

РЕГИОНАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Обоснована необходимость государственного регулирования процесса трансформации отношений собственности. Отмечены позитивные изменения в сфере становления и развития правовых основ приватизации, развития частной собственности и укрепления государственного сектора на региональном уровне. Определены проблемы, недостатки, спорные вопросы, требующие нормативного разрешения и урегулирования, а также предложены пути их решения.

Ключевые слова: трансформация, экономика, регион, собственность, приватизация, государство.

В развитии экономической системы любого уровня, в том числе регионального, отношения собственности играют определяющую роль. На протяжении всей истории развития человеческой цивилизации они, во-первых, определяли тип производственных отношений в обществе, во-вторых, эволюционировали одновременно с его развитием.

Огосударствление всей общественной жизни означает, что государство занимает монопольное положение, а сама система общественной жизни выступает в качестве авторитарно-бюрократического государства.

Разгосударствление не означает полного ухода государства из экономической сферы, современное производство не может успешно развиваться без государственного регулирования, которое эффективно лишь в определенных пределах. Если эти пределы нарушены, то эффективность общественного производства снижается. Сегодня линия на разгосударствление приняла общемировой характер.

Разгосударствление может осуществляться по различным направлениям:

1) разгосударствление процессов присвоения, признание каждого работника и трудового коллектива равноправным участником присвоения;

2) создание многообразных форм хозяйствования, предоставление всем формам предприятий равных прав на свободу хозяйственной деятельности в рамках закона;

3) формирование новых организационных структур, создание новых форм предпринимательской деятельности (концерны, консорциумы, ассоциации и т. п.), между которыми ведущую роль играют горизонтальные связи.

Таким образом, разгосударствление направлено на преодоление монополизма, развитие конкуренции и предпринимательства. Это

центральная проблема перехода к рыночной экономике [1].

В тесной связи с разгосударствлением находится приватизация, которая трактуется как приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных органов власти в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, долей (паев, акций). Здесь прямо указывается на форму собственности, которая возникает в результате приватизации, и на субъекты, имеющие право выступать в качестве покупателей государственного имущества. Таким образом, приватизация есть смена собственника имущества, выведение последнего из сферы государственной собственности (с юридической точки зрения) и преобразование государственной собственности в негосударственные формы (с позиций экономической теории).

Таким образом, различие между приватизацией и разгосударствлением сводится к тому, что первая отражает процесс коренной трансформации отношений собственности, а вторая является понятием, охватывающим весь комплекс преобразований существующей хозяйственной системы, направленных на разрушение в ней государственного диктата и создание условий для функционирования экономики как независимой от государства сферы общественной деятельности людей.

Объектами приватизации могут быть: крупная промышленность, мелкие и средние предприятия промышленности и торговли, предприятия сферы услуг, жилищный фонд, жилищное строительство, предприятия сельского хозяйства и т. д.

После приватизации субъектами собственности становятся частное лицо, работник приватизируемого предприятия, трудовой коллек-

тив, банки, холдинги, акционерные общества (товарищества) и т. д.

Разгосударствление и приватизация могут осуществляться на основе бесплатной передачи собственности, выкупа предприятий на льготных условиях, продажи акций, сдачи предприятий в аренду, продажи мелких предприятий с аукциона. В законе о приватизации продажа имущества с незначительными оговорками (льготная продажа части акций членам трудовых коллективов, рассрочка платежа, передача некоторой части имущества трудовым коллективам безвозмездно) признается абсолютно преобладающей.

Следует отметить, что в настоящее время происходят процессы активизации государства в экономике. Власть сделала ставку на строительство крупных государственных корпораций. В круг интересов государства уже вовлечены или ждут своего времени объекты нефтегазового комплекса, электроэнергетической, атомной, авто- и авиа-, горно- и алмазодобывающих отраслей промышленности, металлургии.

Несмотря на позитивные изменения в сфере становления и развития правовых основ приватизации, развития частной собственности и укрепления государственного сектора, можно констатировать сохранение целого ряда проблем, недостатков, спорных вопросов, требующих нормативного разрешения и урегулирования:

1. Не завершена работа по обеспечению соответствия положений приватизационного законодательства нормам Конституции РФ и ГК РФ.

Одной из важнейших конституционных норм является признание и равная защита прав всех форм собственности, в том числе государственной и муниципальной (часть 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации).

Однако действующее законодательство нарушает свою неполноту именно в части, касающейся обеспечения гарантий защиты прав государства (и местного самоуправления) как собственника. Это противоречит как требованиям Конституции РФ, так и нормам ГК РФ, которым должно соответствовать законодательство о приватизации.

В частности, до сих пор отсутствует законодательное урегулирование вопросов, связанных с восстановлением законных прав государства (либо местного самоуправления) как собственника в случае их нарушения в ходе приватизации соответствующего имущества. Кроме

того, ГК РФ предусматривает принятие целого ряда федеральных законов, без которых правовая база приватизации не может считаться достаточной. Среди них – федеральные законы об имуществе, которое может находиться только в государственной и муниципальной собственности (статья 212 ГК РФ), об иммунитете государства и его собственности (статья 127 ГК РФ), об отнесении государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ (статья 214 ГК РФ), а также о национализации, то есть об обращении в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (статья 235 ГК РФ).

Таким образом, необходимо принятие перечисленных нормативно-правовых актов для обеспечения соответствия положений приватизационного законодательства нормам Конституции РФ и ГК РФ. Так как указанные акты не приняты до сих пор, продолжает сохраняться очевидный законодательный дисбаланс в пользу более эффективного обеспечения гарантий защиты прав частных собственников по сравнению со степенью защищенности интересов государства и местного самоуправления как собственников.

2. Законодательно не установлены критерии отнесения предприятия к числу производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства.

3. Не созданы правовые механизмы, препятствующие осуществлению криминальных банкротств предприятий.

Несмотря на усилия государственной власти по совершенствованию законодательной базы приватизации, не удалось исключить недостатки нормативного регулирования в сфере банкротства.

Необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». Анализ результатов действия данного закона показывает, что он предусматривает упрощенный механизм процедуры банкротства, открывает широкие возможности для нового передела собственности путем криминального банкротства предприятий, включающего в себя неправомерные действия при банкротстве, преднамеренное или фиктивное банкротство. Данный способ «приватизации» нередко применяется в отношении предприятий, которые обладают ценным имуще-

ством и порой являются единственным производителем уникальной продукции.

4. Фактически отсутствует правовая база для приватизации объектов собственности Российской Федерации за рубежом.

Анализ правового регулирования зарубежной собственности показывает, что действующая нормативная правовая база не определяет порядок приватизации объектов федеральной собственности, находящихся на территории иностранных государств, имеются лишь единичные нормативные правовые акты в этой сфере.

Кроме того, по оценкам Счетной палаты, органы власти, предприятия и организации, имеющие на балансах зарубежную собственность, представляют в органы управления государственным имуществом недостоверную информацию, а данные о долях РФ (пакетах акций) в иностранных юридических лицах, принадлежащих российским организациям, занижаются. Потенциальные дивиденды при этом могут составить сумму порядка 1 млрд. долл.

Очевидно, что по-прежнему необходима тщательная инвентаризация имущества и объектов собственности РФ за рубежом. Необходимо нормативно запретить приватизацию указанного имущества до проведения такой инвентаризации.

5. Не завершен процесс законодательного урегулирования вопросов разграничения государственной собственности на федеральную, государственную собственность субъектов РФ и муниципальную.

Прежние акты, регулирующие процесс разграничения государственной собственности на «три уровня», устарели. Новые акты фактически не были приняты. Учитывая, что процесс приватизации будет продолжаться, целесообразно осуществить также полную инвентаризацию объектов государственной собственности, разделив реестр неприватизированной собственности на федеральный, субъектов РФ и муниципальный. В этой связи необходимо законодательно закрепить критерии отнесения госпредприятий к конкретному виду собственности, типы этих предприятий, статус их руководителей и трудовых коллективов.

Особую актуальность указанной проблеме придает развитие административной и федеративной реформ, предполагающих детальное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти [2].

При этом необходимо учитывать, что задача разграничения предметов ведения и полномочий не может быть решена путем материального разделения объектов собственности между различными уровнями власти. В частности, Конституционный Суд РФ в своем решении по делу о конституционности Лесного кодекса РФ пришел к выводу, что при разграничении предметов совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ происходит распределение круга полномочий разных органов власти в осуществлении регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения (то есть разграничиваются не объекты, а полномочия собственника). Это необходимо для того, чтобы «при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов РФ и ее субъектов».

Таким образом, необходимо:

– законодательно закрепить критерии отнесения государственных предприятий к конкретному виду собственности, типы этих предприятий, статус их руководящих работников и трудовых коллективов;

– законодательно определить ограничения для приватизации объектов, включенных в Реестр объектов культурного наследия РФ;

– законодательно определить меры, направленные на стимулирование предприятий различных форм собственности в случаях размещения государственных заказов, связанных с мобилизационной подготовкой экономики;

– разработать проект федерального закона, направленный на разграничение прав собственности на земли федерального значения, субъектов РФ и муниципальные.

6. Отсутствует законодательство, регулирующее вопросы национализации и муниципализации, а также восстановления нарушенных прав государства как собственника приватизируемого имущества.

Несмотря на очевидную неполноту правовой базы в части урегулирования вопросов национализации и восстановления нарушенных прав государства как собственника, соответствующее законодательство не принято до сих пор.

7. В действующем законодательстве отсутствуют нормы, направленные на реализацию общепринятых международных стандартов, устанавливающих необходимость участия высшего органа государственного финансового конт-

роля в предпродажной оценке государственного имущества и аудите результатов приватизационных сделок.

В целях совершенствования правовой базы и институциональных основ приватизации можно было бы рекомендовать:

– обеспечение незыблемости прав собственности добросовестных приобретателей на приватизированные активы;

– обеспечение публичности процедур приватизации;

– развитие эффективно действующей судебной системы как одного из элементов институционального обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав собственности в процессе приватизации;

– развитие эффективного корпоративного управления, основанного на прозрачности информации о работе предприятия, соблюдении международных правил и стандартов финансовой отчетности и контроля, широком применении аудита на основе постоянно улучшающихся стандартов аудиторской деятельности, ограничении экономических рисков в работе предприятий в качестве одного из важнейших инструментов повышения конкурентоспособности предприятий.

При разработке стратегии и прогнозных планов приватизации государственного имущества следует учитывать такие принципы, как индивидуальный подход к приватизации предприятий, выпускающих уникальную продукцию; адекватная оценка стоимости приватизируемого имущества; прозрачность и точность информации о структуре собственности и составе ее владельцев.

При включении предприятий в перечень стратегически важных объектов, подлежащих приватизации, необходимо запретить отчуждение имущества, в том числе объектов интеллектуальной собственности, без согласия Правительства РФ.

Необходимо стремиться к сохранению оптимального количества предприятий с государственной формой собственности, пакетов акций в акционерных обществах с участием государства для производства продукции стратегического назначения и оказания государственных услуг.

Современный этап развития отношений собственности характеризуется не только появлением все большего количества видов и разновидностей собственности, базирующихся на таких формах, как государственная, муниципальная и частная собственность, но и все большим переплетением, взаимопроникновением различных форм и видов собственности, рождающих их новые комбинации на основе передачи разным субъектам отдельных правомочий собственника. Это позволяет сочетать потенциал разных форм и видов собственности, одновременно обеспечивая реализацию интересов разных субъектов: государства, муниципалитетов, частных собственников.

Трансформация отношений собственности в современной России обуславливает необходимость учета существующих региональных различий и предполагает повышение роли регионов в этом процессе. Изменение макроэкономических, политических и социальных условий требует новых подходов к взаимоотношениям центра и регионов, нового качества федеральной и региональной политики, позволяющей учесть своеобразие каждого региона, его потенциал, выстроить наиболее эффективным образом взаимоотношения и связи как внутри региона, так и на межрегиональном и национальном уровнях. В отечественной экономической литературе региональная проблематика давно стала предметом исследования. Многогранность понятия «регион» предполагает невозможность сведения всех его аспектов в одном определении, поскольку регион – это не просто часть территории страны, обладающая однородными условиями и характеристиками, но и определенная социальная общность, заинтересованная в повышении качества жизни.

По данным официальной статистики региональное социально-экономическое развитие в последние годы характеризовалось ростом основных показателей в большинстве субъектов РФ. Если рассматривать региональное развитие через призму собственности, то данные официальной статистики свидетельствуют о приросте стоимости основных фондов практически во всех регионах России, который составил в 2008 году в среднем 14%. Первое место по этому показателю занимает Тюменская область, второе – Москва, третье – Ханты-Мансийский автономный округ. Вместе с тем сохраняется высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, по бюджетной обеспеченности, объемам инвестиций в основной капитал.

До середины 2008г. благодаря рекордным экспортным доходам и интенсивному расширению банковского кредита сохранялась позитив-

ная динамика социально-экономического развития большинства регионов России. Во втором полугодии сказалось негативное влияние развивающегося мирового экономического кризиса. Для преодоления кризиса и оздоровления экономики в регионах необходимы меры комплексного характера, затрагивающие основы экономической системы.

Таким образом большую роль играют принципы развития региональных экономических систем (комплексности, сбалансированности, безопасного развития, эффективности, инновационности), обеспечивающие системный подход к использованию ресурсов региона для стимулирования его развития как территориальной социально-экономической общности.

Последовательное развитие государственной региональной политики обусловило формирование регионов как субъектов управления социально-экономическими процессами, что неразрывно связано с необходимостью поиска внутренних источников развития, использования ключевых факторов экономического роста, ведущая роль среди которых, по нашему мнению, принадлежит управлению собственностью [3].

Во многих регионах уделяется внимание вопросам управления собственностью, что находит свое отражение в развитии нормативной базы (практически все регионы приняли законодательные акты, направленные на упорядочение процессов управления собственностью), в повышении доли доходов от управления собственностью в региональных бюджетах. Вместе с тем имеет место целый ряд существенных недостатков:

- концентрация внимания на управлении государственной собственностью вместо рассмотрения собственности как определенной конфигурации ее форм, видов и комбинаций прав собственности в региональной экономике;
- нацеленность управления собственностью на решение текущих задач, прежде всего задач пополнения региональных бюджетов;
- ориентация на управление объектами собственности, которое рассматривается в отрыве от управления отношениями собственности;
- рассмотрение и решение вопросов управления собственностью вне контекста стратегических направлений развития региона.

Для преодоления указанных недостатков необходимо формирование системы управления собственностью в регионе, эффективно реализующей экономический и социальный потенци-

ал развития не только государственной, но и иных форм собственности.

Исследование процессов трансформации собственности в современной России позволило выявить ряд тенденций, оказывающих непосредственное влияние на конфигурацию отношений собственности в регионах:

– развитие многообразия форм и видов собственности, идущее на смену доминированию отдельных ее форм, характерному для предыдущих этапов социально-экономического развития страны;

– переход от противопоставления различных форм собственности как самостоятельно и автономно существующих институций к их конвергенции, что, с одной стороны, снимает противопоставление их друг другу, а с другой – позволяет наиболее эффективно использовать потенциал этих форм на базе их интеграции и взаимопроникновения;

– развитие различных форм участия менеджеров и иных наемных работников в процессе принятия экономических решений и становление их как реальных субъектов присвоения факторов и результатов производства, т. е. становление их как сособственников;

– дифференциация регионов по доминированию отдельных форм и видов государственной или частной собственности (в зависимости от роли приоритетной отрасли экономики региона в национальной экономике) либо по особой комбинации отношений собственности;

– повышение роли среднего класса как активного субъекта отношений собственности, что находит свое отражение в росте числа малых и средних предприятий, в развитии малого бизнеса и, как результат, в повышении его социальной и политической активности.

Выявленные тенденции позволили определить ряд закономерностей развития отношений собственности, характеризующихся поиском оптимального соотношения между формами, видами, разновидностями и комбинациями прав собственности в различных отраслях экономики и сферах жизни общества, между различными видами государственной и муниципальной собственности (разграничение прав собственности на землю между федеральным, региональным и муниципальным уровнем), между инсайдерами (региональным бизнесом) и аутсайдерами (внешними инвесторами), между ролью акционеров, менеджеров и работни-

ков в реализации отношений собственности, поиском оптимальных способов и алгоритмов взаимодействия различных форм собственности в решении крупных социально-экономических задач, позволяющих достигать намечаемых целей с минимальными издержками, а также в сочетании различных форм контроля над социальными и экономическими процессами (частно-общественные партнерства, саморегулируемые организации и пр.).

В качестве важной проблемы следует отметить недостаточно эффективное управление государственной собственностью, которое проявляется в том, что до настоящего времени не сформирована эффективная система управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности, а отсутствие контроля и мониторинга за работой акционерных обществ со смешанной собственностью приводит к размыванию государственных пакетов акций и понижению их стоимости.

Эти и другие выявленные в ходе исследования проблемы показали необходимость совершенствования научного обеспечения процессов управления собственностью в российских регионах, что требует нового взгляда не только на проблемы содержания и структуры отношений собственности, но и на роль регионов в национальной экономике. В этом плане важна расширенная трактовка региональной собственности как системы, конфигурации прав собственности в регионе, оптимизация которой и является целью продуманной региональной политики в области регулирования отношений собственности.

В контексте исследуемой проблематики принципиальным является вопрос о том, что следует понимать под региональной собственностью, можно ли рассматривать ее как некую целостность. В отечественной научной литературе представлены две достаточно четкие позиции по этому вопросу. Одна из них состоит в том, что региональная собственность как самостоятельное явление не существует и на территории субъектов Российской Федерации присутствует некая совокупность различных прав собственности, которые не образуют территориального единства. При этом региональные особенности прав собственности имеют место, но они не существенны и должны рассматриваться исключительно в рамках сложившейся национальной (макроэкономической) модели правомочий собственности.

Другая позиция характеризует региональную собственность как отдельный феномен, политико-экономическую систему, воздействующую на динамику социально-экономического развития региона. При этом не отрицается, что региональная собственность зависима от федеральных норм и правил, но ее специфика столь существенна, что она должна быть самостоятельным предметом для изучения. В подтверждение этой точки зрения обычно приводятся различия в типе приватизационной динамики (интенсивности и скорости осуществления процедур банкротства, трансформаций акционерного капитала и т. д.) в разных регионах России.

Первая позиция, на наш взгляд, сужает взгляд на проблему собственности в регионе и сводит ее до рассмотрения собственности субъекта Российской Федерации как одного из видов государственной собственности. Однако доля такой собственности в большинстве регионов России не превышает 10–20%, а в некоторых составляет лишь несколько процентов. Поэтому следование этой позиции означает, по сути, выведение вопросов формирования собственности и управления ею из числа экономически значимых проблем региона.

Мы придерживаемся второй, более гибкой и широкой трактовки региональной собственности, основанной на англосаксонской правовой традиции, в рамках которой собственность понимается как делимая совокупность частичных правомочий, динамичных в пространстве и времени. Права собственности на один и тот же актив претерпевают многочисленные трансформации в процессе прохождения природным ресурсом стадий технологической обработки и могут принадлежать многим экономическим агентам. В этом случае региональная собственность рассматривается как целостность (система) и понимается как тесно связанный пучок правомочий на основные активы территории: землю, природные и интеллектуальные ресурсы, имущественные комплексы и т. п., находящиеся в федеральной, субфедеральной, муниципальной, частной собственности.

Анализ, проведенный нами, показал, что регионы России существенно отличаются друг от друга по конфигурации прав собственности.

Широкая трактовка региональной собственности не отрицает ее понимания и в традиционном смысле, как государственной собственности субъекта РФ. По нашему мнению,

можно и нужно говорить о региональной собственности в двух аспектах, в «узком» и «широком» смысле. Региональная собственность в узком смысле – это и есть государственная собственность субъекта РФ. Региональная собственность в широком смысле – сложившаяся и развивающаяся в регионе оригинальная, обусловленная спецификой самого региона взаимосвязанная система, конфигурация прав собственности на экономические активы.

Расширенная трактовка понятия региональной собственности позволяет вовлечь в процесс управления все формы, виды и разновидности собственности в регионе, обеспечивая тем самым его сбалансированный экономический рост.

Экономический рост является фундаментом повышения уровня жизни в регионе, реализации социальных функций власти, создания материальных благ для будущих поколений. Обеспечение требуемых темпов экономического роста обусловлено целым рядом факторов, имеющих экономическую, институциональную, законодательную, социальную природу. Изучение механизма регионального экономического роста требует расширения факторного пространства исследования этого феномена, прежде всего за счет анализа базисных условий, влияния на темпы роста региональной экономики накопления капитала (прироста стоимости региональной собственности).

По нашему мнению, особое место среди факторов экономического роста региона занимает управление собственностью. Собственность (в различных ее видах и формах) представляет

собой мощный ресурс, реально участвующий в расширенном воспроизводстве экономики региона и связанном с ним производстве конкурентоспособной продукции. В связи с этим методологически важной является проблема оценки эффективности управления собственностью и его влияния на экономический рост региона. На наш взгляд, целесообразно использовать целевой подход, при котором степень достижения поставленных целей отражает степень эффективности управления (т. е. оцениваются результаты управления собственностью).

Таким образом, позитивные результаты управления собственностью могут характеризоваться несколькими видами эффектов. Эффект для отдельных собственников заключается в обеспечении устойчивости и защищенности их прав, создании необходимых условий для повышения доходности объектов собственности и роста благосостояния собственников. Бюджетный эффект – это увеличение доходов бюджетов всех уровней за счет роста налоговых и иных поступлений в результате повышения эффективности управления государственной и иной собственностью в регионе. Совокупный социально-экономический эффект достигается за счет проведения структурных изменений в экономической системе региона на основе упорядочения отношений собственности, позволяющего обеспечить эффективное использование объектов собственности и защиту прав их владельцев, выравнивание уровня дифференциации населения по доходам, рост благосостояния и условий жизни местного населения.

Список использованной литературы:

1. Дегтярев А. Приватизация по-российски и проблема ее корректировки / А. Дегтярев, Р. Маликов // Общество и экономика. – 2008. – № 1. – С. 73-89.
2. Камышева Л. Национальные особенности приватизации // Деловые люди. – 2004. – № 162. – С. 16-19.
3. Михеев А. О мониторинге развития отношений собственности в Российской Федерации // Общество и экономика. – 2007. – № 1. – С. 115-125.

Сведения об авторах:

Буреш Ольга Викторовна, доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и управления
Оренбургского государственного университета
460018, пр-т Победы, 13, тел.: (3532) 372440, 89033602313, e-mail: feu@mail.osu.ru

Бекбергенева Дина Евгеньевна, аспирант Оренбургского государственного университета
460018, пр-т Победы, 13, тел.: (3532) 594746

Buresh O.V., Bekbergeneva D.E. REGIONAL PROPERTY AS AN OBJECT OF MANAGEMENT: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

The necessity of state regulation of the process of property relations transformation is proved in this article. Positive changes in the sphere of standing and development of legal bases of privatization, development of private property and strengthening of state sector on the regional level are marked here. Also the authors of the article determines the problems, lacks, disputable questions demanded normative permit and regulation, and also suggest the ways of their solution.

Key words: transformation, economy, region, property, privatization, state.