

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.91.49.029

**Проблемы государственного управления в сфере собственности в
современной России: тенденции развития и пути
совершенствования**

Королева Дарья Романовна

Аспирант

кафедра Теория и история государства и права

Астраханский государственный университет,

414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а;

e-mail: pogodina24@mail.ru

Аннотация

Цель и задачи исследования: выявление острых проблем в государственной системе управления государственным имуществом, формирование подходов к их решению, определение ключевых направлений совершенствования рассматриваемой системы. Методологическая основа: наблюдение, моделирование. Выводы: выявлены значимые проблемы в существующих функциях государственных органов по управлению собственностью, сформулированы меры организационного и нормативно-правового характера, позволяющие путем взаимодействия рассматриваемых органов на всех уровнях власти, совершенствовать их функции в механизме государства в целях экономического благополучия. Использование различных механизмов по вовлечению имущества в экономический оборот, не предполагающее переход права собственности, существенно повышают возможности для проведения более гибкой и успешной политике, в том числе в регионах и муниципальных образованиях. Эти задачи нельзя решить без привлечения в сферу управления государственным имуществом профессиональных групп и широкой общественности. Также важнейшим условием для повышения эффективности управления государственным имуществом, является поиск новых и совершенствование механизмов по учету, контролю и использованию объектов государственной собственности. Только за счет постоянной и системной работы на всех уровнях, возможно провести необходимые преобразования для достижения главной цели – улучшение качества жизни.

Для цитирования в научных исследованиях

Королева Д.Р. Проблемы государственного управления в сфере собственности в современной России. Тенденции развития и пути совершенствования // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 256-264. DOI: 10.34670/AR.2020.91.49.029

Ключевые слова

Управление государственной собственностью, имущество, Росимущество, реформы, экономика, механизм государства.

Введение

Советское государство в конце 80-х годов испытывало мощный экономический кризис. Государство нуждалось в выборе нового пути развития социально-экономической системы плановой экономики. Имела место вариативность, одним из возможных путей развития был, очевидно, рыночный путь, или точнее, переход к социально-ориентированному рыночному хозяйству. Для реализации данного подхода требовались кардинальные изменения организационно-социально-экономического механизма государства. Но, ввиду отсутствия законодательной базы, регулирующей запуск рыночного механизма новой системы хозяйствования, рассматриваемый вариант представился сложным, длительным и противоречивым. Сторонники данного подхода не видели перспектив экономического развития без проведения масштабных реформ. Стояла задача не просто распределить имущество между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а обеспечить еще и обороноспособность, и безопасность страны. Вместе с тем, несмотря на существенно сократившуюся долю государства в экономике, и в настоящее время требуется выработка новых подходов, политики в управлении государственным имуществом.

Цель данного исследования – выявление острых проблем в государственной системе управления государственным имуществом, формирование подходов к их решению, определение ключевых направлений совершенствования рассматриваемой системы.

Основное содержание

Рассматриваемая тема не случайно выбрана автором в рамках диссертационного исследования об особенностях органов государственной власти по управлению государственной собственностью в механизме российского государства, ведь именно система данных органов формирует принципы управления объектами государственной собственности. И эти принципы становятся и являются в последующем приоритетными для всех иных субъектов управления в механизме государства (принципы определенности, прозрачности; обеспечения баланса интересов, непрерывности осуществления контроля; проектного подхода). Что в свою очередь доказывает ключевое место таких органов власти в механизме государства в целом.

Итак, формулирование основных проблем в управлении государственной собственностью в современном российском государстве, стоит начать с объемов находящегося в государственной собственности имущества.

Известно, что в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 432 Росимущество осуществляет полномочия собственника федерального государственного имущества, соответственно, региональные органы государственной власти – областного имущества, местные органы – муниципального.

Следует отметить, что реформой государственного и муниципального управления заложен принципиально новый подход к составу публичного имущества: публичный собственник должен обладать только тем имуществом, которое необходимо для реализации его публичных функций. Однако не стоит забывать про «социальную функцию», которая осуществляется при помощи объектов государственной собственности, и которая может не относиться напрямую к функциям органов государственной власти, либо относится к функциям органов

государственной власти, но по тем или иным причинам не выполняется в полном объеме.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года получили развитие ориентиры Программ социально-экономического развития Российской Федерации с 2003 по 2008 годы, а, именно:

- поэтапное сокращение избыточной части государственного сектора, которая не обеспечивает выполнения функций государства;
- переход к новой модели управления государственной собственностью, основанной на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства;
- существенное увеличение доходов от использования имущества, утратившего значение для обеспечения выполнения государственных функций и предусмотренного к приватизации.

Указанная Концепция транслирует необходимость формирования эффективной системы управления государственной собственностью при соблюдении соответствия состава государственного имущества функциям государства, обеспечении открытости информации об эффективности управления имуществом, улучшении управления государственными акциями (долями) в хозяйственных обществах, повышении эффективности деятельности государственного сектора экономики, а также созданных государственных корпораций и крупных государственных холдингов в стратегических отраслях. В то же время, указанные принципы и постулаты государственной политики в имущественной сфере не транслированы на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Соответственно какая-либо координация политики различных публично-правовых образований в соответствующей сфере не осуществляется.

Для решения указанной первой проблемы целесообразно постановка и последующее выполнение таких ключевых задач как:

- 1) максимальное вовлечение государственного имущества в хозяйственный оборот;
- 2) сохранение в государственной собственности исключительно имущества, непосредственно задействованного в выполнении функций и полномочий государства.

Из выше рассмотренной проблемы вытекает следующая: избыточность государственного имущества с точки зрения выполнения функций государства. Необходимость повышения вовлеченности государственного имущества в хозяйственный оборот с целью экономического роста.

Одним из решений указанной проблемы может быть в необходимости сохранения в государственной собственности исключительно имущества, напрямую необходимого для обеспечения выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации, а также выход государства из уставного капитала всех компаний, возможно, за исключением отдельных отраслей экономики.

Идеальным вариантом установления фактов использования имущества не по целевому назначению, излишнего имущества, а также потребностей федеральных государственных унитарных предприятий и бюджетных учреждений в дополнительных площадях является инвентаризация имущества органами государственной власти, осуществляющими полномочия собственника.

Совершенствование подходов по перераспределению имущества между разными уровнями является оптимальным решением следующей проблемы, вызванной процессом оптимизации состава и структуры государственного имущества, организованного, прежде всего, по пути приватизации имущества. Такая модернизация должна начинаться прежде всего с изменением подходов в отношениях между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и

муниципальными образованиями. Необходимо, чтобы перераспределение имущества между публичными образованиями осуществлялось с учетом задач и функций, а также с учетом необходимости получения максимально положительного экономического и социального эффекта от принимаемых решений. Более того, важным является устранение узковедомственного подхода, в рамках которого каждый орган власти самостоятельно решает свои имущественные проблемы, в связи с чем, нерационально и необоснованно тратятся бюджетные средства, в то время как существует возможность решить проблемы по размещению органов власти централизованно. Также очень важно, чтобы ситуации, при которых различные публичные образования разрешают спорные имущественные вопросы в судебном порядке, должны стать исключением. Передача имущества с уровня на уровень власти должна осуществляться быстро и прозрачно, с учетом реального понимания того, кто и как им будет управлять, какой эффект будет получен, кто и каким образом будет содержать передаваемое имущество. В настоящее время и на федеральном и на региональном уровне возникают ситуации, при которых имущество после передачи с уровня на уровень, переходит в частную собственность, либо используется не по целевому назначению. Это не только препятствует социально-экономическому развитию, но и дискредитирует органы власти по управлению государственным имуществом в глазах граждан. Очевидно, что непосредственными исполнителями социальной политики выступают субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. По этой причине основным решением рассматриваемой проблемы может быть концентрация управления объектами социальной сферы в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах.

В любой сфере деятельности качественные результаты работы могут быть только при наличии профессиональных знаний и навыков. Сфера управления государственным имуществом не является исключением. Нельзя управлять разными активами используя одинаковые подходы. Цель может и должна быть одна – увеличение доходов или сокращение расходов бюджета прямо, либо косвенно (за счет мультипликативного эффекта - создание новых рабочих мест, расширение налоговой базы, создание новых объектов налогообложения и др.). Это значит, что объектами государственного имущества необходимо управлять профессионально, компетентно и с точки зрения тех задач, которые ставит государственная политика в конкретной отрасли экономики, т.е. необходимо повышать эффективности управления имуществом казны. В настоящее время на всех уровнях публичной власти имеется так называемое «непрофильное» имущество. Росимущество осуществляет полномочия собственника в отношении большого количества объектов, которыми не может управлять эффективно в отсутствие необходимой компетентности. К такому имуществу относятся участки недр, скважины, гидротехнические сооружения, отдельные объекты ГО и ЧС, объекты жилого и социального фонда, объекты жилищно-коммунального хозяйства, опасные объекты, морские и речные суда и др. Наиболее оптимальным решением будет являться передача некоторых категорий объектов профильным ведомствам (Минприроды России, Минпромторг России, Минтранс России и др.), а некоторых - в субъекты Российской Федерации. Проблема оптимизации использования и распоряжения непрофильными активами также остро стоит и перед субъектами Российской Федерации и муниципалитетами.

Новые подходы к управлению государственным имуществом должны быть выработаны не только с учетом того, что имущество должно участвовать в экономическом обороте, но и с учетом необходимости исполнения социальных и экологических гарантий со стороны государства.

Вышерассмотренные подходы к совершенствованию деятельности органов по управлению государственным имуществом являются частными по отношению к конкретной проблематике, но в рамках данного исследования, считаю необходимым рассмотреть комплекс общих мер организационного характера, направленных на модернизацию системы управления имуществом.

1. Пересмотр подходов к планированию и прогнозированию результатов управления государственным имуществом. Процесс управления имуществом и бюджетный процесс должны быть согласованы исходя из параметров расходов и доходов на управление имуществом на краткосрочный период, а также исходя из долгосрочных стратегических задач всех уровней власти. Действующие в настоящее время программные документы не учитывают это. Если исходить из тех задач, которые стоят в настоящее время, а именно увеличение объемов приватизации с целью покрытия дефицита бюджета, то примерно через 3-5 лет в собственности государства практически не останется имущества и государству придется для выполнения своих задач арендовать имущество у бизнеса.

2. Выработка индивидуального подхода к каждому активу с учетом, как долгосрочно экономических, так и социальных целей, и задач. Оказание финансовой помощи, либо предоставление инвестиций как субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, так и организациям государственного сектора любых организационно-правовых форм должно осуществляться с учетом понимания объема имущества и эффективности его использования ими;

3. Раскрытие информации о государственном имуществе, что позволит не только выстроить на понятных и прозрачных условиях диалог между властью и бизнесом по вопросам вовлечения имущества в оборот, но и стать мерой для повышения прозрачности всей системы государственного управления, а также мерой позволяющей повысить эффективность налогообложения;

4. Выработка и установление системы показателей эффективности для руководителей органов государственной и муниципальной власти, руководителей государственных и муниципальных организаций любых организационно-правовых форм;

5. Земельные ресурсы должны приносить реальную пользу и выгоду государству, должны стать реальным средством для решения долгосрочных задач государства как в сфере продовольственной безопасности, так и в сфере экономики. Случаи неиспользования земельных участков особенно сельскохозяйственного назначения, либо перевода их в другую категорию должны быть полностью исключены. Сельское хозяйство должно и может стать одним из флагманов отечественной экономики. Как в царской России, так и в советской данное направление было одним из ключевым и обеспечивало решение не только экономических задач, но и социальных;

6. В целях снижения административных барьеров при осуществлении кадастрового учета и регистрации прав государственной и муниципальной собственности необходимо перейти на использование электронных сервисов и экстерриториальной подачи документов для проведения учета недвижимости и регистрации прав.

7. Реформирование системы управления государственным имуществом должно осуществляться по понятным и универсальным для всех уровней власти правилам.

8. Выявление излишнего имущества бюджетных учреждений, не используемого, используемого не по назначению, либо излишнего имущества на всех уровнях. Вариантом выявления имущества может являться самообследование. Самообследование предполагает

анкетирование в отношении каждого имущественного комплекса с последующим выборочным контролем со стороны публичного собственника, наряду с «традиционной» инвентаризацией имущества на которую требуются серьезные затраты. Данная мера позволит выявить «непрофильные» активы государственного сектора. Организационные меры по управлению непрофильными активами акционерных обществ на федеральном уровне реализовываются. Однако на уровне регионов и муниципалитетов данная практика не распространена.

9. Привлечение управляющих компаний - мера для повышения качества корпоративного управления в государственных организациях, повышению инвестиционной привлекательности, стоимости государственных активов, как акций, так и объектов недвижимого имущества.

10. Утверждение долгосрочных программ развития акционерных обществ должна также применяться на региональном и муниципальном уровне, а не только на федеральном как в настоящее время.

11. Установление ответственности руководителей всех уровней и организаций вне зависимости от организационно-правовой формы, за принимаемые решения в отношении вверенного имущества. Факты нерачительного и убыточного управления имуществом должны стать исключением. Следует использовать и способы судебной защиты интересов Российской Федерации ввиду взыскания убытков за решения, убыточные для соответствующего бюджета. Судебной практики по этим вопросам в настоящее время практически нет.

12. Использование механизмов государственно-частного партнерства в рамках концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве, что позволит гарантированное целевое использование объектов государственного имущества.

Эффективность указанных мер организационного характера проявится только в том случае, если они будут применимы в том числе на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, а не только на федеральном уровне.

В заключение следует отметить, что сложность процесса управления государственным имуществом, его многоаспектность и присутствие в этой сфере большого количества противоположных порой интересов и целей, обуславливает необходимость в систематической работе направленной на формирование единых методологических и методических подходов на всех уровнях власти. В данной статье сформулирован ряд задач направленных на изменение подходов к государственной политике в сфере управления государственным имуществом, в том числе с учетом особенностей взаимоотношений органов власти различных уровней в условиях федеративной формы государственного устройства. Они отражают вызовы, стоящие перед страной в целом и продиктованы необходимостью повышения качества жизни и глобальной конкурентоспособности России. Решение этих задач должно осуществляться на всех уровнях власти. Должно быть выстроено конструктивное взаимодействие между всеми уровнями власти с пониманием того, что государственное имущество должно и может являться основой для экономических преобразований, и улучшения качества жизни людей.

Правительство Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны не просто создавать условия для повышения эффективности в сфере управления имуществом, а добиться этого в количественном и качественном выражении. При этом, оценкой этой работы должно стать не количество принятых законов, всевозможных планов, а признание населением того, что государство - рачительный и эффективный собственник.

Необходимо исключить кулуарность, непрозрачность в управлении государственным имуществом. Бизнес и население должны понимать логику принятия решений в отношении

государственного имущества, иметь возможность не просто оценивать работу руководителя государственного органа или государственной организации, но и стать непосредственным участником в управлении государственным имуществом.

Качественные изменения должны произойти прежде всего за счет раскрытия информации об объектах государственной собственности, а также о том кто, как и на каких условиях ими управляет. Это позволит повысить доверие между властью с бизнесом и населением, и улучшить предпринимательский климат на территории всей страны. Необходимо стремиться к тому, чтобы случаи безразличного отношения к управлению государственным имуществом, были исключены. Экономический и инвестиционный потенциал государственного имущества серьезно недооценен. Между тем в условиях ограниченности бюджетных средств, объекты государственного имущества, могут стать значимым ресурсом для решения экономических проблем.

Заключение

Использование различных механизмов по вовлечению имущества в экономический оборот, не предполагающее переход права собственности, существенно повышают возможности для проведения более гибкой и успешной политике, в том числе в регионах и муниципальных образованиях. Эти задачи нельзя решить без привлечения в сферу управления государственным имуществом профессиональных групп и широкой общественности. Также важнейшим условием для повышения эффективности управления государственным имуществом, является поиск новых и совершенствование механизмов по учету, контролю и использованию объектов государственной собственности. Только за счет постоянной и системной работы на всех уровнях, возможно провести необходимые преобразования для достижения главной цели – улучшение качества жизни.

Библиография

1. Актуальные проблемы управления государственным имуществом, М.В. Греблева. Электронный научно-практический журнал «Экономика и менеджмент инновационных технологий»
2. Васильева Н. В. Публичное предназначение государственного (муниципального) имущества: финансово-правовой аспект //Сибирский юридический вестник. – 2019. – №. 3.
3. Государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327
4. Е.В. Балацкий, В.А. Коньшев. Российская модель государственного сектора экономики. Москва Экономика. 2005
5. Мишина Е.С., Шпак А.С., Рой Н.А. «Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения». Вестник Евразийской науки. 2018.
6. Особенности управления государственной собственностью в Российской Федерации, О.Г. Дмитриева, 2013
7. Проняева Л. И., Кружкова И. И., Кожанчиков О. И. Современное управление государственной собственностью на федеральном уровне //Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2019. – №. 1.
8. 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. – Т. 10. – №. 3.
9. Чазова И. Ю., Мухина И. А. Оценка эффективности использования государственной собственности //Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2018. – Т. 28. – №. 5.
10. Шульженко С.И. «Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации». //Управленческое консультирование. № 2. 2019. С. 71-87

Problems of public administration in the sphere of property in modern Russia: development trends and ways to improve

Dar'ya R. Koroleva

Post-graduate student

Department of Theory and history of state and law

Astrakhan State University,

4140546, 20a, Tatishcheva str., Astrakhan, Russian Federation;

e-mail: pogodina24@mail.ru

Abstract

The purpose and objectives of the study: to identify acute problems in the state system of state property management, to form approaches to their solution, to identify key areas for improving the system under consideration. Methodological basis: observation, modeling. Conclusions: significant problems in the existing functions of state bodies for property management are identified, organizational and regulatory measures are formulated that allow improving their functions in the state mechanism for economic well-being through interaction of the considered bodies at all levels of government. The use of various mechanisms for involving property in economic turnover, which does not involve the transfer of ownership, significantly increases the opportunities for more flexible and successful policies, including in regions and municipalities. These tasks cannot be solved without involving professional groups and the General public in the management of state property. Also, the most important condition for improving the efficiency of state property management is the search for new and improved mechanisms for accounting, control and use of state property objects. Only through constant and systematic work at all levels, it is possible to make the necessary changes to achieve the main goal-improving the quality of life.

For citation

Koroleva D.R. (2020) Problemy gosudarstvennogo upravleniya v sfere sobstvennosti v sovremennoi Rossii. Tendentsii razvitiya i puti sovershenstvovaniya [Problems of public administration in the sphere of property in modern Russia: development trends and ways to improve]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 256-264. DOI: 10.34670/AR.2020.91.49.029

Keywords

State property management, property, The Federal property management Agency, reforms, economy, mechanism of the state.

References

1. Actual problems of state property management, M. V. Grebleva. Electronic scientific and practical journal " Economics and management of innovative technologies»
2. Vasilieva N. V. Public purpose of state (municipal) property: financial and legal aspect //Siberian legal Bulletin. – 2019. – №. 3.
3. the State program of the Russian Federation "Federal property Management" was approved by Decree of the Government of the Russian Federation No. 327 of April 15, 2014
4. E. V. Balatsky, V. A. Konyshchev. Russian model of the public sector of the economy. Moscow Economy. 2005

-
5. Mishina E. S., Shpak A. S., Roy N. A. "Modern trends in the state property management system in the Russian Federation: problems and ways to solve them". Bulletin of Eurasian science. 2018.
 6. Features of state property management in the Russian Federation, O. G. Dmitrieva, 2013
 7. Pronyaeva L. I., Kruzhkova I. I., Kozhanchikov O. I. Modern management of state property at the Federal level //Bulletin of the Kursk state agricultural Academy. – 2019. – №. 1.
 8. Roy N. A., Shpak A. S., Mishina E. S. Modern trends in the state property management system in the Russian Federation: problems and solutions //Bulletin of Eurasian science. - 2018. - Vol. 10. - no. 3.
 9. Chazova I. Yu., Mukhina I. A. Evaluation of the effectiveness of state property use //Bulletin of the Udmurt University. Series "Economics and law". - 2018. - Vol. 28. - no. 5.
 10. Shulzhenko S. I. "Problems of public property management in the Russian Federation". //Management consultation. No. 2. 2019. Pp. 71-87