

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №3, Том 10 / 2018, No 3, Vol 10 <https://esj.today/issue-3-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/60ECVN318.pdf>

Статья поступила в редакцию 29.05.2018; опубликована 19.07.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Рой Н.А., Шпак А.С., Мишина Е.С. Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Евразийской науки, 2018 №3, <https://esj.today/PDF/60ECVN318.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Roy N.A., Shpak A.S., Mishina E.S. (2018). Current trends in the system of state property management in the Russian Federation: problems and ways to solve them. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 3(10). Available at: <https://esj.today/PDF/60ECVN318.pdf> (in Russian)

УДК 338.1

Рой Никита Аркадьевич

ФГАОУ ВП «Дальневосточный федеральный университет», Владивосток, Россия
Студент по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»
E-mail: roy.nikita.97@mail.ru

Шпак Александр Сергеевич

ФГАОУ ВП «Дальневосточный федеральный университет», Владивосток, Россия
Доцент кафедры «Государственного и муниципального управления»
Кандидат технических наук
E-mail: shpakas@mail.ru

Мишина Елизавета Сергеевна

ФГАОУ ВП «Дальневосточный федеральный университет», Владивосток, Россия
Студент по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»
E-mail: lisska_1997@mail.ru

Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения

Аннотация. Авторами обозначена актуальность вопроса управления государственной собственностью. Рассмотрено определение понятий «государственная собственность» и «управление государственной собственностью». Обозначена сущность субъекта и объекта управления, а также их основные черты. Рассмотрены субъекты управления федеральной и региональной собственностью в лице органов государственной власти, а также представлены их основные функции и полномочия. Обозначена важность разграничения полномочий между ними.

Особое внимание уделено федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества», который позволил сделать процесс приватизации более строгим и соответствующий современным реалиям за счет новой методологии осуществления данного процесса. Внимание авторов также уделено рассмотрению необходимости разработки законопроекта об управлении государственной собственностью и его дальнейшего утверждения. В связи с этим, рассмотрена опыт применения подобных законов в Украине и Казахстане. На основе этого обоснована целесообразность и необходимость принятия такого акта в Российской Федерации.

Обозначена проблема большого количества управляющих субъектов, ведущая к разрозненности действий и большому количеству согласований между ними. Проведен анализ целей и задач в исследуемой системе управления, который позволил убедиться в их несоответствии друг другу. Исследование вопроса реализации планов приватизации государственной собственности показало несоответствии результатов прогнозными планам.

Предложенные общие принципы для системы управления государственной собственностью, позволили определить восемь проблем и для каждой проблемы сформулировать перспективные направления их решения в современной системе управления существующими формами собственности.

Ключевые слова: государственная собственность; система управления; субъект и объект управления; органы государственной власти; государственное имущество; зарубежный опыт; принципы функционирования; перспективные направления совершенствования

В течение последних двух десятков лет в Российской Федерации идет процесс коренного изменения в системе управления государственной собственностью (далее – ГС). Изменения связаны с адаптацией административных методов управления экономикой к рыночным принципам, которые основываются на равенстве всех форм собственности. Конституцией Российской Федерации признаются равными все существующие формы собственности, приводится их примерный перечень¹.

Несмотря на тысячелетнюю эпоху развития экономической науки, система управления государственной собственностью остается одним из самых актуальных и не проработанных вопросов. Сегодня ему уделяется все большее внимание в связи с тем, что государственная собственность составляет национальное богатство и является одним из источников доходной части бюджета.

Немаловажное значение представляет и то, что данный вопрос можно отнести к числу устанавливающих пути эволюции общества. Исторический опыт представляет возможным убедиться в следующем: тот, кто на данный момент имеет главенствующее положение в решении этого вопроса во многом определяет направление развития. Так, плановая экономика СССР подразумевала наличие, в основном, только государственной собственности, что в свою очередь, определяло лидера в расстановке акцентов. Позже, произошедший процесс приватизации, разрушил государственный сектор в экономике. Сегодня в России количество объектов частной собственности больше, чем государственных. Однако, несмотря на то, что современная рыночная экономика строится на доминировании частного сектора, государственная собственность по сей день остается базовым элементом национальной экономики нашей страны.

Понятие «государственная собственность» закреплено в ст. 214 ГК РФ: «государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации)»². Из данного положения следует, что в РФ закреплено два вида государственной собственности: федеральная и региональная.

¹ Конституция Российской Федерации [Принята Всеобщим голосованием 12.12.1993]: [с поправками]. – М: ИНФРА-М, 2017. – 112 с.

² Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142.

Само управление государственной собственностью, как и любое другое, подразумевает целенаправленное воздействие субъекта на объект. Однако исследуемый тип управления имеет специфические особенности.

Во-первых, управление ГС направлено на обеспечение должного уровня защиты и развития страны, к тому же, политика, проводимая в отношении нее, выражает интересы всего населения страны. Во-вторых, под субъектом понимается государство (РФ и субъекты РФ) в лице большого количества государственных органов и их структур. В свою очередь, государство одновременно является не только собственником, но и осуществляет правовое регулирование данного вопроса. И наконец, объектом управления ГС является государственное имущество. Важно отметить, что только для ГС свойственны определенные инструменты преобразования формы собственности (например, национализация и приватизация). Однако, существует исчерпывающий перечень объектов, правом собственности на которые обладает исключительно государство (ресурсы континентального шельфа, недра, объекты ядерной энергетики др.). При этом круг объектов права государственной собственности не ограничен [1].

Таким образом, «управление государственной собственностью в широком смысле слова охватывает деятельность многих структур и включает в себя ряд элементов прямого и косвенного воздействия субъектов управления на объекты управления: определение целей, правовое регулирование, управленческие решения, распорядительные действия, иерархические команды в системах управления, контроль» [2].

Сегодня вопрос управления государственной собственностью достаточно актуален как в практическом, так и в теоретическом плане. Многие отечественные ученые рассматривают данную систему с различных сторон в поисках острых проблем и возможных путей их решения.

Наиболее значимой среди всех видится проблема массивной законодательной базы, среди которой Федеральные законы, Постановления Правительства, Указы Президента, нормативно-правовые акты отраслевых федеральных ведомств, законы субъектов РФ и его исполнительных органов.

Сложность обусловлена двумя факторами. Во-первых, рассмотрение какого-либо вопроса в данной сфере требует анализа большого количества правовых актов. Во-вторых, за утверждением одного правового акта следует строгая необходимость внесения изменений в другие НПА. Это ведет к увеличению нагрузки правовых (юридических) структурных подразделений органов, занимающихся управлением ГС.

Отечественные исследователи неоднократно предлагали введение единого ФЗ, закрепляющего механизм и принципы управления государственной собственностью, как действенный способ решения настоящей проблемы.

Так, Т.В. Игнатова и Т.В. Мартыненко в своей работе подтверждают вышесказанное и указывают на необходимость разработки такого акта. «Почти во всех субъектах федерации приняты законы, регулирующие отношения, возникающие в процессе управления и распоряжения объектами государственной собственности» [3]. В то время как на федеральном уровне такого правового акта не существует.

Наглядным примером является Закон Украины от 21.09.2006 №185-V «Об управлении объектами государственной собственности»³. Такой законодательный акт закрепляет сущность управления; определяет объекты, субъекты и их полномочия; устанавливает основные

³ Закон Украины от 21.09.2006 №185-V «Об управлении объектами государственной собственности» [Электронный ресурс] // Электрон. дан. – Режим доступа: http://kodeksy.com.ua/ka/ob_upravlenii_obektami_gosudarstvennoj_sobstvennosti.htm.

положения процедур, связанных с ведением реестра, определением стоимости объектов собственности; утверждает круг ответственных субъектов, осуществляющих контроль за выполнением функций по управлению объектами государственной собственности и использованием государственного имущества и многое другое. Важно отметить, что такое точечное регулирование положительно сказывается на эффективности управления ГС и количестве правонарушений в данной сфере.

Интересным с исследовательской точки зрения является Закон Республики Казахстан от 04.10.2003 №490-2 «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение»⁴. Показательным является то, что законодатель уделяет столь значительное внимание регулированию общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственного мониторинга собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение.

Возможно, отечественному законодателю также стоит уделять большое внимание отдельным процессам и сторонам в целом вопроса управления ГС. Зачастую именно отсутствие правового регулирования не позволяет эффективно функционировать и совершенствоваться системе управления ГС.

Другой немаловажной проблемой является значительное число управляющих субъектов в данной системе: Минэкономразвития РФ, Минфин РФ, Росимущество, отраслевые и функциональные органы исполнительной власти, государственные корпорации и другие. Это создает необходимость в многочисленных согласованиях между субъектами, и в некоторой степени оказывает негативное воздействие на основные принципы управления, суть которых заключается в простоте и быстроте принимаемых решений.

Наличие данной проблемы подтверждает анализ поставленных и реализованных задач в системе управления ГС. Он позволяет убедиться в наличии определенных противоречий в действиях госструктур.

Во-первых, субъект управления в лице Минэкономразвития ставит перед собой задачу в увеличении объема доходов в бюджет от использования объектов ГС. В противоположность этому, отмечается стабильное уменьшение числа объектов ГС. Очевидно, что увеличение нормы поступлений нельзя достигнуть за счет снижения количества источников таких доходов.

Во-вторых, увеличивающаяся сложность системы управления ГС ускоряет и так давно начавшийся процесс бюрократизации системы управления в целом. «В программных документах по управлению государственной собственностью намечается каждый объект государственной собственности описать по нескольким показателям, составить план-графики, сводные ведомости, т. е. фактически регламентировать каждый шаг» [3].

Очевидно, что для грамотного управления ГС необходимо четкое разграничение полномочий между субъектами управления. Несмотря на это, деятельность субъектов предполагает достижение единой цели – использование ГС с максимальной эффективностью.

Интересным опытом по решению подобных проблем является практика Правительства РФ по организации проектной деятельности. Данный подход позволяет взаимоувязывать по целям, задачам, срокам и финансированию стратегические направления деятельности между большим количеством субъектов управления. Механизм такой деятельности закрепляет

⁴ Закон Республики Казахстан от 04.10.2003 №490-2 «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» // Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02907&all=04002>.

Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁵.

Особняком стоит проблема процесса приватизации, начавшегося в 90-ые годы. Она заключается в несоответствии темпов механизма передачи государственного имущества в частные руки с прогнозными планами. Что отрицательно сказывается на доходной части бюджета.

Динамика поступления средств от приватизации государственного и муниципального имущества представлена на рисунке 1. Как видно из представленных данных, начиная с 2011 года идет устойчивая тенденция к снижению поступления средств от приватизации имущества.

Всего за 1992-2015 годы от приватизации получено 1474,3 млрд рублей (в масштабе цен, действующем с 01.01.1998 г.). Российская Федерация по состоянию на 01.01.2016 г. являлась собственником имущества 1247 федеральных государственных унитарных предприятий, акционером 1704 акционерных обществ⁶.

Итоги приватизации федерального имущества по прогнозному плану (программе) на 2014-2016 годы представлено на рисунке 2.

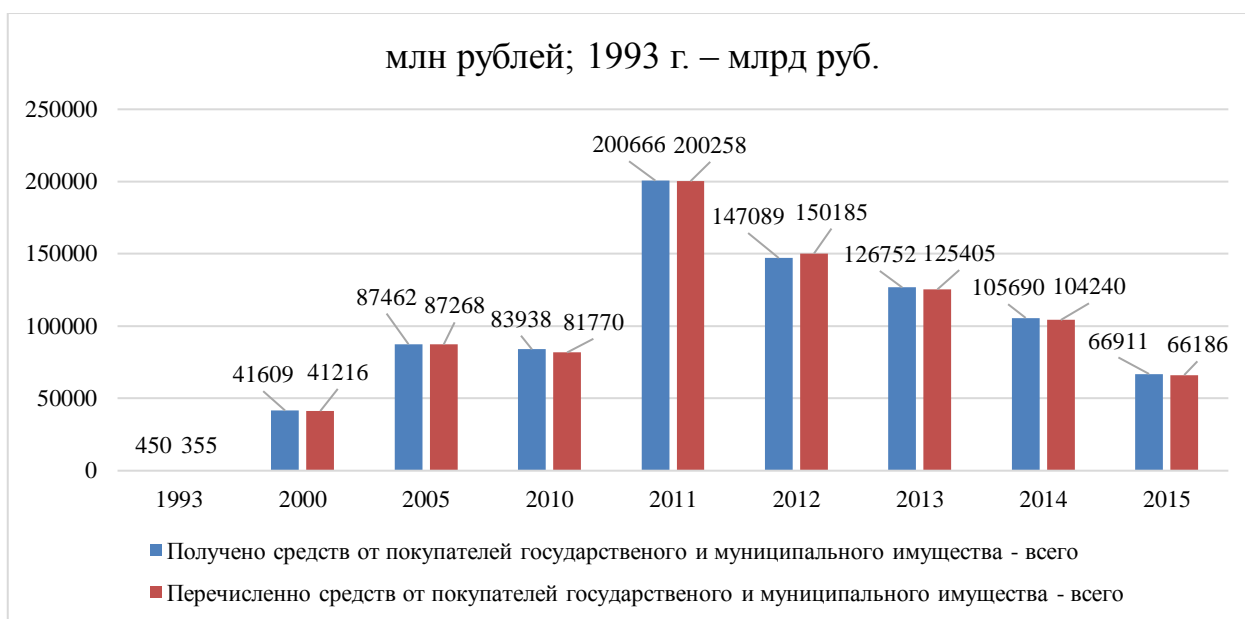


Рисунок 1. Динамика поступления средств от приватизации государственного и муниципального имущества, млн рублей; 1993 г. – млрд руб. (составлено автором)

⁵ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 №1050. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/.

⁶ Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 №227-р. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-08022017-n-227-r-ob-utverzhenii/>.

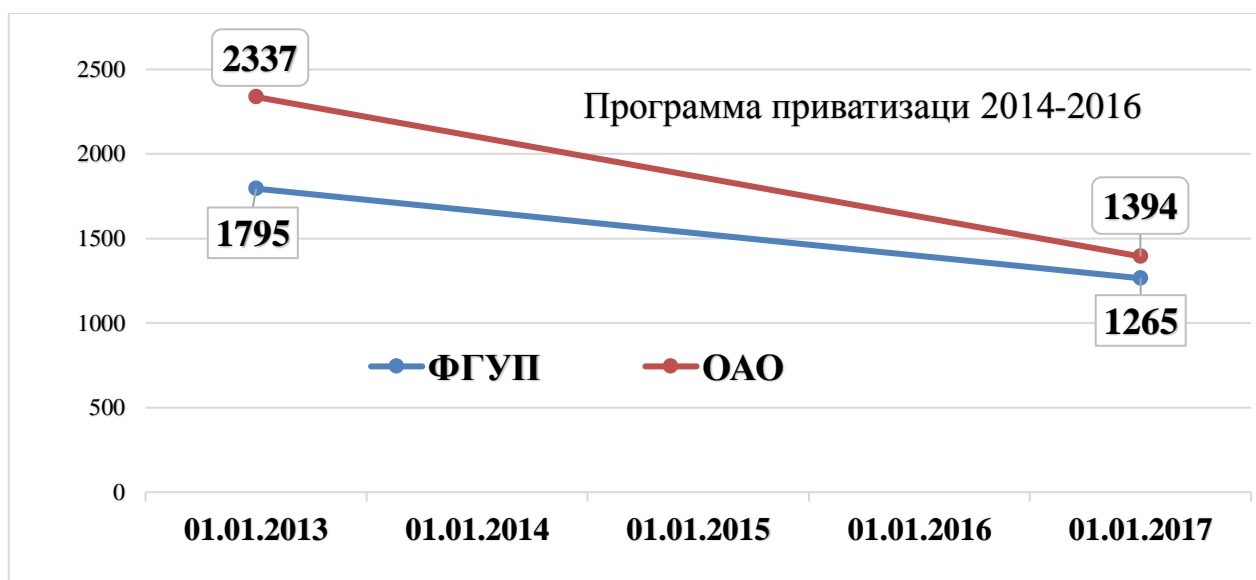


Рисунок 2. Динамика приватизации федерального имущества при реализации прогнозного плана (программы) на 2014-2016 годы (составлено автором)

Несмотря на интенсивность проводимых приватизационных процедур в связи с ухудшением макроэкономической ситуации в Российской Федерации, а также с учетом введения санкционных (ограничительных) мер в отношении ведущих российских компаний и отдельных предпринимателей реализация план приватизации, даже после ежегодной корректировки не был выполнен в полном объеме.

В целях обеспечения непрерывности процесса приватизации и постоянного пополнения доходной части бюджета было решено в Прогнозный план (программа) приватизации государственного имущества и основные направления приватизации имущества на 2017-2019 годы были включены объекты федерального имущества, приватизация которых не завершена в предыдущих плановых периодах. Это должно способствовать стабилизации и дальнейшего увеличения доходов от приватизации.

Значительное сокращение ГС в экономике, которое было продемонстрировано на примере реализации плана приватизации, требует повышения эффективности функционирования ГС в контексте обеспечения социально-экономического роста страны в целом и его регионов в частности, реализации инновационных, инвестиционных, образовательных, экологических и других программ.

Учитывая общие принципы управления ГС, по нашему мнению, можно определить следующие проблемы и перспективные направления их решения в современной системе управления существующими формами собственности, представленными в таблице.

К специфическим принципам, соответствующим условиям, которые сложились в России на современном этапе экономического и социального развития, по нашему мнению, можно отнести:

- соответствие содержания и методов управления ГС характеру осуществляемых экономических и социальных реформ;
- направленность управления ГС на преодоление системного кризиса экономики и осуществление ее реструктуризации;

- соответствие организационных методов управления задачам реализации промышленного, инвестиционного, инновационного и других направлений политики государства.

Таблица

Проблемы управления ГС и перспективные направления её решения

Проблемы управления	Перспективные направления решения
1. Неверный подход к оценке результативности деятельности по управлению ГС	Оценка результативности деятельности должна происходить с использованием критериев социальной (расходы на управление соотносят с благами, которые получит общество) и экономической эффективности
2. Реализация принципа «целевого подхода», который заключается в разработке стратегических целей с выделением основных и приоритетных	Стратегическая социальная цель заключается в создании материальных условий для устойчивого воспроизводства благ, которые должны удовлетворять социальные потребности населения. При реализации этого принципа необходимо, чтобы методы достижения поставленной цели определялись по каждому объекту имущества отдельно непосредственно руководителем и утверждались уполномоченным органом власти, который будет нести ответственность за достижение запланированного результата
3. Отсутствие прогрессивной мотивации	В разрезе этого вопроса необходимо разработать механизм материальной заинтересованности в зависимости от полученного результата путем использования научно-обоснованной дивидендной политики, прогрессивной системы оплаты труда, системы социального обеспечения, защиты, страхования и т. п.
4. Слабая социальная и экономическая ответственность субъектов управления за устойчивость расширенного воспроизводства объектов ГС и эффективность их использования	Путем преодоления подобной ситуации может стать ответственность субъектов управления ГС за убытки, причиненные государству некомпетентными действиями, бездействием, коррупцией и криминальными махинациями в процессе управления ГС
5. Отсутствие комплексности и системности в управлении ГС	Этот принцип находит свое отражение во взаимосвязи функций управления ГС с учетом общей цели управления, которая должна обеспечивать: - направленность системы элементов управления; - единство действий органов представительной и исполнительной власти, всех управленческих структур и лиц; - органическое сочетание экономических и административных методов управления; - использование обобщенных критериев оценки эффективности управления государственным и муниципальным имуществом
6. Непрерывная эволюционная административной реформы и реорганизация управленческих структур	Она осуществляется с помощью таких методов управления ГС, как приватизация, изменение форм предпринимательства, децентрализация управления, его демократизация
7. Отсутствие качественного правового регулирования	Для этого необходимы разработка, принятие и совершенствование системы законодательных актов, создающих правовое обеспечение в системе управления ГС
8. Низкий уровень профессионализма у государственных служащих	Реализация данного принципа обуславливает конкурсную основу при привлечении субъектов управления, совершенствование системы их подготовки и повышения квалификации, исключения коррупции при назначении и оценке уровня квалификации государственных служащих

Составлено автором

Таким образом, несмотря на то, что сегодня ГС не имеет количественного преимущества над объектами частной собственности, она по-прежнему имеет весомое значение в национальной экономике. Это обусловлено несколькими факторами. Во-первых, ГС

необходима в тех отраслях экономики, где частный сектор видит свою деятельность слишком капиталоемкой, где отдача от вложений невелика или появляется спустя длительный срок. Во-вторых, ГС обеспечивает создание единого экономического пространства, иными словами, она позволяет функционировать народному хозяйству как единому комплексу. В-третьих, ГС во многом обеспечивает национальную безопасность, так как деятельность ее объектов сосредоточена в военно-промышленном комплексе и других стратегических отраслях экономики.

Очевидно, что в современных условиях цель управления ГС заключатся не в увеличении количества ее объектов, а в реализации единой экономической политики государства, направленной на равномерное развитие всех отраслей и обеспечение экономического роста.

Однако, проблемы, встающие на пути совершенствования системы управления ГС не позволяют перейти ей на более высокий качественный уровень, сопоставимый с западными практиками управления. Только решение существующих проблем позволит эффективно и рационально использовать ее как один из гарантов развития экономики в будущем. Это должен быть интегральный комплекс мер, взаимосвязанных по целям, принципам, уровням и срокам. Это обусловлено необходимостью молниеносной и в тоже время эффективной модернизации, так как «за бесконечным процессом реформирования теряется его конечная цель, создаются условия, позволяющие расхищать государственную собственность» [4]. Что никак не допустимо в современных условиях и вызовах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Прокофьев, С.Е. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебник и практикум для академического бакалавриата / С.Е. Прокофьев, А.И. Галкин, С.Г. Еремин; под ред. С.Е. Прокофьева. – М.: Юрайт, 2018. – 262 с.
2. Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов С.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. – М.: Полиграфресурсы, 2000. – 336 с.
3. Игнатова Т.В., Мартыненко Т.В. Современные тенденции управления государственной собственностью. [Электронный ресурс] // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 4. С. 184-193. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-tendent>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
4. Приходько Е.С., Шелайкина А.Н., Абакумов Р.Г. Интегральные тенденции в решении задач обеспечения эффективности, результативности и качества управления государственной собственностью. [Электронный ресурс] // Инновационная наука. 2016. № 6-1. С. 205-207. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/integralnyye-tendent>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
5. Апаева М.М. О роли стратегии управления государственной собственности [Электронный ресурс] // Вопросы структуризации экономики. 2014. №1. С. 2015-2017. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-rol-i-strategii-up>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

6. Бокарева Л.Г. Современные проблемы приватизации федерального имущества [Электронный ресурс] // Имущественные отношения в РФ. 2013. № 2(137). С. 7-28 – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problem,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
7. Герман Л.А. Критерии построения системы управления государственной собственностью в условиях инновационной экономики. [Электронный ресурс] // Дискуссия. 2015. № 8(60). С. 14-18. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-postroeniya,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
8. Гусев Ю.Н. Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года как государству стать эффективным собственником? [Электронный ресурс] // Имущественные отношения в РФ. 2014. № 3(150). С. 6-9. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-pr,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
9. Игнатова М.С. Эффективность управления государственным имуществом в России. [Электронный ресурс] // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. № 1. С. 90-95. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-upravl,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
10. Мартыненко Т.В. Проблемы управления государственной собственностью в России и необходимость изменений в соответствии с духовным подходом. [Электронный ресурс] // Право и инвестиции. 2011. № 2(47). С. 48-52. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17725231,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
11. Соколова О.Б. О развитии современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Имущественный отношения в РФ. 2006. № 3. С. 33-42. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-razvitii-sovremen,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
12. Кравчук А.О. Развитие правового регулирования в сфере государственной собственности в Украине (управленческий аспект). [Электронный ресурс] // Вестник ТГУ. 2013. № 4(120). С. 376-382. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-pravovogo-,> свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

Roy Nikita Arkadevich

Far eastern federal university, Vladivostok, Russia
E-mail: roy.nikita.97@mail.ru

Shpak Aleksandr Sergeevich

Far eastern federal university, Vladivostok, Russia
E-mail: shpakas@mail.ru

Mishina Elizaveta Sergeevna

Far eastern federal university, Vladivostok, Russia
E-mail: lisska_1997@mail.ru

Current trends in the system of state property management in the Russian Federation: problems and ways to solve them

Abstract. The authors outlined the relevance of the issue of state property management. The definition of the concepts "state ownership" and "management of state property" is considered. The essence of the subject and the control object, as well as their main features, is indicated. The subjects of management of federal and regional property in the person of public authorities are considered, as well as their main functions and powers. The importance of differentiation of powers between them is indicated.

Particular attention is paid to the federal law "On the Privatization of State and Municipal Property", which allowed the privatization process to be made more rigorous and in line with modern realities through a new methodology for implementing this process. The attention of the authors is also paid to the consideration of the need to draft a bill on the management of state property and its further approval. In this connection, the experience of application of similar laws in Ukraine and Kazakhstan is considered. On the basis of this, the expediency and necessity of adopting such an act in the Russian Federation is justified.

The problem of a large number of managing subjects is identified, leading to fragmented actions and a large number of agreements between them. The analysis of goals and tasks in the control system under investigation has been made, which made it possible to verify their inconsistency with each other. The study of the implementation of privatization plans of state property showed inconsistency of the results with the forecast plans.

The proposed general principles for the system of state property management made it possible to identify eight problems and for each problem to formulate promising directions for their solution in the modern system of managing existing forms of ownership.

Keywords: state property; control system; subject and object of management; government departments; state property; Foreign experience; principles of functioning; promising areas of improvement