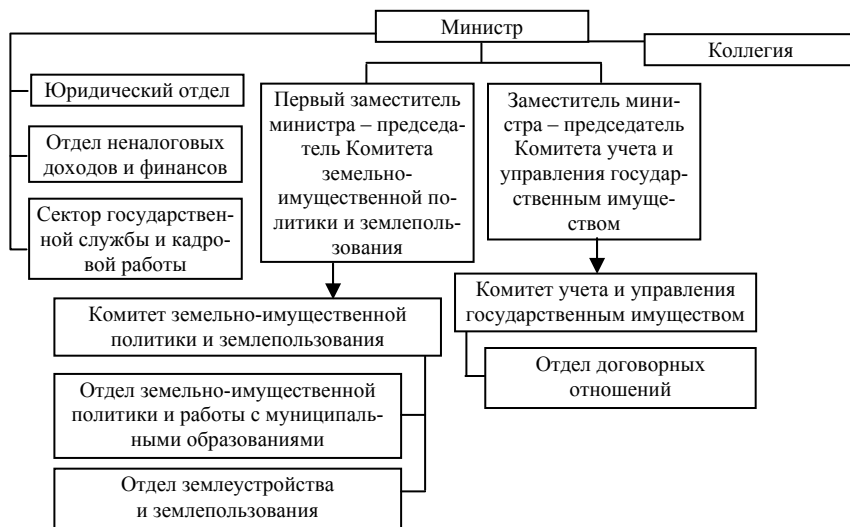


Рис. 8. Структура Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия³²

³² Структура Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия // Официальный сайт Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия. 2010. URL: <http://mizo.govrb.ru/about/structure> (дата обращения: 12.08.2010).

Предполагалось, что специалисты, занимающиеся подготовкой документов по принятию имущества, будут одновременно отслеживать полноту пакетов правоустанавливающих документов в отношении объектов, подлежащих передаче. После получения объектов эти же специалисты должны были вносить соответствующие изменения в Реестр государственного имущества Томской области. Реализация данной схемы позволила бы избежать конфликта между сектором по учету имущества и сектором движения имущества. В силу невыделения функции по учету государственного имущества в отдельное подразделение данное предложение реализовано не было.

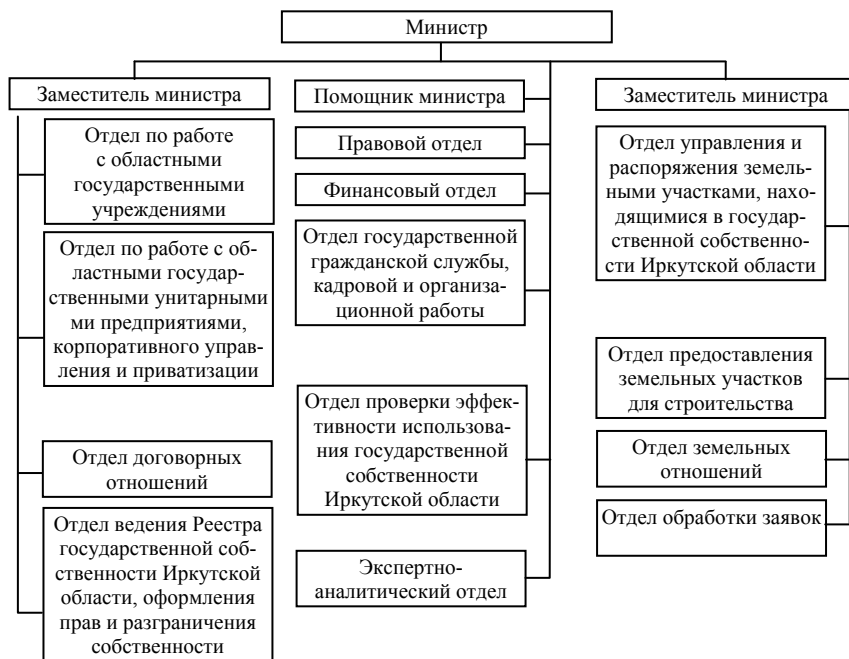


Рис. 9. Структура Министерства имущественных отношений Иркутской области³³

³³ Структура Министерства имущественных отношений Иркутской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Иркутской области. 2010. URL: <http://mio.irkobl.ru/sites/mio/about/strukt> (дата обращения: 12.08.2010).

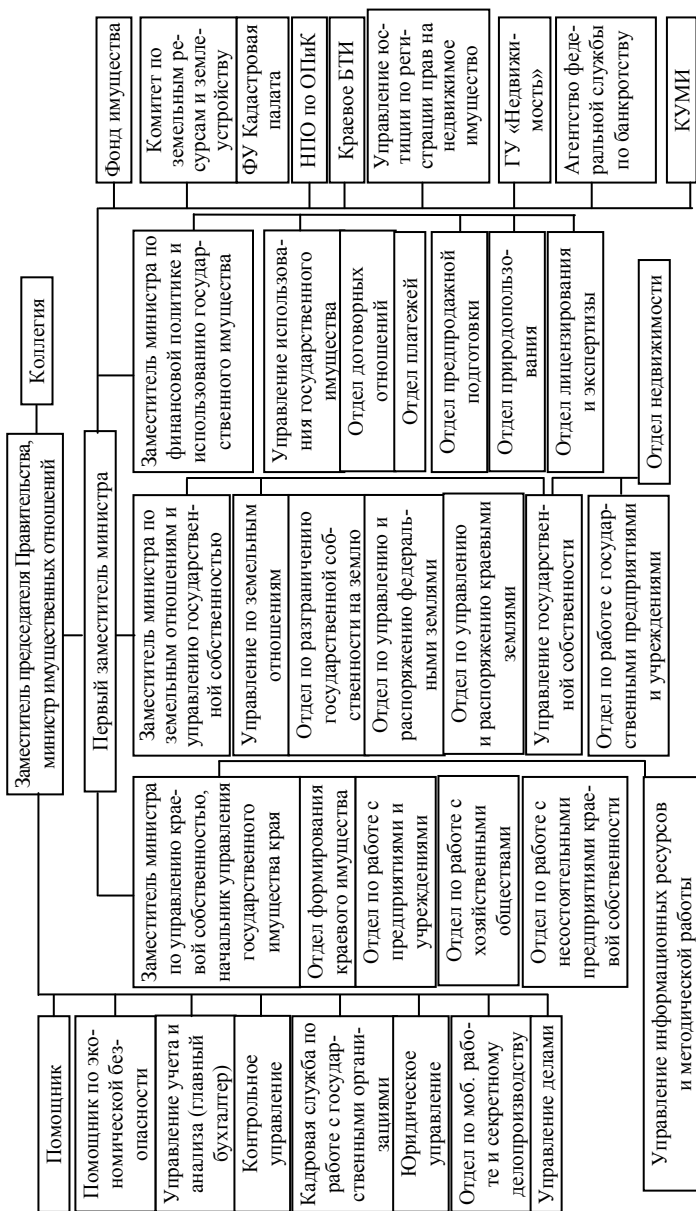


Рис. 10. Организационная структура Министерства имущественных отношений Хабаровского края³⁴

³⁴ *Авербух Е.А.* Оптимизация управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации (на примере Хабаровского края) : дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2005. С. 92.

Расширенная детализация существует в Хабаровском крае (рис. 10). Здесь в отдельные подразделения выведены функции по управлению краевым имуществом, предприятиями, учреждениями и хозяйственными обществами, а также функции по работе с земельными ресурсами.

Такое деление представляется логичным и эффективным с управленческой точки зрения. Как и в Томской области, в Хабаровском крае функции по учету и закреплению государственного имущества распределены между двумя подразделениями – Отделом по работе с государственными предприятиями и учреждениями и Отделом недвижимости, входящими в состав Управления государственной собственности.

В Кемеровской области и в Хабаровском крае функция по приватизации государственного имущества выделена в отдельный отдел. В Томской области данную функцию выполняет Комитет экономического развития и приватизации. По нашему мнению, такое деление неэффективно, так как приватизация включает предпродажную подготовку, в том числе изготовление технической документации на объект и земельный участок под ним, осуществление государственной регистрации права собственности, чем занимаются специалисты других отделов. Выделение данной функции в отдельное подразделение поставит специалиста, занимающегося приватизацией, в зависимость от специалистов других отделов. В связи с этим данная структура изначально создает конфликт интересов ее участников. По нашему мнению, более эффективным будет объединение функции приватизации с функцией технической инвентаризации и регистрации прав.

В отличие от Томской и Кемеровской областей, в Хабаровском крае бухгалтерия выведена в отдельное подразделение.

Функции по использованию государственного имущества и сбору платежей распределены по отделам, входящим в состав Управления использования государственного имущества. Подобная структура действовала в Томской области до 2009 г. и была реорганизована в связи с неэффективностью. По нашему мнению, данные функции, наряду с учетом поступлений от предприятий и хозяйственных обществ, целесообразно сконцентрировать в финансовом подразделении.

В Министерстве имущественных отношений Московской области, как и в выше рассмотренных регионах, в отдельные подразделения выделены Управление хозяйственных обществ, Управление государственных унитарных предприятий, Управление земельной политики, Управление имущества государственных учреждений и казны Московской области и

Управление реестра собственности и программно-технического обеспечения³⁵. Юридическая часть выделена в отдельное Нормативно-правовое управление. В данной структуре отсутствуют Отдел приватизации и Отдел аренды государственного имущества, которые, однако, созданы в земельном блоке. Подобные отделы заменяет Отдел размещения и коммерческого использования имущества, созданный в Управлении имущества государственных учреждений и казны Московской области.

Как и в Забайкальском крае, в Министерстве имущественных отношений Московской области создан Отдел по передаче объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, в собственность Московской области и муниципальных образований, логично входящий в структуру Управления имущества государственных учреждений и казны Московской области. По нашему мнению, как и в Забайкальском крае, создание такого отдела только в части разграничения имущества нецелесообразно.

Относительно радикальный метод структурирования использован в Агентстве по управлению имуществом Пермского края (рис. 11).

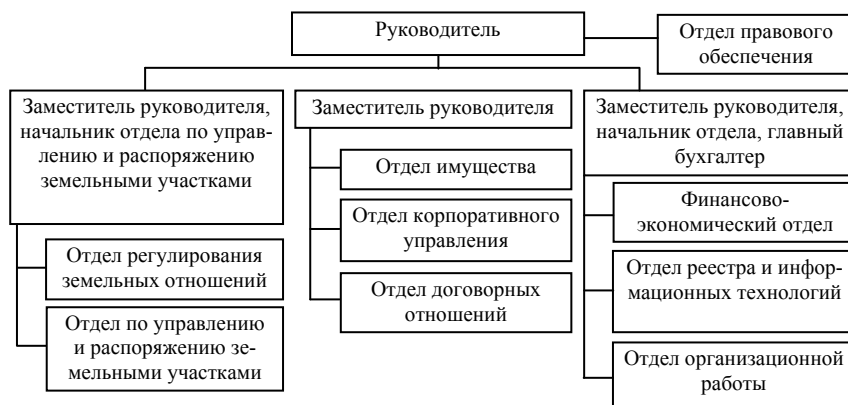


Рис. 11. Структура Агентства по управлению имуществом Пермского края³⁶

³⁵ Структура Министерства имущественных отношений Московской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Московской области. 2010. URL: http://mio.mosreg.ru/ministry_structure (дата обращения: 12.08.2010).

³⁶ Структура Агентства по управлению имуществом Пермского края // Официальный сайт Агентства по управлению имуществом Пермского края. 2010. URL: <http://auprim.permkrai.ru/files/file/about/structure.doc> (дата обращения: 12.08.2010).

Здесь управление государственными учреждениями выведено из структуры Агентства по управлению имуществом Пермского края в отдельные органы власти – Департамент управления государственными учреждениями, Агентство по управлению учреждениями здравоохранения, Агентство по управлению социальными службами, Агентство по управлению государственными учреждениями и Агентство по занятости населения.

По нашему мнению, выделение функций по управлению учреждениями из функционала структуры, управляющей государственной собственностью, неэффективно и нерационально. Это обусловлено тем, что управление учреждениями предусматривает реализацию комплекса действий по разработке и хранению уставов, выбору и назначению руководителей, а также реализацию пучка прав собственности в отношении государственного имущества.

Как и во многих регионах, в Пермском крае создан Отдел договорных отношений. В то же время Отдел реестра и информационных технологий находится в подчинении у заместителя руководителя, начальника отдела, главного бухгалтера. Как показал опыт Томской области, подчинение данного отдела бухгалтерии неэффективно из-за разности бюджетного и гражданского законодательства. В частности, в гражданском законодательстве отсутствует жесткая привязка к финансовому году, в то время как для бюджетного законодательства это критично. Кроме того, различаются документы, необходимые для принятия объекта к учету: в рамках гражданского законодательства достаточно решения собственника или уполномоченного им органа власти на передачу объекта и акта приема-передачи, тогда как для бюджетного законодательства нужны не столько данные документы, сколько акт балансовой передачи по установленной форме. В связи с этим предложения по передаче Сектора учета, контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества в Комитет бюджетного учета и отчетности в Департаменте собственности реализованы не были.

Необходимо отметить, что в некоторых регионах функция учета государственного имущества предполагает отдельный учет земельных участков и иного недвижимого имущества. Вместе с тем такой учет должен вестись в непосредственной привязке зданий и сооружений к земельным участкам, на которых они расположены. Раздельный учет является пережитком недавнего прошлого – до принятия Земельного кодекса операции с объектами недвижимости можно было осуществить без зе-

мельных участков, на которых они расположены. С принятием Земельного кодекса ситуация изменилась – земельный участок неразрывно следует за объектом недвижимости, который на нем расположен. В Томской области подобная привязка начала устанавливаться с 2008 г. по инициативе автора. Благодаря этому стало возможно оперативно получить информацию о том, какие государственные объекты недвижимости находятся на конкретном земельном участке.

Неоднократно в Томской области выдвигались идеи о слиянии Департамента экономики Администрации Томской области с Департаментом собственности в связи с тем, что второй дублирует часть функций первого. В качестве примера выдвигались функции по планированию развития государственного сектора, основанного на государственной собственности, а также осуществление функций контроля за поступлением доходов в областной бюджет. Однако каждый отраслевой орган власти обладает подобными функциями, но в рамках курируемой отрасли. Объединение функций могло создать слишком громоздкий и раздутый орган власти, управление которым было бы крайне проблематично. Учитывая приведенные обстоятельства, данные идеи реализованы не были. При этом было определено, что Департамент экономики Администрации Томской области осуществляет стратегическое управление в отношении всего государственного сектора, в то время как Департамент собственности – тактическое и оперативное управление в отношении государственной собственности.

Таким образом, при формировании организационных структур управления государственной собственностью, несмотря на местные особенности, в структурах управления практически всех регионов действуют типовые подразделения, наделенные аналогичными функциями, среди которых можно выделить юридическое (договорное), экономическое (сводно-аналитическое, плановое, бухгалтерия) и организационное (кадровое, регистрационное, государственного реестра и отчетности). В регионах наблюдается разное перераспределение данных функций и подразделений внутри уполномоченного органа власти по управлению государственной собственностью, что говорит об отсутствии единых подходов к формированию таких структур. Об этом же свидетельствует и факт отсутствия зависимости количества подразделений от количества государственного имущества. Даже в случае подобных количественных характеристик наблюдается существенное различие действующих структур управления. В некоторых регионах структуры слишком раздуты, в других же, наоборот, сжаты до минимума. В связи с этим, по нашему мнению, разработка единых под-

ходов или принципов построения региональных структур управления государственной собственностью значительно упростила бы задачи регионов, повысила бы эффективность такого управления.

1.3. Обзор передовых методов и процедур управления государственной собственностью

Основные методы и процедуры управления государственной собственностью, используемые регионами, установлены на законодательном уровне. Различие между регионами заключается в конкретизации составляющих их действий, шагов.

В Томской области полномочия, основные методы и процедуры управления государственным имуществом отражены в законе от 13.04.2004 г. № 53-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области», в Кемеровской области – в законе от 20.07.1998 г. № 31-ОЗ «О порядке управления государственным имуществом Кемеровской области», в Свердловской области – в законе от 10.04.1995 г. № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области», в Ленинградской области – в законе от 19.01.2001 г. № 4-ОЗ «Об управлении имуществом Ленинградской области», в Омской области – в законе от 06.07.2005 г. № 652-ОЗ «Об управлении собственностью Омской области», в Забайкальском крае – в законе от 16.12.2009 г. № 326-ЗЗК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Забайкальского края».

Отдельными нормативными правовыми актами регионов утверждены методы регулирования трудовых отношений с руководителями предприятий и учреждений, приватизации, процедуры передачи имущества в аренду и безвозмездное пользование, залог, доверительное управление; мониторинга финансово-хозяйственной деятельности организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества.

С одной стороны, подобная регламентация и формализация процесса управления упрощает процесс принятия и реализации управленческого решения. С другой стороны, несвоевременное обновление методов и процедур является тормозом в повышении эффекта от управления, его результативности.

В регионах применяются, как правило, устоявшиеся методы и процедуры управления государственной собственностью: назначение и осво-

бождение от должности руководителей учреждений, предприятий и хозяйственных обществ; принятие решений о создании данных организаций, утверждении их уставов, а также принятие решений об их ликвидации, реорганизации, приватизации; планирование финансово-хозяйственной деятельности предприятий и хозяйственных обществ на перспективу посредством ежегодного утверждения программ их деятельности³⁷; мониторинг финансово-хозяйственной деятельности предприятий и хозяйственных обществ через обязательное утверждение ежегодных отчетов о выполнении показателей, установленных в указанных планах, а также обобщение и анализ ежеквартальных отчетов об их деятельности³⁸; согласование сделок предприятий и хозяйственных обществ; ведение региональных реестров показателей экономической эффективности деятельности предприятий и хозяйственных обществ³⁹; обобщение и анализ деятельности учреждений; аттестация руководителей предприятий и хозяйственных обществ; управление институтом представителей государства в органах управления хозяйственных обществ с участием государства и так далее. Принимая во внимание типичность методов и

³⁷ См., например: *Об усилении* контроля за деятельностью областных государственных унитарных предприятий: распоряжение Администрации Кемеровской области от 6 февраля 2001 г. № 157-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2001. Доступ из локальной сети Науч. 6-ки Том. гос. ун-та; *Об усилении* контроля за деятельностью унитарных предприятий области, областных государственных учреждений и управлением находящимися в собственности области акциями открытых акционерных обществ: Постановление губернатора Новосибирской области от 5 апреля 2004 г. № 197 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2004. Доступ из локальной сети Науч. 6-ки Том. гос. ун-та.

³⁸ См., например: *Об утверждении* порядка отчетности руководителей областных государственных унитарных предприятий и представителей Кемеровской области в органах управления открытых акционерных обществ: распоряжение Администрации Кемеровской области от 8 июня 2000 г. № 554-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2000. Доступ из локальной сети Науч. 6-ки Том. гос. ун-та; *Методические* указания по заполнению форм отчетности руководителей областных государственных унитарных предприятий и представителей Новосибирской области в органах управления открытых акционерных обществ: распоряжение Комитета по управлению государственным имуществом Администрации Новосибирской области от 4 мая 2000 г. № 668-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2000. Доступ из локальной сети Науч. 6-ки Том. гос. ун-та.

³⁹ См., например: *О реестре* показателей экономической эффективности деятельности областных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Кемеровской области: распоряжение Администрации Кемеровской области от 21 апреля 2000 г. № 385-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. 6-ки Том. гос. ун-та.

процедур, рассмотрим практику применения новых и усовершенствованных методов и процедур управления.

I. Сравнительно недавно на региональном уровне стали внедрять механизм передачи государственных функций специализированным организациям. В рамках данного раздела стоит выделить аутсорсинг, под которым понимается передача организацией определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области⁴⁰. Речь идет о передаче на договорной основе вспомогательных функций (процессов, направлений деятельности) тем организациям, которые обладают техническими и / или управленческими преимуществами (знаниями, средствами в какой-либо конкретной области) для их более эффективного исполнения. На сегодняшний день общепризнано, что аутсорсинг повышает эффективность бизнес-процессов⁴¹. Выделяют три основных подхода к аутсорсингу.

В соответствии с кластерным подходом государственные органы объединяются в кластеры для организации совместных действий по аутсорсингу. В этом случае управление кластерами должны взять на себя отдельные государственные органы, причем таких органов бывает столько, сколько кластеров будет организовано. Данный подход эффективен в том случае, если одновременно у нескольких органов власти возникла необходимость в аутсорсинге схожих процессов (функций), т.е., по сути, подразумевается использование одной и той же технологии. В этом случае начинает действовать эффект масштаба. Однако вследствие значительного укрупнения проекта возникает проблема управления как внутренними, так и внешними процессами.

Централизованный подход подразумевает управление всей политикой аутсорсинга в рамках единой уполномоченной правительственной организации, по структуре деятельности аналогичной имеющимся в структурах администраций регионов, комитетам и управлениям по осуществлению государственного заказа продукции, работ и услуг. Соответственно, через эту организацию проходят все инициативы по аутсорсингу, осуществляются централизованное руководство, поддержка и разработка методологии и стандартов. Преимуществами централизованного подхода

⁴⁰ *Аутсорсинг* // Википедия. 2009. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Аутсорсинг> (дата обращения: 07.12.2009).

⁴¹ *Котелов А., Крылов Т.* Аутсорсинг в зеркале современного бизнеса. 2009. URL: <http://citcity.ru/13938>. 25.03.2007 (дата обращения: 13.12.2009).

можно считать единую политику аутсорсинга, результатом которой являются общепринятые стандарты. В соответствии с этими стандартами проводится оценка эффективности и результативности проектов по аутсорсингу. К недостаткам можно отнести отсутствие индивидуального подхода и гибкости, которые, в свою очередь, зачастую являются главными факторами эффективности аутсорсинга.

Децентрализованный подход предполагает независимое создание индивидуальных стратегий использования аутсорсинга для каждого органа власти, а также прецедентное / экспериментальное изменение законодательства.

Выбор того или иного подхода к аутсорсингу зависит от многих факторов: от целей аутсорсинга, условий, затрат и т.д.

В Томской области проработка использования аутсорсинга началась в 2006 г. На аутсорсинг в Департаменте собственности успешно передана функция по учету государственного имущества в Реестре государственного имущества Томской области, затем – функция по проведению проверок использования государственного имущества по целевому назначению и его сохранности.

В 2007 г. автором прорабатывалась схема передачи на аутсорсинг функции по подготовке пакетов документов для передачи федерального имущества в собственность Томской области в рамках разграничения полномочий (прил. 1). Были проведены предварительные переговоры с организациями, которые могли выполнить данную функцию: адвокатскими кабинетами и фирмами, оказывающими юридические услуги. Однако законодательство требовало обязательного присутствия представителя Департамента собственности на каждой стадии продвижения пакета документов, который должен был готовить документы за своей подписью, на фирменном бланке. В связи с этим работа такого представителя была полностью завязана на Департамент собственности, загруженность которого не снижалась. По этой причине схема не была реализована.

В Томской области разработаны методические рекомендации о порядке выведения обеспечивающих функций органов власти и учреждений на аутсорсинг⁴², которые предусматривают порядок формирования

⁴² Об утверждении методических рекомендаций о порядке выведения обеспечивающих функций органов исполнительной власти Томской области и бюджетных учреждений на аутсорсинг: Приказ Департамента финансов Томской области от 12 марта 2007 г. № 6-1 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

себестоимости планируемых к передаче на аутсорсинг функций, а также порядок оценки эффективности их передачи. В качестве показателя эффективности выступает общий экономический эффект. Расчет данного показателя осуществляет сам орган исполнительной власти или бюджетное учреждение. Функция подлежит передаче на аутсорсинг, только если общий экономический эффект положителен.

В настоящее время в Департаменте собственности, кроме вышеперечисленных, на аутсорсинг переданы функции по обобщению и анализу отчетности о деятельности учреждений, работе с представителями государства в органах управления хозяйственных обществ, а также функции по сбору бюджетной отчетности учреждений, обобщению содержащейся в ней информации.

Аналогичная процедура разработана в Алтайском крае. Она предполагает передачу на аутсорсинг административно-управленческих процессов только в органах исполнительной власти края⁴³. Бюджетным учреждениям края такая возможность не предоставлена. Процедура предусматривает порядок определения эффективности передачи и мониторинга выполнения аутсорсером переданной функции. В отличие от Томской области, в качестве основания принятия решения о передаче функции выступает обоснование передачи (анализ), подготовленное самим органом власти и аутсорсером.

В отличие от Томской области и Алтайского края, в Кемеровской области процедура аутсорсинга не регламентирована отдельным нормативным правовым актом и используется в органах власти для оптимизации их функций⁴⁴, привлечения технических специалистов сторонних коммерческих компаний в целях реализации ИТ-инфраструктуры⁴⁵.

В Новосибирской области в рамках административной реформы разработан план мероприятий по разработке и внедрению системы аутсор-

⁴³ *О применении аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти Алтайского края*: Постановление Администрации Алтайского края от 3 июля 2009 г. № 293 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁴ *Об административной реформе в Кемеровской области в 2006–2008 годах*: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 10 апреля 2006 г. № 91 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁵ *Об утверждении концепции региональной информатизации Кемеровской области до 2010 года*: распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 20 декабря 2007 г. № 1413-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

синга административно-управленческих процессов, предусматривающий формирование перечня таких процессов, передаваемых на аутсорсинг, и внедрение технологии их аутсорсинга⁴⁶.

В рассмотренных регионах аутсорсинг поставлен на уровень их стратегического развития через включение в планы мероприятий по проведению административной реформы, а также стратегии развития регионов.

II. Регионами активно осуществляется совершенствование действующих методов и процедур управления. По мнению автора, в данном разделе следует отметить опыт по определению перечней государственного имущества, введение определения государственной казны, а также внедрение страхования государственного имущества при его передаче в пользование.

В отношении перечней государственного имущества, которое может находиться в региональной собственности, показателен опыт Омской области и Хабаровского края, утвердивших перечни видов имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов власти⁴⁷. Данные перечни представляют собой обобщение государственного имущества, которое может находиться в собственности регионов.

Конечно, действует закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющий полномочия органов власти регионов. Однако этот перечень установлен в отношении предметов совместного ведения с Российской Федерацией. Таким образом, полномочия регионов до конца не определены и, как следствие, не определены виды имущества, которое может находиться в собственности регионов. Утверждение указанных перечней на региональном уровне упрощает процесс принятия решений по управлению государственной собственностью.

⁴⁶ *О плане мероприятий по проведению административной реформы в Новосибирской области: распоряжение Администрации Новосибирской области от 15 июня 2009 г. № 238-ра // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

⁴⁷ *О видах имущества Омской области: Закон Омской области от 15 марта 2006 г. № 740-ОЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та; О перечне видов имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти Хабаровского края, государственных гражданских служащих Хабаровского края, работников краевых государственных унитарных предприятий и работников краевых государственных учреждений: Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 238 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

В Алтайском крае принят закон о казне⁴⁸, который определяет состав, порядок учета, правомочия собственника в отношении имущества краевой казны.

Подобные акты о перечне видов имущества и о казне в Томской области отсутствуют. Между тем, неоднократно возникали вопросы о порядке учета имущества казны Томской области, его ликвидации. Данные вопросы урегулированы сравнительно недавно с принятием государственного имущества, не закрепленного за органами государственной власти, предприятиями и учреждениями, на баланс Департамента собственности. Таким образом, решение указанных вопросов отнесено к полномочиям Департамента собственности.

В Республике Карелия широко применяется страхование государственного имущества, что достаточно редко используется в регионах Российской Федерации. Несмотря на то что на первый взгляд использование данной процедуры является важным моментом в сохранении государственного имущества, так как страхование предполагает защиту от рисков гибели (утраты) вещи, реализация процедуры не так проста.

В Томской области возможность использования страхования для защиты государственного имущества неоднократно обсуждалась. Данная процедура предполагает страхование государственного имущества за счет средств областного бюджета или третьего лица. В качестве третьих лиц могут выступать пользователи государственного имущества (арендаторы, ссудополучатели, доверительные управляющие и др.). В случае если государственное имущество страхует государство, то возникает проблема с денежными средствами, которые, как правило, в дефиците. В случае если государственное имущество страхует третье лицо, то возникает несколько проблем:

а) отсутствие законодательных рычагов для того, чтобы обязать страховать имущество;

б) страхование осуществляется в пользу государства, которое при наступлении страхового случая является выгодоприобретателем по договору страхования имущества. При этом денежные средства по страховке направляются в бюджет, а пользователь государственного имущества – третье лицо – обязан восстановить его за собственный счет. Получается абсолютно невыгодная для пользователя цепочка «платежей – возмещения вреда».

⁴⁸ О казне Алтайского края: Закон Алтайского края от 12 ноября 1997 г. № 62-ЗС // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

В связи с неурегулированностью данного вопроса на законодательном уровне процедура страхования государственного имущества в Томской области до настоящего времени не используется. В свою очередь, в случае возможности обязать пользователя государственного имущества – третье лицо – осуществить ремонт имущества за счет средств, полученных от страховой компании при нанесении ущерба имуществу, данная процедура стала бы частично выгодна пользователю государственного имущества.

III. Осуществление приватизации избыточного государственного имущества. По нашему мнению, в настоящее время не существует единой государственной стратегии по приватизации государственного имущества. Многие регионы исходят из сегодняшних государственных потребностей в том или ином объекте. В случае отсутствия такой потребности объект подлежит приватизации. В расчет не берется возможная потребность в объекте в будущем. Так, в недалеком прошлом приватизированы здания многих детских садов. В то время целесообразность была обусловлена сокращением рождаемости. Однако в настоящее время остро стоит вопрос о нехватке помещений для детских садов, даже несмотря на запись детей с рождения. Сегодня государство пытается любыми способами вернуть в собственность эти приватизированные объекты, так как их строительство обойдется гораздо дороже. Предварительная цена вопроса только по Томской области – более 800 миллионов рублей.

Другой проблемой является вопрос об использовании памятников истории и культуры. До настоящего времени не решен вопрос о передаче большинства из них из федеральной собственности на уровень регионов. Между тем вопрос усугубляется их неудовлетворительным состоянием. Отсутствие в собственности не позволяет регионам тратить собственные средства на их содержание, а федерация таковые просто не выделяет. Проблема актуальна для Томской, Ленинградской, Московской областей, городов федерального значения Санкт-Петербурга и Москвы. Выходом из ситуации может быть приватизация памятников с выполнением условий по обеспечению их сохранности частными структурами – крупными банками, транснациональными корпорациями, финансово-промышленными группами.

Кроме того, объекты, требующие государственного контроля, могут частично передаваться в частную собственность через процедуру приватизации с определением доли каждого собственника.

Принимая во внимание данные проблемы, Томская область пошла по пути тщательного отбора объектов, которые могут быть приватизированы либо законсервированы до востребования. Так, в связи с передачей

воспитанников детских домов в патронатные семьи освобождаются здания детских домов. Их приватизация не осуществляется, здания консервируются, перераспределяются между органами власти и учреждениями.

Реализуются проекты государственно-частного партнерства с передачей части зданий в частную собственность через приватизацию.

Приоритетным в процессе приватизации становится его стратегическое планирование. Процесс подготовки прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества включает обязательное предложение органа власти, в ведении которого находится предлагаемый к приватизации объект.

Таким образом, несмотря на переход к рыночной экономике, необходимо признать, что методы и процедуры управления государственной собственностью остались прежними. Во многих случаях они не соответствуют современным условиям, в связи с чем их применение изначально не может быть эффективным. В то же время использование новых и усовершенствование применяемых методов и процедур часто сопровождается необходимостью создания правового поля. Некоторые регионы предпочитают использовать старые методы и процедуры, другие – находят пути и создают правовые поля в пределах имеющихся полномочий, что, по нашему мнению, является существенным прорывом.

Вместе с разработкой единого подхода к построению организационной структуры, совершенствование методов и процедур управления государственной собственностью позволит существенно повысить его эффективность.

В целом, рассмотренные в настоящей главе региональные организационные структуры управления государственной собственностью свидетельствуют о разных подходах к их формированию, что противоречит принципу вертикали власти. В регионах наблюдается разный набор подразделений в таких структурах, среди которых, тем не менее, можно выделить основные подразделения, связанные с юридическим, экономическим и организационным обеспечением. Проведенное сравнение организационных структур на основе количественного состава государственного имущества говорит об их раздутости в некоторых регионах и, наоборот, сжатости в других. Отсутствие единых подходов к формированию организационных структур управления государственной собственностью усложняет взаимодействие как между регионами, так и с федеральным центром по профильным вопросам. Их разработка будет способствовать укреплению такого взаимодействия и повышению эффективности работы самих структур.

Кроме того, методы и процедуры управления государственной собственностью в своем большинстве остались прежними, применяемыми еще в советское время. Как правило, они являются административными, предполагающими непосредственное государственное регулирование и носят разрешительный характер. В отсутствие рычагов управления, характерных для советской системы, применение таких методов и процедур является неэффективным. В то же время сложность внедрения современных методов заключается в отсутствии необходимого правового поля, за создание которого в сегодняшних условиях берется не каждый регион. Поэтому актуальным является рассмотрение практики внедрения новых методов и процедур управления государственной собственностью как разными регионами России, так и передовыми зарубежными странами.

2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Актуальным представляется рассмотрение особенностей моделей управления государственной собственностью в странах, прошедших в своем развитии путь, схожий с тем, которым в настоящее время идет Россия. Среди развитых стран наиболее интересными представляются Германия и Китай.

2.1. Германская модель

Модель имеет ярко выраженную социальную направленность экономической политики и ориентирована на достижение трех главных целей: социального обеспечения, социальной справедливости, социального прогресса. Реализация целей предполагает непосредственное вмешательство государства, главным образом путем обоснованного с социально-политической точки зрения распределения приростов дохода в экономике и обществе. Основной принцип модели – не распределение социальных благ, а обеспечение условий деятельности индивидов, способных создавать эти блага и самостоятельно заботиться о себе.

Благодаря использованию данной модели сегодня Германия занимает лидирующие позиции в мире по среднедушевым доходам, объемам экспорта и социальных расходов. Феномен «германского экономического чуда» соединяет в себе высокие темпы экономического роста и значительные социальные гарантии.

На пути формирования модели Германией был пройден путь от государственно-монополистического управления государственной собственностью в первой половине XX в. с государственной регламентацией производства и сбыта, а также прямого государственного планирования хозяйственного процесса, начиная со снабжения предприятий сырьем и заканчивая распределением готовой продукции, до либерального (а в некоторых случаях – неолиберального) управления в настоящее время.

В 40-е – начале 60-х гг. XX в. начали активно внедряться либеральные методы управления государственной собственностью, направленные на его децентрализацию с одновременным усилением социально-экономического мониторинга. В то же время не произошел резкий отказ от используемых ранее

административных методов, таких как составление индикативных планов развития и определения отраслевых приоритетов. Твердая уверенность в том, что возможна точная настройка бюджетных инструментов и хозяйствующие субъекты будут реагировать на них так, как положено, привела к интеграции принятых за основу методов управления совокупным спросом в систему социального рыночного хозяйства через регулирование государственных расходов, осуществляемое в направлении, противоположном частному сектору. Принимаемые меры увязывались в единую систему, связующим элементом которой было среднесрочное планирование и прогнозирование с перспективой его превращения в государственное программирование. Однако с середины 1970-х гг. данная политика проявила свою несостоятельность: она не позволяла адекватно реагировать на нефтяные шоки, своевременно проводить структурные преобразования, а также предполагала чрезмерный рост государственных расходов и, следовательно, государственного долга.

В 1982 г. был сделан поворот к экономике предложения – конъюнктурной, антициклической политике. Эта политика направлена на сдерживание роста расходов, не позволяет им увеличиваться быстрее, чем растет производство, и предполагает решение двух взаимосвязанных задач по недопущению резких конъюнктурных колебаний экономики и содействию устойчивому экономическому росту.

Вместо прежней ориентации на экономический бум с двухзначными годовыми темпами роста ВВП был взят курс на «соразмерный» рост. Вместо достижения сбалансированного бюджета задачей правительства стало достижение «общеекономического равновесия».

В результате медленно, но устойчиво начала снижаться доля государства в перераспределении ВВП. Если в 1982 г. доля всех государственных расходов в ВВП составляла 49,8%, то в 1989 г. – 45,3%¹. Акцент был сделан на среднесрочное (скользящее) финансовое планирование, ориентированное на использование общеэкономических проектировок, представляющих собой прогнозы экономических показателей, являющихся фундаментом эффективного хозяйственного порядка. Начиная с 1990 г. в течение первых пяти лет в Германии было приватизировано свыше 14 500 организаций, созданных на основе государственного имущества. Покупатели данных организаций были обязаны выполнить социальные условия по сохранению рабочих мест для 1,5 миллионов работающих. При этом до конца 1990-х гг. примерно для 100 таких организаций (главным

¹ Гутник В. Германия // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 8. С. 84.

образом, устаревших и непроизводительных), количество работников на которых составляет в сумме 40 000 человек, не нашлось покупателя².

В настоящее время формула управления государственной собственностью Германии предполагает не больше государства, чем необходимо, и столько рыночной экономики и индивидуальной инициативы, сколько возможно. Государственное вмешательство осуществляется лишь в тех случаях, когда силы отдельного индивидуума или малой группы оказываются недостаточными для обеспечения существования (например, оказание социальной помощи инвалидам, особо нуждающимся и тому подобное), а также в случаях, если какая-либо ответственная инстанция (например, ведомство помощи жертвам катастроф, пожарная служба, полиция и тому подобное) не может выполнить свои обязанности без вмешательства вышестоящей инстанции. Непосредственное вмешательство в экономику осуществляется в следующих случаях:

- осуществление глубоких структурных преобразований (например, в условиях значительных структурных изменений в немецкой горнодобывающей промышленности, в том числе в угольной промышленности, производстве горного оборудования, отрасли поставок и тому подобное);

- субсидирование экологических мероприятий при модернизации тяжелой промышленности;

- проведение конъюнктурно-политических мероприятий в денежной политике (процентные ставки, денежная масса, стабильность цены денег и тому подобное), а также в налоговой политике (снижение налогов, перераспределение между прямыми и косвенными налогами, изменение политики субсидирования);

- проведение политики на рынке труда (мероприятия по созданию рабочих мест, выплата надбавок за работу в плохую погоду, освобождение от уплаты отчислений по социальному страхованию для малозанятых, мероприятия по переобучению, программы по основанию собственного дела для безработных и т.д.). Вместо привычных методов борьбы с безработицей путем помощи потерявшим работу ставка сделана на создание максимально благоприятных условий для действующих и создания новых предприятий, а следовательно, новых рабочих мест;

- осуществление имущественной политики и жилищного строительства (программы по поддержке сберегательных вкладов и накопления средств для индивидуального жилищного строительства);

² Гутник В. Германия // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 8. С. 85.

- проведение образовательной политики (федеральный закон о помощи по обучению для социально слабых слоев населения);

- поддержка культурных мероприятий для повышения привлекательности населенных пунктов в качестве места экономической деятельности («мягкие» факторы местонахождения, например, наличие театров, музеев, а также создание «индустриальной культуры» и «рентурализация» заброшенных промышленных территорий в целях поддержки экономики).

Разрешенные виды деятельности организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества, утверждены на законодательном уровне, преимущественно законами земель. Этот подход отличается от российского, который предполагает, в основном, разрешительный принцип.

Таким образом, германская модель управления государственной собственностью предусматривает последовательное усиление экономических и социальных методов и процедур управления с одновременным упразднением административных. Четкое определение правового поля функционирования государственной собственности, децентрализация управления, гибкость и проработанность используемых экономических и социальных методов и процедур управления способствуют высокой эффективности данной модели.

2.2. Китайская модель

Наряду с германской китайская модель является одной из лучших моделей XX в. Китай стал одним из мировых экономических центров. В 2006 г. он занимал четвертое место в мире по масштабам экономики, превосходя Францию и Великобританию³. Модель имеет ярко выраженную экономическую направленность социальной политики и ориентирована на достижение главной цели – постепенного преобразования отношений собственности через создание промежуточных институтов, коммерциализацию их деятельности. Реализация цели осуществляется на основании политики жесткого поэтапного преобразования экономики, предполагающей непосредственное вмешательство государства главным образом путем обоснованного с экономико-политической точки зрения переструктурирования правомочий собственности. Основной принцип

³ *Интригейтор М.Д.* Чему Россия могла бы научиться у Китая при переходе к рыночной экономике // Критика российских реформ отечественными и зарубежными экономистами. 2006. URL: <http://rusref.nm.ru/indexpub166.htm> (дата обращения: 11.09.2006).

модели – ориентация на экспорт и интенсивное развитие производства через использование новых технологий, привлечение квалифицированных управленцев и рабочих.

I. Модель предполагает децентрализацию управления государственной собственностью в пользу предоставления большей самостоятельности государственным организациям посредством широкомасштабного перераспределения в их пользу функций контроля от государственных надзорных органов, а также горизонтального распределения управленческого контроля среди менеджеров, советов рабочих и партийных секретарей. Такое перераспределение существенно изменило мотивацию поведения экономических агентов и структуру распределения доходов.

Перераспределение функций началось в Китае в 1993 г. с принятием концепции модернизации государственного сектора, предполагающей создание современных организаций, ориентированных на формы и характер деятельности фирм развитых капиталистических стран, а также определение для таких организаций «правил игры», требующих соблюдения не только корпоративных, но и общегосударственных интересов. Стержнем концепции стала идея разграничения административно-политических, макроэкономических и собственнических функций управления государственной собственностью. Разграничение осуществлялось посредством передачи на доверительной основе прав управления государственными предприятиями специальным кредитно-денежным организациям холдингового типа, которые в качестве вознаграждения аккумулировали на своих счетах часть прибыли предприятий, которая оставалась после уплаты налогов и принимала форму дивидендов на государственный пай. Часть этих средств передавалась государственным предприятиям на расширение производства, другая часть участвовала в горизонтальном переливе капиталов, что давало финансовым организациям в системе управления государственным имуществом предпринимательскую прибыль. Из этой прибыли формировались фонды, которые направлялись на финансирование различных проектов в целях совершенствования производственной структуры и реконструкции производства. Таким образом, организации холдингового типа являлись промежуточными звеньями управления между государством и государственными предприятиями, вели свою собственную предпринимательскую деятельность, вступали в контакты с другими кредитно-финансовыми и банковскими организациями.

Анализ, проведенный Дж. Макмилланом и Б. Наутоном, свидетельствует о том, что ответом менеджмента на большую автономию стало повышение

дисциплины, увеличение в структуре оплаты работников переменной части, а также рост доли рабочих, занятых по контрактам, фиксирующим четкие условия производственной деятельности⁴. Важным результатом этих реформ стало появление класса менеджеров, заинтересованных в увеличении своих прав, в приватизации государственных предприятий.

II. Модель поощряет развитие негосударственных форм собственности, появление смешанных организаций с участием негосударственного капитала. С принятием в 1988 г. на XIII съезде КПК решения о возможности продажи имущественных прав на малые государственные организации коллективам и частным лицам, начали формироваться рынки имущественных прав, на которых осуществляются три группы операций:

- операции с имущественными правами в отношении государственного имущества, включая землю, ее недра, здания и сооружения, машины и оборудование, интеллектуальную собственность (патенты, торговые марки) и другие объекты;

- операции с частью имущественных прав на государственные предприятия, предполагающие, помимо операций с их акциями и паями, большая часть которых производится на фондовом рынке, операции по продаже и аренде отдельных филиалов и цехов таких предприятий;

- операции с имущественными комплексами государственных предприятий, предусматривающие их слияние, продажу, а также банкротство с последующей продажей с аукциона.

С конца 90-х гг. XX в. преобладают эксперименты с продажей всей совокупности имущественных прав на государственные организации. Одновременно идет процесс превращения рынка имущественных прав в важный сектор рынка капитала, который наряду с фондовым рынком становится каналом для перераспределения производственных ресурсов в пользу наиболее эффективных организаций, межотраслевого и межрегионального перелива капитала, привлечения иностранных инвестиций.

Объектами купли-продажи на бирже первоначально становятся имущественные права государства в отношении мелких организаций волостной и поселковой промышленности, организаций с простаивающими основными фондами, намеченных к передислокации по экологическим соображениям, продаваемых с залоговых аукционов; организаций, задолженность которых превышает сумму активов, а также организаций, осуществляющих деятельность в отраслях с избыточными производственными мощностями (например, производство холодильников, кондицио-

⁴ Глинкина С.П. Приватизация : концепции, реализация, эффективность. М., 2004. С. 62.

неров, телевизоров и так далее). Необходимым условием продажи таких организаций является заключение сторонами сделки соглашения об обеспечении трудоустройства их рабочей силы.

Ответом на сложившиеся объективные предпосылки появления частной собственности стали процессы реструктуризации, направленные на сокращение численности занятых в государственных организациях, что снизило значение таких организаций как мест, обеспечивающих гарантированную занятость, а также предусматривающие установление правительством трехлетнего периода для убыточных организаций, в течение которого они должны внедрить современные системы по выходу из убытков.

Вышеуказанные меры привели к снижению количества государственных организаций через их преобразование, в основном, в акционерные общества, а также к росту их прибыльности.

III. Была внедрена система подрядно-хозяйственной ответственности, предполагающая передачу на определенный срок имущественного комплекса государственной организации во владение и пользование подрядчику, каковым может выступать администрация организации или весь ее трудовой коллектив, который должен самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность и нести хозяйственную ответственность. Обязательным является выполнение подрядчиком одного из условий:

- выплата государству фиксированного размера прибыли с распределением сверхприбыли между государством и подрядчиком;
- отчисление прибыли государству в соответствии с прогрессивной (ежегодно возрастающей) шкалой;
- отчисление государству фиксированного процента прибыли в случае низкой рентабельности или заключение контракта на фиксированный размер убытка;
- отчисление прибыли государству и реализация утвержденных программ технического перевооружения. При этом государство увязывает динамику объема заработной платы с реальной процентной ставкой.

В год полного перехода на систему подрядно-хозяйственной ответственности (1987 г.) объем валовой продукции государственных организаций увеличился на 11,3%, фактическая прибыль – на 12,9%, налоговые отчисления от прибыли – на 12,2%; в следующем году объем валовой продукции этих организаций вновь увеличился на 12,6%, а фактическая прибыль на 17,2%⁵. Как отмечает известный российский синолог Л.И. Кондрашова, «в условиях, когда рыночные отношения еще не при-

⁵ Глинка С.П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М., 2004. С. 61.

обрели всеохватывающего характера, а макроэкономический контроль оставался несовершенным, подрядная система позволила навести финансовый порядок: государство получило гарантированные поступления в госбюджет и эффективные рычаги воздействия при проведении структурной политики, предприятия обеспечили себе определенную свободу маневра и расширили свои финансовые возможности»⁶.

IV. Внедрена система ответственности за пользование государственным имуществом, направленная на создание материальных стимулов для арендатора через его премирование в случае увеличения стоимости основных фондов государственного предприятия и наложение штрафа в случае снижения их стоимости. Договоры аренды заключаются по итогам публичных торгов на определенный срок с лицом, которое обязуется осуществлять наибольшие по сравнению с другими претендентами платежи в государственный бюджет. Кроме того, арендатор берет на себя определенные обязательства перед государством относительно направлений реализации нераспределенной части сверхприбыли, использования рабочей силы, изменения организационной структуры и т.д. Безопасность государства от возможных убытков в результате неэффективного управления обеспечивается залогом, который вносит арендатор, а также гарантиями третьего лица с надежной репутацией.

Таким образом, в отличие от германской модели, китайская модель активно использует административные методы и процедуры управления, основанные на выставлении условий как владельцам и пользователям, так и новым собственникам государственного имущества. В условиях жесткой, четко отлаженной системы государственного управления такие методы и процедуры являются эффективными. В то же время данная модель предполагает последовательное ослабление государственного вмешательства в управление государственной собственностью, оставляя за собой лишь контрольные функции, что позволяет менеджерам, использующим государственное имущество, принимать необходимые решения, руководствуясь исключительно социально-экономическими условиями, а не политическими задачами государства. Это, безусловно, способствует повышению эффективности управления государственной собственностью.

⁶ Цит. по: Глинкина С.П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М., 2004. С. 61.

3. АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

Основу управления государственной собственностью региона составляют законы, которые по уровню воздействия можно разделить на две части:

1. Федеральные законы устанавливают общие положения. К ним относятся Конституция Российской Федерации, Гражданский и Бюджетный кодексы, Федеральные законы от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

2. Региональные законы конкретизируют общие положения федеральных законов. В Томской области это Основной Закон (Устав) Томской области, Законы Томской области от 16.08.2002 г. № 64-ОЗ «О приватизации государственного имущества Томской области», от 12.01.2004 г. № 9-ОЗ «О предоставлении государственного имущества Томской области в аренду и безвозмездное пользование», от 13.04.2004 г. № 52-ОЗ «Об областных государственных унитарных предприятиях», от 13.04.2004 г. № 53-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области».

Региональные законы устанавливают конкретные порядки регулирования отношений, связанных с государственным имуществом, в соответствии со сложившимися подходами к управлению в регионе. Как правило, федеральные законы задают диапазоны контроля и «вилки» значений,

устанавливают границы применения методов управления в отношении определенных объектов управления. Региональные же акты распределяют контрольные функции между субъектами управления, конкретизируют значения и методы управления.

3.1. Субъектно-объектный анализ управления государственной собственностью

Субъекты управления государственной собственностью. К субъектам управления государственной собственностью в Томской области относятся законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти Томской области, структурные подразделения Администрации Томской области.

Законодательные (представительные) органы государственной власти Томской области представлены Законодательной Думой Томской области, входящими в нее комиссиями, комитетами и палатами.

Систему исполнительных органов государственной власти Томской области составляют¹:

1) высший исполнительный орган государственной власти Томской области – Администрация Томской области, руководителем которой является Губернатор Томской области. Структура Администрации Томской области состоит из Губернатора Томской области и его заместителей, а также структурных подразделений, образованных в форме департаментов, комитетов, управлений и отделов.

По состоянию на 01.01.2012 г. это 10 департаментов, 10 комитетов, 1 управление и 2 отдела²;

2) исполнительные органы государственной власти Томской области, образованные в форме департаментов, комитетов, управлений, инспекций и представительств, осуществляющие общее, отраслевое или межотраслевое управление в установленных сферах деятельности в целях реализации полномочий, отнесенных к их ведению.

¹ *О системе исполнительных органов государственной власти Томской области, структуре и порядке формирования Администрации Томской области: Закон Томской области от 19 июня 2012 г. № 88-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

² *Структура Администрации Томской области // Официальный Интернет-портал Томской области. 2012. URL: <http://toms.gov.ru/ru/organy-vlasti/administratsiya-tomskoy-oblasti/> (дата обращения: 27.08.2012).*

По состоянию на 01.01.2012 г. это 14 департаментов, 3 управления, 4 комитета, 2 инспекции, 1 представительство и территориальные подразделения исполнительных органов государственной власти³.

Принимая во внимание отраслевую специфику деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области, государственное имущество можно разделить по функционально-целевому (объекты, необходимые Томской области для выполнения полномочий) и коммерческому (объекты, в которых отсутствует потребность Томской области) признакам.

Ключевая роль в процессе управления государственной собственностью отводится Департаменту собственности. Он определяет основные цели, задачи, показатели достижения целей и задач, основные направления и наиболее эффективные схемы управления государственной собственностью региона, а также осуществляет полномочия собственника в отношении областного государственного имущества от имени Томской области. Департамент собственности является юридическим лицом. По состоянию на 01.01.2012 г. штатная численность работников департамента составляет 34 человека.

Организационная структура Департамента была реорганизована три раза – в 1998, 2002 и 2009 гг. Первая реорганизация структуры была проведена в связи с ее несоответствием современным потребностям, что обусловлено ее формированием еще в начале 90-х гг. XX в. по действующим в то время советским принципам. Комитет по управлению государственным имуществом Томской области, действующий в то время, был преобразован в Департамент по управлению государственной собственностью Томской области, который управлял областным и федеральным имуществом. При второй реорганизации данный Департамент был разделен на Департамент собственности и Территориальное управление Минимущества по Томской области с соответствующим разделением федеральных и региональных полномочий. В качестве структурных подразделений Департамента были созданы отделы по учету и использованию имущества, экономического развития и приватизации, правового обеспечения, по управлению земельными ресурсами, а также бухгалтерия. Делопроизводством и кадровыми вопросами занимался один сотрудник.

³ Структура Администрации Томской области // Официальный Интернет-портал Томской области. 2012. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/organy-vlasti/administratsiya-tomskoy-oblasti/> (дата обращения: 27.08.2012).

Наконец, в связи с существенным увеличением выполняемых функций в процессе третьей реорганизации в структуре Департамента собственности создано пять комитетов и один отдел, из которых по два комитета подчинены двум заместителям начальника, один комитет и отдел – непосредственно начальнику.

Департаменту собственности подведомственны четыре государственных учреждения и одно предприятие⁴, из которых:

1) два бюджетных специализированных учреждения, осуществляющих управленческие функции в отношении государственного имущества – «Областное имущественное казначейство» и «Фонд государственного имущества Томской области»;

2) областное государственное бюджетное учреждение «Региональное агентство контроля и мониторинга окружающей среды»;

3) областное государственное автономное учреждение «Центр делового сотрудничества и отдыха «Томь»;

4) областное государственное унитарное предприятие «Томский областной центр технической инвентаризации».

С точки зрения распределения полномочий и обязанностей по управлению объектами структура Департамента является линейной организацией управления с распределением полномочий от высшего звена к низшему. Распределение обязанностей осуществлено по функциональному принципу, убежденными сторонниками которого являлись классики управления Ф.У. Тейлор и А. Файоль, согласно которым для каждого подразделения должны быть определены конкретные задачи и обязанности, что обычно ведет к стабильной и прочной организации. В созданной структуре Департамента четко распределены ответственность и полномочия, за счет чего обеспечена оперативность при принятии управленческих решений.

Руководствуясь идеями М. Вебера о рационализации управления, которые предусматривают четкое определение обязанностей каждой должности на основе функциональной ответственности и комплекс правил и процедур, определяющих права и круг ответственности каждого сотрудника, автором разработаны миссия, цели, задачи и показатели их дости-

⁴ Об усилении контроля за деятельностью областных государственных унитарных предприятий, областных государственных учреждений, хозяйственных обществ, товариществ: Распоряжение Администрации Томской области от 19 января 2007 г. № 14-ра // Консультант Плюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

жения, а также ведомственные целевые программы Департамента собственности, которые ежегодно анализируются, корректируются и утверждаются в форме доклада о результатах и основных направлениях деятельности. Данный доклад успешно внедрен в 2007 г. и используется в Департаменте в настоящее время практически без изменений.

Миссия Департамента собственности заключается в обеспечении Томской области имуществом, необходимым для выполнения полномочий. Исходя из этого, целями Департамента являются⁵:

1. Наличие у органов власти и учреждений необходимого и достаточного имущества для исполнения полномочий субъекта Российской Федерации.

2. Отсутствие в собственности Томской области излишнего имущества, не связанного с выполнением полномочий субъекта Российской Федерации.

Первая цель предполагает определение видов и объема имущества, необходимого для нужд органов власти и учреждений, организацию использования указанного имущества на условиях, обеспечивающих надлежащее выполнение соответствующих полномочий Томской области. На достижение данной цели направлено решение двух задач, обеспечивающих отсутствие имущества, арендуемого органами власти и учреждениями у третьих лиц, а также соответствие количества областного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении органов власти и учреждений, установленным нормативам. Решение задач предполагает реализацию комплекса мероприятий по приобретению имущества в собственность Томской области, проведению технической инвентаризации и регистрации права собственности Томской области на него, а также формирование полноценной и достоверной информационной основы управления областным государственным имуществом посредством ведения автоматизированной информационной системы, закрепления необходимого областного государственного имущества на праве оперативного управления за органами власти и учреждениями, изъятия излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению имущества, осуществления контроля за использованием по назначению и сохранностью областного государственного имущества.

⁵ Об утверждении Положения о Департаменте по управлению государственной собственностью Томской области: постановление Губернатора Томской области от 28 января 2008 г. № 7 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2012. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Вторая цель предусматривает передачу временно неиспользуемого для выполнения полномочий имущества по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования, а также отчуждение имущества в федеральную, муниципальную или частную собственность. На достижение данной цели направлено решение четырех задач, обеспечивающих отсутствие предприятий, в том числе убыточных, и учреждений, иных созданных Томской областью организаций, действующих в отраслях с конкурентной средой, иного излишнего областного государственного имущества, в том числе земельных участков, не используемого для выполнения полномочий Томской области, а также максимизацию неналоговых доходов областного бюджета. Решение задач предполагает:

- совершенствование технологий управления предприятиями и акционерными обществами с участием Томской области посредством эффективной инвестиционной, финансово-кредитной и дивидендной политики;

- оптимизацию структуры областного государственного имущества в соответствии с критерием обеспечения интересов Томской области путем его приватизации, а также максимизацию доходов от использования и продажи областного государственного имущества, не отнесенного к имуществу, необходимому для выполнения полномочий Томской области;

- постановку земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, на государственный кадастровый учет, регистрацию на них права собственности Томской области, а также их продажу в случае неиспользования для выполнения полномочий Томской области;

- обеспечение поступлений в областной бюджет неналоговых доходов от предоставления государственного имущества по договорам аренды, а также в виде части прибыли предприятий и дивидендов от акционерных обществ по акциям, находящимся в собственности Томской области;

- реализацию мероприятий по повышению рентабельности предприятий, обеспечению условий их деятельности как минимум на уровне точки безубыточности.

В свою очередь, эффективность управления государственной собственностью Томской области заключается в выполнении показателей достижения указанных целей и реализации задач, которые охватывают все основные сферы деятельности Департамента собственности. Так, достижение первой цели характеризуют показатели, отражающие выполнение Программы приобретения имущества в собственность Томской обла-

сти и достаточность областного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении органов власти и учреждений, для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации. Показатели выполнения задач конкретизируют показатели цели в части приобретения имущества в собственность Томской области в запланированном количестве, обеспечения соответствия площади помещений, приходящихся в среднем на одного работника аппарата управления, установленным нормативам, а также проведения ремонта объектов областного государственного имущества в запланированном количестве.

Вторая цель достигается за счет выполнения Программы приватизации (продажи) областного государственного имущества, получения запланированного объема неналоговых доходов, обеспечения достаточности областных земельных участков для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации и проведения мероприятий по ликвидации убыточных предприятий в запланированном количестве. Показатели выполнения задач, кроме приватизации областного государственного имущества, включают:

- постановку земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, на государственный кадастровый учет, а также продажу областных земельных участков, не используемых для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации;

- получение дивидендов по акциям (доходов от прочих форм участия в капитале), находящимся в собственности Томской области, доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей предприятий, а также доходов от сдачи в аренду временно неиспользуемого областного государственного имущества;

- удельный вес прибыльных предприятий.

Значения показателей целей и задач Департамента собственности за 2007 г., их планируемые значения на 2008 и 2009–2011 гг., а также методика их расчета указаны в прил. 2 и 3. Так, в 2007 г. значение показателя соответствия занимаемых площадей установленным нормативам превысило планируемое значение на 28,7%, что обусловлено неравномерным распределением площадей между учреждениями. Также перевыполнены показатель по перечислению предприятиями части прибыли в областной бюджет – на 77,5%, что обусловлено ростом прибыли предприятий, а также показатель дохода от сдачи в аренду временно неиспользуемого имущества – на 10,8%, что связано с переходом на рыночную ставку арендной платы.

В то же время на 12,7% не выполнен показатель по постановке земельных участков, отнесенных к собственности Томской области, на гос-

ударственный кадастровый учет. Это обусловлено невыполнением подрядными организациями условий государственных контрактов.

С целью контроля за расходами Департамента собственности автором разработаны пять ведомственных целевых программ, которые включают роспись лимитов бюджетных ассигнований на выполнение конкретных мероприятий, связанных с созданием автоматизированной информационной системы «Собственность Томской области», управлением областным государственным имуществом, его приватизацией, содержанием и ремонтом, а также управлением земельными ресурсами. Бюджет каждой ведомственной целевой программы включает расходы на оплату труда подведомственных Департаменту учреждений, а также стоимость подлежащих приобретению работ и услуг. Выполнение каждой программы характеризуется определенными показателями. Информация о ведомственных целевых программах, включая их цели, задачи и показатели выполнения за 2007 г., значения на 2008 и 2009–2011 гг., представлена в прил. 4. Так, в 2007 г. общие расходы в рамках ведомственных целевых программ составили 32 671 тыс. руб., что превышает расходы 2006 г. в 1,46 раза. При этом планируемые расходы на 2008–2011 гг. составили к уровню 2007 г. 183,1%, 178,4%, 223,5% и 235,4% соответственно. Рост расходов обусловлен ростом плановых значений показателей целевых программ.

Таким образом, субъектами управления государственной собственностью в Томской области являются Законодательная Дума Томской области, Администрация Томской области и иные исполнительные органы государственной власти Томской области. При этом ключевая роль отводится Департаменту собственности.

Управление государственной собственностью Томской области осуществляется Департаментом собственности в соответствии с целями, задачами и показателями их достижения в текущем, очередном финансовом году и планируемом трехлетнем периоде, что позволяет оценивать эффективность этого управления в пятилетней перспективе. Кроме того, расходы на управление государственной собственностью формируются под конкретные мероприятия, направленные на достижение показателей целей и задач в рамках периода времени, аналогичного указанному периоду.

Указанное программно-целевое среднесрочное планирование является одним из немногих административных методов управления, эффективно используемых в настоящее время в германской модели, пережившей множество преобразований. Поэтому его внедрение является важным шагом в повышении эффективности управления государственной собственностью региона.

Объектная структура государственной собственности. Объектная структура областной государственной собственности включает разнообразные объекты управления. По данным Реестра государственного имущества Томской области на 01.01.2009 г. по структуре объектов государственная собственность Томской области представлена условно пятью группами: имущественными комплексами учреждений и предприятий, имуществом государственной казны, государственными пакетами акций в хозяйственных обществах и неналоговыми доходами областного бюджета от использования государственного имущества.

Первая группа включает 230 имущественных комплексов учреждений⁶ (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Отраслевая принадлежность учреждений по состоянию на 01.01.2009 г.⁷

Отраслевая принадлежность	Количество учреждений	Среднесписочная численность сотрудников, чел.
Здравоохранение	22	5 048
Социальная защита населения	44	2 620
Образование	49	3 206
Культура	16	1 553
Ветеринария	20	748
Физическая культура и спорт	5	136
Фармация	2	16
Архивное дело	2	100
Энергетика, транспорт и связь	1	64
Строительство и ЖКХ	2	73
Занятость населения	21	377
Семья и дети	28	2 010
Лесное хозяйство	4	1 596
Прочие	14	603
Итого:	230	18 150*

* 3,3% от экономически активного населения Томской области (549 100 человек⁸).

⁶ В соответствии со ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации *учреждением* признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

⁷ *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3338 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸ *Численность* экономически активного населения по субъектам Российской Федерации с 2000 года // Официальный сайт Росстата. 2010. URL: <http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/>.

Из 230 учреждений:

- 50 (21,7%) не осуществляют деятельность, приносящую доход;
- 146 (63,5%) финансируются за счет средств от приносящей доход деятельности менее чем на 25%;
- 16 (6,9%) финансируются за счет средств от приносящей доход деятельности от 25 до 50%;
- 16 (6,9%) финансируются за счет средств от приносящей доход деятельности более чем на 50% (в том числе 12 из них осуществляют деятельность на условиях самофинансирования);
- 2 (1%) являются автономными.

За 2004–2008 гг. количество учреждений увеличилось почти в два раза за счет принятия в собственность Томской области 79 учреждений из федеральной собственности и 42 учреждения из муниципальной собственности. Данная передача произошла в связи с разграничением полномочий, в соответствии с которым на региональный уровень переданы муниципальные полномочия по социальной защите и социальному обслуживанию населения, а также федеральные полномочия по начальному и среднему профессиональному образованию, охране лесов, в том числе авиационной, а также по обеспечению занятости населения. Таким образом, федерация и муниципалитеты отдали часть своих полномочий и необходимое для их выполнения имущество, которые логически относятся к региональному уровню.

Кроме того, в 2004–2008 гг. создано 33 учреждения, ликвидировано – 9, выбыло в связи с реорганизацией путем присоединения – 34, создано в результате реорганизации путем выделения – 19.

Среднесписочная численность работающих в учреждениях увеличилась более чем в два раза и в 2008 г. составила 18 150 человек, что равно 3,3% от экономически активного населения Томской области. Размер средней заработной платы работников увеличился в 2,4 раза и составил 17 512 руб. (по отраслям варьирует в пределах от 8 508 руб. до 71 528 руб.), размер средней заработной платы руководителей увеличился в 2,5 раза и составил 48 545 руб. (по отраслям варьирует в пределах от 23 641 до 148 624 руб.). В 2004–2008 гг. в среднем по учреждениям соотношение средних заработных плат руководителей и работников практически не изменяется, что свидетельствует об отсутствии тенденций расслоения работников по доходам (табл. 3).

Таблица 3

Динамика количества имущественных комплексов учреждений за 2004–2008 гг.

Наименование показателя	01.01.2005 ⁹	01.01.2006 ¹⁰	01.01.2007 ¹¹	01.01.2008 ¹²	01.01.2009 ¹³
Количество	120	189	214	260	230
Среднесписочная численность сотрудников, чел.	8 995	17 813	18 793	19 597	18 150
Средняя заработная плата, руб.:					
руководителей	19 484	25 536	29 323	37 843	48 545
работников	7 182	9 208	10 651	14 955	17 512
Соотношение заработных плат	2,71	2,77	2,75	2,53	2,77

Первоначальная стоимость имущественных комплексов учреждений за 2006–2008 гг. возросла более чем в два раза и по состоянию на 01.01.2009 г. составила 45 899 252,5 тыс. руб. (в том числе объектов недвижимости – 43 564 359 тыс. руб.), остаточная стоимость увеличилась в 1,8 раза и составила 22 033 334,5 тыс. руб. (в том числе объектов недвижимости – 21 269 560,5 тыс. руб.)¹⁴. Общая площадь объектов недви-

⁹ Об отчете Администрации Томской области о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2005 г.: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3156 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹⁰ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2007 г. № 290 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹¹ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1406 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹² Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹³ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3338 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹⁴ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

мости учреждений достигла 858 902,16 кв. м. Стоимость имущественных комплексов учреждений в 2005–2008 гг. приведена в табл. 4.

В 2008 г. расходы учреждений составили 6 622 758,32 тыс. руб., что на 31,8% больше, чем в 2007 г. Основную роль в общем объеме финансирования учреждений играют средства областного бюджета – 69,1% (70,8% в 2007 г.), целевые средства и иные поступления – 10% (8,9% в 2007 г.), средства от приносящей доход деятельности – 20,9% (20,3% в 2007 г.).

Т а б л и ц а 4

Стоимость имущественных комплексов учреждений в 2005–2008 гг.

Наименование показателя	01.01.2006 г. ¹⁵	01.01.2007 г. ¹⁶	01.01.2008 г. ¹⁷	01.01.2009 г. ¹⁸
Первоначальная стоимость, тыс. руб.	22 658 600,4	24 494 461	45 682 021	45 899 252,5
Остаточная стоимость, тыс. руб.	12 176 263,2	13 258 838	22 901 687	22 033 334,5
Износ, %	46,3	45,9	49	51,9

Структура источников финансирования учреждений в отраслевом разрезе в 2008 г. представлена в прил. 5.

Из общей суммы расходов на капитальный ремонт объектов недвижимости учреждениями направлено 245 917,46 тыс. руб. (в том числе из средств областного бюджета – 226 295,63 тыс. руб.), на текущий ремонт – 56 357,14 тыс. руб. (в том числе из средств областного бюджета – 43 308,02 тыс. руб.).

¹⁵ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2007 г. № 290 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹⁶ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1406 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹⁷ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹⁸ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3338 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Объем средств, направленных учреждениями на проведение ремонта объектов недвижимого имущества Томской области за 2006–2008 гг.

Наименование показателя	2006 г. ¹⁹	2007 г. ²⁰	2008 г. ²¹
Объем средств на проведение капитального ремонта, тыс. руб.	179 209,00	160 248,22	245 917,46
в том числе из средств областного бюджета	168 427,00	155 846,44	226 295,63
Объем средств на проведение текущего ремонта, тыс. руб.	42 900,00	44 340,71	56 357,14
в том числе из средств областного бюджета	31 935,00	29 202,51	43 308,02

Исходя из данных, указанных в табл. 5, с 2006 по 2008 г. рост финансирования капитального ремонта составил 137,2%, текущего ремонта – 131,4%. Несмотря на рост затрат на ремонт, с 2006 г. наблюдается рост среднего износа недвижимого имущества учреждений, который в 2008 г. достиг 51,9%. При этом наибольшая степень износа объектов недвижимого имущества учреждений в 2008 г. наблюдается в ветеринарии – 76,09%, лесном хозяйстве – 75,12%, энергетике, транспорте и связи – 52,77% (прил. 6). В свою очередь, данные прил. 7 говорят о недостаточном и непропорциональном направлении средств на ремонт учреждениями разных отраслей. В частности, максимальное количество средств на ремонт затрачено учреждениями строительства и ЖКХ – 5 445 тыс. руб. на 1 кв. м площади (износ – 47,83%), культуры – 1 962 руб. (износ – 27,74%), занятости населения – 712 руб. (износ – 39,53%); учреждениями ветеринарии затрещено 1 010 руб.

Таким образом, наблюдается постепенное старение объектов недвижимого имущества учреждений. В связи с этим часть недвижимого имущества уже сегодня невозможно использовать для выполнения региональных полномочий. Приходится привлекать имущество из других

¹⁹ *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2007 г. № 290 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²⁰ *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1406 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²¹ *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

форм собственности. Так, в 2008 г. учреждениями безвозмездно использовалось 40 070,09 кв. м негосударственного недвижимого имущества, арендовалось – 24 526,7 кв. м. На аренду направлено 27 936,9 тыс. руб., в том числе из средств областного бюджета – 16 760,45 тыс. руб. Между тем, данные средства могли бы быть вложены в ремонт государственного имущества Томской области или направлены на реализацию социальных программ. Поэтому разработка и внедрение механизма, регулирующего распределение бюджетных средств на ремонт государственного имущества, позволит не только поддерживать областное недвижимое имущество в работоспособном состоянии, но и предотвратить неэффективное расходование бюджетных средств на аренду чужого имущества.

Вторую группу объектов составляют 23 имущественных комплекса предприятий²² общей первоначальной стоимостью 1 030 308 тыс. руб., остаточной стоимостью – 649 506 тыс. руб.²³, из которых:

- 18 (78,3%) действующих;
- 1 (4,3%) предприятие в стадии ликвидации;
- 3 (13,1%) предприятия в конкурсном производстве (банкротство);
- 1 (4,3%) предприятие подлежит ликвидации после реструктуризации задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами.

Действующие предприятия осуществляют свою деятельность в рамках трех отраслей (табл. 6):

- дорожная отрасль – 16 предприятий (89%), расположенных в районах области, обслуживающих региональные дороги. В основном это рентабельные предприятия, имеющие по итогам 2008 г. сальдированную прибыль в размере 44 812 тыс. руб.;

²² В соответствии со ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. «Унитарность», т.е. неделимость предприятия, означает, что закрепленное за ним имущество или какие бы то ни было права на него, включая права учредителя, не могут быть распределены по вкладам (долям, паям), между физическими или юридическими лицами, в том числе между работниками предприятия. Унитарное предприятие обладает так называемой «специальной правоспособностью», которая означает, что оно может иметь только те права и нести только те обязательства, которые связаны с социальными, экономическими и политическими целями и видами деятельности, определенными в его уставе. Ставить перед собой иные цели и осуществлять иные виды деятельности унитарное предприятие не вправе.

²³ *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2385 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

3. Анализ управления государственной собственностью

– фармацевтическая отрасль – одно предприятие (5,5%), результатом деятельности которого в 2008 г. явился убыток в размере 646 тыс. руб.;

– технический учет и техническая инвентаризация – одно предприятие (5,5%), финансовым результатом деятельности которого по итогам 2008 г. стала прибыль в размере 6 192 тыс. руб.

Т а б л и ц а 6

Динамика количества предприятий за 2004–2008 гг.

Наименование показателя	01.01.2005 г. ²⁴	01.01.2006 г. ²⁵	01.01.2007 г. ²⁶	01.01.2008 г. ²⁷	01.01.2009 г. ²⁸
Количество предприятий	60	52	41	32	23
в том числе действующие	28	25	21	19	18

Всего за 2004–2008 гг. было 38 предприятий (67,14%), вновь создано 1 предприятие. Основной причиной выбытия предприятий является конкурсное производство – 21 предприятие (55,3%), приватизация путем преобразования в открытые акционерные общества – 9 предприятий (23,7%), ликвидация – 7 предприятий (18,4%). Кроме того, 1 предприятие (2,6%) исключено в связи с неправомерностью отнесения к собственности Томской области.

²⁴ *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3157 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²⁵ *Об отчете* о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 289 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²⁶ *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1405 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²⁷ *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2385 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

²⁸ *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3337 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Несмотря на существенное выбытие, первоначальная стоимость имущественных комплексов предприятий за 2004–2008 гг. увеличилась на 349 177 тыс. руб., остаточная стоимость – на 332 214 тыс. руб. Резкий прирост основных средств на 562 277 тыс. руб. произошел в 2007 г. и на 87,7% обусловлен передачей государственного имущества собственником, на 12,3% – приростом за счет собственных инвестиций предприятий (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

**Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности
предприятий за 2004–2008 гг.**

Наименование показателя	01.01.2005 г. ²⁹	01.01.2006 г. ³⁰	01.01.2007 г. ³¹	01.01.2008 г. ³²	01.01.2009 г. ³³
Выручка от реализации товаров (работ, услуг), тыс. руб.	1 310 254	1 733 338	1 850 476	1 847 785	2 192 302
Изменение к базовому году, %	100,0	132,3	141,2	141,0	167,3
Сальдированный финансовый результат, тыс. руб.	36 456	113 517	83 784	75 525	67 886
в том числе прибыль	59 328	118 870	87 678	79 438	75 456
Убыток	22 872	5 353	3 894	3 913	7 570
Изменение к базовому году, %	100,0	200,4	229,8	207,2	186,2

²⁹ Об отчете Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3157 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³⁰ Об отчете о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 289 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³¹ Об отчете Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1405 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³² Об отчете Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2385 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³³ Об отчете Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3337 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

3. Анализ управления государственной собственностью

Окончание табл. 7

Наименование показателя	01.01.2005 г.	01.01.2006 г.	01.01.2007 г.	01.01.2008 г.	01.01.2009 г.
Стоимость основных средств, тыс. руб.: первоначальная	681 131	538 299	510 207	1 022 136	1 030 308
остаточная	317 292	241 682	227 251	686 698	649 506
Среднесписочная численность сотрудников, чел.	3 177	2 829	2 402	2 175	2 100
Изменение к базовому году, %	100,0	89,1	75,6	68,5	66,1
Производительность труда, тыс. руб./чел.	412,4	612,7	770,4	849,6	1 043,9
Изменение к базовому году, %	100,0	148,6	186,8	206,0	253,1
Среднемесячная заработная плата, руб.: руководителя	23 351	35 474	47 938	52 615	70 770
работников	7 577	9 858	13 148	14 580	17 904
Соотношение заработной плат	3,08	3,6	3,65	3,61	3,95
Часть чистой прибыли, перечисленная в областной бюджет, тыс. руб.	4 867,9	6 924,2	9 160,3	11 535,9	9 740,7
Изменение к базовому году, %	100,0	142,2	188,2	236,9	200,1

Кроме того, несмотря на выбытие действующих предприятий, в 2008 г. возросла экономическая эффективность их деятельности по отношению к уровню 2004 года: рост выручки от реализации товаров (работ, услуг) составил 167,3%, сальдированного финансового результата – 186,2%, части чистой прибыли, перечисленной в областной бюджет, – 200,1%.

Среднесписочная численность работающих в 2008 г. составила 2 100 человек, что меньше уровня 2004 г. на 1 077 человек. Увеличение производительности труда работников предприятий более чем в 2,5 раза произошло не столько за счет снижения численности работающих (в 1,5 раза), сколько за счет роста абсолютного объема производства, что обеспечило рост среднемесячной заработной платы до 17 904 руб. среди работников и 70 770 руб. среди руководителей, достигнутые размеры которой превышают уровень 2004 г. в 2,36 и 3 раза соответственно. Од-

нако обратной стороной роста заработной платы является снижение соотношения заработных плат работников и руководителей, свидетельствующее об увеличении расслоения между работниками и руководителями по доходам. Между тем, противодействие такому расслоению является одной из приоритетных задач государственной социальной политики.

Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности предприятий за 2004–2008 гг. приведены в табл. 7.

Степень износа основных средств предприятий в 2008 г. возросла до 37% против 33% предыдущего года, что свидетельствует о недостаточности выделяемых ими средств на проведение капитального и текущего ремонта до 2007 г.

Об этом говорят значения коэффициента годности основных средств, характеризующего состояние основных средств на определенную дату, которые до 2006 г. постепенно снижались в связи с низким уровнем инвестиций в обновление имущества. В 2007 г. ситуация изменилась: уровень инвестиций превысил амортизационные отчисления, что повлекло значительный прирост данного коэффициента. В 2008 г. значение коэффициента немного снизилось, однако уровень инвестиций в имущество предприятий превысил сумму начисленной за год амортизации на 17 819 тыс. руб. (табл. 8).

Т а б л и ц а 8

**Основные показатели эффективности использования имущества
предприятиями в 2008 г.**

Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. ³⁴	Сумма начисленной за отчетный период амортизации, тыс. руб.	Коэффициент амортизации (общая амортизация / первоначальная стоимость), %	Фондоотдача (выручка / остаточная стоимость)
82 561	64 742	36,96	3,38

Коэффициент рентабельности основных средств начал расти в 2005 г. с последующим снижением до конца 2008 года. Рост данного коэффициента обусловлен ростом выручки от реализации товаров (работ, услуг) при одновременном снижении стоимости основных средств в результате роста амортизации.

³⁴ Об отчете Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г., № 2385 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Постепенное увеличение фондоотдачи обусловлено ростом выручки на 1 руб. используемых основных средств. Резкое снижение данного показателя в 2007 г. обусловлено существенным увеличением объема основных средств. Обратным фондоотдаче является показатель фондоемкости, который до 2006 г. снижался и резко возрос в 2007 г., что характеризует снижение с последующим ростом стоимости основных средств, участвующих в получении 1 руб. реализованной продукции.

Основные показатели эффективности использования имущественных комплексов предприятий за 2004–2008 гг. указаны в табл. 9.

Т а б л и ц а 9

Основные показатели эффективности использования имущественных комплексов предприятий за 2004–2008 гг., %

Наименование показателя	01.01.2005 г.	01.01.2006 г.	01.01.2007 г.	01.01.2008 г.	01.01.2009 г.
Коэффициент амортизации (общая амортизация / первоначальная стоимость)	53,4	55,1	55,5	32,8	36,9
Коэффициент годности основных средств (стоимость неизношенной части / первоначальная стоимость)	46,6	44,9	44,5	67,2	63,1
Коэффициент рентабельности основных средств (прибыль / остаточная стоимость)	18,7	49,2	38,6	11,6	10,5
Фондоотдача (выручка / остаточная стоимость)	4,13	7,17	8,14	2,69	3,38
Фондоемкость (остаточная стоимость / выручка)	0,24	0,14	0,12	0,37	0,29

Таким образом, управление предприятиями характеризуется как положительными моментами, которые связаны с ростом стоимости имущества, среднемесячной заработной платы и инвестиций в основной капитал, так и отрицательными моментами, которые обусловлены постепенным ростом расслоения работников по доходам, а также основной проблемой учреждений – старением имущества. Разрешение проблем позволит повысить эффективность управления предприятиями.

Третью группу составляют 1 930 объектов, учитываемых в государственной казне Томской области, первоначальной стоимостью 3 280 590,7 тыс. руб., остаточной стоимостью 2 518 682,3 тыс. руб., в том числе:

– 1 277 объектов недвижимого имущества первоначальной стоимостью 3 174 578,1 тысяча рублей, остаточной стоимостью 2 445 149,7 тыс. руб.;

– 653 объекта движимого имущества первоначальной стоимостью 106 012,6 тыс. руб., остаточной стоимостью 73 532,6 тыс. руб.

За 2004–2008 гг. количество объектов государственного имущества, учитываемых в государственной казне Томской области, возросло почти в 3,5 раза, что обусловлено их принятием из федеральной и муниципальной собственности (табл. 10).

Таблица 10
Динамика объектов государственной казны Томской области за 2004–2008 гг.

Наименование показателя	01.01.2005 г.	01.01.2006 г.	01.01.2007 г.	01.01.2008 г.	01.01.2009 г.
Количество объектов недвижимого имущества	263	290	382	1 358	1 277
Первоначальная стоимость, тыс. руб.	657 870	999 242	991 303	2 366 402	3 174 578
Остаточная стоимость, тыс. руб.	575 532	865 651	786 983	1 962 277	2 445 150
Количество объектов движимого имущества, стоимостью более 1000 МРОТ	294	169	84	187	156
Первоначальная стоимость, тыс. руб.	40 313	57 199	65 815	127 912	101 368
Остаточная стоимость, тыс. руб.	40 313	57 199	61 096	123 545	71 462
Количество объектов движимого имущества, стоимостью менее 1000 МРОТ	–	–	26	361	497
Первоначальная стоимость, тыс. руб.	–	–	2 712	4 691	4 644
Остаточная стоимость, тыс. руб.	–	–	1 906	4 163	2 070
ИТОГО объектов	557	459	492	1 906	1 930
Первоначальная стоимость, тыс. руб.	698 183	1 056 441	1 05 9830	2 499 005	3 280 590
Остаточная стоимость, тыс. руб.	615 845	922 850	849 985	2 089 985	2 518 682

Количество объектов недвижимого имущества возросло в 4,8 раза, объектов движимого имущества стоимостью более 1000 МРОТ снизилось на 46,9%, количество объектов движимого имущества стоимостью менее 1000 МРОТ возросло с 0 в 2004 г. до 497 единиц в 2008 г. Первоначальная стоимость объектов возросла в 4,7 раза, остаточная стоимость – в 4,1 раза. Из них рост первоначальной стоимости недвижимого имущества составил 4,8 раза, остаточной стоимости – 4,2 раза.

Из 1 277 объектов недвижимого имущества, учитываемых в государственной казне Томской области, 921 объект – газопроводы, построенные в 1991–2005 гг. без правоустанавливающих документов. Большая часть оставшихся объектов принята из федеральной и муниципальной собственности. При этом, несмотря на требование федеральных законов о возможности передачи исключительно объектов недвижимого имущества, права на которые зарегистрированы в установленном порядке, практически на все принятые в собственность Томской области объекты недвижимого имущества государственная регистрация права собственности Томской области отсутствовала, как и правоустанавливающие документы. В безвыходной ситуации, когда полномочия переданы региону, а указанное имущество составляет материально-техническую базу их выполнения, работу по изготовлению данных документов взял на себя регион. Однако ситуация усугубляется даже не столько отсутствием необходимого объема бюджетных средств на данную работу, сколько невозможностью передачи таких объектов на баланс органам власти, учреждениям и предприятиям, некоторые из которых, в свою очередь, без этого не смогут получить (продлить) лицензию на выполнение своих функций. Кроме того, за казенное имущество де-юре никто ответственности не несет. Для временного решения указанных вопросов было принято оперативное решение по передаче такого имущества в безвозмездное пользование, что не требует регистрации права собственности.

В четвертую группу объектов входят 27 пакетов акций Томской области в акционерных обществах³⁵ общей номинальной стоимостью 541,92 млн руб. и доли в уставных капиталах 6 обществ с ограниченной ответственностью³⁶ номинальной стоимостью 14,88 млн руб.³⁷ Из 33 хозяйственных обществ:

³⁵ Акционерное общество – это коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу (См.: *Об акционерных обществах*: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 208-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та).

³⁶ Общество с ограниченной ответственностью – это учрежденное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров (См.: *Об обществах с ограниченной ответственностью*: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та).

³⁷ *Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год*: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня

- 15 обществ (45,5%) с долей Томской области более 50% от уставного капитала, в том числе 11 обществ с долей Томской области 100%;
- 5 обществ (15,1%) с долей Томской области от 25 до 50%;
- 13 (39,4%) обществ с долей Томской области до 25% от уставного капитала, в том числе 5 обществ с долей Томской области менее 2%.

По состоянию на 01.01.2009 г.:

– 28 обществ (84,8%) являются действующими, в 2008 г. ими получен сальдированный финансовый результат в сумме 2 349 844 тыс. руб., в том числе 16 обществ получили прибыль в сумме 2 504 740 тыс. руб., 10 обществ – убытки в сумме (–154 896) тыс. руб., 1 общество сработало без прибыли, 1 общество – создано в 2008 г. и бухгалтерскую отчетность не предоставляло;

– 5 обществ (15,2%) не осуществляют финансово-хозяйственную деятельность.

В целом за 2004–2008 гг. количество хозяйственных обществ с участием Томской области возросло более чем в 1,7 раза (табл. 11).

При этом количество акционерных обществ увеличилось на 14 единиц за счет приватизации путем преобразования предприятий, обществ с ограниченной ответственностью – на 5 единиц за счет вклада государственного имущества в уставные капиталы.

Девять хозяйственных обществ имеют стратегическое значение, в том числе шесть – монополисты в своих отраслях. Они осуществляют деятельность в сферах, связанных с энерго- и газоснабжением, обеспечением связью, захоронением токсичных и промышленных отходов, развитием инноваций и т.д.

Пятую группу объектов представляют неналоговые доходы областного бюджета (табл. 12).

Неналоговые доходы рассчитываются по формуле:

$$\text{НД} = \text{ЧПП} + \text{ДХО} + \text{ДИИ} + \text{ДИЗ} + \text{ДП}, \quad (1)$$

где ЧПП – часть прибыли (чистой) предприятий, подлежащая перечислению в государственный бюджет; ДХО – дивиденды (часть прибыли) от хозяйственных обществ с участием государства; ДИИ – доходы от использования имущества (передача по договорам аренды, доверительного управления и так далее); ДИЗ – доходы от использования земли (предоставление земельных участков, государственная собственность на кото-

рые не разграничена, в аренду и продажа права на заключение договоров аренды указанных земельных участков); ДП – доходы от приватизации (продажи) государственного имущества, в том числе государственных пакетов акций.

Т а б л и ц а 11

Динамика количества хозяйственных обществ за 2004–2008 гг.

Наименование показателя	01.01.2005 г.	01.01.2006 г. ³⁸	01.01.2007 г. ³⁹	01.01.2008 г. ⁴⁰	01.01.2009 г. ⁴¹
Количество хозяйственных обществ с участием Томской области (в скобках указана стоимость акций и долей, млн руб.), в том числе:					
– акционерных обществ	19 (63,8)	28 (134,4)	27 (277,1)	29 (328,76)	33 (556,8)
– обществ с ограниченной ответственностью	18 (56,4)	27 (127,0)	26 (269,7)	25 (313,89)	27 (541,92)
	1 (7,4)	1 (7,4)	1 (7,4)	4 (14,87)	6 (14,88)

³⁸ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2007 г. № 290 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³⁹ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1406 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁰ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴¹ Об отчете о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3338 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Таблица 12

Неналоговые доходы бюджета Томской области за 2004–2008 гг., тыс. руб.

Наименование показателя	2004 г. ⁴²	2005 г. ⁴³	2006 г. ⁴⁴	2007 г. ⁴⁵	2008 г. ⁴⁶
ЧПП	4 868,00	6 924,00	9 160,00	11 535,90	9 740,7
ДХО	1 124,00	1 195,00	1 299,00	2 249,20	3 703,0
ДИИ	32 604,00	60 500,00	62 066,00	60 925,00	82 152,8
ДИЗ	155 076,00	252 854,00	271 597,00	271 805,10	121 109,6
ДП	9 510,49	10 647,76	79 021,99	112 450,62	15 005,0
Итого	203 182,49	332 120,76	423 143,99	458 965,82	231 711,1

Неналоговые доходы областного бюджета росли в течение 2004–2006 гг. Затем наблюдается последовательное снижение доходов, обусловленное снижением количества приватизируемых объектов и земельных участков, право собственности на которые не разграничено. В свою очередь, повысились отчисления части прибыли предприятий и дивидендов хозяйственных обществ с участием государства.

3.2. Особенности и противоречия управления государственной собственностью

Управление областной государственной собственностью включает:

– решение вопросов создания, реорганизации и ликвидации предприятий, учреждений, иных организаций, созданных на основе (с использованием) областного государственного имущества;

⁴² *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2004 год: Закон Томской области от 15 июля 2005 г. № 109-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴³ *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2005 год: Закон Томской области от 14 июля 2006 г. № 153-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁴ *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2006 год: Закон Томской области от 17 июля 2007 г. № 141-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁵ *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2007 год: Закон Томской области от 11 июля 2008 г. № 147-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁶ *Об исполнении* областного бюджета за 2008 год: Закон Томской области от 08 июля 2009 г. № 123-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

- определение предмета и целей деятельности создаваемых предприятий, учреждений, иных организаций;
- назначение и освобождение представителей интересов Томской области или предложение кандидатур в органы управления юридических лиц с участием Томской области;
- назначение и освобождение руководителей предприятий и учреждений;
- установление порядка и условий использования областного государственного имущества;
- контроль за эффективностью использования и сохранностью областного государственного имущества;
- ежегодное предоставление в Законодательную Думу Томской области отчетов о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом, о деятельности предприятий и об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом⁴⁷.

Среди данных элементов управления областной государственной собственностью отсутствует такой важный элемент управления, выделенный классиком управления А. Файолем, как предвидение, под которым он понимал учет грядущего и выработку программы действий⁴⁸. Между тем этот элемент играет важную роль в областном управлении, так как планирование бюджетов учреждениями, прибылей и убытков предприятиями и хозяйственными обществами с участием Томской области осуществляется на текущий, очередной финансовый год и плановый трехлетний период.

Элементы управления областной государственной собственностью предполагают выполнение органами власти конкретных функций, которые подробно расписаны в прил. 8. Данные функции можно разделить на специальные и общие. Специальные функции могут быть реализованы исключительно в отношении конкретных групп объектов, а общие – в отношении всех групп объектов. Четкая регламентация функций разграничивает сферы ответственности, что повышает как эффективность их выполнения, так и качество контроля.

⁴⁷ О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области: Закон Томской области от 13 апреля 2004 г. № 53-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2004. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴⁸ *Управление* – это наука и искусство : А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М., 1992. С. 12.

Управление имущественными комплексами учреждений. В отношении имущественных комплексов учреждений применяются социально-экономические и социально-политические методы и процедуры управления. Это обусловлено, с одной стороны, особенностями социальной сферы, куда частник не пойдет из-за низкой рентабельности, длительных сроков окупаемости, высокой капиталоемкости и фондоемкости. С другой стороны, чрезмерная коммерциализация данной сферы не допускается государством в связи с неэластичным спросом на оказываемые учреждениями услуги.

Государственное имущество находится у учреждений на правах оперативного управления, что позволяет им владеть и пользоваться имуществом при ограничении прав распоряжения⁴⁹. Это не распространяется на имущество автономных учреждений⁵⁰, не отнесенное к особо ценному, а также на имущество бюджетных учреждений, приобретенное за счет средств, полученных от разрешенной уставом деятельности, приносящей доход, которым такие учреждения распоряжаются самостоятельно. При этом права распоряжения имуществом со стороны казенного учреждения ограничены полностью.

Права распоряжения в отношении имущества учреждений распределены между Законодательной Думой Томской области, Администрацией Томской области и Департаментом собственности. К правам Департамента собственности относятся права по принятию решений по изъятию в государственную казну и закреплению движимого имущества⁵¹, а также по его разборке (демонтажу, ликвидации)⁵². Делегирование последних прав учреждениям является логичным, так как направлено на оперативность принятия решений в отношении недорогостоящего движимого имущества. В то же время, несмотря на повышение оперативности принятия решений, что, безусловно, будет способствовать обновляемости имущества учреждений, делегирование этих прав потребует усиления контроля со стороны Департамента собственности. По нашему мнению, реализация этого подхода будет осуществлена в ближайшей перспективе.

⁴⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 296, 298) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵⁰ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁵¹ Там же. Ст. 16.

⁵² Там же. Ст. 25.

Полномочия, связанные с принятием решений по изъятию в государственную казну и закреплению за учреждениями недвижимого имущества, а также его сносу (ликвидации) выполняет Администрация Томской области. Контроль за распоряжением недвижимым имуществом является более жестким, что обусловлено его назначением и стоимостью.

В отношении распоряжения имуществом автономного учреждения действует особый порядок, заключающийся в необходимости предварительного одобрения конкретных сделок с имуществом наблюдательным советом, который включает представителей Департамента собственности, отраслевого органа власти, иных органов власти и органов местного самоуправления, общественности (в том числе лиц, имеющих заслуги в соответствующей сфере деятельности) и членов трудового коллектива автономного учреждения. Предварительному одобрению наблюдательным советом подлежит сделка с имуществом, с заинтересованностью, крупная сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств и отчуждением имущества, а также с передачей такого имущества в пользование или в залог, при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает десять процентов балансовой стоимости активов автономного учреждения. С согласия Департамента собственности или Администрации Томской области автономное учреждение вправе вносить денежные средства в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника. Остальным имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно либо с предварительного одобрения наблюдательного совета. Введение наблюдательного совета и иных органов управления автономным учреждением, не подотчетным его руководителю, ломает «вертикаль власти». При этом наблюдательный совет действует без направляющей руки, избирая своего главу из собственного состава с возможностью его замены в любой момент.

Департамент собственности осуществляет контроль за поступлением в полном объеме в областной бюджет денежных средств от использования имущества бюджетного или казенного учреждения, переданного по договорам аренды, доверительного управления, коммерческого найма. В отношении автономных учреждений подобный контроль не осуществляется, в данной части они самостоятельны. Такая ситуация обусловлена привязкой бюджетного и казенного учреждений к бюджетным ассигно-

ваниям, выделяемым по смете, жестко контролируемой финансовыми органами. В то же время автономное учреждение финансируется частично за счет деятельности, приносящей доход, частично – за счет государственного заказа, средства по которому выделяются в виде субсидий, имеющих целевое назначение, в отношении которых контролируются только направления их расходования.

Имущество может быть изъято у бюджетного или казенного учреждения в случаях, если это имущество излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению⁵³, и использовано по усмотрению органов власти без согласия учреждения. В отношении автономных учреждений метод изъятия имущества не применяется, что означает их большую самостоятельность в управлении.

Одной из основных проблем управления имущественными комплексами учреждений является рост износа их основных средств, что отчетливо прослеживается на примере 2004–2008 гг. Если в отношении предприятий с данной проблемой удалось справиться через установление обязательных отчислений от прибыли, которые должны быть не менее амортизационных отчислений, то в отношении учреждений разрешение данной проблемы является более сложной задачей. Это связано с тем, что предприятия являются коммерческими организациями, зарабатывающими деньги на рынке, в то время как учреждения – организациями, финансируемыми полностью или частично из областного бюджета. Кроме того, средств, ежегодно направляемых учреждениями на проведение капитального ремонта объектов недвижимого имущества, недостаточно для приостановления их старения. В 2005 г. проблема усугубилась резким ростом количества объектов недвижимости учреждений за счет принятия в собственность Томской области имущественных комплексов учреждений из федеральной и муниципальной собственности. Данные комплексы переданы без технической и правоподтверждающей документации. Учитывая отсутствие указанной документации, невозможно было произвести государственную регистрацию перехода права собственности к Томской области на принятые объекты недвижимого имущества, а также их передачу для использования и обеспечения сохранности на балансы соответствующих учреждений. Временное решение проблемы было найдено в

⁵³ *Гражданский кодекс Российской Федерации* (ч. 1, ст. 296) // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

передаче имущества в безвозмездное пользование до момента регистрации права.

Однако передача имущества учреждениям, которая предполагает обязанность по его поддержанию в работоспособном состоянии посредством проведения капитального и текущего ремонта, не привела к ожидаемому предотвращению старения в виде снижения износа. Причинами этого являются, во-первых, неравномерное распределение денежных средств на ремонт объектов недвижимого имущества. Во-вторых, пассивность многих руководителей учреждений, не желающих «выбивать» денежные средства для поддержания имущественных комплексов учреждений в работоспособном состоянии.

Указанные причины повлекли за собой ухудшение состояния объектов недвижимого имущества, невозможность их использования для нужд учреждений. Следовательно, у учреждений возникла потребность в пригодных для работы площадях. Однако это не всегда может быть осуществлено в связи с действующим ограничением в отношении нормативов площадей⁵⁴ по размещению работников учреждений для качественного оказания государственных услуг. Согласно действующим нормативам передача объектов недвижимого имущества Томской области организациям, созданным на основе или с использованием государственного имущества, осуществляется исходя из следующих норм предоставления полезной площади помещений на одного работника аппарата управления:

- не менее 4 кв. м – на одного работника аппарата управления без оснащения рабочего места компьютерной техникой;
- не менее 6 кв. м – на одного работника аппарата управления с оснащением рабочего места компьютерной техникой, при условии объема помещения, приходящегося на одного работника аппарата управления, не менее 20 куб. м;
- до 35 кв. м – для кабинета руководителя организации, но не более 15% полезной площади, занимаемой организацией;
- до 17 кв. м – для кабинета заместителя руководителя организации, но не более 7% полезной площади, занимаемой организацией;
- не менее 9 кв. м – для приемной руководителя организации.

⁵⁴ Об определении величины площади помещений, предоставляемых органам государственной власти, областным государственным учреждениям и областным государственным унитарным предприятиям: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 9 августа 2002 г. № 250 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2003. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Средняя площадь помещений на одного работника аппарата управления не должна превышать 9 кв. м с учетом площадей, занимаемых руководителем организации, его заместителями и площадей приемной руководителя. Во многих случаях фактические площади превышают данные нормативы, что противоречит деятельности государства по снижению бюджетных расходов.

Получался замкнутый круг. Решение было найдено в разработанном автором и успешно внедренном в декабре 2008 г. Административном регламенте исполнения государственной функции по осуществлению контроля за использованием по назначению и сохранностью областного государственного имущества, закрепленного за органами власти, учреждениями и предприятиями, который предполагает проведение Департаментом собственности проверок использования и состояния областных объектов недвижимого имущества с внесением конкретных предложений по их ремонту, сносу (ликвидации) или изъятию.

Вместе с тем, в 2009 г. автором разработан и внедрен Порядок принятия решения о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, закрепленных за органами власти, учреждениями, который предусматривает централизованное планирование выделения бюджетных средств на проведение капитального ремонта недвижимого имущества, их распределения в зависимости от уровня износа и объективных условий деятельности.

Другой проблемой является наличие учреждений, осуществляющих деятельность на условиях самофинансирования. Действующее законодательство запрещает функционирование учреждения, действующего по принципу самофинансирования, в форме бюджетного или казенного учреждения. Ситуация усугубляется большим количеством таких бюджетных учреждений, которых в 2006 г. на федеральном уровне насчитывалось 6 500⁵⁵. Государственное имущество используется данными учреждениями не только для выполнения социальных функций, ради которых они были созданы, но и в том числе в целях собственного обогащения.

С целью своевременного выявления подобных учреждений в 2006 г. Администрацией Томской области внедрена методика оценки эффективности управления учреждениями, заключающаяся в расчете сводного показателя – социальной значимости учреждения⁵⁶, который является

⁵⁵ *Кому как АУкнется? // Экономика и жизнь. 2006. Июнь. С. 2.*

⁵⁶ *О порядке оценки эффективности деятельности областных государственных бюджетных учреждений: Постановление Администрации Томской области от 26 июня 2008 г. № 125а //*

количественным и позволяет определить целесообразность преобразования такого учреждения в автономное учреждение, создания на базе имущественного комплекса учреждения негосударственной организации или вовлечения данного комплекса в проект государственно-частного партнерства. Такое решение принимается Департаментом собственности по согласованию с отраслевым органом власти. В случае преобразования учреждения в автономное происходит изменение организационно-правовой формы учреждения без его ликвидации. В случае создания негосударственной организации или вовлечения в государственно-частный проект осуществляется ликвидация учреждения как юридического лица с изъятием и передачей его имущественного комплекса в порядке приватизации вновь созданной негосударственной организации или организации с государственным участием.

В 2009 г. 16 бюджетных учреждений более чем на 50% финансировались за счет средств от приносящей доход деятельности. Они подлежали преобразованию в автономные учреждения.

Параллельно с процессом изменения типа учреждений с целью создания экономической базы для реформирования бюджетной сферы путем стимулирования увеличения доли средств, получаемой бюджетными учреждениями от осуществления приносящей доход деятельности, происходит постепенный перенос акцента оценки результатов с осуществления деятельности в четком соответствии с уставом учреждения на конкретные финансово-хозяйственные результаты. Улучшения финансовых показателей можно достичь двумя путями:

- увеличением средств от разрешенной уставом деятельности, приносящей доход;
- сокращением расходов.

В указанных случаях с целью выработки навыков работы руководителей учреждений в рыночных условиях оптимальным является установление прямой взаимосвязи между улучшением установленных финансовых показателей и премированием руководителя учреждения, при этом условия и показатели премирования должны быть максимально конкретизированными.

Необходимо отметить, что до настоящего времени в отношении учреждений действует политика, направленная на освоение расходов, которая предполагает максимальное освоение выделенных средств. В то

же время, по мнению автора, наиболее полно эффективной деятельности соответствует политика управления расходами, которая предполагает финансирование под конкретные мероприятия.

Таким образом, учреждения обладают полномочиями по владению, пользованию и в некоторой части распоряжению государственным имуществом. Основные распорядительные полномочия находятся у органов власти. При этом часть этих полномочий, касающаяся управления движимым имуществом, может быть, по мнению автора, передана на уровень учреждений, что повысит оперативность принятия решений и будет способствовать обновляемости имущества. Однако в этом случае необходимо усилить контроль за реализацией данных полномочий со стороны Департамента собственности.

Кроме того, преобразование бюджетных учреждений в автономные позволит снять часть нагрузки с областного бюджета, а также переместить акценты в управлении учреждениями с освоения расходов на управление ими.

Управление имуществомными комплексами предприятий. Методы и процедуры управления предприятиями носят выраженный экономический характер с политическим уклоном. В ряде отраслей они нацелены на достижение таких показателей, как обеспечение надежной обороны страны, правопорядка, выравнивание уровней регионального развития, прогрессивная структурная перестройка экономики.

Предприятие является коммерческой организацией, осуществляющей деятельность на условиях самофинансирования без поддержки областного бюджета. Несмотря на то что предприятие самостоятельно участвует в хозяйственном обороте, оно не является собственником закрепленного за ним имущества. По сути, это парадокс российской хозяйственной системы, который ставит под угрозу стабильность всего хозяйственного оборота. Как отмечает Е.А. Суханов, конструкцию предприятия-несобственника не знает ни одна страна с развитой рыночной экономикой. Имеющиеся там государственные предприятия обычно создаются в форме хозяйственных обществ с участием государства⁵⁷.

Прежде всего, угрозу стабильности хозяйственного оборота предприятие несет в процессе заключения сделок, связанных с вовлечением в оборот объектов государственного имущества, предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременения-

⁵⁷ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1995. С. 143.

ми, уступкой требований, переводом долга, заключением договоров простого товарищества, а также решения вопроса об объеме и направлениях использования привлекаемых средств (сделка заимствования). По сути, это противоречие, которое является пережитком советской системы.

Действующим законодательством в дополнение к перечню сделок, для совершения которых унитарным предприятием необходимо разрешение собственника его имущества, устав предприятия может предусматривать иные виды и (или) размер сделок, совершение которых невозможно без согласия собственника. Это означает, что объем правоспособности предприятия в законодательстве полностью не определен. Данный факт не позволяет защитить законные интересы контрагентов предприятий и усложняет хозяйственный оборот. Контрагенты будут вынуждены изучать уставы предприятий, чтобы убедиться в легитимности сделок с ними.

Указанные сделки могут быть совершены с согласия Департамента собственности или Администрации Томской области. В случае отсутствия согласования сделка может быть признана судом ничтожной, что повлечет потери предприятия и контрагента.

Формулировка «сделки, связанные с иными обременениями», недостаточно четко определяет круг сделок, на совершение которых руководство унитарных предприятий должно получать согласие собственника имущества предприятия. Под «иными обременениями» можно понимать, в частности, аренду и залог движимого имущества, в том числе залог товаров в обороте⁵⁸. Практически это означает, что в течение десяти лет после заключения сделки существует возможность применения судом последствий ее недействительности по иску любого заинтересованного лица. В то же время не существует механизма выявления незаконных или экономически нецелесообразных сделок из числа согласованных. Однако сформулированное законодательством основание ничтожности сделки представляется недостаточно четким, что создает почву для злоупотреблений и может угрожать стабильности хозяйственного оборота⁵⁹.

Если сделки, связанные с реализацией собственной продукции и закупкой товаров, работ или услуг, осуществляемые в рамках обычной хозяйственной деятельности предприятия, не предусматривают обремене-

⁵⁸ *Александрова А.Д.* Проблемы Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Юридический мир. 2003. № 1. С. 57, 58.

⁵⁹ *Предприятия с государственным участием: Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность.* М., 2004. С. 134.

ния имущества предприятия, то согласованию с собственником они не подлежат. При этом не ясно, будет ли считаться сделкой, связанной с обременением, принятие договорного обязательства по поставке индивидуально определенной продукции, открытие аккредитива или выдача предприятием складского свидетельства на собственную продукцию на складе и ряд других сделок.

Деструктивность предприятия в начале XXI в. признало Минэкономразвития России, согласно данным которого каким бы образом ни были распределены между субъектами управления и предприятиями экономические права и полномочия по управлению государственным имуществом, предприятие будет всегда слишком несамостоятельным, чтобы выступать в обороте как полноценное юридическое лицо и надежный контрагент.

Подобные обстоятельства привели к необходимости применения жестких методов оптимизации предприятий.

В результате пятилетней оптимизации предприятий, проводимой при непосредственном участии автора, среди действующих предприятий практически не осталось убыточных. Проведена работа по определению стратегических предприятий, которые не могут быть приватизированы, а также предприятий, которые осуществляют свою деятельность в исключительно рыночных отраслях, с одновременной расстановкой сроков их приватизации, реорганизации, вовлечения в государственно-частное партнерство. Как следствие, включаются рыночные более эффективные рычаги управления ими, которые основаны на ответственности за результаты собственного бизнеса и создании имиджа надежного контрагента.

По мнению Г.В. Гуселетовой, для того чтобы предприятие работало «не менее, а может быть, более эффективно, чем аналогичное по профилю частное предприятие, нужны крупные инвестиции в основной капитал таких предприятий, новейшие технологии, обеспечивающие при прочих равных условиях высокое качество выпускаемых товаров и низкие цены на них. Кроме того, требуются не менее значительные инвестиции в персонал предприятия, то есть инвестиции, направленные на повышение его квалификации и создание действенной системы мотивации работников»⁶⁰.

Суть проблемы более глубока, чем просто вложение денежных средств. У предприятий достаточно возможностей для обновления основных фондов и вложений в персонал. Однако многие из них расходуют

⁶⁰ Гуселетова Г.В. Совершенствование управления государственной и муниципальной собственностью (на примере Алтайского края) : дис. ... канд. экон. наук. Барнаул, 2006. С. 52.

прибыль нерационально, большие средства проедаются, а не реинвестируются в обновление основных средств, развитие предприятия.

По мнению автора, это обусловлено слабой заинтересованностью менеджмента предприятий в их развитии. Большинство из них расценивают себя как временные управляющие.

Решение проблемы было найдено в привязке вознаграждения руководителей предприятий к результатам их деятельности, а также в приватизации и ликвидации предприятий в ходе банкротства.

Процедура приватизации применялась в связи с осуществлением предприятиями деятельности в сферах с развитой конкурентной средой, в которую вмешательство государства не требуется, а также в случае несоответствия деятельности предприятий целям их создания, отсутствия потребности Томской области в их деятельности.

Конкурсное производство вводилось в случае обременения имущественного комплекса предприятия долгами. Из выбывших за указанный период в результате конкурсного производства 12 предприятий – сельскохозяйственные товаропроизводители, на финансовое состояние которых существенно повлиял значительный рост цен на корма и горюче-смазочные материалы при непропорциональном росте цен на сельскохозяйственную продукцию. Наряду со слабой менеджерской позицией на данных предприятиях изначально прослеживались объективные предпосылки низкой конкурентоспособности, связанные с нерациональным местоположением, увеличивающим транспортные затраты, значительной материально-технической базой, ограничивающей возможность варьирования цен на продукцию.

Всего за 2004–2008 гг. количество предприятий в Томской области сократилось более чем в 2,5 раза.

Таким образом, в функционировании предприятий существует много противоречий. Сами предприятия являются пережитком советской системы хозяйствования и поэтому не могут конструктивно войти в современную рыночную систему, наиболее эффективной формой участия государства в которой является государственно-частное партнерство на базе хозяйственных обществ, создаваемых через приватизацию предприятий. По нашему мнению, форму предприятия целесообразно исключить из действующего законодательства.

Управление пакетами акций в хозяйственных обществах с участием Томской области. Методы и процедуры управления пакетами акций в хозяйственных обществах являются экономическими, так как

деятельность акционерных обществ как хозяйствующих субъектов направлена исключительно на получение дохода.

Участие государства в хозяйственных обществах осуществляется посредством:

- приватизации предприятий путем их преобразования в акционерные общества в случае необходимости осуществления хозяйственным обществом деятельности в сфере с развитой конкурентной средой или отсутствием потребности государства в его деятельности. Следует отметить, что федеральным законом о приватизации государственного имущества⁶¹ предусмотрено преобразование предприятий в открытые акционерные общества или в общества с ограниченной ответственностью. Последнее введено только в июле 2011 г.;

- вклада государственного имущества в уставный капитал открытого акционерного общества при реализации проекта государственно-частного партнерства;

- приобретения на открытом рынке пакета акций (долей).

Отношения собственности в хозяйственных обществах носят двойственный характер. С одной стороны, в таких обществах имеется собственность на действительный капитал, существующий в форме производственных, товарных и денежных фондов. Этот капитал функционирует как единое целое и представляет собой ассоциированную собственность, владение, пользование и распоряжение которой осуществляется общим собранием акционеров (участников) через исполнительный орган и совет директоров. С другой стороны, в хозяйственных обществах существует собственность на акции (доли), которые представляют собой фиктивный капитал. Субъектами этой формы собственности наряду с государством выступают граждане и юридические лица. Каждый субъект выступает в данном случае собственником определенного пакета акций (размера доли), удостоверяющего право субъекта на часть действительного капитала хозяйственного общества. Однако, располагая даже контрольным пакетом акций (долей), по сути, каждый владелец акций (долей) не может не считаться с интересами других крупных акционеров (участников).

В целом же хозяйственное общество является собственником своего имущества и полностью самостоятельным хозяйствующим субъектом,

⁶¹ *О приватизации государственного и муниципального имущества*: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

полноценным участником хозяйственного оборота. Поэтому хозяйственное общество не несет опасности для его стабильности, что является абсолютным преимуществом перед предприятием. Набор методов управления и эффективность их применения определяются размером государственного пакета акций (долей). В акционерном обществе действует следующая градация:

- контрольный пакет акций (50% + 1 акция) дает возможность принимать решения по всем вопросам компетенции общего собрания акционеров (участников) за исключением тех, которые принимаются 3/4 голосов;

- блокирующий пакет акций (25% + 1 акция) позволяет блокировать те решения общего собрания акционеров (участников), которые принимаются 3/4 голосов (внесение изменений в устав, реорганизация, ликвидация, определение количества, номинальной стоимости, категории (типа) объявленных акций и прав, предоставляемых этими акциями; приобретение обществом размещенных акций);

- пакет акций размером от 2 до 25% дает его владельцу возможность вносить предложения в повестку дня общего собрания акционеров (участников) и выдвигать кандидатуры для избрания в органы управления и контроля общества;

- пакет акций размером менее 2% уставного капитала позволяет принимать участие в общих собраниях акционеров (участников) и запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общества.

В Томской области действует двухуровневая система участия в управлении хозяйственными обществами, акции (доли) которых находятся в собственности Томской области, базирующаяся на отраслевой и функциональной основах:

1. Департамент собственности определяет стратегические направления в сфере управления акциями (долями), осуществляет полномочия акционера (участника), заключает договоры на представление интересов Томской области с избранными в органы управления хозяйственных обществ представителями, обеспечивает контроль за полнотой поступления в областной бюджет дивидендов по акциям (долям).

2. Отраслевые органы власти осуществляют оперативное взаимодействие с хозяйственными обществами, организационно-методическую и консультационную помощь, мониторинг их текущей деятельности, а также анализ решений, принимаемых их руководством⁶². При необходи-

⁶² Об усилении контроля за деятельностью областных государственных унитарных предприятий, областных государственных учреждений, хозяйственных обществ, товариществ: рас-

мости своевременно информируют первого заместителя Губернатора Томской области о наличии факторов, препятствующих эффективной работе, достижению целей и задач, поставленных перед хозяйственными обществами либо способных в будущем оказать негативное влияние на результаты их деятельности.

Механизм участия Томской области в хозяйственных обществах реализуется посредством института представительства. Данный институт эффективен в случае наличия у государства контрольного пакета акций и значительной распыленности прочих пакетов акций среди большого количества акционеров (участников). Представителями являются государственные служащие.

Факт наличия представителя не означает, что деятельность хозяйственного общества будет осуществляться в государственных интересах. На практике хозяйственное общество контролируется, как правило, его менеджментом. Это происходит в силу того, что хозяйственное общество осуществляет полномочия собственника через свои исполнительные органы, которые превращаются в фактических собственников его имущества. Легальные ограничения директорского произвола, которые могут быть внедрены Департаментом собственности и отраслевыми органами власти, представляются недостаточными для решения проблемы «принципал – агент».

Попытка решить данную проблему предпринимается через усиление институтов, связанных с правовой охраной интересов акционеров (участников). Руководство хозяйственного общества наделяется всеми полномочиями по распоряжению имуществом общества, но акционерам (участникам) предоставляется право контроля его деятельности.

Попытка повышения результативности работы представителей Томской области осуществлена через утверждение их обязанностей по контролю и обеспечению эффективной деятельности хозяйственных обществ в Положении о порядке деятельности и предоставлении отчетности уполномоченными представителями Томской области в органах управления хозяйственных обществ, товариществ, акции, доли которых находятся в государственной собственности Томской области, а также в иных организациях, созданных с использованием или на основе государствен-

ного имущества Томской области⁶³. Согласно данному положению представителю Томской области выдаются директивы для голосования по повестке дня в совете директоров, что направлено на учет государственных интересов в процессе управления обществом.

Выдача директив осуществляется с целью соблюдения единых стратегических направлений управления хозяйственными обществами с участием Томской области, а также во избежание оппортунизма представителей государства.

В отношении эффективности института представительства не существует однозначного мнения. Его применение сопряжено с рядом сложностей, связанных, во-первых, с тем, что у многих государственных служащих нет опыта работы в качестве представителей государства. Во-вторых, каждый представитель, как правило, контролирует несколько обществ, часто в разных отраслях. Эта работа возлагается на государственных служащих помимо их основных обязанностей в органах власти. В-третьих, у представителей слабый интерес к улучшению качества управления хозяйственными обществами, поскольку им прямо запрещается получать вознаграждение за соответствующую деятельность. Наконец, в-четвертых, неэффективен мониторинг деятельности самих представителей со стороны соответствующих органов государственной власти.

Ежегодно Департаментом собственности проводится анализ деятельности хозяйственных обществ с долей Томской области не менее 25% в соответствии с критериями:

- социальная эффективность деятельности;
- бюджетная эффективность деятельности;
- отсутствие альтернативного предложения аналогичных товаров, работ и услуг;
- риск повышения цен на отдельные виды социально значимых товаров, работ и услуг.

Согласно результатам проведенного по итогам 2008 г. анализа целесообразно сохранить в собственности Томской области четыре хозяйственных общества, уменьшить долю собственности Томской области с целью

⁶³ Об утверждении Положения о порядке деятельности и предоставлении отчетности уполномоченными представителями Томской области в органах управления хозяйственных обществ, товариществ, акции, доли которых находятся в государственной собственности Томской области, а также в иных организациях, созданных с использованием или на основе государственного имущества Томской области: Постановление Администрации Томской области от 9 ноября 2006 г. № 136а // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

привлечения инвестиций на развитие в 7 хозяйственных обществах, приватизировать пакеты акций (доли) в 3 хозяйственных обществах.

Акции акционерных обществ, не включенные в число необходимых для обеспечения интересов Томской области, должны быть предложены рынку, главным образом, путем их приватизации. В связи с затратностью процедуры приватизации в данном случае наиболее приемлемым представляется отчуждение акций указанных акционерных обществ путем реализации права акционера – Томской области – требовать у общества выкупа акций в случаях и порядке, установленных законом об акционерных обществах. Указанное право было использовано в отношении государственного пакета акций в ОАО «Томскэнерго» в связи с его реорганизацией путем присоединения к ОАО «Территориальная генерирующая компания № 11».

Указанные результаты являются основой для принятия экономически обоснованных управленческих решений.

Таким образом, управление хозяйственными обществами с участием государства осуществляется, в основном, посредством института представительства. Несмотря на имеющиеся противоречия его функционирования, данный институт позволяет учитывать государственные интересы в процессе управления обществом через выдачу представителям директив для голосования.

В то же время оптимизация государственного участия в хозяйственных обществах предполагает сохранение в государственной собственности пакетов акций обществ, имеющих стратегическое значение. Прочие пакеты акций предполагается приватизировать.

Управление имуществом государственной казны Томской области. В государственной казне Томской области учитываются объекты недвижимого и движимого государственного имущества, не переданные органам власти, учреждениям или предприятиям.

Государственная казна Томской области является «транзитным пунктом» при передаче государственного имущества между балансодержателями. Реализация конкретных методов управления в отношении государственного имущества, связанных с приватизацией, вовлечением в проект государственно-частного партнерства, передачей другому учреждению (предприятию, органу власти), в федеральную или муниципальную собственность и так далее, может требовать освобождения имущества от вещных прав. С этой целью государственное имущество принимается в государственную казну Томской области. Кроме того, в случае использо-

вания государственного имущества органом власти или учреждением (бюджетным, казенным) не по назначению, наличия излишнего или неиспользуемого государственного имущества оно может быть изъято в государственную казну Томской области для определения более эффективного направления использования⁶⁴.

До октября 2006 г. государственная казна представляла собой абстрактное понятие. Учет имущества в казне предполагал лишь объектный учет без начисления амортизации. В 2005 г. автором было предложено учитывать имущество государственной казны Томской области в соответствии с правилами бухгалтерского учета и определением конкретной государственной организации, которая будет его осуществлять. С октября 2006 г. ситуация изменилась. Имущество государственной казны Томской области учитывается на балансе Департамента собственности, на него производится начисление амортизации, осуществляется периодическая проверка его состояния.

3.3. Методы и процедуры управления государственной собственностью

Пользование государственным имуществом. В экономический оборот может быть вовлечено находящееся на балансе органа власти, учреждения или предприятия, а также составляющее государственную казну Томской области временно неиспользуемое государственное имущество. Такое вовлечение оформляется договором аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления или другим договором, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества.

По договорам безвозмездного пользования и социального найма государственное имущество предоставляется исключительно в социально-политических целях, по договорам аренды, доверительного управления и коммерческого найма – в экономических целях.

За 2004–2008 гг. количество договоров пользования государственным имуществом Томской области возросло почти в 2 раза, в том числе: договоров аренды – на 17,6%, безвозмездного пользования – более чем в 3,5 раза

⁶⁴ *Гражданский кодекс* Российской Федерации (ст. 296) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

(табл. 13). На фоне роста количества договоров аренды наблюдается снижение передаваемой в аренду площади на 43,9%, что обусловлено выбытием из арендного фонда крупных объектов недвижимого имущества. Снижение переданных в безвозмездное пользование площадей составляет 23,9%.

Заключение договоров доверительного управления осуществлялось в отношении государственного имущества Томской области, обеспечивающего деятельность бизнес-инкубаторов. Использование данного имущества возможно исключительно в целях развития инновационного бизнеса на территории Томской области. Ежеквартально доверительный управляющий предоставляет отчет о результатах использования государственного имущества в Департамент собственности. Данный отчет содержит информацию о составе затрат на содержание государственного имущества, переданного в доверительное управление, а также о доходах, получаемых от использования данного имущества. Отчет позволяет контролировать экономическую эффективность использования государственного имущества.

Кроме того, в рассматриваемый период заключались договоры социального и коммерческого найма жилых помещений.

Департаментом собственности проводятся плановые и внеплановые проверки целевого использования государственного имущества Томской области, переданного в пользование хозяйствующим субъектам. В случае выявления фактов использования государственного имущества не в соответствии с договором, имущество может быть опечатано (изъято), а договор с хозяйствующим субъектом расторгнут.

В 2004–2007 гг. действовал заявительный порядок передачи государственного имущества в пользование (рис. 12).

Данный порядок предусматривал предоставление в Департамент собственности заявки со следующими документами: а) технический паспорт с обозначением запрашиваемого в пользование имущества, б) учредительные документы лица, желающего получить имущество в пользование.

При направлении заявки с документами должны быть соблюдены следующие требования к их оформлению:

- заявка в отношении имущества, находящегося на балансе органов власти, учреждений и предприятий, должна быть заверена подписью и печатью балансодержателя;
- имущество в техническом паспорте должно быть четко обозначено;
- учредительные документы лица, желающего получить имущество в пользование, должны быть пронумерованы, прошнурованы и заверены в установленном порядке.

**Количество договоров пользования государственным имуществом
Томской области за 2004–2008 гг.**

Право пользования или управления	01.01.2005 г. ⁶⁵	01.01.2006 г. ⁶⁶	01.01.2007 г. ⁶⁷	01.01.2008 г. ⁶⁸	01.01.2009 г. ⁶⁹
Аренда, всего единиц,	142	147	158	172	167
<i>в том числе:</i>					
– объекты недвижимо- го имущества, единиц (тыс. кв. м)	142 (21,8)	126 (18,6)	136 (11,53)	141 (11,45)	118 (12,22)
– земельные участки, единиц (га)	–	–	–	3 (4,8)	27 (27,4)
– прочие (имуще- ственные комплексы, сооружения, движи- мое имущество), единиц	–	21	22	28	22
Безвозмездное поль- зование, всего еди- ниц,	74	216	228	252	262
<i>в том числе:</i>					
– объекты недвижимо- го имущества, единиц (тыс. кв. м)	74 (87,0)	195 (102,3)	208 (55,6)	252 (66,17)	242 (66,233)
– прочие (имуще- ственные комплексы,	–	21	20	–	20

⁶⁵ *Об отчете* Администрации Томской области об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3155 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁶ *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 288 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁷ *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008г. № 1404 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁸ *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2384 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁶⁹ *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3336 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Окончание табл. 13

Право пользования или управления сооружения, движимое имущество), единиц	01.01.2005 г.	01.01.2006 г.	01.01.2007 г.	01.01.2008 г.	01.01.2009 г.
Доверительное управление, всего единиц	—	—	—	2	3
в том числе:					
— объекты недвижимого имущества, единиц (тыс. кв. м)	—	—	—	1 (1,44)	2 (2,2)
— объекты движимого имущества, единиц	—	—	—	1	1
Договоры найма, штук (площади, тыс. кв. м)	18 (0,9)	9 (0,6)	5 (0,3)	0	0
Итого договоров:	234	372	391	426	432



Рис. 12. Порядок передачи государственного имущества в пользование в 2004–2007 гг.

В случае несоответствия заявки и документов установленным требованиям оформляется письменный отказ от передачи имущества.

В случае предоставления полного пакета документов, соответствующих установленным требованиям, производится:

- оценка рыночной стоимости имущества;
- оценка рыночного арендного потенциала или расчет размера арендной платы за предполагаемое к передаче в аренду имущество;
- подготовка и подписание договора пользования имуществом, передача имущества по акту приема-передачи.

В 2004–2006 гг. производился расчет размера арендной платы, согласно которому арендная плата определялась в зависимости от вида деятельности лица, желающего получить имущество в аренду, состояния и места расположения имущества. Действовала формула⁷⁰:

$$Ап = (S \times Сб \times Кт \times Кз \times Ктд) / 12, \quad (2)$$

где Ап – ежемесячная арендная плата, тыс. руб.; S – площадь арендуемых помещений, кв. м; Сб – базовая ставка годовой арендной платы, тыс. руб.; Кт – коэффициент типа помещения; КЗ – коэффициент территориальной зоны; Ктд – коэффициент типа деятельности арендатора.

Базовая ставка годовой арендной платы за пользование объектами государственного нежилого фонда ежегодно устанавливалась Администрацией Томской области в размере одной десятой части базовой величины стоимости строительства одного квадратного метра площадей в зданиях, сооружениях в соответствии с индексами изменения базисной стоимости строительства по состоянию на последний квартал предыдущего года. Значения коэффициента типа помещения устанавливались в зависимости от нахождения помещений в надземной, подвальной, полуподвальной части здания, а также назначения помещения (административное, торговое, производственное, складское, вспомогательное); коэффициента территориальной зоны – от местонахождения объекта в конкретном населенном пункте (центр, окраина); коэффициента типа деятельности арендатора – от деятельности, выполняемой арендатором⁷¹.

⁷⁰ О ставках арендной платы при передаче государственного имущества Томской области в аренду: Постановление Администрации Томской области от 10 декабря 2004 г. № 87а // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷¹ Там же.

Во второй половине 2007 г. расчетный размер арендной платы был отменен и вместо него установлена рыночная ставка арендной платы (рыночный арендный потенциал объекта аренды)⁷². Ее оценка, как и оценка рыночной стоимости объекта, производится независимым оценщиком. Акцент был сделан на экономический эффект от данного перехода, направленный на рост доходов областного бюджета. В результате по итогам 2007 г. средневзвешенная рыночная ставка арендной платы для организаций, использующих офисные, торговые помещения, а также помещения для оказания различных видов услуг населению (общественное питание, медицинские услуги, парикмахерские услуги и другие), за 1 кв. м в год достигла в городе Томске 2 556,07 руб., в районах и городах Томской области – 943,67 руб., что составляет соответственно 112,4% и 187,6% к аналогичным показателям 2006 г.⁷³

С 1 июля 2008 г. заявительный порядок передачи имущества в пользование был изменен⁷⁴. Передача государственного имущества в пользование стала возможной по результатам торгов, проводимых в форме конкурса или аукциона. Согласно законодательству об оценочной деятельности⁷⁵ в отношении передаваемого в пользование государственного имущества должна быть произведена оценка рыночной стоимости. Порядок приобретения услуг независимого оценщика установлен законодательством о государственных закупках⁷⁶ и предполагает заключение договора с единственным поставщиком (до 100 тыс. руб. в квартал) либо прохождение процедуры размещения котировки, проведение торгов. Процедура

⁷² *О предоставлении государственного имущества Томской области в аренду и безвозмездное пользование*: Закон Томской области от 12 января 2004 г. № 9-ОЗ (часть 2 статьи 8) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷³ *Об отчете об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2007 год*: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1404 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁴ *О защите конкуренции*: Федеральный закон от 26 июля 2006г. № 135-ФЗ (ст. 17.1) // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁵ *Об оценочной деятельности в Российской Федерации*: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁷⁶ *О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд*: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

размещения котировки занимает 25 дней, проведения торгов в форме аукциона – 35 дней, в форме конкурса – 45 дней.

Кроме того, для предоставления государственного имущества по договору аренды необходимо согласование Департамента собственности или Администрации Томской области, в безвозмездное пользование и доверительное управление – Администрации Томской области или Законодательной Думы Томской области. Срок такого согласования занимает от 14 дней до 2 месяцев.

Таким образом, процедура предоставления 1 объекта государственного имущества в аренду затянулась с 14 дней в 2007 г. до 39 дней или 3,5 месяцев в 2008 г. Это время объект простаивает, что противоречит сути эффективного его использования и, следовательно, является недостатком действующего законодательства.

В целях разрешения сложившейся ситуации осенью 2008 г. автором проработан алгоритм заблаговременного уведомления органов власти, учреждений и предприятий о необходимости подготовки документов для проведения аукциона на право заключения договоров пользования государственным имуществом. Уведомления направляются в отношении объектов, срок аренды которых заканчивается в ближайшие 4 месяца. Такое уведомление способствует своевременной подготовке документов, необходимых для проведения аукциона по передаче этих объектов в аренду не очередной срок.

По нашему мнению, данным порядком осуществлена попытка ограничения государственного предпринимательства. Об этом же говорит и Высший Арбитражный суд Российской Федерации в отношении передачи государственного имущества в арендное пользование учреждениями: государственное имущество может быть передано по договорам аренды исключительно в целях обеспечения более эффективной организации основной деятельности учреждения, для которой оно создано (в частности, обслуживания его работников и (или) посетителей), рационального использования такого имущества⁷⁷. Выходит, что в случае несоответствия указанным целям временно неиспользуемое учреждениями государственное имущество будет простаивать.

⁷⁷ О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

После заключения договора и фактической передачи имущества в пользование осуществляется контроль платежной дисциплины (договоры аренды, договоры коммерческого найма) и использования имущества в соответствии с условиями договора.

С целью контроля за платежной дисциплиной и исполнением условий договоров в части сохранности и использования государственного имущества по назначению автором проработан и успешно внедрен алгоритм работы с арендаторами, который предусматривает следующие шаги:

Шаг 1. При просрочке платежа – сделать напоминание арендатору посредством телефонной связи. При сроке просрочки более двух недель – направить уведомление о необходимости оплаты платежа и пени; при просрочке более двух недель – направить претензию с требованием погашения долга по аренде и пене с указанием сроков направления документов в арбитражный суд в случае неоплаты. После принятия решения судом – взыскание долга и расторжение договора.

Шаг 2. Проверка сохранности и использования имущества по назначению осуществляется специалистами Департамента собственности. В случае необеспечения сохранности имущества и его использования не по назначению, указанному в договоре, – выставление претензии пользователю имущества с требованием устранения выявленных нарушений в определенный срок. В случае неустранения нарушений – расторжение договора пользования имуществом.

Таким образом, автором сформирована и внедрена процедура предоставления государственного имущества по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества Томской области.

Приватизация государственного имущества. Приватизация – это возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц⁷⁸.

В 2004–2008 гг. осуществлена приватизация восьми предприятий, действующих в отраслях с развитой конкурентной средой, путем их преобразования в открытые акционерные общества (табл. 14). Из них 3 предприятия, преобразованные в акционерные общества, обеспечивают

⁷⁸ *О приватизации государственного и муниципального имущества:* Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

стратегические интересы Томской области. Организационно-правовая форма акционерного общества для данных предприятий представляется более эффективной формой, чем предприятие. Это обусловлено большей гибкостью в принятии управленческих решений, в частности, за счет отсутствия длительной процедуры согласования решений.

Таблица 14

**Сведения о государственном имуществе Томской области,
приватизированном в 2004–2008 гг.**

Наименование имущества	2004 г. ⁷⁹	2005 г. ⁸⁰	2006 г. ⁸¹	2007 г. ⁸²	2008 г. ⁸³
Недвижимое имущество, всего единиц (перечислено в доход бюджета, тыс. руб.)	—	3 (10 343,32)	7 (18 423,56)	4 (1 134,8)	11 (5 593)
в том числе:					
— объекты	—	3 (10 343,32)	7 (18 423,56)	2 (1 068,66)	6 (2 560)
— земельные участки	—	—	—	2 (66,14)	5 (3 033)

⁷⁹ Об отчете Администрации Томской области об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2004 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 30 июня 2005 г. № 2195 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸⁰ Об отчете Администрации Томской области об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3154 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸¹ Об отчете об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 287 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸² Об отчете об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1403 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸³ Об отчете об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения недвижимого имущества в государственную собственность Томской области за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2383 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Наименование имущества	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Объекты движимого имущества, единиц (перечислено в доход бюджета, тыс. руб.)	13 (224,48)	2 (57,44)	14 (474,83)	12 (523,02)	50 (9 412)
Предприятия, единиц (перечислено в доход бюджета, тыс. руб.)	4 (313,5)	3 (0)	2 (0)	1 (0)	—
в том числе:					
— преобразование в открытые акционерные общества	2 (0)	3 (0)	2 (0)	1 (0)	—
— продажа как имущественные комплексы	2 (313,5)	—	—	—	—
Акции (доли), количество пакетов (перечислено в доход бюджета, тыс. руб.)	1 (8 972,51)	1 (247,0)	1 (60 123,6)	2 (55 396,4)	—
Вклад государственного имущества в уставный капитал	—	Движимое имущество	—	9 объектов недвижимого имущества с двумя земельными участками балансовой стоимостью 54 540 тыс. руб. и движимое имущество	1 объект недвижимого имущества с земельным участком рыночной стоимостью 141 759 тыс. руб.
Итого доход бюджета, тыс. руб.	9 510,49	10 647,76	79 021,99	57 054,22	15 005

Кроме того, два предприятия проданы с аукциона как имущественные комплексы.

Осуществлена продажа пяти государственных пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах, не имеющих стратегического значения для Томской области. Кроме того, государственное имущество внесено в уставные капиталы трех хозяйственных обществ.

На начальном этапе приватизации в Томской области не был сформирован, как предполагалось, широкий слой эффективных собственников.

В результате структурная перестройка экономики области не привела к повышению эффективности деятельности предприятий, что не обеспечило привлечение инвестиций, достаточных для производственного, технологического и социального развития предприятий, а в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное преимущество. Отраслевые органы не осуществляли должный контроль за своевременностью и полнотой выполнения новыми собственниками инвестиционных и социальных обязательств, не была обеспечена «прозрачность» финансово-хозяйственной деятельности вновь образованных на базе государственного имущества частных организаций, в большинстве случаев отсутствовала реальная рыночная оценка стоимости продаваемого имущества. Это способствовало ухудшению финансового состояния приватизированных предприятий, сокращению налоговых поступлений и доходов областного бюджета.

С 2004 г. произошла принципиальная смена приоритетов в сфере приватизации государственного имущества Томской области. Новая модель распоряжения объектами государственной собственности ориентирована на увеличение доходов областного бюджета именно от управления госимуществом, а не от его приватизации. Главной целью этой модели является оптимизация объектов недвижимости, находящихся в собственности государства. Поэтому за основу берутся сугубо экономические критерии. А это, как показывает мировой опыт, предполагает повышение эффективности и частного, и государственного секторов экономики, активные действия государства по созданию конкурентной среды и защите прав потребителей, усиление госконтроля на всех этапах приватизационного процесса и в постприватизационной фазе.

Однако и у этой модели есть недостатки, которые заключаются в следующем:

- 1) в сфере приватизации наряду с экономическими государство устанавливает и политические цели, которые, в некоторых случаях, мешают действовать не только государственным, но и частным предприятиям;
- 2) несовершенство законодательной базы в сфере приватизации. Действующее областное законодательство⁸⁴ устанавливает длительную процедуру утверждения плана приватизации, который изначально составляется Департаментом собственности, затем утверждается Администрацией Томской области, после чего передается для утверждения в Законодательную

⁸⁴ *О приватизации государственного имущества Томской области: Закон Томской области от 16 августа 2002 г. № 64-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

Думу Томской области. Даже небольшие изменения в программе приватизации требуют длительного времени согласования и утверждения.

В сфере приватизации необходим переход к политике, построенной на прагматических критериях социально-экономической целесообразности. Опыт развитых стран показал, что сегодня эффективность экономики зависит от формы собственности в меньшей мере, нежели от качества управления. Однако в России инвесторы неохотно вкладывают средства в предприятия с государственным участием. Это связано с недоверием потенциальных инвесторов государству, которое вызвано, прежде всего, стремлением государственных органов осуществлять всесторонний контроль за деятельностью предприятий и, в то же время, не производить крупных финансовых вложений для реализации программ, предусмотренных стратегическими планами этих предприятий. Это может быть вызвано неясностью цели государства в отношении управления государственной собственностью, что влечет несоблюдение этики бизнеса. На данном же этапе развития модель оптимизации объектов государственной собственности представляется наиболее эффективной, в отличие от модели широкомасштабной приватизации.

Таким образом, приватизация государственного имущества не должна рассматриваться как самоцель, но должна решать конкретные государственные задачи. Как таковая смена собственнического статуса, с одной стороны, обеспечивает рост экономической эффективности производства, о чем свидетельствует имеющийся опыт. С другой стороны, частная собственность не будет решать социально-политические государственные задачи. Поэтому приватизацию следует рассматривать всего лишь как один из методов единой государственной политики по управлению государственной собственностью. В данном случае речь идет, во-первых, о степени повышения эффективности деятельности предприятий после приватизации, прежде всего на основе привлечения в реальный сектор экономики стратегических инвесторов, способных брать на себя выполнение масштабных технико-технологических и социальных программ и обеспечивать их безусловное выполнение; и только во-вторых, о пополнении доходной части областного бюджета.

Безвозмездная передача государственного имущества по договорам дарения (пожертвования) и его снос (ликвидация). Безвозмездное отчуждение и обмен областного государственного имущества осуществляется в следующих целях⁸⁵:

⁸⁵ О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области: Закон Томской области от 13 апреля 2004 г. № 53-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная

- для решения приоритетных социально-экономических задач, определяемых органами государственной власти Томской области;

- для осуществления управленческих, социально-культурных и иных общественно значимых функций некоммерческого характера федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- для решения проблем в области культуры, здравоохранения, образования, науки, физической культуры и спорта.

Решение об отчуждении государственного имущества принимает Администрация Томской области за исключением:

- имущества, рыночная стоимость которого составляет более 10 млн руб., решение об отчуждении которого принимает Законодательная Дума Томской области;

- движимого имущества, срок амортизации которого истек, решение об отчуждении которого принимает Департамент собственности.

Соответствующее решение исполняется договором дарения (пожертвования) имущества.

Порядок отчуждения выполняет строго социальные задачи, регламентирован действующим законодательством, достаточно прозрачен и носит, по сути, механический характер: практически все формы распоряжений, постановлений, договоров дарения (пожертвования) и актов приема-передачи установлены и используются в качестве основы.

До 2006 г. определенную сложность вызывало отсутствие порядка сноса (ликвидации) недвижимого государственного имущества, а также разборки (демонтажа, ликвидации) движимого государственного имущества. Данные действия не были регламентированы, процедура не была прозрачной, четко выверенной и отлаженной. Учитывая такую ситуацию, автором разработано Положение о порядке сноса (ликвидации) и списания государственного имущества Томской области, закрепленного за предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, за учреждениями и органами власти на праве оперативного управления⁸⁶ (далее – Порядок сноса). Порядок сноса включает механизм

правовая система. Версия Проф. М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁸⁶ *Об утверждении Положения о порядке сноса (ликвидации) и списания государственного имущества Томской области: распоряжение Департамента по управлению государственной собственностью Администрации Томской области от 19 сентября 2006 г. № 309 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

принятия решения об уничтожении государственного имущества в случае необходимости, подтвержденной экспертным заключением специализированной организации.

3.4. Бюджетная эффективность управления государственной собственностью

Обобщая опыт регионов, можно сказать, что основной целью управления государственной собственностью является обеспечение выполнения государством своих социально-экономических функций при одновременной максимизации доходов государства. Обратную цель предлагает К.Н. Данилов⁸⁷, что, по нашему мнению, является неверным, так как максимизация доходов в качестве приоритетного направления противоречит самой сути государственной деятельности. В то же время, принимая во внимание объем государственного имущества, нельзя не учитывать доходы от его использования. В связи с этим социально-экономическая политика регионов строится на базе четкой регламентации того, в каких предприятиях и хозяйственных обществах, в какой степени принимает участие государство своим имуществом. Это позволяет реализовать меры по оптимизации состава государственной собственности и качественно повысить эффективность управления ею.

Бюджетная эффективность представляет собой относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение⁸⁸.

Бюджетная эффективность рассчитывается на основании определения потока бюджетных средств. К притокам средств для расчета бюджетной эффективности выполнения государственных функций по управлению государственным имуществом относятся неналоговые доходы областного бюджета. К оттокам средств относятся расходы областного бюджета на

⁸⁷ Данилов К.Н. Управление государственной собственностью в условиях реформирования экономики региона (на примере Кемеровской области) : дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2004. С. 119.

⁸⁸ Бюджетная эффективность // Википедия. 2009. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная_эффективность (дата обращения: 14.12.2009).

выполнение государственных функций по управлению государственным имуществом.

Анализ научной литературы позволяет выделить следующие методы оценки бюджетной эффективности:

1. Оценка регулирующего воздействия – инструмент систематической оценки положительного и отрицательного воздействия предлагаемых и существующих регламентов с целью повышения качества регулирующей политики⁸⁹. Предусматривает анализ издержек и выгод в отношении каждой из возможных альтернатив регулирования, корректировку на временной фактор.

2. Финансово-экономическое обоснование – форма воздействия, преимущественно используемая для оценки изменений чистых денежных потоков, возникающих в результате реализации мер государственного регулирования, принятия нормативных правовых документов, корпоративных программ, направленных на изменения в социально-экономической сфере. Кроме проектирования бюджета, широко применяется при разработке административных регламентов, социально-экономических программ и концепций, в законотворческой практике и так далее. Предусматривает анализ текущего состояния структуры доходов-расходов; прогнозирование изменения расходов, доходов, рисков, связанное с изменением внешних и внутренних условий; построение модели для оценки прогнозируемого изменения социально-экономических показателей; выявление и оценку дополнительных выгод, прогноз социально-экономических последствий и эффектов.

3. Расчет чистого дисконтированного дохода (ЧДД):

$$\text{ЧДД} = \sum_{t=1}^T (D_t - P_t) \times 1/(1 + E)^t, \quad (3)$$

где D_t – доходы, полученные в t -м периоде, тыс. руб.; P_t – расходы, осуществленные в t -м периоде, тыс. руб.; $(D_t - P_t)$ – эффект, достигаемый в t -м периоде, в тысячах рублей; E – норма дисконта; t – период в рамках горизонта расчета (3, 6, 9, 12 месяцев); T – горизонт расчета (календарный год – 12 месяцев с 01 января по 31 декабря).

Оценка эффективности предполагает соизмерение разновременных показателей, которое осуществляется на основе приведения (дисконти-

⁸⁹ Оценка регулирующего воздействия // Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров. 2009. URL: http://deregulation.ru/deregulation/subject/ria_ru.html (дата обращения: 14.12.2009).

рования) их ценности в начальном периоде. В качестве точки приведения принимается момент окончания периода расчета. Для приведения разновременных затрат, результатов и эффектов используется норма дисконта.

Если ЧДД положителен, управление считается эффективным (при данной норме дисконта). По своей сути первые два показателя представляют собой комплексы мероприятий по расчету бюджетной эффективности. Третий показатель может быть использован с любым из первых двух.

Анализ рассмотренных методов позволяет сделать вывод, что единого метода оценки бюджетной эффективности и, как следствие, эффективности управления государственной собственностью не существует.

Исходя из классического определения, экономическая эффективность заключается в превышении доходов регионального бюджета над расходами в части управления и распоряжения государственной собственностью. Для целей анализа бюджетной эффективности управления государственной собственностью в качестве доходов примем неналоговые доходы областного бюджета (табл. 12), в качестве расходов – расходы областного бюджета на содержание аппарата управления – Департамента собственности.

Расходы областного бюджета по управлению государственной собственностью Томской области (табл. 15) включают:

$$РБ = РС + РУ + РП + РР + РЗ + РПИ, \quad (4)$$

где РБ – расходы бюджета, тыс. руб.; РС – расходы на содержание управленческого аппарата (Департамент собственности, подведомственные ему учреждения), тыс. руб.; РУ – расходы на управление (оценка, техническая паспортизация, государственные пошлины, технический контроль, аутсорсинг и так далее), тыс. руб.; РП – расходы по приватизации (подготовка объекта), тыс. руб.; РРС – расходы на ремонт и содержание объектов государственного имущества, тыс. руб.; РЗ – расходы по земле (межевание, кадастровая паспортизация, оценка и так далее), тыс. руб.; РПИ – расходы на приобретение имущества в государственную собственность, тыс. руб.

В табл. 15 представлены основные расходы по управлению государственной собственностью Томской области:

– проведение технической инвентаризации и государственной регистрации права собственности Томской области на объекты недвижимого имущества;

- формирование и исполнение Программы приобретения имущества в собственность Томской области;
- оценка государственного имущества в целях предоставления по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления, социального найма и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования, а также приватизации (продажи);
- заключение договоров на охрану, коммунальное обслуживание областных объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной казне Томской области;
- межевание и кадастровая паспортизация земельных участков.

Таблица 15

Расходы в отношении государственной собственности и приобретения имущества в государственную собственность Томской области в 2004–2008 гг., тыс. руб.

Наименование показателя	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
РС	17 880	19 376	25 214	20 464,0
РУ	3 815	10 706	14 470	23 048,9
РП	422	291	150	3 663,2
РРС	7 600	8 254	10 740	48 040,7
РЗ	5 542	–	–	5 103,9
РПИ	204 135,38	26 685,58	47 303	17 600,0
Итого:	239 394,38	65 312,58	97 877	117 920,7

Вычитая из данных табл. 12 данные табл. 15, получаем бюджетную эффективность управления государственной собственностью Томской области (табл. 16).

Таблица 16

Бюджетная эффективность управления государственной собственностью Томской области в 2005–2008 гг.

Показатель	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Бюджетная эффективность, тыс. руб.	92 726,38	357 831,41	361 088,82	113 790,4
Относительная величина, %	100	385,9	389,4	122,7

Согласно табл. 16 в 2004–2008 гг. наблюдается превышение доходов областного бюджета от управления государственной собственностью над расходами на содержание аппарата управления государственной собственностью.

По нашему мнению, данный показатель отражает эффективность управления государственной собственностью региона. До тех пор, пока

он положителен, целесообразно применение и развитие имеющихся методов и процедур управления, а также сохранение аппарата управления государственной собственностью Томской области в имеющемся составе. В случае отрицательного показателя необходимо принимать меры по совершенствованию методов и процедур управления, поиску новых направлений, а также по пересмотру структуры управления государственной собственностью.

Таким образом, определенность субъектно-объектного состава управления государственной собственностью, четкая регламентация целей, задач и показателей являются залогом эффективности такого управления. Однако существует ряд особенностей и противоречий, связанных с управлением государственной собственностью. Особенности связаны с отсутствием единого органа, который принимает решения по реализации прав собственности в отношении государственного имущества. Так, в Томской области такие решения вправе принимать Законодательная Дума Томской области, Администрация Томской области и Департамент собственности. Кроме того, часть решений принимают непосредственно учреждения, предприятия и хозяйственные общества с участием государства. По нашему мнению, в перспективе полномочия по принятию решений по распоряжению движимым имуществом будут отданы бюджетным учреждениям.

Вместе с тем противоречия в управлении государственной собственностью обусловлены, с одной стороны, использованием элементов советской системы управления в современных условиях рыночной экономики. К таким элементам относятся предприятия, которые не могут выполнять роль надежных контрагентов в силу своей ограниченной правоспособности, предполагающей согласование практически каждого шага с собственником имущества. Любая сделка с имуществом, совершенная предприятием без такого согласования, может быть признана недействительной через суд. В связи с этим предприятия, по мнению автора, необходимо исключить из законодательства как организационно-правовую форму. При этом действующие предприятия – преобразовать в хозяйственные общества с участием государства через процедуру приватизации.

С другой стороны, противоречия существуют в самой системе управления. Они обусловлены, во-первых, арендой федерального, муниципального и частного имущества для выполнения региональных функций при одновременной приватизации областного имущества. При этом денежные средства, направляемые на аренду, могли бы быть вложены в

восстановление государственного имущества, имеющего высокую степень износа, за счет которого возможно выполнение указанных региональных функций. Во-вторых, отсутствие механизма распределения бюджетных средств на проведение капитального и текущего ремонта государственного имущества ведет к его старению и неиспользованию. В-третьих, ужесточение правил передачи государственного имущества по договорам, предполагающим переход прав владения и (или) пользования, привело к тому, что объект может простаивать до 3,5 месяцев, в течение которых ответственность за его состояние никто, кроме государства, де-юре нести не будет.

Предложенные автором подходы к разрешению указанных противоречий через внедрение процедуры контроля за сохранностью и использованием государственного имущества, метода принятия решения о проведении капитального ремонта объектов недвижимого имущества, а также процедуры передачи имущества в аренду и усовершенствованной процедуры его выбытия позволят повысить эффективность управления государственной собственностью региона. Кроме того, на примере государственной собственности Томской области автором предложен подход и проведены расчеты бюджетной эффективности управления собственностью.

4. ОПТИМИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

4.1. Разработка единых принципов формирования организационной структуры управления государственной собственностью региона

Организационные структуры управления государственной собственностью регионов, рассмотренные в настоящем исследовании, отличаются составом подразделений, уровнем подчиненности и функциональной департаментализацией.

В Красноярском крае структура по управлению государственной собственностью подчинена органу власти более высокого уровня, а в Томской, Новосибирской, Кемеровской, Иркутской, Омской, Тюменской, Московской и Ленинградской областях, Республике Бурятия, Забайкальском, Пермском и Хабаровском краях такие структуры подчинены непосредственно заместителю высшего должностного лица региона.

По нашему мнению, функционирование указанных структур в форме отдельного юридического лица обусловлено выполнением специфических функций, связанных с необходимостью работы с большим количеством доверенностей, договоров, актов по поводу реализации прав собственности в отношении государственного имущества. Любое удлинение звеньев управленческой цепи по рассмотрению соответствующих вопросов, с одной стороны, потребует документального оформления делегирования большого объема полномочий, с другой стороны, повлечет увеличение затрат времени на принятие управленческих решений. По этой причине подчинение таких структур другим органам власти неэффективно.

Кроме того, сравнительный анализ действующих организационных структур управления государственной собственностью регионов, приведенный в табл. 17, свидетельствует о функциональном сходстве некоторых подразделений, входящих в такие структуры.

Т а б л и ц а 17
Сравнительный анализ действующих организационных структур управления государственной собственностью регионов

Функциональный блок	Регион										
	Томская область	Новосибирская область	Кемеровская область	Иркутская область	Омская область	Забайкальский край	Красноярский край	Республика Бурятия	Хабаровский край	Тюменская область	Московская область
Использование государственного имущества (аренда, безвозмездное пользование, договорное использование государственного имущества и др.)	Сектор использования государственного имущества областного государственного имущества (аренда, безвозмездное пользование, договорное использование государственного имущества и др.)	Отдел контроля использования государственного имущества областного государственного имущества (аренда, безвозмездное пользование, договорное использование государственного имущества и др.)	Отдел аренды в составе Управления финансов и аренды госсобственности, Отдел приватизации и аренды земель, Отдел земельных участков в составе Комитета по учету и использованию государственного имущества	Отдел договорных отношений, Отдел управления и распоряжения земельными участками, Отдел аренды земельных участков в составе Комитета по учету и использованию государственного имущества	Сектор договорных отношений в составе Управления и распоряжения имуществом и земельными участками, Отдел аренды земельных участков в составе Комитета по учету и использованию государственного имущества	Отдел арендных отношений	Отдел арендных отношений	Отдел договорных отношений в составе Комитета учета и управления государственным имуществом	Управление использования государственного имущества	Отдел подготовки и исполнения договоров в составе Управления земельной политики, Отдел аренды земельных участков, Договорное управление	Отдел аренды земельных участков в составе Управления земельной политики, Отдел размещения и коммерческого использования имущества в составе Управления имущества государственных учреждений и казны Московской области
	Организация учета государственного имущества	Сектор учета, контроля и использования имущества	Отдел формирования учета собственности	Отдел ведения Реестра государственной собственности		Отдел реестра государственной собственности в составе	Отдел учета государственной собственности, Отдел	Комитет учета и управления государственным имуществом	Управление государственной собственностью	Отдел реестров	Отдел реестра собственности в составе Управления реестра

Функциональный блок	Регион							
	Томская область	Новосибирская область	Кемеровская область	Иркутская область	Омская область	Забайкальский край	Красноярский край	Республика Бурятия
	назначению и сохранности государственного имущества в составе Комитета по учету и использованию имущества, Комитет по управлению земельными ресурсами		информации, Отдел регистрации земельных участков в составе управления земельными ресурсами	Иркутской области, оформления прав и разграничения собственности		Управления государственного имущества	регистрации государственной собственности, Отдел формирования земельных ресурсов	
								Хабаровский край
								Тюменская область
								Московская область
Организация оформления прав на государственное имущество	Сектор приобретения и обеспечения государственной регистрации права	Отдел формирования учета собственности	Отдел государственности	Отдел управления и распоряжения земельными участками, находя-		Отдел имущества, прав и разграничения государственной собственности		Отдел государственной регистрации имущества
								Отдел подготовки, управления по земельным отношениям, Управление
								Отдел по регистрации прав Московской области на земельные участки в составе

Функциональный блок	Регион										
	Томская область	Новосибирская область	Кемеровская область	Иркутская область	Омская область	Забайкальский край	Красноярский край	Республика Бурятия	Хабаровский край	Тюменская область	Московская область
	собственности в составе Комитета по учету и использованию имущества, Комитет по управлению земельными ресурсами			щимися в государственной собственности Иркутской области		в составе управления государственного имущества			государственной собственностью, Отдел формирования краевого имущества		земельной политики
Распоряжение государственным имуществом (приватизация, списание, отчуждение)	Сектор приватизации и работы с пакетами представительствами управления имуществом, Отдел контроля использования имущества и ведения дел об административных правонарушениях в составе Комитета	Отдел приватизации и управления акций, Отдел управления имуществом, Отдел контроля использования имущества и ведения дел об административных правонарушениях	Отдел приватизации, Отдел приватизации и аренды земельных участков в составе управления земельными ресурсами, Отдел госсобственности	Отдел по работе с областными государственными унитарными предприятиями, корпорациями, акционерными обществами, Отдел управления имуществом и приватизации		Отдел имущественных прав и разграничения государственной собственности в составе управления государственного имущества, Отдел антикри-	Отдел приватизации и казны	Комитет учета и управления государственным имуществом, Комитет земельной политики и землепользования	Управление по земельным отношениям, Отдел предпроектной подготовки		Отдел продажи земельных участков в составе управления земельной политики, Отдел размещения и коммерческого использования имущества в составе

Функциональный блок	Регион									
	Томская область	Новосибирская область	Кемеровская область	Иркутская область	Омская область	Забайкальский край	Красноярский край	Республика Бурятия	Хабаровский край	Тюменская область
	экономического развития и приватизации, Сектор движения областного государственного имущества в составе Комитета по управлению земельными ресурсами			Отдел проверки эффективности использования государственной собственности Иркутской области		зисного управления и распоряжения государственной собственности в составе Управления государственного имущества				Управления имущества шеста государственных учреждений и казны Московской области
Координация деятельности организаций,	Сектор по работе с областными государственными	Отдел приватизации и управления пакетами акций, Отдел управления	Отдел государственности	Отдел по работе с областными государственными	Сектор предприятий и учреждений в составе	Отдел корпоративного управления		Комитет учета и управления государственным имуществом, Отдел	Отдел по работе с предприятиями и учреждениями, Отдел	Отдел хозяйственных обществ, Управление государственным

Регион											
Функциональный блок	Томская область	Новосибирская область	Кемеровская область	Иркутская область	Омская область	Забайкальский край	Красноярский край	Республика Бурятия	Хабаровский край	Тюменская область	Московская область
созданных на основе или с использованием по работе с областными государственными унитарными предприятиями в составе Комитета экономического развития и приватизации	ми учреждений и Сектор по работе с областными государственными унитарными предприятиями в составе Комитета экономического развития и приватизации	имуществом		учреждениями, Отдел по работе с областными государственными унитарными предприятиями, корпоративного управления и приватизации	Управления государственной собственности			ством	по работе с хозяйственными обществами, Отдел по работе с несостоятельными предприятиями и автокравой собственности	ними предприятиями и хозяйственных обществами, Отдел имущества государственных учреждений и казны Московской области органами за-щитами	стvenных унитарных предприятий, Управле-ние
Обеспечение аналитической работы (планирование и отчетность)	Каждое структурное подразделение в своей части	Отдел обеспечения доходов	Каждое подразделение в своей части	Экспертно-аналитический отдел	Отдел сводного планирования	Каждое подразделение в своей части	Контрольно-аналитический отдел	Каждое подразделение в своей части	Каждое подразделение в своей части	Аналитический отдел	Сводный отдел анализа и доходов в составе Управления реестра собственности и про-граммно-технического

Функциональный блок	Регион								Томен-ская об-ласть	Московская область	
	Томская область	Новосиби-рская область	Кемеров-ская область	Иркутская область	Омская область	Забайкаль-ский край	Краснояр-ский край	Республика Бурятия			Хабаров-ский край
											обеспечения
Обеспечивающие блоки											
Правовое обеспечение	Правовой комитет	Юридиче-ский отдел	Правовое управление	Правовой отдел	Правовой отдел	Управление правового и организационного обеспечения	Юридиче-ский отдел	Юридиче-ский отдел	Юридиче-ское управ-ление	Юридиче-ское управле-ние, Нормативно-правовой отдел	Норматив-но-правовое управление
Организа-ция бюд-жетного учета и отчетно-сти	Комитет бюджет-ного учета и отчетно-сти	Бухгалтерия	Отдел финансов, бухучета и отчетности в составе Управления финансов и аренды гособ-ственности	Финансо-вый отдел	Управле-ние органи-зацион-но-кадрово-го и финансо-вого обеспе-чения	Отдел финансов и админи-стрирова-ния дохо-дов	Отдел бюджет-ного учета и отчетно-сти	Отдел неналого-вых дохо-дов и фи-нансов	Управление учета и анализа (главный бухгалтер)	Бухгалте-рия	Финансо-вый отдел
Организа-ционно-кадровое обеспечение	Отдел докумен-тацион-но-кадровой работы	Отдел орга-низационной и кадровой работы	Отдел кадров в составе Организа-ционно-админи-стративного отдела	Отдел госу-дар-ственной граждан-ской службы, кадровой и органи-зационной работы			Отдел докумен-тационно-го и орга-низацион-но-техниче-ского обеспе-чения	Сектор госу-дар-ственной службы и кадровой работы	Кадровая служба по работе с госу-дар-ственными организациями	Отдел госу-дар-ственной службы и кадровой работы	Отдел государственной службы, кадров и спецработы

Наиболее типичными функциональными блоками для каждой организационной структуры управления государственной собственностью регионов являются:

- 1) использование государственного имущества (аренда, безвозмездное пользование, доверительное управление и другое);
- 2) организация учета государственного имущества;
- 3) обеспечение технической инвентаризации и государственной регистрации прав собственности на государственное имущество;
- 4) распоряжение государственным имуществом (приватизация, списание, отчуждение);
- 5) координация деятельности организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества;
- 6) обеспечение аналитической работы (планирование и отчетность);
- 7) правовое обеспечение, заключающееся в подготовке и экспертизе правовых актов, касающихся управления государственной собственностью;
- 8) организация бюджетного учета и отчетности;
- 9) организационно-кадровое обеспечение.

Данные блоки можно разделить на основные и обеспечивающие. К основным, по мнению автора, следует отнести блоки, связанные с учетом, технической инвентаризацией и оформлением прав, использованием и распоряжением, координацией деятельности организаций и аналитической работой. Осуществление же правовой, кадровой и финансовой работы следует отнести к обеспечивающим блокам.

Указанный сравнительный анализ организационных структур управления государственной собственностью позволяет сделать вывод о существовании некоторых общих принципов, на основании которых регионы осуществляют распределение функций между подразделениями, входящими в такие структуры. В настоящее время данные принципы в методологическом плане не разработаны, что препятствует эффективному межрегиональному взаимодействию, а также взаимодействию с федеральным центром по профильным вопросам. В связи с этим их разработка является объективной необходимостью. Принципы построения структуры управления должны быть универсальны, то есть иметь равновеликую возможность применяться в условиях любого региона, вне зависимости от его внутренних особенностей. По нашему мнению, такими принципами являются следующие:

1. Единоначалие, обособленность. Орган власти по управлению государственной собственностью региона должен быть самостоятельным юридиче-

ским лицом, не подчиняющимся другому органу власти и не входящим в структуру другого органа власти (например, министерство, департамент, комитет, агентство). Это обусловлено тем, что управление государственной собственностью сопряжено с большим количеством договоров по поводу реализации прав собственности, что, в свою очередь, требует оперативного принятия управленческих решений. Подчинение такой структуры другому органу власти повлечет необходимость постоянного делегирования полномочий посредством приказов, распоряжений, доверенностей, что значительно снизит оперативность работы и, как следствие, негативно отразится на эффективности управления. Поэтому подчинение одному начальнику, уполномоченному принимать решения, а также наличие юридической самостоятельности структуры являются объективно необходимыми.

2. Соподчиненность. Необходимо определить виды и количество структурных подразделений, которые будут входить в орган власти по управлению государственной собственностью (департаменты, комитеты, отделы и так далее). Принимая во внимание оптимальный диапазон контроля Л. Урвика, по возможности не выделять более 5-6 подразделений, которые будут подчиняться одному руководителю. Это необходимо для того, чтобы не допустить перегрузки руководства.

3. Функциональность. Провести анализ структурных подразделений на предмет разделения по функциональным блокам, среди которых целесообразно выделить основные и обеспечивающие. При этом необходимо соблюдать известную осторожность с тем, чтобы какое-либо подразделение явно не выделялось по набору функций среди других, так как это может привести к постановке им целей выше целей других подразделений, тем самым создать конфликтную ситуацию. Поэтому должно быть установлено максимально четкое распределение функций между структурными подразделениями, исключая дублирование. За основу деления функций могут быть приняты элементы управления А. Файоля.

В дальнейшем такое деление может быть использовано при формировании подходов к оплате труда.

4. Финансовая независимость. Органу власти по управлению государственной собственностью (юридическому лицу) придать права главного распорядителя бюджетных средств. Самостоятельность в управлении финансовыми потоками позволит более точно планировать показатели деятельности органа власти и нести ответственность за их достижение.

5. Целостность. Структурные подразделения, входящие в состав органа власти по управлению государственной собственностью, юридиче-

скими лицами не являются. Все решения, которые они принимают в рамках имеющихся функций, включая направления расходования финансовых средств, должны утверждаться руководителем органа власти. Это необходимо для формирования единой социально-экономической политики по управлению государственной собственностью региона.

Таблица 18

**Анализ эффективности организационной структуры управления
государственной собственностью**

Классические принципы управления А. Файоля, «как должно быть»	Управление «как есть», +/–	Пояснение
Предвидение	–	Планирование значений показателей осуществляется путем индексирования их значений, достигнутых в предыдущем году, на индексы-дефляторы, установленные на текущий и плановый годы. При этом отсутствует опора на заключенные и расторгнутые договоры, их динамику по году
Организация	–	Отсутствие единой цели и конкретных задач. Каждая функция выполнялась отдельно от других, с ней взаимосвязанных. В связи с этим не было понимания выполнения или невыполнения конкретных функций. Это приводило к общей безответственности
Распорядительство	–	Отсутствие определенных обязанностей у руководителей подразделений комитета, а следовательно, ответственности за их выполнение
Координирование	–	Отсутствие единства координации всех операций, которые осуществлялись каждым сотрудником в своей части по согласованию с руководителем Департамента собственности или его заместителем и, часто, без учета мнения председателя комитета
Контроль	–	Отсутствие единой системы контроля в условиях отсутствия четкого распределения функций приводило к безответственности за совершенные действия

Указанные принципы являются стержнем построения организационной структуры управления государственной собственностью региона. Их базирование на классических подходах к управлению, учитывающих иерархичность, диапазон контроля, четкость задач и функций являются залогом эффективности управления. В частности, на основании указанных принци-

пов в 2007 г. автором осуществлено изменение части организационной структуры Департамента собственности, касающейся реорганизации структуры его подразделения – Комитета по учету и использованию имущества. В целях реорганизации был проведен анализ структуры управления комитетом на предмет оптимального распределения функций в соответствии с элементами управления А. Файоля (табл. 18).

Данные, приведенные в табл. 18, свидетельствуют о неэффективности существующей до 2007 г. функциональной структуры управления, действующей в Комитете по учету и использованию имущества Департамента собственности. Для изменения ситуации во второй половине 2007 г. автором разработан и внедрен функционально-отраслевой подход, который предполагает (рис. 13):

1. Деление отраслей по функциональным секторам, создание которых производится из расчета:

- один сектор – одна или несколько взаимосвязанных функций (несколько функций – при явной нецелесообразности их разделения);

- один сектор – несколько подобных отраслей (например, общее образование и начальное профессиональное образование; здравоохранение, социальная защита населения, семья и дети и т.д.). Каждый специалист курирует конкретные отрасли, объекты в которых сбалансированы по количеству и уровню сложности.

В один сектор включено от двух до четырех специалистов, что соответствует оптимальному «диапазону контроля» Л. Урвика.

В рамках Комитета по учету и использованию имущества автором созданы четыре сектора с набором из не более пяти смежных функций каждый:

а) Сектор использования областного государственного имущества состоит из трех специалистов и обладает наибольшим набором функций:

- передача государственного имущества по договорам аренды;
- передача государственного имущества по договорам безвозмездного пользования;
- передача государственного имущества по договорам доверительного управления;
- передача государственного имущества по договорам социального найма;
- контроль за исполнением договоров пользования имуществом в части платежей.

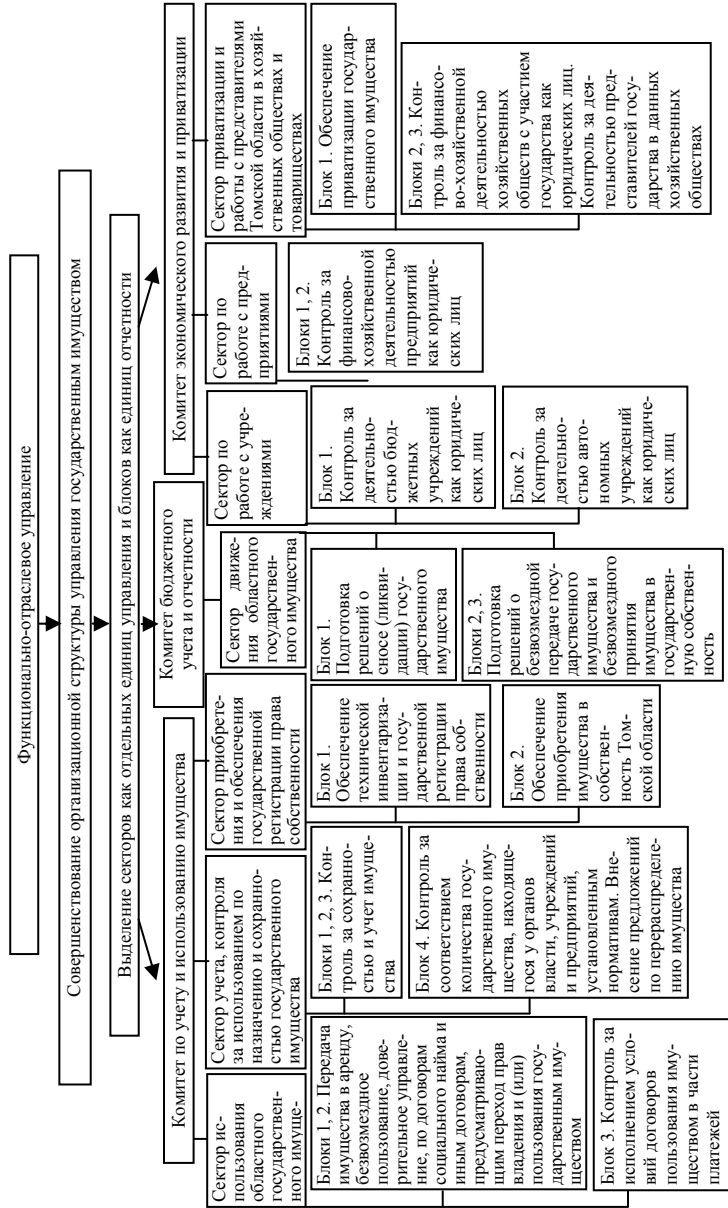


Рис. 13. Матрица функционально-отраслевого управления государственным имуществом

б) Сектор учета, контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества состоит из четырех специалистов, является самым трудоемким и выполняет следующие функции:

- учет государственного имущества в Реестре государственного имущества Томской области;

- проведение проверок сохранности государственного имущества: поддержание объектов в работоспособном состоянии посредством осуществления владельцами (органы власти, учреждения, предприятия) текущего и капитального ремонта;

- проведение проверок использования государственного имущества по целевому назначению – в соответствии с целями и задачами деятельности, предусмотренными в положениях органов власти, в уставах учреждений и предприятий.

в) Сектор движения имущества состоит из трех специалистов, является самым сложным с позиций принятия решений и выполняет следующие функции:

- рассмотрение документов и подготовка проектов решений о сносе (ликвидации) государственного имущества;

- рассмотрение документов и подготовка проектов решений о безвозмездной передаче государственного имущества и безвозмездного принятия имущества в государственную собственность.

В 2008 г. данный сектор передан в Комитет бюджетного учета и отчетности.

г) Сектор приобретения и обеспечения государственной регистрации права собственности состоит из двух специалистов и выполняет следующие функции:

- подготовка документов для проведения торгов по приобретению имущества в государственную собственность;

- формирование и направление документов в Управление Федеральной регистрационной службы по Томской области для государственной регистрации права собственности Томской области;

- заключение договоров электро-, тепло-, водоснабжения и оплаты иных коммунальных услуг с поставщиками в отношении недвижимого государственного имущества, составляющего государственную казну Томской области.

После внедрения секторов в Комитете по учету и использованию имущества, подобная структура была внедрена в Комитете экономического развития и приватизации, в рамках которого созданы три сектора:

а) Сектор по работе с учреждениями состоит из двух специалистов, является самым трудоемким и выполняет следующие функции:

- сбор и обобщение статистической информации о результатах деятельности учреждений;
- проработка предложений об оптимизации их состава, в том числе путем перевода в автономные учреждения.

б) Сектор по работе с предприятиями состоит из двух специалистов и выполняет следующие функции:

- обеспечение создания и ликвидации предприятий, утверждение их уставов, назначение руководителей, определение размера оплаты их услуг и т.д.;
- определение направлений развития предприятий.

в) Сектор приватизации и работы с представителями Томской области в хозяйственных обществах и товариществах состоит из двух специалистов, является наиболее сложным с позиций принятия решений в отношении развития хозяйственных обществ с участием Томской области и выполняет следующие функции:

- формирование документов по приватизации государственного имущества Томской области;
- назначение представителей Томской области в советы директоров хозяйственных обществ с участием Томской области, подготовка проектов решений общего собрания акционеров.

2. Выделение блоков ответственности внутри каждого сектора и назначение ответственного за блок. В секторе может быть несколько блоков ответственности, выделенных по каждой функции. Так, в секторах Комитета по учету и использованию имущества выделено двенадцать блоков, в секторах Комитета экономического развития и приватизации – семь блоков.

Указанная «выборочная реконструкция»¹ комитетов по секторам и блокам представляет собой не что иное, как нормирование деятельности организации, предложенное М. Вебером. Данная реконструкция соответствует чертам развиваемой им идеи «идеальной бюрократии» (табл. 19).

Кроме того, посредством указанного деления удалось добиться соответствия организационной структуры управления государственной собственностью классическим принципам управления А. Файоля и принципам построения формальной организации Гьюлика – Урвика.

¹ Гвишиани М.Д. Организация и управление. М., 1972. С. 277.

Сравнение характеристик вновь созданной автором организационной структуры управления государственной собственностью с характеристиками «идеального типа» М. Вебера

Характеристика «идеального типа» М. Вебера	Соответствие вновь созданной структуры (+/–)	Пояснение
Четкое определение задач и обязанностей каждого из звеньев организации	+	Соответствует. Введено понятие функционально-отраслевой ответственности
Построение на принципах иерархии, т.е. каждый нижестоящий служащий или подразделение подчиняются вышестоящему	+	Команды передаются от председателя комитета к руководителю сектора либо непосредственно специалисту, ответственному за блок
Система абстрактных правил, определяющих ответственность каждого члена организации и формы координации их индивидуальной деятельности	+	Определен диапазон ответственности и права каждого специалиста
Формалистическая безличность управления	+	Максимальная формализация и универсализация всех процессов
Соответствие технической квалификации занимаемой должности и ограждение служащих от произвольного увольнения	+	Поощрение осуществляется за качественное выполнение возложенных, четко определенных обязанностей

4.2. Совершенствование методов и процедур управления государственной собственностью

Некоторые аспекты управления государственной собственностью в Томской области не были урегулированы, а в некоторых регионах не урегулированы до настоящего времени. Среди них следует выделить отсутствие:

- четкой процедуры контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества. В результате объекты могут использоваться третьими лицами без законных оснований, простаивать, приходить в негодность;

- метода принятия решения о проведении капитального ремонта государственных объектов недвижимого имущества. Бессистемное выделение средств на проведение капитального ремонта приводит к диспропорциональному состоянию объектов в разных отраслях, что нарушает эффективное выполнение государственных функций и, как следствие, снижает

качество производимых общественных благ и уровень удовлетворенности населения деятельностью органов власти;

– отлаженной процедуры принятия решения о сносе (ликвидации) объектов недвижимого имущества, разборке (демонтаже, ликвидации) объектов движимого имущества. Это может повлечь бесконтрольное выбытие государственного имущества.

Автором разработаны новые и усовершенствованы используемые методы и процедуры управления государственной собственностью, регулирующие указанные аспекты управления, которые заключаются в следующем:

1. Разработан новый метод принятия решения о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, закрепленных на праве оперативного управления за органами власти, учреждениями² (далее – Порядок).

Порядок разработан в целях обеспечения системного подхода к принятию решений о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, он включает в себя следующие процедуры:

– формирование предложений о проведении капитального ремонта (далее – Предложения) областных объектов недвижимого имущества, закрепленных на праве оперативного управления за органами власти, учреждениями;

– предварительное рассмотрение Предложений межведомственной комиссией;

– рассмотрение Предложений Комиссией по повышению эффективности управления областным государственным имуществом³ (далее – Комиссия по имуществу).

Формирование Предложений осуществляется соответствующими органами власти, структурными подразделениями Администрации Томской области и учреждениями на основании решения Департамента собственно-

² Об утверждении Порядка принятия решения о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, закрепленных на праве оперативного управления за исполнительными органами государственной власти Томской области, областными государственными учреждениями: распоряжение Администрации Томской области от 23 октября 2009 г. № 759-ра // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ О Комиссии по повышению эффективности управления областным государственным имуществом: распоряжение Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 07 марта 2006 г. № 101-р // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

сти о выявлении областных объектов недвижимого имущества, требующих проведения капитального ремонта, которое оформляется распоряжением.

До принятия Порядка бюджетные средства распределялись при защите бюджета на основании обращений отраслевых органов власти. Получал деньги тот, кто быстрее приносил обращение. Распределение средств было бессистемным, децентрализованным, что в отношении государственного бюджета, по мнению автора, недопустимо. С целью системного решения возникающих в связи с таким распределением проблем автором предложен совершенно новый подход к распределению бюджетных средств на проведение капитального ремонта, реализованный в Порядке, – через централизацию принятия соответствующего решения на базе Департамента собственности. Централизация на базе данного департамента логична, так как он владеет всей информацией о составе и состоянии государственной собственности.

С целью взаимоувязки информации о собственности с планируемыми на очередной финансовый год бюджетными средствами, Предложения органов власти и учреждений выносятся Департаментом собственности на рассмотрение межведомственной комиссии, а затем – Комиссии по имуществу, в состав которых входят представители Департамента финансов Томской области, Департамента экономики Администрации Томской области и Контрольного комитета Администрации Томской области.

К Предложениям прилагаются, в частности, документы, подготовку которых осуществляют эксперты:

- а) заключение о техническом состоянии областного объекта недвижимого имущества с выводом о необходимости проведения его капитального ремонта, подготовленное специализированной организацией;
- б) информация о примерной стоимости подготовки проектно-сметной документации и проведения капитального ремонта областного объекта недвижимого имущества, подготовленная специализированной организацией.

Межведомственная комиссия создается как буфер между отраслевыми органами власти и первым заместителем Губернатора Томской области, утверждающим окончательный перечень объектов, который будет направлен в Законодательную Думу Томской области для включения в проект Закона Томской области на очередной финансовый год.

С целью объективности оценки объектов недвижимого имущества для включения в данный перечень состояние объектов оценивается на основании разработанного автором критериального показателя:

$$КП = КА \times КС \times КР, \quad (5)$$

где КП – критериальный показатель; КА – коэффициент амортизации областного объекта недвижимого имущества, рассчитываемый по формуле:

$$КА = (ПС - ОС)/ПС, \quad (6)$$

где ПС – первоначальная стоимость областного объекта недвижимого имущества, тыс. руб.; ОС – остаточная стоимость областного объекта недвижимого имущества, тыс. руб.; КС – коэффициент продолжительности службы областного объекта недвижимого имущества, рассчитываемый по формуле:

$$КС = (ТГ - ГП)/СПИ, \quad (7)$$

где ТГ – текущий год; ГП – год постройки; СПИ – срок полезного использования областного объекта недвижимого имущества в соответствии с действующим законодательством, лет; КР – коэффициент периодичности проведения капитального ремонта областного объекта недвижимого имущества, рассчитываемый по формуле:

$$КР = (ТГ - ГКР)/ПКР, \quad (8)$$

где ГКР – год проведения последнего капитального ремонта областного объекта недвижимого имущества; ПКР – плановая периодичность капитального ремонта областного объекта недвижимого имущества в соответствии с действующим законодательством, лет.

СПИ представляет собой нормативный срок службы объекта недвижимого имущества. Он зависит от износостойкости материала стен, перекрытий. ПКР определяется действующими строительными нормами и правилами⁴.

Областные объекты недвижимого имущества, в отношении которых критериальный показатель является максимальным, имеют больший приоритет. Учитывая значение критериального показателя и полноту представленных документов, межведомственная комиссия принимает решение о включении их в предварительные перечни областных объектов недвижимого имущества, расстановке в приоритетном порядке в рамках каждой отрасли и направлении на рассмотрение Комиссии по имуществу.

При принятии решения о формировании окончательного перечня объектов Комиссия по имуществу руководствуется следующими критериями:

⁴ Об утверждении ведомственных строительных норм Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения»: приказ Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

- невозможность эксплуатации областного объекта недвижимого имущества и, как следствие, выполнения функций, предусмотренных положением или уставом (наличие соответствующего заключения специализированной организации);

- отсутствие альтернативного варианта размещения органа власти, структурного подразделения Администрации Томской области, учреждения;

- объем денежных средств, предполагаемый для выделения из областного бюджета на проведение капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества в очередном финансовом году и плановом периоде.

После утверждения окончательного перечня объектов и выделения соответствующих бюджетных средств органы власти и учреждения выступают государственными заказчиками на изготовление проектно-сметной (сметной) документации на проведение капитального ремонта в установленном действующим законодательством порядке⁵.

В целях осуществления контроля за ценами в сметах и материалами для ремонта в обязательном порядке органы власти и учреждения направляют изготовленную проектно-сметную (сметную) документацию на проверку и оценку достоверности сметной стоимости в органы государственной экспертизы. Принимая во внимание, что обязательной государственной экспертизе подлежит проектно-сметная документация, вместо данных органов изготовленная сметная документация может быть направлена на проверку достоверности определения сметной стоимости в организации, уполномоченные на проведение таких проверок в соответствии с действующим законодательством. Разграничение экспертизы проектно-сметной и сметной документации позволит сократить сроки начала ремонта и развить конкуренцию на рынке аналогичных услуг.

Внедрение данного метода, во-первых, позволит систематизировать выделение бюджетных средств на проведение капитального ремонта, которые будут вкладываться в объекты, наиболее нуждающиеся в нем. Во-вторых, метод призван устранить оппортунизм руководителей органов власти и учреждений в отношении проведения ремонта с использованием необоснованно дорогих материалов. По итогам реализации Порядка в 2010 г. в Томской области утвержден перечень из девяти объектов недвижимого имущества, капитальный ремонт которых проведен в 2011 г.

⁵ *О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.*

2. Разработана новая процедура контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества, закрепленного за органами власти, учреждениями на праве оперативного управления, предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления⁶ (далее – Регламент).

Реализация Регламента осуществляется посредством проведения проверок соответствия:

- направлений использования имущества функциям органа власти, предусмотренным в положении о нем, видам деятельности учреждения или предприятия, предусмотренным в их уставах;
- состояния имущества возможности его непосредственного использования без проведения текущего либо капитального ремонта.

Регламентом предусмотрены следующие административные процедуры (см. рис. 14):

а) решение о проведении проверки и создании комиссии (рабочей группы) принимает и оформляет приказом Департамент собственности.

Комиссия (рабочая группа) состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии (рабочей группы). С целью объективности контроля в состав комиссии (рабочей группы) в обязательном порядке включаются представители:

- Департамента собственности;
- органов власти, учреждений и предприятий, в отношении имущества которых планируется проверка.

В состав комиссии (рабочей группы) могут включаться представители заинтересованных структурных подразделений Администрации Томской области, органов власти, органов местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых расположено имущество, а также эксперты;

б) проводятся плановые и внеплановые проверки.

Плановые проверки проводятся в соответствии с планом, разрабатываемым Комитетом по учету и использованию имущества на соответ-

⁶ Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению контроля за использованием по назначению и сохранностью областного государственного имущества, закрепленного за исполнительными органами государственной власти Томской области, областными государственными учреждениями на праве оперативного управления, областными государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления: Приказ Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 29 декабря 2008 г. № 124 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

ствующий год, не чаще одного раза в два года. План проведения проверок утверждается распоряжением Департамента собственности.

Внеплановые проверки проводятся в случаях:

- необходимости осуществления контроля за исполнением предписаний об устранении ранее выявленных нарушений действующего законодательства в части использования и сохранности имущества;

- обнаружения должностными лицами Департамента собственности данных, указывающих на наличие нарушений действующего законодательства в части использования и сохранности имущества;

- поступления от органов власти, учреждений и предприятий, а также иных лиц сведений и документов, свидетельствующих о нарушении действующего законодательства в сфере использования и сохранности имущества. Анонимные сведения и документы во внимание не принимаются.

Продолжительность проверки не должна превышать 30 календарных дней с момента начала ее проведения. В случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний) и экспертиз, на основании мотивированного предложения членов комиссии (рабочей группы) либо специализированной организации, осуществляющей проверку, решением начальника Департамента собственности срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней;

- в) по результатам проверки комиссией (рабочей группой) либо специализированной организацией, осуществляющей проверку, составляется акт проверки в двух экземплярах по установленной форме.

К акту проверки прилагаются протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения представителей органа власти, учреждения или предприятия, в отношении которого проведена проверка, ответственных за использование и сохранность имущества, и другие документы или их копии, связанные с результатами проверки.

Один экземпляр акта проверки с копиями приложений к нему вручается органу власти, учреждению или предприятию, в отношении которого проведена проверка;

- г) анализ информации, полученной в результате проверки, осуществляет комиссия (рабочая группа), которая формирует предложения по повышению эффективности использования и сохранности имущества;

- д) результаты проверки и предложения по повышению эффективности использования и сохранности имущества направляются для согласования первому заместителю Губернатора Томской области;

е) после согласования данные результаты и предложения направляются для сведения и исполнения соответственно руководителю органа власти, учреждения или предприятия, в отношении которого проведена проверка, а также соответствующему структурному подразделению Администрации Томской области или органу власти, курирующему деятельность учреждения или предприятия.

Обратная связь осуществляется посредством установления в акте проверки сроков устранения выявленных замечаний, которые контролируются специалистами Комитета по учету и использованию имущества.

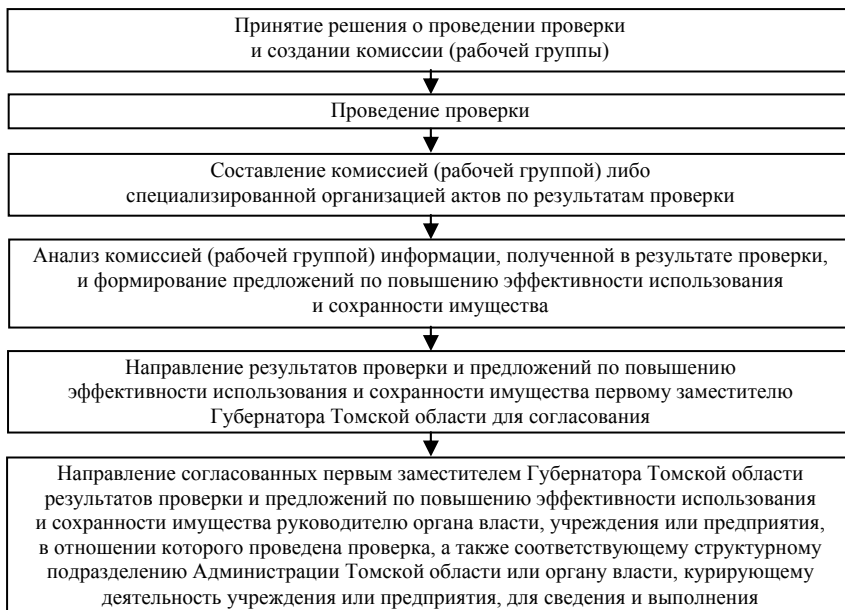


Рис. 14. Административные процедуры, предусмотренные Регламентом

В соответствии с данным Регламентом под руководством автора в 2008 г. осуществлен контроль за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества отрасли здравоохранения, в 2009 г. – отрасли начального профессионального образования. В результате проверок выявлены три группы объектов, подлежащих капитальному ремонту, сносу (ликвидации), принятию к бюджетному учету (вновь выявленные объекты). В отношении каждой группы сформированы конкретные предложения, которые реализованы в 2009–2010 гг.

Проблемы реализации Регламента:

- формальный подход представителей органов власти, учреждений и предприятий, в отношении которых проводится проверка, к проводимым в ее рамках мероприятиям;
- отсутствие мотивации органов власти, учреждений и предприятий к эффективному и скорейшему выполнению предложений по результатам проверки.

Данная процедура позволила усилить контроль за сохранностью государственного имущества, пресечь возможности его нецелевого использования.

3. Усовершенствована процедура сноса (ликвидации) объектов недвижимого имущества, разборки (демонтажа, ликвидации) объектов движимого имущества, закрепленных за предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, за учреждениями и органами власти на праве оперативного управления⁷ (далее – Положение).

В основе реализации Положения – экспертный принцип, предусматривающий предоставление в Департамент собственности пакета документов, необходимого и достаточного для принятия соответствующего решения. В данный пакет, в частности, входят:

- экспертное заключение специализированной организации (с приложением копии сертификата или лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности), содержащее вывод о непригодности для эксплуатации имущества и нецелесообразности его восстановительного ремонта;
- обоснование сноса (ликвидации) недвижимого имущества, составленное структурным подразделением Администрации Томской области или органом власти, курирующим деятельность предприятия или учреждения.

Принимая во внимание отсутствие в Департаменте собственности специалистов, имеющих специальное образование по оценке состояния объектов недвижимого или движимого имущества, целесообразность предоставления указанных документов является обоснованной. Это, с одной стороны, позволило повысить объективность принимаемых решений и задействовать в этом процессе отраслевые органы власти, а с другой стороны, позволило снизить риск Департамента собственности по отмене соответствующих решений проверяющими органами.

⁷ Об утверждении положения о порядке сноса (ликвидации) и списания государственного имущества Томской области: распоряжение Департамента по управлению государственной собственностью Администрации Томской области от 19 сентября 2006 г. № 309 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

В случае предоставления неполного пакета документы возвращаются на доработку.

В случае предоставления полного пакета документов Департамент собственности готовит соответствующий проект распоряжения. Решение по сносу (ликвидации) объектов недвижимого имущества принимает Администрация Томской области, о разборке (демонтаже, ликвидации) объектов движимого имущества – Департамент собственности.

После принятия соответствующего решения объект исключается из Реестра государственного имущества Томской области на основании обращения учреждения или предприятия. Таким образом, получается «замкнутый круг» с момента принятия решения до момента его исполнения.

Данная процедура позволила систематизировать процесс принятия решения о сносе (ликвидации) недвижимого имущества, разборке (демонтаже, ликвидации) движимого имущества, а также усилить контроль со стороны отраслевых органов власти за выбытием государственного имущества.

Подводя итог данной главы, необходимо отметить, что в процессе анализа региональных организационных структур управления государственной собственностью автором выявлено отсутствие единых принципов их построения. При этом сравнительный анализ таких структур свидетельствует о наличии схожих подразделений по составу выполняемых функций. Опираясь на результаты анализа автором разработаны и предложены единые принципы построения таких структур, которые являются универсальными и могут быть применены в любом регионе вне зависимости от его особенностей.

Кроме того, автором разработаны: новый метод принятия решения о проведении капитального ремонта государственных объектов недвижимого имущества, учитывающий анализ качественных характеристик таких объектов, выводы специализированных организаций, что должно способствовать объективности решения; новая процедура осуществления контроля за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества, а также усовершенствованная процедура принятия решения о сносе (ликвидации) объектов недвижимого имущества, разборке (демонтаже, ликвидации) объектов движимого имущества; все они призваны усилить контроль за правомерностью использования государственного имущества в соответствии с поставленными целями и задачами, снизить риск необоснованного выбытия такого имущества. Данные метод и процедуры успешно внедрены и используются в управлении государственной собственностью Томской области, а также рекомендуются к применению в других регионах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос об эффективности организационной структуры, методов и процедур управления государственной собственностью – один из центральных и в экономической теории, и в хозяйственной практике. Различные концепции, предлагающие методологии управления, активно обсуждаются в научной литературе в течение многих лет.

Опыт реформ последних двадцати лет показал, что отказ от государственной собственности невозможен, однако необходима ее оптимизация. Это обусловлено тем, что избыточные масштабы государственной собственности будут с большой вероятностью характеризоваться высокой неэффективностью, что негативно отразится на экономике в целом.

Оптимизация государственной собственности целесообразна в двух случаях. Во-первых, необходимость смены форм собственности связана с уровнем развития производительных сил. Если одна форма собственности сковывает развитие производительных сил и существует реальная возможность формирования нового субъекта, заинтересованного в технологическом прогрессе, смена такой формы собственности становится объективной экономической необходимостью. Соответственно новая форма собственности призвана дать простор развитию производительных сил. В конечном счете прогресс способа производства ведет к росту объемов выпуска и эффективности, что составляет базу для социального прогресса. Смена форм собственности, если она реализуется как объективная экономическая необходимость, имеет колоссальную формационную и преобразующую силу. Но если смена форм собственности является не результатом объективно вызревшей экономической необходимости и осуществляется в интересах субъекта, не заинтересованного в технологическом прогрессе, последствия будут иными, разрушительными. Следует добавить также, что даже если смена форм собственности объективно назрела, необходимы еще методы преобразований, адекватные назревшей необходимости. Иначе тенденция может не реализоваться либо будет осуществлена в деформированном виде.

Во-вторых, преобразование форм собственности выступает объективной необходимостью в том случае, когда дополнительная выгода (или экономия) от изъятия ресурсов из одной формы собственности и перемещения в другую больше потерь от изъятия ресурсов из прежней формы.

В данном случае результатом развития производительных сил является либо дополнительное производство, либо удельная экономия.

В проведенном исследовании подходы к оптимизации государственной собственности рассмотрены в рамках институциональной матрицы управления, которая позволяет провести анализ отношений по поводу реализации прав собственности на государственное имущество на основании базовых институтов – экономических, социальных и политических. Данные институты охватывают основные стороны управления государственной собственностью, предусматривают определение ее понятия, классификации и структуры, а также проведение анализа действующих методов управления с использованием аналитических, экспертных методов и методов сравнения.

По результатам исследования, субъектно-объектный состав управления государственной собственностью определен во всех регионах. Однако существуют некоторые особенности, связанные с отсутствием единого органа, который принимает решения по реализации прав собственности в отношении государственного имущества. Так, в Томской области такие решения вправе принимать Законодательная Дума Томской области, Администрация Томской области и Департамент собственности. Кроме того, часть решений принимают непосредственно учреждения, предприятия и хозяйственные общества с участием государства. По мнению автора, в перспективе полномочия по принятию решений по распоряжению движимым имуществом будут переданы на уровень бюджетных учреждений.

Вместе с тем существует неясность цели по управлению государственной собственностью на федеральном уровне. Это приводит к неопределенности государственной имущественной политики на региональном уровне, что, в свою очередь, является существенным тормозом в развитии направлений взаимодействия государства с частным сектором в рамках государственно-частного партнерства.

В то же время существует ряд особенностей и противоречий, связанных с управлением государственной собственностью. Исследование показало, что управление государственной собственностью в настоящее время опирается на устаревшие методы и процедуры управления, присущие еще советской эпохе. Это создает противоречия как в законодательстве, так и в хозяйственной практике. В частности, законодательное разрешение организационно-правовой формы предприятия создает сложности для всего хозяйственного оборота, что обусловлено отсутствием права собственности на закрепленное за ним имущество и, как следствие,

необходимостью согласования каждой сделки, совершаемой предприятием, с собственником его имущества, в роли которого выступает соответствующий орган власти. С одной стороны, это снижает оперативность заключения такой сделки, а с другой стороны, отсутствие согласования собственника имущества влечет за собой недействительность уже заключенной сделки. Поэтому в современных условиях рыночной экономики предприятия не смогли состояться как надежные контрагенты и, по мнению автора, должны быть исключены из законодательства как форма организации. В свою очередь, уже функционирующие предприятия следует преобразовать в хозяйственные общества с участием государства через процедуру приватизации. При этом пакеты акций и доли во вновь созданных таким образом обществах, не имеющих стратегического значения для выполнения государственных полномочий, должны быть предложены рынку.

Не способствуют эффективному управлению и противоречия, связанные с наличием бюджетных учреждений, осуществляющих деятельность на условиях самофинансирования, что не согласуется с целями их создания, так как учреждение является некоммерческой организацией, которая должна осуществлять управленческие, социально-культурные и иные функции некоммерческого характера. Государственное имущество используется данными учреждениями не столько для выполнения социальных функций, ради которых они были созданы, сколько в целях собственного обогащения. Для решения данной проблемы представляется целесообразным преобразовывать такие учреждения в автономные, вовлекать их имущественные комплексы в проекты государственно-частного партнерства, в том числе посредством процедуры приватизации. Несоответствие площадей, занимаемых органами государственной власти, учреждениями и предприятиями установленным нормативам противоречит деятельности государства по снижению бюджетных расходов.

Кроме того, методы и процедуры управления государственной собственностью в своем большинстве остались административными, предполагающими непосредственное государственное регулирование и разрешительный характер. Однако при отсутствии рычагов управления, характерных для советской системы, их применение не может быть эффективным. В то же время внедрению современных методов и процедур управления препятствует отсутствие необходимого правового поля, за разработку и внедрение которого берется не каждый регион, так как это сопряжено со сложным процессом их прохождения через проверяющие и

контролирующие органы. Поэтому применение на практике новых, более эффективных методов и процедур, соответствующих современным условиям, тормозится прежде всего на законодательном уровне.

Противоречивая ситуация существует и в сфере создания материальной основы для выполнения государственных функций. В некоторых случаях такая основа создается за счет аренды имущества, находящегося в чужой собственности. Арендная плата за такое имущество составляет существенные суммы, которые могли бы быть направлены на проведение капитального или текущего ремонта государственного имущества, имеющего высокую степень износа. Тем самым частично была бы решена проблема старения основных средств. Вместе с тем данная проблема усугубляется отсутствием метода пропорционального распределения бюджетных средств на проведение их капитального и текущего ремонта. Информация о размере инвестиций в государственные объекты недвижимого имущества в расчете на 1 кв. м площади свидетельствует об их направлении на ремонт недвижимого имущества, закрепленного за учреждениями разных отраслей, вне зависимости от уровня износа. Это приводит к поддержанию в работоспособном состоянии имущества учреждений одних отраслей в ущерб другим. Для обеспечения системного подхода к принятию решений о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества в 2009 г. автором разработан и внедрен в Департаменте собственности Порядок принятия решения о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, закрепленных на праве оперативного управления за органами власти, учреждениями, который предусматривает централизацию на базе Департамента собственности функций по отбору объектов, в отношении которых будет проведен капитальный ремонт, а также распределению средств на проведение этого ремонта. Данный порядок позволит поставить на контроль и снизить уровень износа государственных объектов недвижимого имущества.

В то же время ужесточение правил передачи государственного имущества по договорам, предполагающим переход прав владения и (или) пользования, на законодательном уровне привело к тому, что временно неиспользуемое государственное имущество может простаивать до 3,5 месяцев вместо того, чтобы приносить доход. В течение этого времени ответственность за состояние такого имущества никто, кроме государства (которое, к тому же, производит за него оплату коммунальных услуг), де-юре нести не будет. Законодатель сам создал неэффективные

государственные расходы, что противоречит государственной политике экономии расходов. Для разрешения данной ситуации автором проработан и внедрен механизм заблаговременного уведомления органов власти, учреждений и предприятий о необходимости подготовки документов для проведения аукциона на право заключения договоров пользования государственным имуществом.

Кроме того, автором уточнено определение государственной собственности, которое способствует ее рассмотрению с принципиально иного угла зрения – не отдельных конкретных объектов собственности, а в качестве социально-экономических и политических отношений по поводу реализации прав владения, пользования и распоряжения такими объектами, что позволит применять совершенно иные методы и процедуры управления ею.

На примере государственной собственности Томской области автором предложен подход и проведены расчеты бюджетной эффективности управления государственной собственностью региона, заключающийся в анализе доходов и расходов на управление, что позволит рассчитать экономическую эффективность управления государственной собственностью и принять своевременные меры по совершенствованию используемых методов и процедур управления, поиску новых направлений и пересмотру структуры управления государственной собственностью.

По сути, государственная собственность представляет собой рычаг государственного управления и при необходимости корректировки действий рыночных структур. Поэтому от эффективности применяемых методов управления государственной собственностью зависит эффективность всей социально-экономической сферы. Это подтверждает опыт Германии и Китая, рассмотренный в настоящем исследовании. В частности, в данных странах отказ от жестких административных мер не произошел так резко, как это было осуществлено в России. Постепенная децентрализация управления государственной собственностью с четким определением пределов вмешательства государства в экономику в Германии способствовала появлению сильного частного сектора, способного самостоятельно решать социально-экономические проблемы. Подобным образом осуществлялось реформирование государственной собственности в Китае, где последовательное снижение административной нагрузки происходило за счет отказа от методов прямого вмешательства в финансово-хозяйственную деятельность государственных организаций в пользу более мягких косвенных методов. По мнению автора, данный опыт поле-

зен для российских регионов в части как подходов к разработке направлений трансформации управления государственной собственностью, так и использования зарекомендовавших себя методов и процедур.

Однако эффективность управления государственной собственностью определяется не только используемыми методами, но и качеством созданной организационной структуры управления. Как показало настоящее исследование, региональные организационные структуры управления государственной собственностью свидетельствуют о разных подходах к их формированию, что противоречит принципу вертикали власти. Сравнительный анализ состава организационных структур говорит об их раздутости в некоторых регионах и, наоборот, сжатости в других, что является следствием отсутствия единых подходов к их формированию, усложняет взаимодействие как между регионами, так и с федеральным центром по профильным вопросам. В регионах наблюдается разный состав подразделений, входящих в такие структуры, среди которых, тем не менее, можно выделить типичные по набору функций подразделения, связанные с экономическим, юридическим и организационным обеспечением. На основании этого, руководствуясь элементами управления А. Файоля и оптимальным диапазоном контроля Л. Урвика, автором разработаны единые принципы построения подобных структур. Данные принципы являются универсальными, что позволяет их применять в условиях любого региона, вне зависимости от его особенностей.

Таким образом, предложенные в настоящем исследовании единые принципы построения организационной структуры управления государственной собственностью региона, а также перспективные наработки по управлению такой собственностью позволят, по мнению автора, значительно повысить эффективность управления ею.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Абалкин Л.* Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6. С. 4–12.
2. *Авербух Е.А.* Оптимизация управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации (на примере Хабаровского края) : дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2005. 204 с.
3. *Александрова А.Д.* Проблемы Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Юридический мир. 2003. № 1. С. 57–58.
4. *Алиева Т.М.* Совершенствование механизма управления государственной собственностью в регионе (на примере Республики Дагестан) : дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2002. 168 с.
5. *Аутсорсинг* // Википедия. 2009. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Аутсорсинг> (дата обращения: 07.12.2009).
6. *Бирюков В., Кузнецова Е.* Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 12. С. 57–64.
7. *Бочаров В.П., Рисин И.Е., Трещевский Ю.И.* Управление государственной и муниципальной собственностью в программных документах органов власти // Государственный сектор в экономике региона: состояние, перспективы и механизм развития : сб. статей / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. Воронеж : Воронежский государственный университет, 2002. С. 80–85.
8. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Комментарий части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М. : Правовая культура, 1995. 480 с.
9. *Бюджетная эффективность* // Википедия. 2009. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Бюджетная_эффективность (дата обращения: 14.12.2009).
10. *Гвишиани М.Д.* Организация и управление. М. : Наука, 1972. 536 с.
11. *Глинкина С.П.* Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М. : Наука, 2006. 235 с.
12. *Гражданский кодекс Российской Федерации* // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети науч. б-ки Том. гос. ун-та.
13. *Гудфеллоу Т., Мальгинов Г., Радыгин А., Свейн Г.* Реформирование отношений собственности в России в 2000–2001 годах: приватизация и проблемы управления предприятиями государственного сектора экономики // Региональная экономика : сб. статей / под ред. Н. Главацкой. М., 2002. С. 57–107.
14. *Гуселетова Г.В.* Совершенствование управления государственной и муниципальной собственностью (на примере Алтайского края) : дис. ... канд. экон. наук. Барнаул, 2006. 154 с.
15. *Гутник В.* Германия // МЭиМО. 2001. № 8. С. 79–88.
16. *Данилов К.Н.* Управление государственной собственностью в условиях реформирования экономики региона (на примере Кемеровской области) : дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2004. 259 с.

17. *Интрилигейтор М.Д.* Чему Россия могла бы научиться у Китая при переходе к рыночной экономике // Критика российских реформ российскими и зарубежными экономистами. 2006. URL: <http://rusref.nm.ru/indexpub166.htm> (дата обращения: 11.09.2006).
18. *Кирдина С.Г.* X- и Y-экономики: Институциональный анализ. М. : Наука, 2004. 256 с.
19. *Количество* государственных предприятий и государственных учреждений Омской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. Омск, 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/statistika/gpgu.html> (дата обращения: 12.08.2010).
20. *Кому как Аукнется?* // Экономика и жизнь. 2006. Июнь.
21. *Коптелов А., Крылов Т.* Аутсорсинг в зеркале современного бизнеса // CitCity. URL: <http://citcity.ru/13938> (дата обращения: 13.12.2009).
22. *Маевский В.* Макроэкономические проблемы развития России // Экономист. 2004. № 4. С. 3–8.
23. *Макаров А.* Собственность: два подхода // Экономист. 2006. № 7. С. 40–47.
24. *Материалы* к отчету Министерства имущественных отношений Омской области об итогах работы в 2008–2009 годах // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. Омск, 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/summary/p4.html> (дата обращения: 12.08.2010).
25. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента : пер. с англ. М. : Дело, 1998. 800 с.
26. *Методические* указания по заполнению форм отчетности руководителей областных государственных унитарных предприятий и представителей Новосибирской области в органах управления открытых акционерных обществ: распоряжение Комитета по управлению государственным имуществом Администрации Новосибирской области от 4 мая 2000 г. № 668-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2000. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
27. *Михеев А.А.* Государственная собственность как экономическая система // UNPAN.ORG. 2009. Систем. требования: PowerPoint. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/SSPE/UNPAN028635.pdf> (дата обращения: 14.12.2009).
28. *Нагаев Р.Т.* Недвижимость (Землеустройство. Градостроительство и экономика) / Терминологический словарь. Казань : Изд-во ГУП «ПИК «Идел-Пресс», 2000. 616 с.
29. *О видах* имущества Омской области: Закон Омской области от 15 марта 2006 г. № 740-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
30. *О внесении* изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления

- ния в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
31. *О защите конкуренции*: федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 32. *О казне Алтайского края*: Закон Алтайского края от 12 ноября 1997 г. № 62-ЗС // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 33. *О Комиссии по повышению эффективности управления областным государственным имуществом*: распоряжение Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 07 марта 2006 г. № 101-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 34. *О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации*: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 35. *О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации*: Постановление пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 36. *О перечне видов имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти Хабаровского края, государственных гражданских служащих Хабаровского края, работников краевых государственных унитарных предприятий и работников краевых государственных учреждений*: Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 238 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 37. *О плане мероприятий по проведению административной реформы в Новосибирской области*: распоряжение Администрации Новосибирской области от 15 июня 2009 г. № 238-ра // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 38. *О порядке оценки эффективности деятельности областных государственных бюджетных учреждений*: Постановление Администрации Томской области от 26 июня 2008 г. № 125а // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
 39. *О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области*: Закон Томской области от 13 апреля 2004 г. № 53-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2004. Доступ из локальной сети Науч. б-ки.
 40. *О предоставлении государственного имущества Томской области в аренду и безвозмездное пользование*: Закон Томской области от 12 января 2004 г. № 9-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

41. *О приватизации государственного и муниципального имущества*: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2002. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
42. *О приватизации государственного имущества Томской области*: Закон Томской области от 16 августа 2002 г. № 64-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
43. *О применении аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти Алтайского края*: Постановление Администрации Алтайского края от 3 июля 2009 г. № 293 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
44. *О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд*: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
45. *О реестре показателей экономической эффективности деятельности областных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Кемеровской области*: распоряжение Администрации Кемеровской области от 21 апреля 2000 г. № 385-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
46. *О системе исполнительных органов государственной власти Томской области в структуре Администрации Томской области*: Закон Томской области от 7 февраля 2006 г. № 17-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
47. *О ставках арендной платы при передаче государственного имущества Томской области в аренду*: Постановление Администрации Томской области от 10 декабря 2004 г. № 87а // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
48. *Об автономных учреждениях*: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
49. *Об административной реформе в Кемеровской области в 2006–2008 годах*: Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 10 апреля 2006 г. № 91 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
50. *Об акционерных обществах*: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 208-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
51. *Об исполнении областного бюджета за 2008 год*: Закон Томской области от 08 июля 2009 г. № 123-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
52. *Об обществах с ограниченной ответственностью*: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

53. *Об определении* величины площади помещений, предоставляемых органам государственной власти, областным государственным учреждениям и областным государственным унитарным предприятиям: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 9 августа 2002 г. № 250 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2003. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
54. *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3157 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
55. *Об отчете* о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2006 год: постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 289 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
56. *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1405 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
57. *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2385 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
58. *Об отчете* Администрации Томской области о деятельности областных государственных унитарных предприятий за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3337 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
59. *Об отчете* Администрации Томской области о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3156 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
60. *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2007 г. № 290 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
61. *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1406 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
62. *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области

- от 25 июня 2009 г. № 2386 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
63. *Об отчете* о результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3338 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
64. *Об отчете* Администрации Томской области об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3155 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
65. *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 288 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
66. *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1404 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
67. *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2384 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
68. *Об отчете* об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом за 2009 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 24 июня 2010 г. № 3336 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2010. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
69. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2004 год: Закон Томской области от 15 июля 2005 г. № 109-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
70. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2005 год: Закон Томской области от 14 июля 2006 г. № 153-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
71. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2006 год: Закон Томской области от 17 июля 2007 г. № 141-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
72. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении областного бюджета за 2007 год: Закон Томской области от 11 июля 2008 г. № 147-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
73. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества

- в государственную собственность Томской области за 2004 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 30 июня 2005 г. № 2195 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
74. *Об отчете* Администрации Томской области об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2005 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3154 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
75. *Об отчете* об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2006 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 28 июня 2007 г. № 287 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
76. *Об отчете* об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения имущества в государственную собственность Томской области за 2007 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 26 июня 2008 г. № 1403 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
77. *Об отчете* об исполнении Программы приватизации (продажи) государственного имущества и приобретения недвижимого имущества в государственную собственность Томской области за 2008 год: Постановление Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. № 2383 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
78. *Об оценочной деятельности* в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
79. *Об усилении контроля за деятельностью* областных государственных унитарных предприятий: распоряжение Администрации Кемеровской области от 6 февраля 2001 г. № 157-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2006. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
80. *Об усилении контроля за деятельностью* областных государственных унитарных предприятий, областных государственных учреждений, хозяйственных обществ, товариществ: распоряжение Администрации Томской области от 19 января 2007 г. № 14-ра // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
81. *Об усилении контроля за деятельностью* унитарных предприятий области, областных государственных учреждений и управлением находящимися в собственности области акциями открытых акционерных обществ: Постановление Губернатора Новосибирской области от 5 апреля 2004 г. № 197 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2004. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

82. *Об утверждении* Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению контроля за использованием по назначению и сохранностью областного государственного имущества, закрепленного за исполнительными органами государственной власти Томской области, областными государственными учреждениями на праве оперативного управления, областными государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления: Приказ Департамента по управлению государственной собственностью Томской области от 29 декабря 2008 г. № 124 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
83. *Об утверждении* ведомственных строительных норм Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения»: Приказ Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
84. *Об утверждении* концепции региональной информатизации Кемеровской области до 2010 года: распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 20 декабря 2007 г. № 1413-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
85. *Об утверждении* Методических рекомендаций о порядке выведения обеспечивающих функций органов исполнительной власти Томской области и бюджетных учреждений на аутсорсинг: Приказ Департамента финансов Томской области от 12 марта 2007 г. № 6-1 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
86. *Об утверждении* Плана мероприятий по реализации в 2008 году Программы социально-экономического развития Томской области на период 2006–2010 годы: распоряжение Губернатора Томской области от 30 июня 2008 г. № 216-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
87. *Об утверждении* Положения о Департаменте по управлению государственной собственностью Томской области: Постановление Губернатора Томской области от 28 января 2008 г. № 7 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
88. *Об утверждении* Положения о порядке деятельности и предоставлении отчетности уполномоченными представителями Томской области в органах управления хозяйственных обществ, товариществ, акции, доли которых находятся в государственной собственности Томской области, а также в иных организациях, созданных с использованием или на основе государственного имущества Томской области: Постановление Администрации Томской области от 9 ноября 2006 г. № 136а // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
89. *Об утверждении* положения о порядке сноса (ликвидации) и списания государственного имущества Томской области: распоряжение Департамента по управлению гос-

- ударственной собственностью Администрации Томской области от 19 сентября 2006 г. № 309 // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2007. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
90. *Об утверждении* положения об организации учета и ведения реестра государственного имущества Томской области: Постановление Администрации Томской области от 16.12.2004 № 89а // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
91. *Об утверждении* порядка отчетности руководителей областных государственных унитарных предприятий и представителей Кемеровской области в органах управления открытых акционерных обществ: распоряжение Администрации Кемеровской области от 8 июня 2000 г. № 554-р // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2005. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
92. *Об утверждении* Порядка принятия решения о проведении капитального ремонта областных объектов недвижимого имущества, закрепленных на праве оперативного управления за исполнительными органами государственной власти Томской области, областными государственными: распоряжение Администрации Томской области от 23 октября 2009 г. № 759-ра // КонсультантПлюс: справочная правовая система. Версия Проф. М., 2009. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
93. *Общая* информация о юридических лицах // Официальный сайт Правительства Красноярского края. Красноярск, 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj/urliza (дата обращения: 12.08.2010).
94. *Общая* информация об объектах государственной собственности Красноярского края // Официальный сайт Правительства Красноярского края. Красноярск, 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj (дата обращения: 12.08.2010).
95. *Отдел* сводного планирования // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. Омск, 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/zadach/2010-06-03.html> (дата обращения: 12.08.2010).
96. *Отчет* об осуществлении полномочий по управлению и распоряжению государственной собственностью Забайкальского края за 2009 год // Официальный сайт Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края. 2010. URL: <http://kugi.e-zab.ru/docs/otchet09.doc> (дата обращения: 12.08.2010).
97. Оценка регулирующего воздействия // Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров. 2009. URL: http://deregulation.ru/deregulation/subject/ria_ru.html (дата обращения: 14.12.2009).
98. *Ликулькин А.В.* Система государственного управления : учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 543 с.
99. *Половинкин П.Д.* Экономические и организационные основы стратегии управления государственной собственностью // Государственный сектор в экономике региона: состояние, перспективы и механизм развития : сб. статей / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. Воронеж : Воронежский государственный университет, 2002. С. 6–28.
100. *Половинкин П.Д., Савченко А.В.* Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики. М. : Экономика, 2000. 223 с.

101. *Популярная* экономическая энциклопедия / гл. ред. А.Д. Некипелов ; ред. кол.: В.С. Автомонов, О.Т. Богомолов, С.П. Глинкина и др. М. : Большая Российская энциклопедия, 2001. 367 с.
102. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации Д. Медведева от 12.11.2009 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. М., 2010. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 23.07.2010).
103. *Предприятия* с государственным участием: Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. М. : Московский общественный научный фонд, 2004. 292 с.
104. *Примаков Е.* 2007 год: прощание с псевдолибералами // Российская газета (Федеральный выпуск). М., 2010. URL: <http://www.rg.ru/2008/01/15/primakov.html> (дата обращения: 18.11.2008).
105. *Сведения* объектах недвижимого имущества // Официальный сайт Правительства Красноярского края. Красноярск, 2010. URL: http://www.proks.info/kray_obj/nedv (дата обращения: 12.08.2010).
106. *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора : пер. с англ. М. : ИНФРА-М, 1997. 720 с.
107. *Стратегия* социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года: Постановление Губернатора Новосибирской области от 3 декабря 2007 г. № 474 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2008. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
108. *Структура* Агентства по управлению государственным имуществом Красноярского края // Официальный сайт Правительства Красноярского края. Красноярск, 2010. URL: <http://www.proks.info> (дата обращения: 12.08.2010).
109. *Структура* Агентства по управлению имуществом Пермского края // Официальный сайт Агентства по управлению имуществом Пермского края. Пермь, 2010. URL: <http://auprim.permkrai.ru/files/file/about/structure.doc> (дата обращения: 12.08.2010).
110. *Структура* Администрации Томской области // Официальный Интернет-портал Томской области. Томск, 2011. URL: <http://www.http://tomsk.gov.ru/ru/rule/structure> (дата обращения: 15.08.2011).
111. *Структура* Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края // Официальный сайт Департамента государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края. 2010. URL: <http://kugi.e-zab.ru/index.php?content=structdept> (дата обращения: 12.08.2010).
112. *Структура* Департамента имущественных отношений Тюменской области // Официальный портал Администрации Тюменской области. Тюмень, 2010. – URL: <http://admtyumen.ru/images/upload/Copy%20of%20Struktura.JPG> (дата обращения: 12.08.2010).
113. *Структура* Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия // Официальный сайт Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия. Бурятия, 2010. URL: <http://mizo.govrb.ru/about/structure> (дата обращения: 12.08.2010).

114. *Структура* Министерства имущественных отношений Иркутской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Иркутской области. Иркутск, 2010. URL: <http://mio.irkobl.ru/sites/mio/about/strukt> (дата обращения: 12.08.2010).
115. *Структура* Министерства имущественных отношений Московской области // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Московской области. М., 2010. URL: http://mio.mosreg.ru/ministry_structure (дата обращения: 12.08.2010).
116. *Структура* Министерства имущественных отношений Омской области // Официальный портал Правительства Омской области. Омск, 2010. URL: <http://gubernator.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/structure/tablica.html> (дата обращения: 12.08.2010).
117. *Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики* / отв. ред. А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская ; Ин-т экономики РАН. М. : Наука, 2006. 261 с.
118. *Управление – это наука и искусство*: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М. : Республика, 1992. 351 с.
119. *Управление государственной собственностью* // Официальный сайт Министерства имущественных отношений Омской области. Омск, 2010. URL: <http://mio.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MIO/zadach/2010-06-05.html> (дата обращения: 12.08.2010).
120. *Учет государственного имущества Тюменской области за 2009 год* // Официальный портал Администрации Тюменской области. Тюмень, 2010. URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/property/property_calculation/more.htm?id=10536081@cmsArticle (дата обращения: 12.08.2010).
121. *Ушакова Э.Т.* Экономика общественного сектора. Институциональный аспект : учеб. пособие. Томск : Изд-во НТЛ, 2005. 292 с.
122. *Форд Г.* Моя жизнь, мои достижения. Сегодня и завтра. (Воспоминания, мемуары). М. : АСТ ; Мн. : Харвест, 2005. 448 с.
123. *Численность экономически активного населения по субъектам Российской Федерации с 2000 года* // Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p.cmd/ces/.exp/7_0_86J/.miid/null/.exps/false/.def/false/.scr/Home/_s.7_0_A/7_0_8PH/_th/J_0_LV/_s.7_0_A/7_0_8PH/_me/_7_0_7UL-7_0_7UJ-7_0_86J-7_0_A# (дата обращения: 13.09.2010).

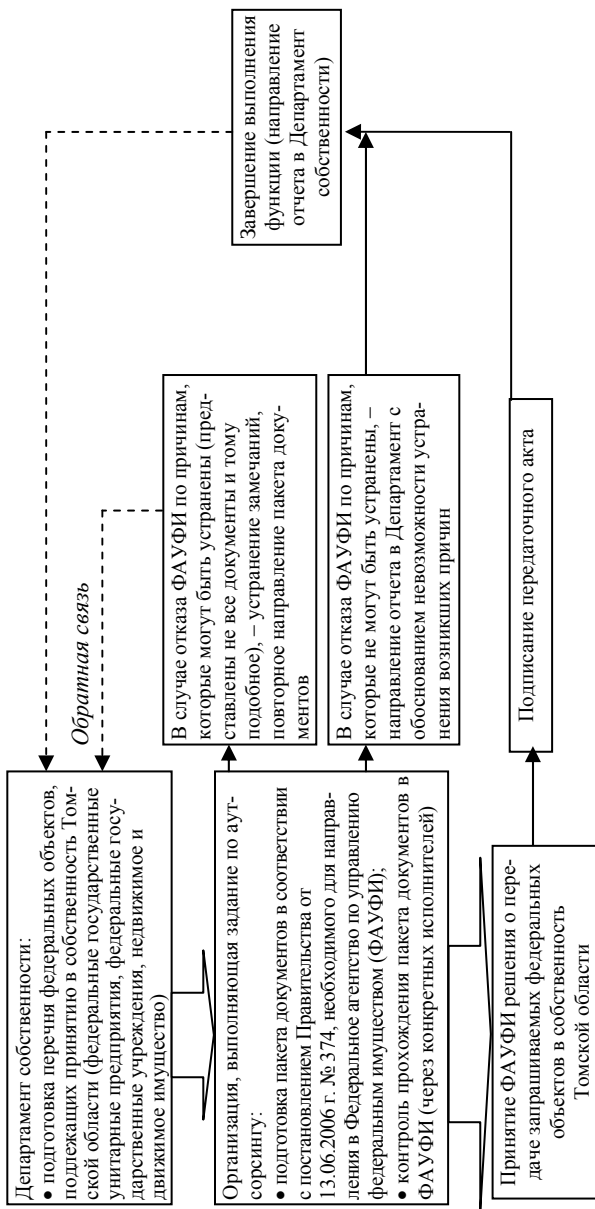


Схема передачи функции по разграничению полномочий между Томской областью, Российской Федерацией и муниципальными образованиями на аутсорсинг

Показатели целей и задач Департамента собственности

Цели, задачи, показатели	Ед. изм.	Информация по показателям	2007 г.			2008 г., оценка	2009 г., прогноз	2010 г., прогноз	2011 г., прогноз
			Оценка	Факт	Причины отклонений				
Цель 1. Наличие у исполнительных органов государственной власти Томской области и областных государственных учреждений необходимого и достаточного имущества для исполнения полномочий субъекта Российской Федерации									
Показатель конечного результата 1. Выполнение Программы приобретения имущества в собственности Томской области, утвержденной Законом Томской области об областном бюджете на соответствующий год	%	Постановление Государственной Думы Томской области	100	100	–	100	100	100	100
Показатель конечного результата 2. Достаточность областного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении исполнительных органов государственной власти Томской области и областных государственных учреждений, для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации	%	Ведомственная статистика	100	100	–	100	100	100	100
Задача 1.1. Отсутствие имущества, арендуемого исполнительными органами государственной власти Томской области и областными государственными учреждениями у третьих лиц									
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Приобретение имущества в собственности Томской области в количестве, установленном Программой приобретения на соответствующий год	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	100	100	–	100	100	100	100

Цели, задачи, показатели	Ед. изм.	Информация по показателям нормативный правовой акт	2007 г.			2008 г., оценка	2009 г., прогноз	2010 г., прогноз	2011 г., прогноз
			Оценка	Факт	Причины отклонений				
Задача 1.2. Соответствие количества областного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении исполнительных органов государственной власти Томской области и областных государственных учреждений, установленным нормативам									
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Соответствие площади помещений, приходящихся в среднем на одного работника аппарата управления, установленным нормативам	%	Расчетный показатель	100	128,6	Показатель рассчитан по фактическим данным	100	100	100	100
Показатель конечного (непосредственного) результата 2. Ремонт объектов областного государственного имущества в количестве, запланированном СБП в соответствующем году	%	Ведомственная статистика	100	100	–	100	100	100	100
Цель 2. Отсутствие в собственности Томской области излишнего имущества, не связанного с выполнением полномочий субъекта Российской Федерации									
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Выполнение Программы приватизации (продажи) областного государственного имущества, утвержденной Законом Томской области об областном бюджете на соответствующий год	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	99,8	Причины невыполнения указаны в соответствующих отчетах	100	100	100
Показатель конечного (непосредственного) результата 2. Получение неналоговых доходов в виде арендной платы и части прибыли областных	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы	Ведомственная статистика	100	Пере-выполнен по отдельным	Причины невыполнения указаны в соответствующих отчетах	100	100	100

Цели, задачи, показатели	Ед. изм.	Информация по показателям		2007 г.			2008 г., оценка	2009 г., прогноз	2010 г., прогноз	2011 г., прогноз
		нормативный правовой акт	источник	Оценка	Факт	Причины отклонений				
государственных унитарных предприятий в размере, установленном Законом Томской области об областном бюджете на соответствующий год, а также дивидендов от акционерных обществ с участием Томской области в размере, установленном общими собраниями акционеров		Томской области				составляющим				
Показатель конечного (непосредственного) результата 3. Достаточность областных земельных участков для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации	%	Ведомственная статистика	Ведомственная статистика	100	100	-	100	100	100	100
Показатель конечного (непосредственного) результата 4. Ликвидация убыточных областей государственных унитарных предприятий в количестве, запланированном СБП в соответствующем году	%	Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	100	-	100	100	100	100
Задача 2.1. Отсутствие областных государственных унитарных предприятий и областных государственных учреждений, иных созданных Томской областью организаций, действующих в отраслях с конкурентной средой, а также иного излишнего областного государственного имущества										
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Приватизация областного государственного имущества в количестве, установленном Программой приватизации (продажи) на соответствующий год	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	99,8	Причины невыполнения указаны в соответствующих отчетах	100	100	100	100

Цели, задачи, показатели	Ед. изм.	Информация по показателям		2007 г.		2008 г., оценка	2009 г., прогноз	2010 г., прогноз	2011 г., прогноз	
		нормативный правовой акт	источник	Оценка	Факт					Причины отклонений
Задача 2.2. Отсутствие в собственности Томской области земельных участков, не используемых для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации										
Показатель конечного результата 1. Постановка земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, на государственный кадастровый учет в количестве, запланированном СБП в соответствующем году	%	Расчетный показатель	Расчетный показатель	100	87,3	Недовыполнение плана связано с несоблюдением подрядчиками основных этапов, определенных государственными контрактами	100	100	100	
Показатель конечного (непосредственного) результата 2. Продажа областных земельных участков, не используемых для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	100	–	100	100	100	
Задача 2.3. Максимизация неналоговых доходов областного бюджета, в том числе от имущества, временно неиспользуемого для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации										
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Получение дивидендов по акциям (доходов от прочих форм участия в капитале), находящимся в собственности Томской области, в размере, установленном общими собраниями акционеров	%	Закон Томской области	Ведомственная статистика	100	100	–	100	100	100	

Цели, задачи, показатели	Ед. изм.	Информация по показателям		2007 г.			2008 г., оценка	2009 г., прогноз	2010 г., прогноз	2011 г., прогноз
		нормативный акт	источник	Оценка	Факт	Причины отклонений				
Показатель конечного (непосредственного) результата 2. Получение доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей областных государственных унитарных предприятий, в размере, установленном Законом Томской области об областном бюджете на соответствующий год	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	177,5	Причины недо-выполнения указаны в соответствующих отчетах	100	100	100	100
Показатель конечного (непосредственного) результата 3. Получение доходов от сдачи в аренду временно неиспользуемого областного государственного имущества в размере, установленном Законом Томской области об областном бюджете на соответствующий год	%	Закон Томской области, Постановление Государственной Думы Томской области	Ведомственная статистика	100	110,8	Причины недо-выполнения указаны в соответствующих отчетах	100	100	100	100
Задача 2.4. Отсутствие убыточных областных государственных унитарных предприятий										
Показатель конечного (непосредственного) результата 1. Удельный вес прибыльных областных государственных унитарных предприятий	%	Постановление Государственной Думы Томской области	Расчетный показатель	90,1	90,1	–	90	90	90	90

Методика расчета показателей

Обозначение и наименование показателя цели / задачи	Формула расчета	Исходные данные для расчета значений показателя		Источник исходных данных
		Обозначение переменной	Наименование переменной	
Соответствие полезной площади помещений, приходящихся в среднем на одного работника аппарата управления, установленным нормативам	$(S_o / Q_4) / (N_s * 100\%)$	S_o	Общая площадь, занимаемая органами государственной власти Томской области, кв. м	Ведомственная статистика
		Q_4	Количество работников аппарата управления, чел.	
		N_s	Норматив площади в среднем на одного работника аппарата управления, кв. м/чел.	
		I_ϕ	Фактический доход областного бюджета от приватизации	
Приватизация областного государственного имущества в количестве, установленном Программой приватизации (продажи) на соответствующий год	$I_\phi / I_{пл} * 100\%$	$I_{пл}$	Запланированный доход областного бюджета от приватизации	Ведомственная статистика
Постановка земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, фактически поставленных на государственные кадастровый учет	$Q_\phi / Q_{пл} * 100\%$	Q_ϕ	Количество земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, фактически поставленных на государственный кадастровый учет	Ведомственная статистика
		$Q_{пл}$	Количество земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Томской области, планируемое к постановке на государственный кадастровый учет	
Удельный вес прибыльных областных государственных унитарных предприятий	$(Q_{пл} / Q_п) * 100\%$	$Q_{пл}$	Количество действующих прибыльных областных государственных унитарных предприятий	Ведомственная статистика
		$Q_п$	Общее количество действующих областных государственных унитарных предприятий	

Информация о ведомственных целевых программах, включая их цели, задачи и показатели выполнения за 2007 г., значения на 2008, 2009–2011 гг.

Наименование программы или программной деятельности	Код бюджетной классификации (на 2009–2011 гг.)				2007 г.	Текущий финансовый год (2008), тыс. руб.	Очередной финансовый год (2009), тыс. руб.	Очередной финансовый год + 1 (2010), тыс. руб.	Очередной финансовый год + 2 (2011), тыс. руб.
	раздел	подраздел	целевая статья	вид расходов					
Программа 550. Создание автоматизированной информационной системы «Собственность Томской области»	01	14	0900200	012	–	300,0	330	220	250
Программа 551. Управление областным государственным имуществом	01	14	0900200	012	14 470	5 904,1	7 447	9 271	16 341
	01	14	0939900	001	3 617	4 106,7	–	–	–
	01	14	0939900	001	–	12 561,0	12 573	14 842	15 937
Программа 552. Приватизация областного государственного имущества	01	14	0939900	001	–	3 979,1	5 148	5 510	5 917
	01	14	0900200	012	150	247,0	287	1 522	99
Программа 553. Содержание и ремонт объектов областного государственного имущества	01	14	0939900	001	3 694	4 499,0	9 167	10 730	11 785
	01	14	0920316	012	10 740	18 928,2	20 726	22 281	23 885
Программа 554. Управление земельными ресурсами	04	12	3400300	012	–	9 280,0	2 602	8 660	2 682
Итого					32 671	59 805,0	58 280	73 036	76 896

**Сведения об имуществе областных государственных учреждений
по состоянию на 01.01.2009 г.**

Отрасль	Недвижимое имущество, закрепленное на праве оперативного управления			Движимое имущество, закрепленное на праве оперативного управления		
	Первоначальная (восстановительная) стоимость, тыс. руб.	Остаточная стоимость, тыс. руб.	Износ, %	Первоначальная (восстановительная) стоимость, тыс. руб.	Остаточная стоимость, тыс. руб.	Износ, %
Здравоохранение	1 115 432,476	671 754,486	39,78	702 547,801	260 434,782	62,93
Социальная защита	463 076,277	299 109,994	35,41	197 460,400	57 495,644	70,88
Семья и дети	517 786,576	281 565,060	45,62	145 198,422	39 160,503	73,03
Образование	2 153 538,850	1 135 055,059	47,29	547 896,808	173 447,526	68,34
Культура	542 108,538	391 742,008	27,74	212 466,597	88 371,808	58,41
Ветеринария	5 762,380	1 377,915	76,09	51 918,844	19 515,479	62,41
Физкультура и спорт	37 673,370	29 478,274	21,75	17 653,009	6 674,055	62,19
Фармация	0	0	0	2 037,953	36,711	98,20
Архивное управление	33 057,684	22 331,200	32,45	17 742,236	7 397,263	58,31
Энергетика, транспорт и связь	37 669 360,600	17 792 833,700	52,77	31 427,210	23 623,980	24,83
Строительство и архитектура	2 121,430	1 106,679	47,83	4 630,664	3 297,429	28,79
Занятость населения	84 741,530	51 239,921	39,53	54 078,347	21 821,152	59,65
Лесное хозяйство	229 512,699	57 109,965	75,12	218 405,812	22 579,856	89,66
Прочее	710 186,603	534 856,273	24,69	131 429,385	39 917,782	69,63
Итого	43 564 359,013	21 269 560,534	51,18	2 334 893,489	763 773,969	67,29

Приложение 7

Сведения по затратам областных государственных учреждений на проведение капитального и текущего ремонта за 2008 г.

Отрасль	Оплата капитального ремонта объектов недвижимости, тыс. руб.			Оплата текущего ремонта объектов недвижимости, тыс. руб.			Всего средств, направленных на ремонт, тыс. руб.	Площадь объектов недвижимости, закреплённых на праве оперативного управления, кв. м	Затраты на 1 кв. м площади, тыс. руб.
	Из средств областного бюджета	Из средств от приносящей доход деятельности, целевых средств	Всего	Из средств областного бюджета	Из средств от приносящей доход деятельности, целевых средств	Всего			
Здравоохранение	77 521,00	857,63	78 378,63	3 152,81	1 965,38	5 118,19	83 496,82	183 107,83	0,455
Социальная защита населения	9 259,00	298,00	9 557,00	4 011,00	3 385,00	7 396,00	16 953,00	74 098,94	0,229
Департамент по вопросам семьи и детей	6 877,29	368,40	7 245,69	2 647,10	348,30	2 995,40	10 241,09	70 461,29	0,145
Образование	23 546,70	15 283,60	38 830,30	4 341,10	1 826,60	6 167,70	44 998,00	347 559,13	0,129
Культура	70 530,87	2 629,20	73 160,07	12 717,07	103,50	12 820,57	85 980,64	43 820,00	1,962
Ветеринария	486,30	185,00	671,30	934,00	930,00	1 864,00	2 535,30	2 509,70	1,010
Физкультура и спорт	0	0	0	103,00	412,20	515,20	515,20	9 829,70	0,052
Фармацевтическая	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Архивное управление	0	0	0	258,00	0	258,00	258,00	6 211,10	0,042
Энергетика, транспорт и связь	0	0	0	0	0	0	0	8 093,62	0
Строительство и ЖКХ	0	0	0	507,00	741,00	1 248,00	1 248,00	339,20	5,445
Занятость населения	0	0	0	4 692,50	0,00	4 692,50	4 692,50	6 592,10	0,712
Лесное хозяйство	0	0	0	199,20	2 004,54	2 203,74	2 203,74	53 586,73	0,041
Прочее	38 074,47	0	38 074,47	9 745,24	1 332,60	11 077,84	49 152,31	52 692,82	0,933
Итого	226 295,63	19 621,83	245 917,46	43 308,02	13 049,12	56 357,14	302 274,60	858 902,16	0,352

Функции управления государственной собственностью

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
Имущественные комплексы учреждений	I. Специальные функции управления			1. Принимают решения о применении к руководите- лям учрежде- ний мер дис- циплинарной ответственно- сти. 2. Утверждают уставы учре- ждений. 3. Заключают, изменяют и прекращают договоры с руководите- лями учре- ждений
	1. Принимает нор- мативные правовые акты по вопросам управления учре- ждениями. 2. Принимает реше- ния о: – создании, реорга- низации и ликвида- ции учреждений; – возмездном при- обретении имуще- ства учреждений, созданным Законо- дательной Думой Томской области. 3. Предварительно согласовывает бюд- жетным учрежде- ниям решения о пере- даче имущества, закрепленного за ними на праве опе- ративного управле- ния или приобре- тенного этими учреждениями за счет средств, выде-	1. Принимает решения о: а) создании, реорганизации, ликвидации учреждений; б) утверждении устава учре- ждения; в) назначении на должность и освобождении от должности руководителя учреждения; г) закреплении государствен- ного недвижимого имущества на праве оперативного управ- ления за органами власти, учреждениями; д) изъятии у учреждения, орга- на власти излишнего, неис- пользуемого или используемо- го не по назначению государ- ственного недвижимого иму- щества; е) отнесении недвижимого имущества автономного учре- ждения к особо ценному и со- гласует распоряжение им; ж) возмездном приобретении имущества учреждений; з) сносе строений, сооружений и ликвидации иного недвижи- мого областного государствен-	а) согласовании уставов учреждений и изменений в них; б) согласовании заключения, изменения и рас- торжения трудовых договоров с руководителями учреждений; в) применении к руководителю подведомствен- ного учреждения мер дисциплинарной ответ- ственности; г) утверждении передаточного акта либо раздели- тельного баланса в случае реорганизации учрежде- ния; о назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора) и утверждении ликвидационного баланса в случае ликвидации учреждения; о согла- совании состава ликвидационной комиссии (лик- видатора) и установлении порядка и сроков ликви- дации учреждения; д) закрепления на праве оперативного управле- ния за органами власти, учреждениями областно- го государственного движимого имущества; е) изъятии излишнего, неиспользуемого, используе- мого не по назначению движимого имущества, закрепленного за учреждениями, органами власти на праве оперативного управления; ж) принятии в государственную казну Томской области областного государственного имущества от органов власти, учреждений в случае отказа от права оперативного управления на него;	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
ленных из областного бюджета, в безвозмездное пользование	2. Предварительно согласовывает: а) бюджетным и автономным учреждениям решения о передаче недвижимого имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета, в аренду в случаях, когда площадь передаваемых объектов превышает три тысячи квадратных метров; б) бюджетным учреждениям решения о передаче имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета на приобретение такого имущества, в безвозмездное пользование другим бюджетным или автономным учреждениям, а также органам власти. 3. Представляет в Законодательную Думу Томской области отчет о деятельности	ного имущества. 2. Предварительно согласовывает: а) бюджетным и автономным учреждениям решения о передаче недвижимого имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета, в аренду в случаях, когда площадь передаваемых объектов превышает три тысячи квадратных метров; б) бюджетным учреждениям решения о передаче имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета на приобретение такого имущества, в безвозмездное пользование другим бюджетным или автономным учреждениям, а также органам власти. 3. Представляет в Законодательную Думу Томской области отчет о деятельности	3) отнесении движимого имущества автономного учреждения к особо ценному и согласует распоряжение им; и) ликвидации (разборе, демонтаже) движимого областного государственного имущества. 2. Реализует в отношении подведомственных учреждений, полномочия учредителя. 3. Осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью областного государственного имущества, закрепленного за органами власти и учреждениями на праве оперативного управления. 4. Передает областное государственное имущество в оперативное управление учреждениям, органам власти. 5. Предварительно согласовывает: а) автономным учреждениям решения о передаче недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления или приобретенного этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета, в аренду и безвозмездное пользование; б) бюджетным учреждениям решения о передаче имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления или приобретенного этими учреждениями за счет средств, выделенных из областного бюджета, в аренду. 6. Осуществляет учет и контроль за исполнением условий договоров аренды, субаренды и безвозмездного пользования областным государственным	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
		учреждений за отчетный фи- нансовый год	ным имуществом, заключенных в отношении областного государственного имущества, нахо- дящегося в оперативном управлении автономных или бюджетных учреждений	
Имущественные пред- приятия	1. Принимает нор- мативные правовые акты по вопросам управления пред- приятиями. 2. Принимает реше- ния о предоставле- нии предприятиям средств областного бюджета и контро- лирует их целевое использование. 3. Рассматривает отчет о деятельно- сти предприятий, включающий следе- ния за соответствую- щий финансовый год: а) о полученных доходах предприя- тий; б) о наличии при- были (убытков) предприятий; в) о балансовой (первоначальной) и	1. Принимает решения о: а) создании предприятия, опре- деляет задачи и направления его деятельности; б) реорганизации, ликвидации предприятий; в) назначении на должность и освобождении от должности руководителя предприятия; г) согласовании создания фи- налов и открытия представит- ельств предприятий; д) согласовании участия пред- приятий в коммерческих и некоммерческих организациях, совершения предприятиями иных сделок в случаях, уста- новленных законом; е) закреплении областного государственного недвижимого имущества на праве хозяй- ственного ведения или опера- тивного управления за пред- приятиями; ж) изъятии у казенного пред- приятия излишнего, неисполь- зуемого или используемого не	1. Принимает решения о: а) утверждении устава предприятия, определяет цели, предмет и виды деятельности при внесении в него изменений, в том числе при утверждении устава предприятия в новой редакции; б) проведении конкурса на замещение должности руководителя предприятия; осуществляет его организацию и проведение; в) проведении аттестации руководителей пред- приятий и осуществляет ее организацию и прове- дение; г) увеличении или об уменьшении уставного фонда предприятия; д) согласовании совершения предприятием сле- дующих в случаях, установленных законом; е) утверждении переданного акта либо раздел- ительного баланса в случае реорганизации предприя- тия; о назначении ликвидационной комиссии (лик- видатора) и утверждении ликвидационного баланса в случае ликвидации предприятия; ж) закреплении движимого имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управ- ления за предприятиями; з) изъятии излишнего, неиспользуемого, использо- ваемого не по назначению движимого имущества, закрепленного за казенными предприятиями на праве оперативного управления;	Согласовы- вают уставы, трудовые договоры с руководите- лями пред- приятий

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
остаточной стоимо- сти основных средств предприя- тий; г) о среднеиспоч- ной численности работавших и сред- немесячной зара- ботной плате на предприятиях; д) о ликвидирован- ных и реорганизо- ванных предприя- ти- ях	по назначению областного государственного недвижимого имущества; з) распоряжении недвижимым имуществом и совершении предприятием крупных и иных сделок; и) сносе строений, сооружений и ликвидации иного областного государственного имущества. 2. Определяет порядок состав- ления, утверждения и установ- ления показателей программы финансово-хозяйственной деятельности предприятия. 3. Представляет в Законода- тельную Думу Томской обла- сти отчет о деятельности пред- приятий за отчетный финансо- вый год	и) принятии в государственную казну Томской области областного государственного имущества от предприятий в случае отказа от права хозяй- ственного ведения на него; к) проведении аудиторских проверок предприя- тий, об утверждении аудитора, а также об опре- делении размера оплаты его услуг; л) согласовании приема на работу главного бух- галтера предприятия, заключения с ним, измене- ния и расторжения трудового договора; м) привлечении руководителя предприятия к дисциплинарной ответственности; н) утверждении программы финансово- хозяйственной деятельности предприятия на следу- ющий финансовый год и отчета о ее выполнении; о) ликвидации (разборе, демонтаже) движимого областного государственного имущества. 2. Реализует в отношении предприятий полномо- чия учредителя. 3. Организует и проводит конкурсы по отбору аудиторских организаций для проведения обяза- тельных аудиторских проверок финансовой (бух- галтерской) отчетности предприятий. 4. Заключает, изменяет и расторгает трудовые договоры с руководителями предприятий. 5. Осуществляет контроль за деятельностью предприятий. 6. Утверждает бухгалтерскую отчетность и отче- ты предприятий. 7. Осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью областного государ-		

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
			ственного имущества, закрепленного за предприя- тиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. 8. Передает областное государственное имуще- ство в оперативное управление или в хозяйствен- ное ведение предприятиям. 9. Обращается в арбитражный суд с заявлением о признании предприятия-должника банкротом. 10. Представляет в делах о несостоятельности (банкротстве) и процедурах, применяемых в делах о банкротстве, интересы Томской области как собственника имущества должника – предприятия. 11. Осуществляет защиту права собственности Томской области в судебном порядке. 12. Доводит до казенного предприятия обяза- тельные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для областных государственных нужд. 13. Утверждает смету доходов и расходов казен- ного предприятия. 14. Предварительно согласовывает предприятиям решения о передаче имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, в аренду и безвозмездное пользование. 15. Осуществляет учет и контроль за исполнени- ем условий договоров аренды, субаренды и без- возмездного пользования областным государ- ственным имуществом, заключенных в отноше- нии областного государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
Имущество, составляющее государственную казну Томской области	Принимает решения о: а) отчуждении госу- дарственного иму- щества, рыночная стоимость которого составляет более 10 миллионов рублей, в муниципальную или федеральную соб- ственность; б) передаче госуdar- ственного имуще- ства в доверитель- ное управление; в) предоставлении областного госуdar- ственного имуще- ства, находящегося в государственной казне Томской обла- сти, в безвозмездное пользование либо об отказе в предостав- лении такого иму- щества.	1. Принимает решения о: а) отчуждении государственного имущества, рыночная стоимость которого составляет менее 10 миллионов рублей, в муници- пальную или федеральную собственность; б) сносе строений, сооружений или ликвидации иного недви- жимого государственного имущества; в) предоставлении областного государственного имущества, находящегося в государствен- ной казне Томской области, в аренду в случаях, когда в арен- ду передаются объекты недви- жимого имущества, площадь которых превышает три тысячи квадратных метров, либо отка- зывает в предоставлении тако- го имущества; г) предоставлении областного государственного имущества, находящегося в государственной казне Томской области, в безвоз- мездное пользование органам власти, автономным или бюд- жетным учреждениям либо отказывает в предоставлении такого имущества.	1. Принимает решения о: а) создании комиссий по приватизации конкретных объектов областного государственного имущества; б) приватизации либо о даче согласия на прива- тизацию жилых помещений, находящихся в об- ластной государственной собственности; в) предоставлении в аренду областного государ- ственного имущества; г) предоставлении областного государственного имущества, находящегося в государственной казне Томской области, в аренду либо отказывает в предоставлении такого имущества. 2. Выступает: а) продавцом областного государственного иму- щества; б) уполномоченным органом власти по перерас- пределению имущества между Российской Феде- рацией, Томской областью и муниципальными образованиями; в) специально уполномоченным областным органом в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения в пределах компетенции; г) организатором торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков, находящихся в областной государственной собственности, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков. 3. Обеспечивает: а) проведение государственного кадастрового учета земельных участков, находящихся в госу- дарственной собственности Томской области;	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
		д) переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую или об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; е) предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, в собственность, аренду, постоянное (без-срочное) пользование или без-возмездное срочное пользование; ж) изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков в установленном законом порядке для областных государ-ственных нужд; з) прекращении права постоян-ного (бессрочного) пользова-ния земельным участком, находящимся в государствен-ной собственности Томской области; и) образовании земельных участков из земельных участ-ков, находящихся в государ-ственной собственности Том-ской области;	б) контроль за эффективностью использования и охраной земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской обла-сти; в) обеспечивает проведение торгов на право заключения договоров аренды и безвозмездного пользования в отношении областного государ-ственного имущества, находящегося в государ-ственной казне Томской области. 4. Осуществляет: а) контроль за поступлением в областной бюджет арендной платы за земельные участки, находящи-ся в государственной собственности Томской области, средств от продажи права на заключение договоров аренды и средств от продажи таких земельных участков; б) полномочия арендодателя и ссудодателя при передаче областного государственного имуще-ства, находящегося в государственной казне Томской области, в аренду и безвозмездное поль-зование; в) учет договоров аренды, субаренды, безвоз-мездного пользования и доверительного управле-ния областным государственным имуществом, заключенных с его участием либо согласованных им, и контроль за исполнением условий указан-ных договоров. 5. Формирует и представляет в Администрацию Томской области прогнозный план приватизации областного государственного имущества на оче-редной финансовый год.	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
		к) предварительном согласовании места размещения объекта на земельном участке, находящемся в государственной собственности Томской области; л) проведении торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков; м) предоставлении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения; н) признании безнадельной к изъятию в связи с изъятием для государственных нужд Томской области земельных участков; о) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; п) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; р) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; с) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; т) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; у) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ф) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; х) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ц) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ч) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ш) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; щ) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ъ) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ы) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; э) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; ю) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства; я) предоставлении земельных участков для размещения объектов капитального строительства;	6. Выдает победителю конкурса при продаже акций открытых акционерных обществ директивные указания для голосования на общих собраниях акционеров по установленным законом вопросам. 7. Заключает договоры купли-продажи, аренды, безвозмездного срочного пользования земельными участками, находящимися в областной государственной собственности. 8. Рассматривает в случаях, установленных законом, ходатайства о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую или отказывает в их рассмотрении. 9. Подготавливает информацию о результатах приватизации областного государственного и муниципального имущества за прошедший год	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
Государственные пакеты акций в акционерных обществах		1. Определяет порядок деятельности и предоставления отчетности государственных служащих – уполномоченных представителей Томской области в органах управления хозяйственных обществ и иных организаций. 2. Утверждает кандидатуры уполномоченных представителей Томской области для избрания в органы управления хозяйственных товариществ, обществ и иных организаций, участником (акционером) которых является Томская область	1. От имени Томской области в соответствии с действующим законодательством осуществляет полномочия акционера (участника) хозяйственных товариществ, обществ, участником (акционером) которых является Томская область. 2. Направляет в органы управления хозяйственных товариществ, обществ и иных организаций, участником (акционером) которых является Томская область, утвержденные Администрацией Томской области предложения по кандидатурам представителей Томской области для избрания в органы управления соответствующих организаций. 3. Заключает с избранным в органы управления хозяйственных товариществ, обществ и иных организаций, участником (акционером) которых является Томская область, представителем договор на представление интересов Томской области. 4. Обеспечивает участие представителей Томской области в общем собрании акционеров либо в собрании учредителей (участников) хозяйственных товариществ, обществ и иных организаций, участником (акционером) которых является Томская область. 5. Осуществляет контроль за деятельностью представителей Томской области в органах управления хозяйственных товариществ, обществ и иных организаций, участником (акционером) которых является Томская область. 6. Представляет в делах о несостоятельности (банкротстве) и процедурах, применяемых в	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
			делах о банкротстве, интересы Томской области как учредителя должника – хозяйственного товарищества, общества, иной организации, созданных Томской областью	
Средства областного бюджета в виде доходов от передачи областного государственного имущества по договорам аренды, части прибыли предприятий, дивидендов от участия в уставных капиталах акционерных обществ и прочие поступления.			1. Представляет в Департамент финансов Томской области: – информацию о сумме прогнозируемых к получению неналоговых доходов от использования областного государственного имущества, аналитические материалы по исполнению областного бюджета, а также реестры расходных обязательств Томской области; – прогноз администрируемых источников финансирования дефицита бюджета Томской области. 2. Выполняет функции администратора доходов областного бюджета в части доходов от использования имущества, находящегося в областной государственной собственности; ведет учет задолженности за пользование областным государственным имуществом. 3. Выполняет функции главного распорядителя бюджетных средств в отношении подведомственных учреждений. 4. Представляет в делах о несостоятельности (банкротстве) и процедурах, применяемых в делах о банкротстве, требования Томской области о взыскании в доход областного бюджета части прибыли предприятий, подлежащей перечислению в областной бюджет. 5. Осуществляет контроль за поступлением дивидендов по акциям (долям) в областной бюджет	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
	1. Устанавливает порядок предоставления в аренду и безвозмездное пользование областного государственного имущества, полномочия Администрации Томской области и Департамента собственности. 2. Осуществляет контроль за законностью и эффективностью предоставления государственного имущества в аренду и безвозмездное пользование. 3. Ежегодно утверждает по представлению Губернатора Томской области отчет об аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом.	II. Общие функции управления Представляет в Законодательную Думу Томской области отчеты о: а) аренде и безвозмездном пользовании областным государственным имуществом; б) результатах управления и распоряжения областным государственным имуществом.	1. Разрабатывает: а) концепции, стратегии, программы, проекты в сфере управления областным государственным имуществом; б) проекты правовых актов, в том числе нормативных, в сфере управления областным государственным имуществом; 2. Разрабатывает и представляет прогноз социально-экономического развития Томской области. 3. Выступает государственным заказчиком в сфере управления областным государственным имуществом, а также государственной кадастровой оценки земель. 4. Организует осуществление компенсационных выплат гражданам Российской Федерации, которым был причинен ущерб в результате противоправных действий на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, за счет средств, являющихся собственностью Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров. 5. Представляет Томскую область в судах, правоохранительных органах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, организациях с целью защиты имущественных прав и интересов Томской области как собственника областного государственного имущества. 6. Оказывает консультационную и организационно-методическую помощь органам местного самоуправления по вопросам управления муниципальным имуществом, обеспечения полной государ-	

Наименование объекта управле- ния	Функции управления			Отраслевые органы власти
	Законодательная Дума Томской области	Администрация Томской области	Департамент собственности	
			ственной регистрации объектов недвижимого имущества, в том числе земельных участков, расположенных на территории муниципального образования, а также по вопросам распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. 7. Принимает решения о разделе, объединении объектов областного государственного недвижимого имущества 8. Оформляет в установленном порядке права Томской области на областное государственное имущество. 9. Заключает в установленном законом порядке договоры о приобретении имущества в областную государственную собственность, отчуждения и залоге областного государственного имущества 10. Ведет Реестр государственного имущества Томской области. 11. Организует ведение бюджетного учета областного государственного имущества, составляющего государственную казну Томской области. 12. Осуществляет согласование передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения из федеральной государственной собственности в муниципальную собственность. 13. Выступает уполномоченным органом власти по реализации на территории Томской области федеральных целевых программ, финансовое обеспечение которых предусмотрено осуществлять за счет средств федерального бюджета	

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Организация управления государственной собственностью на основе регионального опыта	9
1.1. Понятие, классификация и структура государственной собственности	9
1.2. Сравнительный анализ организационных структур управления государственной собственностью	18
1.3. Обзор передовых методов и процедур управления государственной собственностью	37
2. Зарубежный опыт управления государственной собственностью	47
2.1. Германская модель	47
2.2. Китайская модель	50
3. Анализ управления государственной собственностью региона (на примере Томской области)	55
3.1. Субъектно-объектный анализ управления государственной собственностью	56
3.2. Особенности и противоречия управления государственной собственностью	78
3.3. Методы и процедуры управления государственной собственностью	95
3.4. Бюджетная эффективность управления государственной собственностью	108
4. Оптимизация управления государственной собственностью	114
4.1. Разработка единых принципов формирования организационной структуры управления государственной собственностью региона	114
4.2. Совершенствование методов и процедур управления государственной собственностью	128
Заключение	138
Литература	144
Приложение 1	155
Приложение 2	156
Приложение 3	161
Приложение 4	162
Приложение 5	163
Приложение 6	164
Приложение 7	165
Приложение 8	166

Научное издание

Александр Викторович Зеленцов

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ
РЕГИОНА (НА МАТЕРИАЛАХ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Редактор – А.Н. Миронова
Оригинал-макет А.И. Лелююр
Дизайн обложки А.В. Бабенко

Подписано к печати 20.06.2013 г. Формат 60х84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 10,5.
Тираж 250 экз. Заказ № 363.

Отпечатано на оборудовании
редакционно-издательского отдела
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36. Корп. 4. Оф. 011
Тел. 8+(382-2)–52-98-49

ISBN 978-5-9462-1402-5

