

Об одобрении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан

Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2000 года N 1095

В целях совершенствования управления государственным имуществом и приватизации в республике Правительство Республики Казахстан постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан.

2. Комитету государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан в установленном законодательством порядке:

1) разработать и внести в Правительство Республики Казахстан проекты Программы повышения эффективности управления государственным имуществом и приватизации на 2001-2002 годы и Плана мероприятий по ее реализации;

2) принять меры по включению проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного имущества" в План законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2000 год, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 февраля 2000 года N 220.

3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан Утембаева Е.А.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

*Премьер-Министр
Республики Казахстан*

О д о б р е н а
постановлением

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н
от 21 июля 2000 года N 1095

П р а в и т е л ь с т в а

Концепция
управления государственным имуществом и приватизации
в Республике Казахстан

Введение

Настоящая Концепция определяет основу государственной политики в области управления государственным имуществом.

Под управлением понимается совокупность отношений, связанных с использованием всех видов государственного имущества в целях:

увеличения доходов республиканского и местных бюджетов за счет неналоговых поступлений от использования государственного имущества;

оптимизации структуры государственной собственности;

вовлечения государственной собственности в процесс совершенствования управления;

использования государственной собственности в качестве инструмента для привлечения инвестиций в экономику;

улучшения финансово-экономических показателей государственных предприятий путем улучшения управления.

Не рассматриваются в настоящей Концепции земля, недра, леса и другие природные ресурсы Республики Казахстан (за исключением земельных участков, связанных с объектами недвижимости), объекты интеллектуальной собственности и права на эти объекты.

Настоящая Концепция состоит из двух разделов.

В первом разделе рассматриваются текущее состояние, цели, задачи, и механизмы реализации задач, направленные непосредственно на повышение эффективности управления государственным имуществом.

Во втором разделе рассмотрены вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества, направленные на создание благоприятной экономической среды и повышение эффективности работы отечественных производителей товаров и услуг.

Раздел I. Управление государственным имуществом

I.1. Цели, задачи и организация системы управления государственным имуществом

Сложившаяся в государстве социально-экономическая ситуация вызывает необходимость определения принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления роли государства в регулировании процессов экономического развития. Это объясняется тем, что существует ряд отраслей экономики, которые в силу своей общественной значимости, объективно нуждаются в государственном регулировании, а в определенных случаях требуют только государственного присутствия.

Государственная политика в области управления государственным имуществом должна строиться исходя из реализации следующих целей:

увеличение доходов республиканского и местных бюджетов, за счет неналоговых поступлений от использования государственного имущества (не рассматривая в качестве таковых доходы от продажи государственного имущества);

оптимизация структуры (состава) государственного имущества, исходя из интересов государственной экономической политики и решения государством стратегических задач по регулированию определенных отраслей и конкретных предприятий;

вовлечение максимального количества государственного имущества в процесс совершенствования управления этим имуществом;

использование государственного имущества в качестве инструмента привлечения инвестиций в экономику (под обеспечение этим имуществом);

повышение финансово-экономических показателей деятельности юридических лиц, использующих государственное имущество на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также юридических лиц с долей участия государства, за счет содействия внутренним преобразованиям и прекращения выполнения несвойственных им функций.

Для реализации указанных целей, республиканским и местным органам исполнительной власти, необходимо решить следующие задачи:

определить в качестве субъекта права собственности по отношению ко всем видам государственного имущества единый Уполномоченный орган *;

* В настоящей Концепции под Уполномоченным органом понимается - государственное республиканское (коммунальное) учреждение, определенное Правительством РК (Акимом административно-территориальной единицы) и являющееся субъектом права собственности в отношении государственного имущества

осуществить полную инвентаризацию всех объектов государственной собственности с составлением соответствующих реестров учета по видам государственного имущества;

оформить в соответствии с действующим законодательством права собственности Уполномоченного органа на государственное имущество, внесенное в реестр его учета;

разработать детальную правовую регламентацию процедур управления государственным имуществом и экономическое обоснование выбранного способа управления;

классифицировать объекты государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;

оптимизировать количество объектов управления и перейти к пообъектному управлению;

сформулировать цели государственного управления по каждому объекту или группе объектов государственной собственности;

обеспечить соблюдение прав государства как акционера (участника) юридических лиц;

обеспечить действенный контроль за эффективностью управления государственным имуществом и его сохранностью органом управления*, осуществляющим непосредственное использование государственного имущества;

*В настоящей Концепции под органом управления понимается - юридические и физические лица, наделенные Правительством Республики Казахстан (Уполномоченным органом) полномочиями по управлению государственным имуществом в пределах, установленных действующими законодательными и нормативными актами Республики Казахстан, а также договором на управление государственным имуществом.

обеспечить поступление дополнительных доходов в республиканский и местные бюджеты за счет эффективного использования государственного имущества.

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

В основу настоящей Концепции положены следующие принципы управления государственным имуществом, которые обеспечивают достижение указанных целей и решение вытекающих из них задач:

Определение цели управления

Применительно к каждому объекту государственной собственности (группе объектов), государством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит этот объект.

Перечень целей государства по управлению различными видами объектов государственной собственности должен определяться соответствующими правовыми актами.

Выбор способа достижения цели и ответственность за ее осуществление

Государство в силу многообразия объектов государственной собственности, их специфики, невозможности оперативной обработки актуальной информации о состоянии каждого объекта государственной собственности в большинстве случаев не может и не должно определять способы достижения цели, то есть детальные, экономически обоснованные планы конкретных мероприятий в отношении объекта государственной собственности. Способ достижения цели определяется в рамках установленной (как правило, конкурсной) процедуры назначения органа управления и утверждается Уполномоченным органом, для национальных компаний - Правительством.

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

Построение системы управления

Важнейшим принципом является использование системы управления как неразрывного единства следующих элементов: обеспечение обязательного порядка определения способа достижения цели, регламентация порядка принятия управленческих решений государственными органами и органами управления, порядок выбора органа управления, мотивации органа управления, контроль за объектами государственной собственности и деятельностью органа управления, предоставление отчетности государственными органами и органами управления, принятие управленческих решений на основании анализа результатов контроля и отчетности, ответственность за результаты управления, постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе органа управления и объектов государственной собственности.

Функционирование системы управления и порядок взаимодействия государственных органов должны быть детально регламентированы соответствующими правовыми актами.

Обеспечение эффективности Управления

Эффективность управления заключается в достижении цели управления (установленного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии всех видов материальных и финансовых ресурсов. Исходя из такого понимания эффективности управления необходимо подходить к выработке условий договоров на управление государственным имуществом *.

*В настоящей Концепции под Управлением государственным имуществом понимается - функция органа управления государственным имуществом, направленная на сохранение, обеспечение эффективного использования и обновление государственного имущества.

Эффективное управление не может быть осуществлено без привлечения профессиональных управленцев (менеджеров), в связи с чем необходимо создать систему аттестации и подготовки таких управляющих, из числа работников государственных органов. Помимо этого целесообразно привлекать к управлению государственным имуществом и негосударственные юридические лица, которые имеют соответствующий опыт работы и репутацию.

Принципы управления, а также подходы к их реализации конкретизируются в настоящей Концепции (применительно к таким объектам государственной собственности, как государственные предприятия и учреждения, акции, находящиеся в государственной собственности, доли Республики Казахстан в уставных капиталах хозяйственных товариществ, недвижимость) в следующей логической последовательности:

а) оценка состояния (количественная характеристика, классификация объектов, распределение полномочий между государственными органами, положение дел и основные выводы);

б) постановка целей и задач управления;

в) предлагаемый механизм управления (алгоритм достижения целей и решения поставленных задач, перечень правовых актов, которые необходимо разработать или изменить для обеспечения эффективной реализации механизма управления);

г) контроль эффективности управления.

1.2. Управление республиканскими и коммунальными государственными предприятиями (Далее - государственные предприятия)

В настоящее время в Республике Казахстан насчитывается 1 983 республиканских государственных предприятий и 3 716 коммунальных государственных предприятий.

1.2.1 Законодательная основа управления государственным предприятием

Деятельность по управлению государственными предприятиями регламентируется нормами Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, от 19 июня 1995 года N 2335 "О государственном предприятии". В соответствии с этим Указом, органами, осуществляющими по отношению к государственным предприятиям функции субъекта права государственной собственности и органами управления, являются министерства, государственные комитеты, ведомства и иные уполномоченные государственные органы. Следует отметить, что осуществление этих функций не включает в себя полномочия по принятию решений о приватизации государственного предприятия либо о предварительных стадиях приватизации. Со дня принятия решения о приватизации государственного предприятия (ее предварительной стадии) функции субъекта права государственной собственности по распоряжению предприятием переходят к государственному органу, уполномоченному на принятие такого решения, т.е. Комитету государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан.

Создание республиканского государственного предприятия происходит на основании решения Правительства Республики Казахстан или Национального Банка

Республики Казахстан, создание коммунального государственного предприятия - по решению главы местной администрации. Учредителем государственного предприятия выступает уполномоченный орган.

При создании государственное предприятие наделяется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления или на праве хозяйственного ведения. Указанное имущество передается ему собственником, то есть государством в лице Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, и находит отражение в бухгалтерском балансе этого предприятия, и всем этим имуществом предприятие отвечает по своим обязательствам перед кредиторами.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 19 июня 1995 года N 2335, "О государственном предприятии" определяет, что: "Органом предприятия как юридического лица является его руководитель, который назначается субъектом права собственности или органом управления и отношения с руководителем могут быть оформлены посредством контракта".

Вместе с тем необходимо отметить, что в процессе управления государственным предприятием и принадлежащим ему имуществом могут быть применены два законодательных акта:

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 19 июня 1995 года N 2335, "О государственном предприятии";

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 23 декабря 1995 года N 2721, "О приватизации".

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 23 декабря 1995 года N 2721, "О приватизации" определяет порядок приватизации государственного предприятия, как единого имущественного комплекса, а имущество предприятия может быть отдельным объектом приватизации лишь в случае ликвидации государственного предприятия. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 19 июня 1995 года N 2335, "О государственном предприятии" определяет порядок продажи имущества государственного предприятия (по сути приватизация) составляющего часть имущественного комплекса самим государственным предприятием по согласованию с уполномоченным органом (таким являются министерства и ведомства).

I.2.2 Текущее состояние дел и имеющиеся недостатки по использованию права хозяйственного ведения государственными предприятиями

Общее положение дел по финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий и состоянию их управления можно увидеть из результатов проверок, проведенных Комитетом финансового контроля Министерства финансов Республики

Казахстан. За I полугодие 1999 года было проверено 76 государственных предприятий. Из этого количества 34,2 % предприятий по итогам деятельности получили прибыль, оставшиеся 65,8 % предприятий являются убыточными. Общая сумма полученной прибыли составила 167 412 200 тенге, из них в доход бюджета перечислено только 65 250 тенге или 0,04 %. Эти данные свидетельствуют о неэффективности финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий, об игнорировании государственными предприятиями обязательств по перечислению государству части своей прибыли, а также о практическом отсутствии контроля со стороны государственных органов.

В качестве еще одного примера можно привести следующую таблицу:

	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год
			(прогноз)	
Количество государственных предприятий	2765	3846	5699	
Сумма доходов полученных государственным бюджетом (тыс. тенге)	328 800	113 730	34 080	55 700

Из приведенной таблицы явно просматривается рост общего количества государственных предприятий и одновременное снижение доходов, получаемых государственным бюджетом. При этом, по результатам проверок Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, большая часть государственных предприятий (из имеющих прибыль) не производит перечисления ее установленной части в государственный бюджет, что достаточно ярко характеризует состояние дел по управлению этими предприятиями.

Так же необходимо обозначить и проблему, связанную с реализацией функций субъекта права собственности в отношении имущества государственного предприятия. Отраслевые министерства и ведомства зачастую подменяют Комитет государственного имущества и приватизации в вопросах приватизации закрепленного за государственным предприятием имущества. Это происходит в результате того, что государственному органу управления даны права согласовывать отчуждение и обременение имущества государственного предприятия, что также является следствием

выборочного применения норм Указов Президента Республики Казахстан " О приватизации " и " О государственном предприятии " или вольного их толкования. Возникает реальная возможность ущемления государственных интересов.

Кроме того, отсутствие системы оценки эффективности работы государственных предприятий и их руководителей и должного контроля со стороны государственного органа Управления, недостаточная правовая основа деятельности первого руководителя, создают реальные возможности для различных финансовых злоупотреблений.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

количество государственных предприятий не соответствует реальным потребностям и возможностям государства по управлению и контролю за их деятельностью;

существующая система управления государственным предприятием неэффективна и требует кардинального реформирования;

деятельность большей части государственных предприятий, как правило не эффективна, что приводит к недополучению доходов в бюджеты республики и областей;

невозможно сделать вывод о том, каким образом государственные предприятия участвуют в решении социальных задач, возложенных на государство;

юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет государственному предприятию широкий круг прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника без согласия последнего.

I.2.3. Цели управления государственными предприятиями

Повышение поступлений в бюджеты всех уровней неналоговыми поступлениями от эффективного использования государственного имущества, закрепленного за государственными предприятиями.

Снижение расходов бюджетов всех уровней на содержание казенных и дотирование государственных предприятий.

I.2.4. Задачи управления государственными предприятиями

Оптимизация количества государственных предприятий, исходя из реальной потребности и возможности государства.

Определение единого Уполномоченного органа, являющегося субъектом права собственности по отношению к государственным предприятиям.

Определить органы управления по отношению к государственным предприятиям.

Повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий.

Создание системы контроля и анализа результатов финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий.

Определение объекта учета в отношении государственных предприятий.

I.2.5. Механизм управления государственными предприятиями

Прежде всего необходимо составить общий перечень республиканских (коммунальных) государственных предприятий с разделением их по признаку оперативного управления и хозяйственного ведения.

Далее, должны быть приняты решения о создании, реорганизации или ликвидации государственных предприятий, четко определены предмет и цели их создания и деятельности и, исходя из этого, перечень необходимого им имущества.

В целях оптимизации количества государственных предприятий организационно-правовая форма "государственное предприятие" должна использоваться только в тех случаях, когда невозможно применение иной организационно-правовой формы. Использование этой организационно-правовой формы предполагается когда:

имущество не подлежит приватизации;

имущество предназначено для обеспечения интересов государства в области национальной безопасности и в областях деятельности стратегически важных для функционирования государства;

имущество предназначено для осуществления деятельности по решению социальных задач государства (исполнения государственных обязательств);

разработка и изготовление стратегически важной или уникальной продукции;

ведение дотируемой деятельности, ведение убыточной хозяйственной деятельности (выполнение социального заказа);

ведение научно-исследовательской деятельности в областях связанных с государственной безопасностью или стратегическими интересами государства;

осуществление другой деятельности связанной с национальной безопасностью или реализацией стратегических интересов государства.

В отношении предприятий, деятельность которых не соответствует вышеперечисленным целям, целесообразно провести реорганизацию в юридические лица других организационно-правовых форм в зависимости от возложенных на них задач, либо провести их ликвидацию.

Далее, разделить государственные предприятия на: созданные для решения социальных задач (исполнения государственных обязательств) и на те, которые должны получать прибыль по результатам своей хозяйственной деятельности. После чего нужно определить цели деятельности каждого предприятия, состав необходимого имущества, а также порядок финансирования и контроля их хозяйственной деятельности.

Должна быть проведена регистрация права собственности на объекты учета государственных предприятий за Уполномоченным органом.

В дальнейшем, Уполномоченным органом организуется контроль за исполнением требований в части:

предоставления органом управления государственными предприятиями предложений по способу достижения целей, стоящих перед их предприятиями;

определения и утверждения текущих и перспективных планов ведения финансово-хозяйственной деятельности, периодичности их предоставления, а так же определения критериев оценки показателей деятельности государственных предприятий;

проведения аттестации первых руководителей государственных предприятий, а также других менеджеров высшего управленческого звена;

разработки и утверждения порядка и правил проведения конкурсов на утверждение первого руководителя государственного предприятия;

разработки и утверждения типового устава государственного предприятия и контракта с первым руководителем с обязательным осуществлением учета их в Уполномоченном органе. Привести существующие уставы и контракты в соответствие с типовыми;

создания единой информационной системы сведений о деятельности и финансово-экономическом состоянии государственных предприятий;

проведения государственными предприятиями обязательных ежегодных аудиторских проверок с оформлением результатов по утвержденной форме;

установления части прибыли, подлежащей ежегодному отчислению в соответствующий бюджет;

внесения данных в Реестр государственного имущества* государственных предприятий на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

*В настоящей Концепции под Реестром государственного имущества понимается систематизированный свод сведений, характеризующих в стоимостном выражении состав, размещение и использование государственного имущества. Включает сведения о государственной регистрации прав собственности на государственное имущество и сделок с ним.

I.3. Управление государственными учреждениями

В настоящее время в Республике Казахстан насчитывается 2 503 государственных учреждений финансируемых из республиканского бюджета и 13 500 государственных учреждений финансируемых из местных бюджетов.

I.3.1 Законодательная основа управления государственными учреждениями

Эта организационно-правовая форма используется при создании некоммерческих организаций, содержащихся исключительно за счет государственного бюджета и для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

Порядок создания государственных учреждений регламентирован Гражданским кодексом Республики Казахстан, а также рядом нормативных актов.

Правом создания государственных учреждений, в соответствии с Гражданским кодексом, наделены Президент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан и главы местных исполнительных органов власти. Государственные учреждения, так же как и казенные государственные предприятия наделяются имуществом на праве оперативного управления.

Право оперативного управления является вещным правом государственного учреждения, получившего имущество от собственника и осуществляющего в пределах установленных законодательными актами права владения, пользования и распоряжения этим имуществом.

В соответствии с действующим законодательством, государственное учреждение отвечает по своим обязательствам только имеющимися в его распоряжении денежными средствами, а в случае их недостаточности, ответственность по его обязательствам несет Правительство Республики Казахстан или соответствующий местный исполнительный орган.

1.3.2 Текущее состояние дел и имеющиеся недостатки по использованию имущества государственными учреждениями

По результатам проверок, проведенных Комитетом финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, в 1999 году выявлены факты нецелевого использования бюджетных средств выделенных на содержание государственных учреждений в сумме 234 425 100 тенге, хищения денежных средств в сумме 16 309 500 тенге (за первое полугодие 1999 года). Также выявлены случаи предоставления государственными учреждениями занимаемых ими объектов недвижимости в аренду, при этом полученные от арендаторов денежные средства в доход бюджета не направляются, а используются на собственные нужды государственных учреждений без соответствующей корректировки сметы на их содержание. Кроме того, нередко случаи когда арендаторы помещений не платят положенную арендную плату.

В ходе проведенной в 1999 году территориальными комитетами госимущества и приватизации инвентаризации площадей, занимаемых государственными учреждениями выявлено 156 тыс. кв. м. излишков площадей, что может являться дополнительным источником получения доходов от сдачи их в аренду.

1.3.3 Цели и задачи управления имуществом, закрепленным за государственными учреждениями

Обеспечение государственных учреждений имуществом, необходимым для реализации поставленных перед ними задач.

Снижение расходов бюджетов всех уровней на содержание государственных учреждений.

Оптимизация количества государственных учреждений, исходя из реальной потребности государства.

Определение перечня государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями в настоящее время.

Определение реально необходимого имущества, для осуществления государственным учреждением своих функций.

Регистрация прав собственности на имущество закрепленное за государственными учреждениями, за Уполномоченным органом.

Создание системы контроля за использованием государственным учреждениями закрепленного за ними имущества.

I.3.4 Механизмы управления имуществом, закрепленным за государственными учреждениями

Основой управления государственным имуществом, закрепленным за государственными учреждениями на праве оперативного управления, является создание системы контроля за его количественным и качественным соответствием функциям, которые исполняет государственное учреждение.

Для этого необходимо проведение следующих мероприятий:

оптимизация количества государственных учреждений путем оценки соответствия реально исполняемых ими функций тем, которые определены в соответствии с действующим законодательством;

определение состава закрепленного за каждым из них государственного имущества необходимого для исполнения возложенных на них задач и изъятие излишнего имущества из оперативного управления;

регистрация прав собственности на имущество государственных учреждений за Уполномоченным органом;

осуществление контроля за целевым использованием имущества государственным учреждениями .

I.4. Управление акциями, долями участия в уставных капиталах акционерных обществ и хозяйственных товариществ

I.4.1. Оценка состояния управления акциями (долями)

В настоящее время Республика Казахстан является участником (акционером) в 242 акционерных обществах, госпакеты акций которых отнесены к республиканской собственности.

В зависимости от степени участия государства в уставных капиталах акционерные общества могут быть классифицированы следующим образом:

Процент акций, находящихся в Государственной собственности	Количество акционерных обществ
---	-----------------------------------

100%	94
От 100% до 67%	83
От 67% до 51%	7
От 51% до 34%	32
От 34% до 5%	25
Менее 5%	1

В зависимости от организационно-правовой формы можно выделить следующие группы организаций, в уставном капитале которых имеется доля государства:

Открытые акционерные общества	213
Закрытые акционерные общества	29

Кроме того, Республика Казахстан является участником в 188 товариществах.

Дивиденды по государственным пакетам акций составили:

в 1997 г. - 802 117 тыс.тг.;

в 1998 г. - 1 195 550 тыс.тг.;

в 1999 г. - 1 039 563 тыс.тг.

Деятельность по управлению акциями (долями участия), являющимися государственной собственностью, регламентирована рядом постановлений Правительства Республики Казахстан, в том числе:

от 1 августа 1997 года N 1207 "О повышении эффективности управления государственной собственностью";

от 12 апреля 1999 года N 405 "О видах государственной собственности на государственные пакеты акций и государственные доли участия в организациях";

от 27 мая 1999 года N 659 "О передаче прав по владению и пользованию государственными пакетами акций и государственными долями в организациях, находящихся в республиканской собственности";

от 1 июня 1999 года N 683 "Об утверждении Программы приватизации и повышения эффективности управления государственным имуществом на 1999-2000 годы";

от 29 июня 1999 года N 882 "Отдельные вопросы осуществления прав владения и пользования государственными пакетами акций и государственными долями участия в хозяйственных товариществах от имени государства".

Государство осуществляет права акционера (участника) в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 июля 1998 года " Об акционерных обществах " и Законом Республики Казахстан от 22 апреля 1998 года " О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью".

В соответствии с вышеназванными постановлениями Правительства Республики Казахстан в настоящее время управление государственными пакетами акций (долями участия), находящимися в республиканской собственности, осуществляется следующим образом:

Правительство Республики Казахстан в рамках разрабатываемых государственных Программ по повышению эффективности управления государственным имуществом и приватизации на среднесрочные периоды определяет перечни подлежащих к продаже государственных пакетов акций (долей участия), а также перечни государственных предприятий, подлежащих преобразованию в акционерные общества;

Правительство Республики Казахстан принимает решение о продаже государственных пакетов акций (долей участия), определяет порядок назначения (избрания) представителей Республики Казахстан в органы управления, наблюдательные органы и ревизионные комиссии акционерных обществ и хозяйственных товариществ, в уставных капиталах которых имеется государственный пакет акций (доля участия).

Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан осуществляет функции распоряжения государственными пакетами акций (долями участия), организует ведение Реестра учета государственного имущества, от имени государства осуществляет права акционера (участника) в акционерных обществах (хозяйственных товариществах) либо передает эти права отраслевым министерствам и другим государственным органам.

Правительством Республики Казахстан определен круг вопросов, принятие управленческих решений по которым, отраслевыми министерствами и другими государственными органами при осуществлении ими прав владения и пользования государственными пакетами акций и государственными долями участия в хозяйственных товариществах требует обязательного письменного согласования с Комитетом государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан.

При формировании органов управления акционерных обществ (Советов директоров) отраслевые министерства и иные государственные органы в обязательном порядке включают в их составы представителей Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан. В свою очередь,

Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, по акционерным обществам, госпакеты акций которых находятся в его ведении, вводит в составы Совета директоров представителей (сотрудников) министерств и иных государственных органов.

Таким образом, представителями Правительства в органах управления акционерных обществ и хозяйственных товариществ назначаются или избираются сотрудники Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, отраслевых министерств и иных государственных органов. Практика участия в органах управления акционерных обществ и хозяйственных товариществ уполномоченных Правительством профессиональных менеджеров в настоящее время отсутствует.

Существующая система назначения представителей Правительства в органы управления акционерных обществ громоздка и требует согласования на различных уровнях. Кроме того, участие государственных служащих в органах управления нескольких акционерных обществ, осуществляющих свою деятельность в различных отраслях экономики, рассредоточенных по всей территории Республики Казахстан, при одновременном исполнении прямых должностных обязанностей оказалось не эффективным. Переход государственных служащих на другую работу вызывает необходимость проведения внеочередных собраний с целью внесения изменений в состав Совета директоров, что требует необходимых согласований по существующему порядку принятия таких решений (за исключением акционерных обществ и хозяйственных товариществ со 100-процентным государственным участием).

На сегодняшний день отсутствует система критериев, которой мог бы руководствоваться представитель Правительства в органах управления хозяйствующих субъектов при принятии управленческих решений и по которым можно было бы дать оценку эффективности его деятельности с точки зрения интересов государства.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что управление государственными пакетами акций, долями участия в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ является недостаточно эффективным и требуют значительного совершенствования по следующим причинам:

существующий порядок назначения государственных служащих представителями Правительства в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ и хозяйственных товариществ не предусматривает действенных механизмов оценки их профессиональных качеств, квалификации и подготовки с учетом специфики конкретного объекта государственной собственности. В рамках данной системы управления невозможно применение таких мер имущественной ответственности за результаты деятельности представителей, которые могли бы существенно снизить риски государства;

поскольку деятельность представителей Республики Казахстан основывается на собственном понимании целей и интересов государства, а в договорах с органами управления юридического лица отсутствует постановка конкретных задач и программы мероприятий по реализации этих задач, то это приводит, с одной стороны, к непоследовательности в деятельности органов управления, искажению их (органов управления) понимания государственных интересов, с другой - приводит к отсутствию оснований для применения мер ответственности за неэффективность управления, отсутствует четкая и единообразная система отбора, подготовки и оценки представителей Правительства в органы управления и ревизионные комиссии акционерных обществ и хозяйственных товариществ, разработки способов достижения цели государства, а также отчетности представителей Республики Казахстан, контроля за ними, обоснованного подхода к определению пределов их полномочий;

отсутствует порядок получения, систематизации и обобщения информации о состоянии дел в акционерных обществах и хозяйственных товариществах, в которых участвует Правительство;

действующий порядок передачи акций, принадлежащих Правительству, во владение и пользование не определяет необходимости подготовки предложений по управлению акционерным обществом, а также порядок отчетности, контроля, оснований для применения мер ответственности;

отсутствует классификация акционерных обществ и хозяйственных товариществ, акционером (участником) которых является Правительство, исходя из размера доли в уставных капиталах этих организаций, обеспечивающей возможность влияния на принятие определенных решений органами управления в этих организациях;

учредительные документы акционерных обществ не соответствуют требованиям достижения целей государства и защиты его интересов;

отсутствует система анализа и мониторинга результатов финансово-хозяйственной деятельности.

Возможно поэтому в республиканском бюджете на 2000 год заложено поступление дивидендов на государственные пакеты акций в сумме 342 000 тыс.тенге, что составляет только 0,12% от общей суммы доходов или 0,17% от суммы неналоговых поступлений.

I.4.2. Цели и задачи управления акциями(долями)

Целями управления акциями (долями) являются:

1. Увеличение неналоговых доходов республиканского бюджета, создающее предпосылки для снижения государством налогов на результаты деятельности;

2. Обеспечение соблюдения интересов государства через представительство в органах управления.

Исходя из указанных целей, необходимо решение следующих задач:

обеспечение выполнения акционерными обществами и хозяйственными товариществами общегосударственных функций (оборона, безопасность, социальные программы, регулирование естественных монополий), а также достижения иных целей, определенных в соответствии с настоящей Концепцией;

стимулирование развития производства, улучшение финансово-экономических показателей акционерных обществ и хозяйственных товариществ, привлечение инвестиций;

оптимизация управленческих затрат (сокращение количества акционерных обществ и хозяйственных товариществ, в уставном капитале которых имеется доля государства, сокращение расходов, связанных с управлением);

осуществление институциональных преобразований в экономике (реструктуризация предприятий, отраслей, создание вертикально интегрированных структур).

I.4.3. Механизм управления акциями (долями)

Наряду с построением взаимоотношений с органом управления необходима реализация системы управления государственным имуществом, заключающейся в непосредственном принятии государственными органами решений о распоряжении акциями и имущественными правами, принятии решений об участии в акционерных обществах и хозяйственных товариществах.

Применительно к каждому случаю участия государства в акционерных обществах и хозяйственных товариществах должна быть определена и зафиксирована цель такого участия, которой руководствуются лица, привлекаемые в качестве органа управления. Способы достижения цели определяются государственными органами в исключительных случаях и только при назначении государственных служащих представителями в указанные организации. Предложения о способе достижения цели представляются органами управления и оцениваются на конкурсной основе.

Утвержденные Уполномоченным органом предложения (программы деятельности органа управления) становятся неотъемлемой частью договора, заключаемого с органом управления и предусматривающего порядок отчетности, требования к отчетности, формы контроля, ответственность органа управления.

Необходимо определить:

пределы полномочий органа управления в зависимости от того, кем он является - министерством (ведомством) или частным юридическим лицом и характер объекта государственной собственности, порядок взаимодействия органа управления и государственных органов при принятии первыми решений, выходящих за пределы полномочий органа управления;

порядок получения информации о деятельности органа управления и состоянии дел в соответствующих акционерных обществах и хозяйственных товариществах, ведения соответствующих баз данных, обработки информации;

обязательные требования к форме и содержанию предложений о способе достижения целей государства (программы деятельности органа управления), отчетов органа управления, критерии оценки результата управления акционерными обществами и хозяйственными товариществами;

порядок взаимодействия государственных органов при принятии управленческих решений о выборе (назначении) органа управления, а также решений, принимаемых по результатам отчетности органа управления, контроля за их деятельностью и оценки иной информации о состоянии дел соответствующих акционерных обществ и хозяйственных товариществ. При обосновании невозможности достижения цели государства или выполнения программы деятельности органа управления могут приниматься решения о прекращении участия Республики Казахстан в деятельности акционерного общества и хозяйственного товарищества, либо о распоряжении акциями (долями) иным образом (в том числе путем передачи акций в уставные капиталы холдингов, создания иных вертикально интегрированных структур), либо об изменении целей или программы деятельности органа управления. В противном случае к органам управления применяются меры воздействия в соответствии с условиями заключенных договоров.

Ключевым элементом системы взаимоотношений с органом управления является принцип приоритета привлечения в качестве доверительных управляющих и управляющих компаний юридических лиц, имеющих в штате аттестованных специалистов, а также опыт соответствующей деятельности, безупречную деловую репутацию и предоставляющих надежное обеспечение выполнения своих обязательств в сфере управления.

Назначение государственных служащих представителями в акционерные общества и хозяйственные товарищества производится при наличии обоснования такого назначения (экономия ресурсов по управлению, в целях безопасности).

Цели и задачи управления акциями (долями), находящимися в государственной собственности, предполагают осуществление следующих мероприятий:

1) классифицировать акционерные общества и хозяйственные товарищества по количественным и качественным показателям. Целью классификации является определение основных групп находящихся в государственной собственности акций, по отношению к которым необходимо применять различные механизмы управления.

Акционерные общества и хозяйственные товарищества классифицируются:

а) в зависимости от степени ликвидности акций, в том числе реализуемых с быстрым значительным поступлением средств в бюджет; продажа которых не принесет значительных поступлений в бюджет; реализация которых в порядке, предусмотренном действующим законодательством, невозможна или экономически нецелесообразна;

б) в зависимости от отраслевой принадлежности организаций;

в) в зависимости от целей, которые преследует государство в деятельности акционерных обществ и хозяйственных товариществ, в том числе имеющих стратегическое значение для обеспечения определенных государственных задач (оборона, безопасность), включенных в социальные программы, реализующих перспективные проекты, являющихся естественными монополиями;

г) в зависимости от возможности влияния на деятельность акционерных обществ и хозяйственных товариществ, обусловленной количеством акций, размером долей (количеством голосов в органах управления организацией);

д) в зависимости от финансового состояния организации, в которой участвует государство, имеющей стабильное финансовое состояние; с риском банкротства (имеется просроченная более 3 месяцев задолженность, имеется задолженность перед соответствующим бюджетом или по заработной плате); в отношении которых возбуждено дело о банкротстве;

е) в зависимости от численности работников и величины основных фондов юридического лица;

2) осуществить определение и реализацию общегосударственных функций при управлении акциями, закрепленными в государственной собственности, в том числе:

координацию работы министерств и ведомств в процессе управления ими государственными пакетами акций и долями хозяйственных товариществ;

установление порядка и проведение аттестации специалистов в области управления акционерными обществами и хозяйственными товариществами;

назначение представителей государства в органы управления акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности, из числа специалистов центральных отраслевых органов исполнительной власти, Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, а также местных органов исполнительной власти Республики Казахстан, на территории которых находятся акционерные общества;

обеспечение представления интересов Правительства в органах управления наиболее крупных акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, как правило, государственными служащими, в том числе Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан;

выдачу Комитетом государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан письменных указаний для голосования представителям государства в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности, по согласованию с отраслевыми министерствами и ведомствами;

установление порядка использования государственных пакетов акций в качестве гарантий от имени Правительства с отнесением этих гарантий на государственный долг, обеспеченный имуществом, а не доходами республиканского бюджета;

консолидацию государственных пакетов акций акционерных обществ, осуществляющих однородную деятельность или деятельность по достижению аналогичных целей;

приобретение акций акционерных обществ для усиления государственного участия в этих обществах, если это необходимо для выполнения общегосударственных задач и если для этого есть необходимые ресурсы;

установление механизма сохранения размера государственного пакета акций (доли участия государства в уставном капитале) при осуществлении дополнительных эмиссий;

принятие мер по пересмотру уставов акционерных обществ и хозяйственных товариществ для обеспечения интересов государства;

3) осуществить процедуры, направленные на увеличение неналоговых доходов применительно к акционерным обществам, функционирующим в высокодоходных отраслях экономики, производящим ликвидную продукцию, имеющим стабильное финансовое положение и не требующим значительных инвестиционных вложений, в том числе:

передачу акций в коммунальную собственность административно-территориальной единицы, на территории которой осуществляет свою основную деятельность акционерное общество, в зачет финансовых обязательств республиканского бюджета перед местным бюджетом при условии представления акимом административно-территориальной единицы программы развития акционерного общества;

покупку акций для увеличения государственных пакетов, последующая продажа которых обеспечит наибольший доход в бюджет;

выпуск и реализацию производных ценных бумаг, обеспеченных акциями;

выпуск производных ценных бумаг, дающих право на приобретение акций через определенный срок, с одновременной передачей указанных акций в доверительное управление покупателю производных ценных бумаг;

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

в отношении товариществ с ограниченной ответственностью - предложения аналогичные предложениям по акционерным обществам, а при невозможности их реализации, выход из состава участников товарищества с получением действительной стоимости доли, определяемой из расчета чистых активов организации;

4) обеспечить привлечение инвестиций в реальный сектор экономики и поддержку отечественных товаропроизводителей, в том числе:

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

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

привлечение эффективного собственника, приобретающего акции в процессе приватизации с условием инвестирования в предприятие;

повышение инвестиционной привлекательности предприятий для отечественных и иностранных инвесторов за счет сокращения доли участия государства в уставном капитале;

приобретение акций государством в результате капитализации просроченной налоговой задолженности организации и последующую продажу или передачу в доверительное управление этих акций;

5) произвести оптимизацию управленческих затрат, в том числе:

сокращение количества находящихся в собственности государства пакетов акций до уровня, позволяющего реализовать регулирующие и контролирующие функции государства. Сокращение может осуществляться не только путем продажи акций, но и путем их консолидации в вертикально интегрированных структурах для оптимизации управления однородными с точки зрения технологии или рынка сбыта компаниями, передачи управления с республиканского на региональный (местный) уровень. Отчуждение акций (долей) производится в тех случаях, когда цель, преследуемая государством при осуществлении деятельности акционерного общества или хозяйственного товарищества, может быть достигнута иным, кроме участия, способом;

внесение в уставный капитал компании, создаваемой по типу "портфельных фондов", мелких пакетов акций, находящихся в собственности государства, решение о продаже которых было принято, но продажа не состоялась, и пакетов акций, находящихся в собственности государства, продажа которых не принесет значительных поступлений в бюджет. Такая компания получит право самостоятельно распоряжаться своими активами, определять порядок и сроки продажи акций, цены на них. Необходима разработка механизма контроля за деятельностью компании (Совет директоров);

продажу мелких неликвидных государственных пакетов акций с последующим их выкупом акционерным обществом по рыночной стоимости;

продажу или безвозмездную передачу мелких неликвидных государственных пакетов акций работникам в случае невозможности реализации этих пакетов на торгах;

б) содействие государственных органов институциональным преобразованиям в экономике. Данные преобразования в экономике должны быть направлены на постепенное вытеснение неэффективных собственников, с использованием механизма

купли-продажи акций и, как одной из возможных форм, на формирование вертикально интегрированных структур.

Большинство крупных промышленных акционерных обществ имеют громоздкую структуру, используемую для производства разных видов продукции. В отношении таких обществ должна осуществляться реструктуризация с выделением имущественного комплекса, необходимого государству для решения общегосударственных задач, с созданием на базе этого имущественного комплекса акционерного общества со 100 % долей участия государства и приватизацией остального имущества с целью развития на его базе нового производства либо должна проводиться диверсификация производства, обеспечивающая повышение эффективности функционирования такого акционерного общества.

Совершенствование нормативной правовой базы регулирующей отношения в области управления акциями (долями), находящимися в государственной собственности должно осуществляться путем разработки и принятия нормативных правовых актов.

I.4.4. Контроль эффективности управления акциями (долями), находящимися в собственности государства

Контроль эффективности управления акциями (долями), находящимися в собственности государства связан с оценкой:

динамики увеличения неналоговых доходов республиканского бюджета от управления акционерными обществами и хозяйственными товариществами, в уставном капитале которых имеется доля Республики Казахстан;

полноты данных в реестрах держателей ценных бумаг;

полноты и достоверности данных о финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ и хозяйственных товариществ, в уставном капитале которых имеется доля Республики Казахстан;

результатов работы (сокращение) с мелкими и неликвидными пакетами акций, находящихся в государственной собственности.

I.5. Управление объектами недвижимости

I.5.1. Оценка состояния управления объектами недвижимости

По состоянию на 1 января 2000 года по республике заключено 6106 договоров аренды объектов государственного нежилого фонда. Из общего количества договоров 875 по объектам республиканской собственности и 5 231 договор по объектам коммунальной собственности, при этом общая площадь переданных в аренду объектов составила 1 317,3 тысяч м², в том числе 292,69 тысяч м² - объекты республиканской собственности и 1 024,57 м² - объекты коммунальной собственности.

Доходы государственного бюджета от предоставления в аренду объектов недвижимости составили:

	1997 год	1998 год	1999 год
Доход от аренды (тыс.тенге)	500 375,7	475 901,3	433 004

Общая площадь государственных нежилых объектов недвижимости, переданных в аренду:

	1997 год	1998 год	1999 год
Общая площадь объектов недвижимости (тыс.м2)	3 110,221	1 820,75	1 317,3
В т.ч. республиканские объекты	-	-	292,69
в т.ч. коммунальные объекты	-	-	1 024,57

Несмотря на то, что, по результатам проверок, проведенных Комитетом финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан в 1999 году, на 170 объектах государственного нежилого фонда, выявлены факты недоперечисления в бюджет арендной платы на общую сумму 81 900 000 тенге, наблюдается устойчивая тенденция повышения доходности недвижимости.

Вместе с тем существующая система управления недвижимостью в Республике Казахстан нуждается в совершенствовании с учетом того, что:

в Реестре государственного имущества отсутствует полная информация о государственной недвижимости, что не позволяет провести четкое разграничение собственности и не дает возможности осуществить контроль реальных денежных потоков, провести достоверный анализ эффективности использования недвижимости, составить прогноз поступления средств в соответствующие бюджета;

отсутствует система рыночной оценки объектов, а также четкое определение прав пользования недвижимостью, что приводит (особенно в условиях инфляции) к постоянному занижению стоимости имущества, недополучению рентных платежей, порождает коррупцию, так как, являясь самым крупным собственником недвижимости, государство сдает имущество в аренду по ставкам значительно ниже рыночных;

полномочия государства как собственника недвижимости осуществляются разными органами государственной власти, деятельность которых часто взаимно не согласована; права государства на принадлежащие ему объекты недвижимости не зарегистрированы в установленном законом порядке, что затрудняет распоряжение ими ;

слабо используется многовариантный и индивидуальный подход к использованию недвижимости;

большое количество объектов незавершенного строительства не вовлечено в оборот и утрачивает инвестиционную привлекательность.

Таким образом, несмотря на устойчивую тенденцию повышения доходов, получаемых от использования недвижимости, эти доходы значительно отстают от сложившихся рыночных показателей, что является основанием для изменения подходов к управлению недвижимым имуществом.

I.5.2. Цели и задачи управления объектами недвижимости

Совершенствование системы управления недвижимостью должно обеспечить достижение следующих целей:

1. Максимально возможное повышение доходности объектов недвижимости;
2. Наиболее эффективное выполнение государством своих социальных функций в процессе использования недвижимости;
3. Стимулирование за счет недвижимости развития реального сектора экономики, обеспечение максимально простого и удобного доступа предпринимателей к объектам недвижимости;
4. Исключение возможности для коррупции в процессе управления недвижимостью ;
5. Вовлечение в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства.

Для достижения указанных целей необходимо решение следующих задач:

а) обеспечить сбор и включение в Реестр учета государственного имущества исчерпывающую информацию об объектах государственной недвижимости и незавершенного строительства, содержащую количественные, стоимостные, технические и правовые характеристики;

б) четко разграничить и скоординировать полномочия всех государственных органов, участвующих в процессе управления недвижимостью;

в) сформировать объекты управления, исключив возможность распоряжения одной частью объекта без другой в случаях, когда они составляют единое целое, как например , земельные участки и расположенные на них здания и сооружения;

г) установить, что коммерческим организациям земельные участки должны предоставляться в собственность или на условиях аренды, в то время как, организациям, финансируемым из бюджета, и гражданам для использования в некоммерческих целях - на праве постоянного (бессрочного) пользования;

д) обеспечить безусловное применение механизма рыночной оценки при использовании и продаже недвижимости. Ставки взимаемой арендной платы и цена продажи государственной недвижимости должна соответствовать ставкам и ценам, сложившимся на рынке;

е) создать необходимую правовую базу, позволяющую использовать различные способы распоряжения недвижимостью (залог, доверительное управление, внесение прав пользования в уставный капитал);

ж) создать условия для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики путем максимального вовлечения недвижимости в гражданский оборот, в том числе путем предоставления на максимально льготных условиях инвесторам объектов незавершенного строительства;

з) урегулировать вопросы приобретения государством объектов недвижимости, в том числе определив цели, для достижения которых осуществляется приобретение указанных объектов;

и) установить единый порядок принятия решения об использовании недвижимости и жесткий контроль за использованием недвижимости, закрепленной на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а также сдаваемого в аренду;

к) определить правовые возможности изъятия имущества у государственных предприятий и учреждений (например, в случае неправомерного распоряжения недвижимостью). Выявить и изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество государственных предприятий и учреждений;

л) использовать для эффективного управления недвижимостью механизм возмещения расходов на управление недвижимостью (в том числе на инвентаризацию и оценку), аналогичный гражданско-правовому, поскольку государство при использовании своей недвижимости участвует в гражданском обороте наравне с другими его участниками. Определить норматив отчисления средств органам по управлению недвижимостью с последующим зачетом их в счет финансирования из бюджета;

м) обеспечить профессиональную подготовку государственных служащих, осуществляющих управление недвижимостью.

I.5.3. Механизм управления объектами недвижимости

Достижение целей управления объектами недвижимости возможно при сосредоточении функций распоряжения этими объектами в одном ведомстве.

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

Первым шагом должна стать сплошная инвентаризация объектов недвижимости, результатом которой станет получение информации, позволяющей оперативно провести рыночную оценку объектов недвижимости на основе учета их основных

характеристик и использования методов статистической обработки информации о рыночных стоимостных характеристиках реальных объектов недвижимости.

На основании данных Реестра учета государственного имущества государство должно регистрировать свои права на проинвентаризированные и оцененные объекты недвижимости.

Следующим шагом должна стать выработка единых правил и процедур принятия решения по распоряжению объектами недвижимости. Они должны основываться на следующих принципах:

- безусловный приоритет возмездного вида пользования с определением исключительных случаев предоставления недвижимости на безвозмездной основе, сокращение льгот при использовании объектов недвижимости;

- использование высокодоходной недвижимости в коммерческих целях;

- запрет на предоставление объектов недвижимости в аренду по ставкам ниже уровня рыночных цен, сложившихся в регионе;

- прозрачность действий по предоставлению в пользование объектов недвижимого имущества с обязательной публикацией списка объектов для всех заинтересованных лиц. При наличии двух и более заявителей необходимо предоставлять в пользование объекты путем проведения торгов;

- упрощение процедуры оформления прав пользования объектами недвижимого имущества и сокращение ее сроков. Арендаторам, вносящим арендную плату за пользование объектом по рыночной стоимости и выполняющим все условия договора, заключенного в установленном порядке, может разрешаться субаренда с соблюдением уведомительного порядка;

- продажа объектов незавершенного строительства на инвестиционных условиях исходя из их рыночной стоимости. Объекты, не имеющие рыночной стоимости, могут предоставляться инвесторам в безвозмездное пользование под соответствующие государственным интересам инвестиционные проекты.

Изложенные принципы должны быть реализованы в нормативных актах, разработанных в соответствии с положениями настоящей Концепции.

I.5.4. Контроль эффективности управления объектами недвижимости

Контроль за достижением целей управления может осуществляться по следующим направлениям:

- увеличение доходов бюджетов от использования государственного имущества;

- своевременная разработка и принятие соответствующей нормативной правовой базы;

- сближение ставок за аренду государственного имущества и рыночных ставок арендной платы;

- обеспечение полноты информации об объектах недвижимого имущества в Реестре учета государственного имущества.

Отдельно следует сказать о государственном имуществе находящемся за рубежом. Практически все оно представляет собой объекты недвижимости и поэтому цели и задачи в отношении этого имущества практически полностью идентичны целям и задачам в отношении объектов недвижимости. Вместе с тем, при определении механизмов управления этим имуществом необходимо учитывать и внешнеэкономические факторы.

Раздел II. Приватизация государственного имущества

II.1. Цели, задачи и принципы государственной политики приватизации

В ходе выполнения Национальной программы разгосударствления и приватизации с 1991 года по настоящее время преобразование государственной собственности прошло эволюционный путь от акционирования предприятий до приватизации отдельных отраслей экономики. Подводя небольшой промежуточный итог выполнения Национальной программы разгосударствления и приватизации можно сделать вывод, что в основном поставленная ею задача решена, однако ряд намеченных целей не был достигнут:

не сформирован широкий слой частных собственников как эффективно хозяйствующих субъектов;

привлеченных в процессе приватизации инвестиций явно недостаточно для производственного, технологического и социального развития большинства предприятий;

структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективности работы предприятий, как результат в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках.

Для устранения перечисленных негативных тенденций необходимо изменить приоритеты государственной политики в области приватизации, разработать и реализовать новые подходы к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом.

Целью государственной политики в области приватизации в соответствии с настоящей Концепцией является повышение эффективности функционирования всего народнохозяйственного комплекса в целом.

Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

создание благоприятной среды для деятельности хозяйствующих субъектов;

вовлечение в гражданский оборот максимального количества объектов государственной собственности;

привлечение инвестиций в экономику (реальный сектор) путем приватизации (продажи) государственного имущества инвесторам, готовым взять на себя и исполнять обязательства по реализации инвестиционных и/или социальных программ;

создание широкого слоя эффективных собственников, ориентированных на долгосрочное развитие предприятий, насыщение рынка отечественной продукцией и ее продвижение на мировой рынок, расширение производства и создание новых рабочих мест;

обеспечение контроля за выполнением обязательств собственниками приватизируемого имущества;

существенное повышение качества менеджмента и эффективности управления за счет усиления ответственности собственников приватизированных предприятий и заинтересованности руководства и персонала предприятий в результатах их производственной деятельности;

усиление социальной направленности процесса приватизации государственного имущества.

Настоящая Концепция основывается на следующих основных принципах:

а) Целесообразность нахождения того или иного объекта государственного имущества в собственности государства. Решение о целесообразности приватизации объекта государственного имущества и ее формы обосновывается Уполномоченным органом по управлению государственным имуществом совместно с заинтересованными центральными и местными исполнительными органами на основании предложений органа управления, оценщиков, аудиторов, финансовых и юридических консультантов с позиций повышения эффективности его использования. Окончательное решение о приватизации каждого предприятия, производящего продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для экономики государства, принимает Правительство Республики Казахстан (перечень таких стратегических предприятий должен быть утвержден Правительством Республики Казахстан);

б) Порядок применения нормативной правовой базы, режим и методы регулирования процессов приватизации должны быть едины на всей территории Республики Казахстан.

II.2. Основные меры по реализации государственной политики приватизации

Основными мерами, призванными обеспечить достижение цели государственной политики в области приватизации, должны стать:

1) Дифференцированный подход к приватизации государственного имущества в зависимости от стратегических интересов государства.

Высоколиквидные предприятия приватизируются, с учетом необходимости соблюдения баланса между размером инвестиций, направляемых на развитие предприятия и размером средств, поступающих в государственный бюджет от продажи предприятия, с учетом их реальной ценовой оценки, максимально приближенной к мировому уровню.

Приватизация низколиквидных предприятий может осуществляться по минимальной цене собственникам, подтвердившим свою готовность и умение

осуществлять реальные инвестиции и в полном объеме выполнять инвестиционные и социальные обязательства перед предприятием и государством.

2) Расширение инструментария приватизации:

- а) производные ценные бумаги, обеспеченные государственным имуществом;
- б) купля-продажа ценных бумаг на биржевом и внебиржевом рынках;
- в) адресная продажа;
- г) продажа в рассрочку под гарантии (банки и т.п.).

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

4) Ориентация на интересы потенциальных инвесторов при безусловном соответствии этих интересов интересам государства.

5) Обязательный учет мирового опыта приватизации, в том числе по предпродажной подготовке предприятий с привлечением финансового консультанта, аудитора, оценщика, юридического консультанта, консультанта по менеджменту.

6) Сочетание долгосрочных и краткосрочных интересов государства при приватизации.

Приватизация должна рассматриваться как структурный элемент единой государственной политики по управлению государственным имуществом, направленной на получение в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе отдачи от приватизации в форме расширения налогооблагаемой базы, создания дополнительных рабочих мест, наполнения отечественного рынка товарами и услугами отечественных производителей, повышения эффективности функционирования всего народнохозяйственного комплекса.

7) Усиление социальной направленности приватизации.

Способы, методы и инструментарий приватизации должны обеспечивать равные права и возможности для всех слоев общества. При принятии решений о приватизации государственного имущества необходимо учитывать социальные последствия приватизации, включая вопросы социального развития приватизируемых предприятий и территорий, охраны окружающей среды и здоровья граждан. Необходимо шире практиковать приватизацию государственного имущества путем проведения коммерческих конкурсов с социальными условиями.

II.3. Методы реализации государственной политики в области приватизации

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

В отношении республиканских государственных предприятий и учреждений необходимо:

1. Определение оптимального количества государственных предприятий и государственных учреждений.

2. Разработка и утверждение методики разделения денежных средств между бюджетом и государственным предприятием в случае приватизации только части имущественного комплекса государственного предприятия.

3. Определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления с учетом требований антимонопольного законодательства.

4. Приватизация объектов незавершенного строительства, а также другого государственного имущества, не используемого для государственных нужд, преимущественно в целях создания новых производств.

В отношении государственных пакетов акций, необходимо:

1. Проводить приватизацию высоко ликвидных государственных пакетов акций с ориентацией на значительные поступления средств в бюджет, привлекая в обязательном порядке финансовых консультантов, вознаграждение которых должно зависеть от величины полученных при приватизации средств.

2. Приватизацию низко ликвидных государственных пакетов акций осуществлять путем их продажи по минимальной цене при условии принятия новым собственником инвестиционных и (или) социальных обязательств (сохранение или дополнительное создание рабочих мест, решение экологических задач и т.д.).

3. Размеры государственных пакетов акций, способы и сроки их приватизации определять с учетом данных маркетинговых исследований по выявлению потенциального спроса на акции и с ориентацией на интересы потенциальных инвесторов при безусловном их не противоречии интересам государства.

4. При приватизации государственных пакетов акций способами, предусматривающими инвестиционные вложения, ориентироваться прежде всего на отрасли, дающие быструю отдачу. Планируемые к реализации инвестиционные программы должны быть сжаты во времени до технологически приемлемого уровня.

5. Осуществлять выпуски ценных бумаг, размещаемых как на отечественном, так и на международном фондовом рынке и обеспечивающим их владельцам отсроченное право на приобретение акций, находящихся в государственной собственности.

6. Внесение мелких государственных пакетов акций в уставные капиталы других юридических лиц, по рыночной стоимости.

7. Увеличение небольших мелких государственных пакетов акций до уровня не ниже блокирующего за счет внесения по рыночной стоимости государственного имущества в уставный капитал общества или приобретения в собственность государства акций этого общества на вторичном рынке.

В отношении объектов государственной недвижимости необходимо:

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

2. Обеспечить организационные условия для приватизации объектов недвижимости, включая предприятия, вместе с земельными участками, а также возможность внесения земельных участков в уставный капитал акционерных обществ и хозяйственных товариществ при приватизации. Результатом этого должно стать повышение курсовой стоимости акций предприятий и, как следствие, возможность привлечения инвестиций в целях перспективного развития предприятий.

3. Провести там, где это целесообразно, приватизацию излишнего недвижимого имущества республиканских государственных предприятий и учреждений.

4. Привлекать инвесторов к участию в деятельности по сохранению памятников истории и культуры, осуществляя при этом контроль со стороны государства за сохранностью, реставрацией и реконструкцией при использовании указанных объектов

5. Осуществлять, когда это целесообразно, передачу объектов недвижимости, находящихся в республиканской собственности, в коммунальную собственность за счет бюджетного финансирования и погашения задолженности республиканского бюджета перед местным бюджетом.

II.4. Государственный контроль за ходом проведения приватизации и постприватизационным развитием предприятий

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

Предусматриваются следующие этапы государственного контроля:

- а) подготовка государственного имущества к приватизации;
- б) непосредственная реализация приватизационных процедур;
- в) выполнение новым собственником взятых обязательств.

Контроль на этапе подготовки должен включать в себя:

контроль конкурсной процедуры выбора финансовых консультантов и оценщиков государственного имущества;

поэтапный контроль за действиями финансовых консультантов и оценщиков при выполнении ими процедур, связанных с приватизацией государственного имущества;

контроль за обоснованностью выбора параметров, определяющих решения о приватизации государственного имущества (размер приватизируемых пакетов акций, способ и сроки приватизации, цена), контроль за обязательным учетом потенциального спроса на приватизируемое имущество.

Контроль на этапе непосредственной реализации приватизационных процедур должен включать в себя:

анализ претендентов на право участия в инвестиционном тендере и коммерческом конкурсе (деловая репутация, продолжительность деятельности, сведения об источниках средств);

анализ бизнес-планов по выполнению инвестиционных и социальных обязательств (возможность реализации принимаемых обязательств в установленные сроки, достаточность собственных средств для их реализации, обеспеченность необходимыми ресурсами).

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

разработку системы показателей постприватизационного развития предприятий с учетом отраслевых особенностей, специфики производимой продукции и других факторов;

контроль за обязательным соблюдением системы показателей постприватизационного развития предприятий.

Постприватизационный контроль государства должен сопровождаться постприватизационной поддержкой предприятий.

Такая поддержка должна включать в себя:

инвестиционный консалтинг;

финансовый консалтинг;

юридический консалтинг;

управленческий консалтинг;

кадровый консалтинг;

организационную поддержку;

протекционистскую поддержку на внутреннем и внешнем рынках.

II.5. Информационное обеспечение приватизации государственного имущества

Ключевыми задачами информационного обеспечения приватизации являются повышение уровня полноты и достоверности информации о приватизируемом государственном имуществе в целях достижения прозрачности происходящих процессов, а также создания условий для контроля государства и принятия эффективных решений в отношении государственной собственности.

Для решения указанных задач необходимо:

продолжить работу по созданию Реестра учета государственного имущества с систематизированными данными обо всех элементах государственной собственности (государственные пакеты акций, государственные предприятия и учреждения, объекты недвижимости) для контроля за состоянием этого имущества и оптимизации принятия

решений по его использованию с учетом государственных интересов. При создании и ведении указанного Реестра учета государственного имущества необходимо предусмотреть разработку единой системы показателей учета, контроля и анализа государственного имущества, разработку правил и процедур обновления данных, системы разграничения доступа к информации различных категорий ее потребителей, реализацию мер ответственности за предоставление недостоверной информации и др.;

завершить формирование системы информационного обеспечения Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, обеспечивающей получение, учет, хранение, обработку и выдачу данных об операциях с объектами государственной собственности, а также информации, необходимой для проведения предпродажной подготовки приватизируемых предприятий, оценки их стоимости.

Заключение

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

Последовательная, планомерная и системная реализация Концепции является предпосылкой качественного улучшения инвестиционного климата в стране и осуществления важнейших функций государства развивающей и стимулирующей - в отношении национальной экономики.

Полная инвентаризация государственного имущества в стране и за рубежом, вовлечение его в гражданский оборот позволяет сформировать баланс имущества Республики Казахстан, что является непременным условием выполнения задачи 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. Инвентаризация и классификация государственного имущества, осуществление мероприятий по повышению его ликвидности позволят эффективно использовать указанное имущество в качестве обеспечения при привлечении инвестиционных ресурсов.

Переход от массовой приватизации к использованию индивидуального подхода при принятии решений о приватизации государственного имущества повысит его оборотоспособность, позволит государству стать полноправным субъектом экономических отношений и оптимизировать структуру принадлежащих ему активов.

Увеличение доходов (рентных платежей и иных неналоговых поступлений) от более эффективного использования государственного имущества и оптимизация расходов на управление им в интересах осуществления развивающей функции государства дадут возможность проведения политики снижения налогов на деятельность предприятий и должны быть увязаны с расходами бюджета таким образом, чтобы значительная часть полученных доходов от использования имущества реинвестировалась вновь в национальную экономику, прежде всего в ее реальный сектор, а оставшаяся часть направлялась на поддержание и развитие государственного имущества.

Необходимо отдельно рассмотреть вопрос банкротства предприятий в рамках системы управления государственным имуществом. На этапе осуществления процедур банкротства ориентация на фискальную составляющую этих процедур, то есть на скорейшее взыскание задолженности, не дает реальных результатов. Это является основной отличительной особенностью банкротства предприятий в Республике Казахстан. В то же время грамотное применение процедур банкротства позволяет осуществлять структурные изменения обанкротившегося предприятия, что приводит в будущем к стабильному поступлению налогов, нормальной работе производства, увеличению числа рабочих мест и привлечению инвестиций.

Именно при процедурах банкротства предприятий происходит высвобождение объектов социальной сферы, вовлечение в оборот объектов недвижимости с одновременным сохранением работающих комплексов, производящих продукцию, имеющую реальный спрос. Исходя из этого банкротство в первую очередь должно осуществляться в целях санации производства, создания новых структурных элементов производства.

Кроме того, банкротство - один из способов перераспределения собственности от неэффективных собственников к эффективным. Вопрос о банкротстве - это вопрос в большей степени инвестиционно-имущественный, чем фискальный. Процедуры банкротства позволяют создавать на базе ликвидного имущества банкрота новые эффективно работающие предприятия, возможно, с долей участия государства.

Исходя из изложенного, участие государства как кредитора в процедурах банкротства должно быть направлено на осуществление реструктуризации предприятий, привлечение эффективных собственников, достижение долгосрочных целей повышения эффективности предприятий в ущерб фискальным краткосрочным интересам.

Это возможно осуществить путем капитализации долга государству, конвертации его в акции обществ и реализации их для решения обозначенных задач.

Создавая детальные правовые и организационные механизмы реализации Концепции, необходимо ориентироваться на перспективные стратегические

экономические интересы Казахстана, которым должны служить результаты процесса превращения государства в эффективного собственника.

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан