

Самогородская М.И.

**Совершенствование механизмов управления государственным имуществом
Воронежской области**

Анализ механизмов управления государственным имуществом в Воронежской области представляется целесообразным осуществлять в следующих направлениях:

- управление областными унитарными предприятиями и учреждениями,
- управление областными долями (акциями, паями) в уставных капиталах хозяйственных обществ,
- управление недвижимым имуществом области;
- приватизация (продажа) областного имущества;
- развитие рынка земли.

Именно эти составляющие, являющиеся объектами управления, должны обеспечивать получение максимальных доходов в бюджет, поэтому в дальнейшем проблемы управления государственной собственностью на уровне региона (области) будут рассмотрены в этих сферах.

По состоянию на 01.01.2004 г. в собственности Воронежской области находятся 59 государственных предприятий (ГП) и 205 государственных учреждений (ГУ). В отраслевом разрезе перечень государственных предприятий и учреждений областного уровня собственности представлен в таблице 1.

Таблица 1

Количество государственных предприятий и учреждений областного уровня собственности в отраслевом разрезе (здесь и в дальнейшем использованы данные ГУГИ)

Наименование отрасли	Количество организаций		
	Всего	ГП	ГУ
Сельское хозяйство	27	24	3
Промышленность, ТЭК, транспорт и связь	10	5	5
СМИ и полиграфия	13	13	-
Здравоохранение	53	6	47
Строительство и ЖКХ	5	3	2
Потребительский рынок, торговля, услуги	3	3	-
Культура	24	-	24
Образование	41	-	41
Соцзащита	32	-	32
Физкультура и спорт	9	-	9
Иные	47	5	42
ИТОГО:	264	59	205

Анализ профиля областных учреждений показывает их проблемно-ориентированное назначение по выполнению, в основном, социальных задач в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры, спорта и др.

До недавнего времени Воронежская область не имела детального представления о находящемся в ее собственности имуществе. Из двух составляющих процесса управления - чем управлять и как управлять - первая не была полностью установлена, а вторая без полноты первой не имела смысла. В связи с этим, в целях повышения эффективности использования имущества, находящегося на балансах государственных предприятий и учреждений, установления реального состояния имущества для полного учета областной собственности и в связи с имеющимися фактами расхищения государственного имущества, а также с целью уточнения реестра объектов областного уровня собственности главным управлением госимущества было принято решение о проведении тотальной инвентаризации собственности Воронежской области.

Межведомственной комиссией по инвентаризации осуществлены проверки пра-

вильности проведения инвентаризации и учета государственности на 87 % государственных предприятий и учреждений областного уровня собственности, расположенных во всех районах области. В результате этой работы выявлены многочисленные нарушения использования государственной собственности в части учета, хранения, продажи и списания.

Основным недостатком, выявленным в процессе инвентаризации являются случаи реализации или передачи на баланс других юридических лиц автотранспорта (и других основных средств) без имеющихся на то оснований и отсутствия документов, подтверждающих правомерность этих действий. Выявлены факты незаконной сдачи руководителями ГП и ГУ в аренду третьим лицам помещений без согласования с ГУГИ. Есть случаи занижения стоимости передаваемого автотранспорта, списания ранее нормативных сроков и продажи основных средств. Также выявлены случаи неправильного отнесения имущества к основным фондам.

При анализе результатов инвентаризации недвижимого имущества установлено, что зачастую объекты недвижимости невозможно однозначно идентифицировать. Нередки случаи, когда по одному адресу (улица, дом) указывается несколько объектов недвижимости различного назначения. Это является причиной некорректного ведения Реестра областной недвижимости.

В ряде случаев объекты недвижимости, фактически имеющиеся и принадлежащие к областной собственности, организациями укрываются и не указываются в отчетности. Некоторые организации размещаются на государственных площадях на условиях устной договоренности, благодаря традиционно сложившимся отношениям и исторически сложившимся условиям размещения.

Полученная в ходе проведения инвентаризации областной собственности информация позволила внести изменения и дополнения в имеющийся реестр госпредприятий и госучреждений областного уровня собственности, начать формирование пообъектного реестра недвижимости области. Кроме того, результаты инвентаризации способствуют восстановлению контроля за имуществом госпредприятий и учреждений со стороны органов областной власти, проведению дополнительного углубленного анализа их работы, принятию мер по выявленным злоупотреблениям использования госимущества.

Наряду с инвентаризацией государственной собственности, следующим шагом должно быть повышение ответственности руководителей государственных предприятий и учреждений, усиление контроля за их деятельностью. В этих целях возникает необходимость пересмотра нормативной базы, регламентирующей взаимоотношения администрации области с руководителями и представителями государства. Одним из значимых мероприятий в этой сфере стало принятие постановления администрации области "О мерах по повышению эффективности использования государственного имущества Воронежской области", утверждающего межведомственную комиссию по контролю за эффективностью использования госимущества. Основными задачами комиссии являются: выработка управляющих решений по вопросам формирования и эффективного использования имущества области; контроль и оценка деятельности руководителей областных госпредприятий, а также установление порядка отчетности руководителей предприятий, учреждений, представителей государства в хозяйственных обществах с долей области.

Создание четкой системы управления государственными предприятиями и учреждениями, оптимизация их структуры и направлений деятельности, является действенным рычагом регулирования социально-экономической ситуации в областном масштабе и в определенной степени стимулирует развитие инвестиционных процессов.

Администрация Воронежской области определила следующие основные цели управления государственными предприятиями и учреждениями¹:

¹ Постановление Воронежской областной Думы от 4.11.98 г. №616-П-ОД "О Программе формирования и управления имуществом Воронежской области".

1. Уточнение реестра имущества государственных предприятий и учреждений.
2. Обеспечение выполнения уставных требований со стороны предприятий.
3. Эффективное использование материальных и нематериальных активов, основных фондов, оборотных средств, трудовых ресурсов.
4. Минимизация издержек. Получение прибыли. Поступление обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды.
5. Предотвращение несостоятельности (банкротства) государственных предприятий.
6. Соблюдение законодательных и иных нормативных правовых актов по распоряжению и использованию имущества.
7. Оптимизация размеров бюджетных дотаций и льгот.

Критериями достижения обозначенных целей при этом должны стать:

достижение показателей работы предприятия, предусмотренных в контрактах с руководителями;

отсутствие задолженности по платежам в бюджет и по заработной плате;

отсутствие нарушений в распоряжении имуществом, переданного в хозяйственное ведение;

выполнение условий предоставления дотаций и льгот;

отсутствие свободных "неработающих" площадей;

достижение оптимального уровня затрат на содержание имущества.

Для совершенствования управления унитарными предприятиями предлагается обеспечить выполнение комплекса мероприятий, представленных в табл. 2.

Таблица 2

Мероприятия по совершенствованию управления унитарными предприятиями
в Воронежской области

№	Мероприятие
1	2
1.	Упорядочить систему назначения руководителей государственных предприятий, предусматривающую повышение их ответственности за результаты хозяйственной деятельности и выполнение уставных требований, своевременное перечисление обязательных платежей и выплату заработной платы. Процедуру назначения утвердить постановлением администрации области. В нем также необходимо учесть ответственность отраслевых органов исполнительной власти области и ГУГИ за неудовлетворительные результаты деятельности государственных предприятий.
2.	Отраслевым управлениям и комитетам администрации области: - провести аттестацию руководителей ГУП; - заключить контракты с руководителями ГУП; - утвердить бизнес-планы деятельности ГУП.
3.	Обеспечить проведение мониторинга финансового состояния государственных предприятий (2 раза в год - по результатам полугодовой и годовой финансовой отчетности предприятий). Информация о финансовом состоянии государственных предприятий должна обеспечивать работу межведомственной комиссии.
4.	Провести аудиторские проверки государственных предприятий области по результатам мониторинга финансово-экономического состояния.
5.	Ввести в практику заслушивание отчетов руководителей государственных предприятий о результатах финансово-хозяйственной деятельности и использованию госимущества
6.	Разработать и утвердить плановые показатели финансово-хозяйственной деятельности для каждого государственного предприятия. Определить размеры отчислений в бюджет от прибыли, льгот и дотаций.

7.	Усовершенствовать систему контроля за использованием государственного имущества предприятий и учреждений путем : проведения ежегодной инвентаризации имущества госпредприятий (учреждений); ревизии фактического состояния недвижимых объектов; ревизии всех договоров о закреплении имущества на праве хозяйственного ведения за госпредприятиями; оперативного управления - за госучреждениями; проведения работ по выявлению свободных, неиспользуемых площадей и др.
----	--

Продолжение табл. 2

1	2
8.	- Провести реформирование неэффективно работающих государственных унитарных предприятий путем: преобразования отдельных госпредприятий в АО со 100-процентной долей собственности области; продажи нерентабельных и неэффективно работающих предприятий; проведения реструктуризации задолженностей; создания дочерних предприятий.
9.	Создать полный реестр недвижимости, находящейся в хозяйственном ведении и оперативном управлении госпредприятий и учреждений, обеспечить постоянное неукоснительное исполнение отраслевыми областными органами власти и руководством предприятий (учреждений) постановления администрации области "О создании и ведении реестра государственного имущества Воронежской области".
10.	Ввести систему получения оперативной информации о наложении ареста на имущество областных предприятий и учреждений судами, налоговой полицией и иными органами.
11.	Провести анализ использования полезных площадей, занимаемых управленческими структурами государственных учреждений и органов управления области.

Отличие унитарных предприятий от контролируемых государством АО (по крайней мере, теоретическое) состоит в том, что, во-первых, такие АО являются полноценными рыночными хозяйствами, открыто действующими на открытых рынках. Рыночные критерии эффективности в принятии решений здесь преобладают. Во-вторых, государственные представители в АО лишены узковедомственных интересов (в большинстве своем они являются государственными или муниципальными служащими), ибо работают по контракту с органом по управлению госимуществом, а ведомственный интерес этого органа совпадает в целом с государственным. В-третьих, обладание контрольным пакетом вовсе не тождественно полному владению. Согласование интересов разных групп акционеров остается естественной основной стратегией поведения для владельца контрольного пакета².

Специфика АО с государственным участием сходит на нет при величине пакета акций менее 10 процентов, а при величине пакета 10-20 процентов возможность для государственного представителя уже появляется, но еще недостаточна (следует учитывать, что величина контрольного пакета будет уменьшаться по мере развития фондового рынка, а оно произойдет исключительно после изменения инвестиционного климата, весьма неблагоприятного сегодня), чтобы воздействовать на жизнь компании иначе, чем "от противного" - не пропуская некоторые решения и пытаясь согласовать интересы при принятии других решений. И лишь обладание контрольным пакетом открывает возможность реально управлять АО. Только в этом случае появляется отличие АО с государственным участием от остальных, состоящее в том, что обеспечивается реализация государственных, то есть не групповых и частных, а общественных интересов.

Только в таких АО впервые возникает возможность (в других она исключена даже теоретически) действительно балансировать интересы всех основных групп, включая государство. Следовательно, открытые акционерные общества с государственным контрольным пакетом - наиболее оптимальная в сегодняшних условиях форма

² Современная экономика. Общедоступный учебный курс. Ростов-на-Дону: Феникс, 1995

согласования частных, групповых и государственных экономических интересов.

По состоянию на 01.01.2004 г. Воронежская область является акционером в 51 акционерных обществах. В зависимости от степени участия области в уставных капиталах АО можно классифицировать следующим образом:

- более 50 % акций находятся в областной собственности (10 АО);
- от 25 до 50 % (5 АО);
- менее 25 % - (36 АО).

Таким образом, Воронежская область обладает контрольным пакетом акций 10 АО, в 5 АО она обладает фактически полным контролем, в остальных же является простым участником (акционером), в определенных случаях практически отстраненная от управления и могущая рассчитывать только на получение дивидендов по имеющемуся пакету. В последнем случае, когда в собственности области находятся пакеты акций размером менее 25 %, целесообразно принимать следующие меры:

- увеличить государственный пакет акций до уровня не ниже блокирующего путем:

1) приобретения акций АО в счет погашения его задолженности перед областным бюджетом;

2) внесения в уставный капитал АО государственного имущества по рыночной стоимости;

3) приобретения акций АО на вторичном рынке,

- передать государственный пакет акций самому АО или муниципальному образованию Воронежской области, на территории которого находится АО, в счет бюджетного финансирования и с условием погашения задолженностей по заработной плате и по обязательным платежам в бюджет,

- внести акции в уставный капитал другого АО по рыночной стоимости,

- низколиквидные пакеты акций продать по минимальной цене при условии принятия новым собственником инвестиционных или социальных обязательств.

В настоящее время администрацией Воронежской области взят курс на увеличение областной собственности посредством приобретения акций хозяйственных обществ в счет погашения задолженности перед областным бюджетом. Так, например, в недавнем прошлом, в соответствии с договором купли-продажи акций ОАО "ВЭЛТ", АООТ "Воронежсельмаш" в собственность Воронежской области приобретен пакет обыкновенных акций в количестве 223502 штук, номинальной стоимостью одной акции 1000 руб., на общую сумму 223502 тыс. руб., что составляет 89 % от уставного капитала общества. Также в собственность Воронежской области передан пакет обыкновенных акций в количестве 9475 штук номинальной стоимостью одной акции 1000,8 рублей на общую сумму 9482580 руб., что составляет 16,6 % от уставного капитала общества.

Однако проблема коммерческой эффективности работы АО не всегда принимается во внимание. По нашему мнению, приоритеты в приобретении имущества в областную собственность должны быть направлены только на высоколиквидное имущество, способное давать экономический или социальный эффект. Только в этом случае возможно эффективное использование данного имущества в инвестиционном процессе.

Целями управления государственными (областными) долями (акциями) в уставных капиталах акционерных обществ являются³:

1. Уточнение реестра государственных долей и пакетов акций в уставных капиталах коммерческих организаций.

2. Проведение определенной социальной и экономической политики органов власти.

3. Влияние на хозяйственную деятельность коммерческой организации с целью получения дохода в виде дивиденда и своевременных обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, повышения ликвидности акций (паев).

4. Привлечение инвестиций, необходимых для развития коммерческих организаций с

³ Постановление Воронежской областной Думы от 4.11.98 г. №616-П-ОД "О Программе формирования и управления имуществом Воронежской области".

долей Воронежской области.

5. Защита прав акционеров, в том числе - области.

О результатах выполнения указанных целей должны свидетельствовать:

полученный размер дивидендов;

отсутствие задолженности АО по платежам в бюджет, внебюджетные фонды и по заработной плате;

выполнение инвестиционных проектов;

получение высокого дохода от продажи акций (паев);

сохранение и создание новых рабочих мест.

В целях совершенствования управления акциями, являющимися собственностью Воронежской области, предлагается обеспечить выполнение комплекса мероприятий, представленных в табл. 3.

Таблица 3.

Мероприятия по совершенствованию управления акциями, являющимися
собственностью Воронежской области

№	Мероприятия
1.	Разработать положения о порядке создания хозяйственных обществ с участием имущества области; управления долями и назначения представителей государства в органы управления, их отчетности.
2.	Переработать форму отчетности представителей области в органах управления хозяйственных обществ с учетом федеральных требований.
3.	Организовать работу межведомственной комиссии по назначению представителей области в органы управления хозяйственных обществ.
4.	Упорядочить практику заслушивания отчетов представителей государства о работе в органах управления акционерных обществ за конкретный период, носящую в настоящее время формальный характер.
5.	Обеспечить проведение мониторинга и анализа финансово-производственной деятельности хозяйственных обществ с долей области с рассмотрением результатов на межведомственной комиссии по контролю за финансово-хозяйственной деятельностью государственных предприятий.
6.	С учетом п. 5 принять решения о необходимости продления срока закрепления или продажи акций, а также повышении доли государства в уставном капитале коммерческих высокоприбыльных предприятий.
7.	Разработать и довести до представителей государства в органах управления хозяйственных обществ конкретные задания по проведению определенной социальной политики, получению дивидендов.
8.	Обеспечить ведение мониторинга рыночной (экспертной) оценки акций (паев), находящихся в собственности области (по чистым активам, по фактическим продажам на рынке ценных бумаг).
9.	Рассмотреть возможность внедрения в практику передачу государственных акций в управление профессиональным структурам на конкурсной основе под конкретные договорные обязательства.

В настоящее время в собственности Воронежской области находятся 2503,5 тыс.кв.м. площадей, из которых:

- в хозяйственном ведении государственных предприятий закреплено 1128,7 тыс.кв.м.;

- в оперативном управлении государственных учреждений находится 1046,8 тыс.кв.м.

- площадь объектов, составляющих казну области (без учета жилого фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в уставные капиталы АО и товариществ при приватизации) - 328,0 тыс.кв.м. Кроме того, в реестре государственного имущества Воронежской области значится 1109 автомобильных дорог общего пользования, находящихся в ведении ГУ "Воронежупрдор".

По состоянию на 01.01.2004 г. от аренды областной собственности в бюджет поступило 23570 тыс. руб.

Эффективность распоряжения областной собственностью, сданной в аренду, характеризуется, прежде всего, полученными от нее доходами, что наглядно представлено на рис. 1.

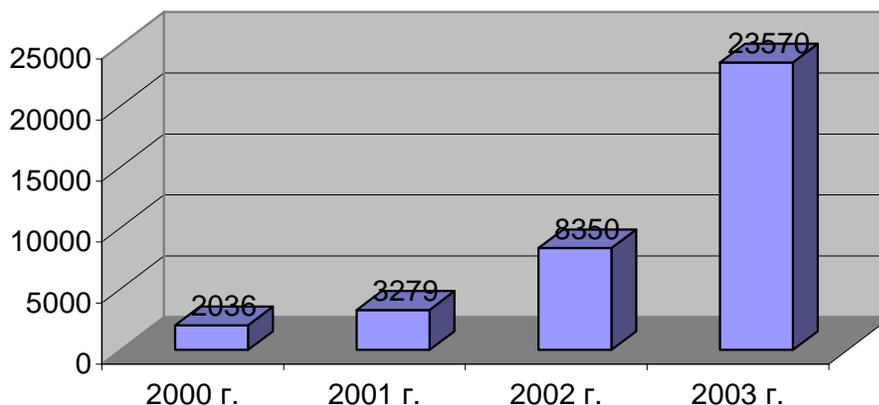


Рис. 1. Доходы бюджета Воронежской области от аренды областного имущества, тыс. р.

Программой формирования и управления имуществом области определены следующие цели управления недвижимым имуществом областного уровня собственности⁴:

1. Формирование и уточнение реестра недвижимости областного уровня собственности.
2. Повышение эффективности использования государственного имущества.
3. Получение максимального дохода в бюджет от сдачи имущества в аренду.
4. Обеспечение сохранности имущества и поддержание его в работоспособном состоянии.
5. Привлечение инвестиций.
6. Реконструкция объектов недвижимости.
7. Сокращение бюджетных расходов на аренду недвижимости областными организациями.
8. Соблюдение нормативных правовых актов при сдаче имущества в аренду.
9. Оптимизация размеров предоставляемых льгот при сдаче имущества в аренду.
10. Приведение условий договоров пользования в соответствие с действующими нормативными актами.
11. Рациональное распределение объектов казны областной собственности между организациями, не являющимися областными структурами.
12. Оптимизация условий предоставления имущества в пользование и размеров предоставляемых льгот при сдаче имущества в аренду.

Критериями достижения обозначенных целей должны стать:
 выполнение организациями уставных требований и функций в интересах области;
 отсутствие свободных, "неработающих" площадей и мощностей;
 увеличение числа объектов, переданных на условиях аренды;
 выполнение условий договоров пользования и предоставленных льгот;
 увеличение поступлений в бюджет.

Предложения по совершенствованию процесса управления объектами недвижимости, и как следствие – по увеличению доходов от его использования представлены в табл. 4.

⁴ Постановление Воронежской областной Думы от 4.11.98 г. №616-П-ОД "О Программе формирования и управления имуществом Воронежской области".

Таблица 4

Мероприятия по совершенствованию управления объектами недвижимости,
находящимися в собственности Воронежской области

№	Мероприятия
1.	Разработать и внедрить систему учета объектов областной собственности и оформления прав на них.
2.	Разработать и утвердить положения по продаже недвижимого имущества, находящегося в хозяйственном ведении и оперативном управлении.
3.	Утвердить Положение о сдаче в аренду недвижимости, в т.ч. памятников истории и культуры и другого имущества, учитывающее заключение (согласование) всех договоров аренды через ГУГИ.
4.	Осуществлять постоянный контроль за выполнением условий договоров аренды и сохранностью передаваемого имущества.
5.	Проводить мониторинг задолженности по арендной плате с расчетом пени.
6.	Провести анализ причин необходимости аренды областными структурами недвижимого имущества у организаций иной формы собственности.
7.	Провести инвентаризацию незавершенных строительством объектов недвижимости, финансирование которых осуществлялось из областного бюджета и (или) за счет средств организаций областного уровня собственности.
8.	Ввести дифференциацию значения ставки арендной платы за нежилые помещения (здания), сооружения, оборудование областного уровня собственности в зависимости как от количественных, так и качественных показателей зданий

Полная инвентаризация областного имущества, вовлечение его в гражданский оборот, по нашему мнению, позволит сформировать баланс областного имущества, что является непременным условием выполнения задачи обеспечения привлечения инвестиций путем предоставления гарантий инвесторам не за счет доходов бюджета, а за счет реальных активов, характеризующихся определенными экономическими показателями - стоимостью и ликвидностью, а также правовым режимом, обеспечивающим адекватный экономическим потребностям порядок их использования.

Приватизация, то есть возмездное отчуждение государственного имущества, осуществляется в Воронежской области в соответствии с Федеральным Законом "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", Законом Воронежской области "Об управлении государственной собственностью Воронежской области" и другими нормативными актами, устанавливающими организационные и правовые основы преобразований собственности Воронежской области посредством приватизации областного имущества.

Программой формирования и управления имуществом Воронежской области определены следующие цели управления процессами преобразования форм собственности посредством приватизации:

1. Привлечение внутренних и внешних инвестиций в экономику области.
 2. Обеспечение поступлений средств в бюджет.
 3. Уменьшение бюджетных расходов на поддержку нерентабельных государственных предприятий.
 4. Создание условий для развития рынка недвижимости, в том числе земельных участков.
 5. Ввод в эксплуатацию незавершенных строительством объектов.
- Критериями оценки достижения поставленных целей являются:
 принятие областной программы приватизации;
 наличие законодательной и нормативной правовой базы;
 увеличение поступлений инвестиций и средств в бюджет и внебюджетные фонды;
 положительная динамика развития приватизированных предприятий.
- Безусловно, приватизация не должна осуществляться в фискальных целях или в

интересах отдельных лиц, разрушать социальные достижения. Она должна быть нацелена на повышение эффективности работы областного имущества, привлечение прямых инвестиций, расширение налогооблагаемой базы, сохранение и создание дополнительных рабочих мест. Переход от идеологии массовой приватизации к механизмам более тонкой настройки повысит оборотоспособность государственного имущества, позволит государству стать полноправным субъектом экономических отношений и оптимизировать структуру принадлежащих ему активов. Ориентируясь на такой подход, ГУГИ разработан проект прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Воронежской области на 2004 год. Целями принятия настоящего плана являются:

- повышение эффективности функционирования приватизируемых предприятий;
- привлечение инвестиций, необходимых для производственного, технологического и социального развития приватизированных предприятий;
- создание условий для развития рынка недвижимости;
- увеличение налогооблагаемой базы для формирования областного бюджета и его пополнение.

С принятием настоящего прогнозного плана ожидается уменьшение бюджетных расходов на управление нерентабельными предприятиями, повышение эффективности управления госсобственностью и обеспечение поступления в областной бюджет от приватизации областного имущества денежных средств в сумме не менее 31,5 млн. руб. Кроме этого, в целях совершенствования процедур преобразования форм и отношений собственности, необходима разработка и принятие: положения о продаже незавершенных строительством объектов; положения о продаже движимого имущества государственных предприятий и учреждений областного уровня собственности.

Процедура приватизации предлагается следующей:

1. Для каждого конкретного объекта разрабатывается план приватизации. Для разработки плана приватизации (продаж) создается специальная комиссия. В утвержденных формах плана приватизации, планах-графиках продаж определяется способ продажи объекта, условия и сроки её проведения.

2. Продажа имущества, находящегося в собственности Воронежской области, осуществляется через Фонд госимущества Воронежской области.

3. Начальная цена продажи объекта приватизации определяется по рыночной стоимости на момент подачи заявки на основании независимой оценки, проводимой в соответствии с федеральным Законом РФ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

4. Продавец вправе с учетом сложившейся конъюнктуры рынка принять решение об изменении начальной цены продаваемого объекта до 10 % без согласования с органом по управлению государственным имуществом Воронежской области. Продавец вправе привлекать к этой работе экспертов, а также специализированные аудиторские, оценочные и иные организации.

5. Способы приватизации имущества, находящегося в областной собственности определены в Федеральном Законе от 21.07.97 г. №123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации"/ст. 16/. При определении способа продажи должны быть учтены отраслевые особенности объектов продаж и их социально-экономическое значение.

6. Порядок продажи имущества, находящегося в собственности Воронежской области определяется в зависимости от выбранного способа приватизации. Так

продажа имущества на аукционе проводится в соответствии с "Положением о продаже на аукционе государственного или муниципального имущества", утвержденным постановлением Правительства РФ от 27.03.98 г. № 356;

продажа находящихся в областной собственности акций предприятий на специализированном аукционе проводится в соответствии с "Положением о продаже на специализированном аукционе находящихся в государственной и муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе

приватизации", утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.05.98 г. №487; продажа имущества на коммерческом конкурсе проводится в соответствии с "Положением о продаже на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями государственного или муниципального имущества", утвержденным постановлением Правительства РФ от 09.11.98 г. № 1311.

Целью государственной политики в сфере земли и иной недвижимости является существенное расширение правовых основ для развития рынка недвижимости, обеспечение условий для эффективного использования земельных участков и иных объектов недвижимости всех форм собственности⁵.

В связи с тем, что в недавнем времени принят Земельный Кодекс Российской Федерации, все функции по управлению и распоряжению земельными ресурсами Воронежской области были переданы в ведение структурного подразделения администрации Воронежской области - Главному управлению госимущества⁶.

В целях определения имущественного потенциала Воронежской области и выполнения работ по разграничению прав собственности на землю ГУГИ в течение 2003 года сформированы и направлены в Министерство имущественных отношений РФ перечни и дела на 848 земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Воронежской области.

Во исполнение Постановления Правительства РФ от 03.04.2002 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у РФ, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности», ГУГИ рассматривало направленные Минимуществом России перечни земельных участков, подлежащие отнесению к различным уровням собственности (собственности РФ, собственности Воронежской области и собственности муниципальных образований на территории нашей области). Из них согласовано включение в соответствующие перечни 2969 земельных участков. Ориентировочная площадь земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Воронежской области, составляет порядка 470 тыс. га.

Несмотря на то, что данное направление (т.е. управление земельными ресурсами) достаточно новое и нормативно-правовая база еще не совсем сформирована, достигнуты определенные результаты по итогам 2003 года - от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в областной собственности, в областной бюджет поступило 3052 тыс. руб. В целом, с учетом поступлений от аренды земель городов и поселков (114059 тыс. руб.), от аренды земель сельхозназначения (3131 тыс. руб.), от продажи иных земельных участков и права аренды (24203 тыс. руб.) предварительные доходы областного бюджета от продажи и использования земли в 2003 году составили 144 445 тыс. руб. Для сравнения - за 2002 год земельные поступления в областной бюджет составили 33282,1 тыс. руб.

Государственная политика по стимулированию эффективного использования земли и иной недвижимости и развития рынка недвижимости предусматривает осуществление следующих мер:

- создание государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости на основе автоматизированных технологий и обеспечение публичности его сведений;
- проведение территориального зонирования земель поселений и иных территорий с целью установления разрешенного использования земель и градостроительных регламентов;
- обеспечение условий для проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, закрепленных за сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами;
- создание экономических условий, стимулирующих объединение земельных долей в земельные участки, находящиеся в собственности или аренде у сельскохозяйственных

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.01 г. № 136-ФЗ.

⁶ Закон Воронежской области от 10.02.04 г. № 1-ОЗ "О структуре администрации Воронежской области".

организаций или крестьянских (фермерских) хозяйств, с последующим гражданским оборотом исключительно земельных участков;

- организация эффективного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов, направленного на сохранение и восстановление природных свойств земель.

Стимулирование инвестиций в развитие недвижимости требует также решения следующих задач:

- упрощения процедур и сокращения сроков получения застройщиками прав на земельные участки для строительства;

- создания условий для формирования земельных участков как объектов недвижимости посредством разработки землеустроительной, градостроительной и иных видов документации;

- развития конкуренции на рынке услуг по формированию и техническому описанию земельных участков и иной недвижимости;

- стимулирования развития ипотечного кредитования с использованием в качестве обеспечения земельных участков и других объектов недвижимости.

Приоритетное значение приобретает реформирование системы платежей за землю и иную недвижимость, которое должно реализовать принцип единства земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости⁷. С этой целью предусматривается осуществление следующих мер:

- разработка правил и проведение кадастровой оценки земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости по принципу наиболее эффективного их использования;

- планомерный переход от земельного налога и налога на имущество к налогу на недвижимость, что создаст постоянный и предсказуемый источник наполнения бюджетов муниципальных образований и позволит обеспечить эффективное использование и развитие недвижимости;

- установление общих принципов расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (и прочно связанные с ними объекты недвижимости в случае единства прав на них), а также правил определения цены земельных участков при их отчуждении, залоге из государственной и муниципальной собственности.

Институциональное обеспечение государственной политики в сфере земли и иной недвижимости предполагает создание правовой "законодательной вертикали" и "исполнительной горизонтали", то есть системы правового государственного и муниципального регулирования рынка недвижимости.

Следует законодательно зафиксировать две различные функции государства и органов местного самоуправления на рынке недвижимости: публично - правовую как организаторов этого рынка и частно - правовую как собственников недвижимости, участников рынка. Участие граждан и их объединений в решении проблем рынка недвижимости осуществляется через процедуры публичных слушаний по вопросам территориального зонирования, посредством саморегулирования деятельности профессиональных участников рынка недвижимости.

Реформирование правоотношений в сфере земли и иной недвижимости включает проведение комплекса мероприятий, представленных в табл. 5.

⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.01 г. № 136-ФЗ.

Таблица 5

Мероприятия по развитию рынка земли и иной недвижимости

№	Мероприятия
1.	Совершенствование государственного регулирования и стратегического планирования развития рынка земли и иной недвижимости.
2.	Исключение функции по распоряжению землей и недвижимым имуществом из полномочий различных ведомств, кроме одного, представляющего государство или муниципальное образование как собственника, и регулирование их деятельности, включая права по принудительному выкупу (изъятию) недвижимости и ограничению прав на нее в публичных интересах, процедуры выкупа при справедливой компенсации правообладателям и общественного контроля за использованием и распоряжением государственной и муниципальной недвижимостью в интересах государства и общества.
3.	Совершенствование системы государственных и муниципальных служб, обеспечивающих административную инфраструктуру рынка недвижимости.
4.	Создание на местном уровне муниципальных служб, выполняющих функции по планированию использования земель и их территориальному зонированию, оценке и налогообложению недвижимости на базе ее рыночной стоимости.
5.	Отделение от государственных и муниципальных функций и развитие рынка услуг по проведению землеустройства, формированию и техническому описанию объектов недвижимости.
6.	Передача части функций по регулированию деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (риэлторов, оценщиков) их объединениям и ассоциациям с целью стимулирования профессионального бизнес - сообщества и повышения надежности и эффективности сделок на рынке недвижимости.

Представляется, что реализация данных мероприятий приведет к наиболее эффективному управлению и регулированию земельных ресурсов не только в Воронежской области, но и в России в целом.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что к первоочередным проблемам совершенствования управления государственным имуществом на уровне региона, требующим немедленного решения можно отнести:

а) упорядочение системы назначения руководителей государственных предприятий, предусматривающей повышение их ответственности за результаты хозяйственной деятельности и заключение с ними контракта по новой форме;

б) увеличение государственного пакета акций АО, приносящих доход в бюджет региона до уровня не ниже блокирующего, продажа неликвидных акций, а также назначение государственными представителями профессиональных управляющих, прошедших соответствующее обучение и имеющих определенный опыт управленческой и хозяйственной работы;

в) проведение полной инвентаризации объектов недвижимости, включая объекты незавершенного строительства, а также утверждение порядка расчета арендной платы объектов недвижимости, в т.ч. памятников истории и культурного значения;

г) разграничение государственной собственности на землю, обеспечивающее права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации на земельные участки, необходимые для реализации ими задач и функций, установленных законодательством Российской Федерации.

Только в результате создания детальных правовых и организационных механизмов реализации Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации и комплексной реализации задач управления и распоряжения государственной собственностью Воронежской области, возможно превращение государства и региона в эффективного собственника.