

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В РОССИИ

М. С. Игнатова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье проведен научный анализ одного из важнейших принципов управления государственным имуществом – принципа эффективности управления государственной собственностью. Автором обозначены актуальные проблемы правового регулирования в данной сфере, в частности: необходимость оптимизации состава федерального имущества с точки зрения исполнения государственных функций; отсутствие в законодательстве конкретных целей управления федеральной собственностью и критериев эффективности управления ею; дублирование полномочий у Росимущества и ряда иных федеральных органов исполнительной власти; нарушение принципов справедливой конкуренции в секторах со значительным участием государства. Во взаимосвязи с указанными проблемами названы важнейшие задачи, решение которых способно повысить эффективность управления государственной собственностью, и предложены основные направления совершенствования механизма управления государственной собственностью.

Автором исследованы критерии оценки эффективности управления государственным имуществом. В результате сделан вывод о том, что критерии эффективности использования государственного имущества следует определять исходя из целевого назначения соответствующего объекта, то есть его предназначения для обеспечения конкретной государственной функции. Неодинаковое целевое назначение объектов определяет различия в механизмах и формах управления государственным имуществом. Эффективность управления государственным имуществом необходимо оценивать дифференцированно, исходя из результативности выполнения конкретной государственной функции, для обеспечения которой предназначен соответствующий объект.

Особое внимание в статье уделено обеспечению законности в рассматриваемой сфере, сделан обзор нарушений требований законодательства, выявляемых в ходе проведения проверок, предложены меры по созданию действенной системы контроля за законностью управления государственной собственностью и использованием ее по назначению.

Ключевые слова: *управление государственным имуществом, эффективность управления государственным имуществом, критерии эффективности управления государственным имуществом.*

Одним из важнейших принципов управления государственным имуществом является принцип эффективности управления.

Под эффективностью управления государственной собственностью понимают экономически эффективное (например, с меньшими затратами финансовых средств) достижение управляемым объектом государственной собственности, ресурсами недвижимости, имущественным комплексом свойств (характеристик), обеспечивающих требуемый уровень предоставляемых услуг, запланированное развитие инфраструктуры, достижение приоритетных целей государственного управления. При этом принцип эффективности

управления ... настолько естественный и системообразующий для этой сферы общественных отношений, что пронизывает собой всю систему управления государственной собственностью [4, с. 68]. Суть принципа заключается в достижении цели управления, определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления ценой максимальной экономии ресурсов [3, с. 20].

В последнее время государством был принят ряд действенных мер, направленных на повышение эффективности управления государственным имуществом. В числе таких мер следует назвать обеспечение равного доступа граждан и юридических лиц к государст-

венному имуществу (с помощью конкурентных процедур предоставления государственного имущества в пользование и в собственность), а также обеспечение открытости и общедоступности сведений о планируемом предоставлении имущества в аренду, доверительное управление, концессию, планируемой приватизации имущества и т.д.

Несмотря на это, вопросы обеспечения эффективности управления государственным имуществом на сегодняшний день не теряют своей актуальности. Так, Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года наиболее серьезными проблемами в данной сфере, в частности, называет: недостаточную эффективность управления государственной собственностью; потерю контроля со стороны государства над объектами управления; недостаточную мотивацию и ответственность всех участников процесса управления федеральной собственностью; недостаточное техническое оснащение процесса взаимодействия участников управления; наличие дублирующих полномочий у Росимущества и иных федеральных органов исполнительной власти; необходимость оптимизации состава федерального имущества с точки зрения исполнения государственных функций; отсутствие в законодательстве конкретных целей управления федеральной собственностью; противоречивое положение государства как акционера крупнейших компаний; нарушение принципов справедливой конкуренции в секторах со значительным участием государства. В связи с обозначенными проблемами Концепция предлагает основные направления совершенствования механизма управления государственной собственностью.

Во-первых, предлагается определить целевое назначение каждого объекта, закрепить цели управления в нормативных актах и зарегистрировать в единой системе учета государственного имущества. Также намечено усилить ответственность за результаты управления и ввести непрерывный контроль за результативностью управления и решением определенных задач и достижения установленных целей.

Во-вторых, в Концепции обозначен ряд мер по повышению уровня корпоративного управления компаний с участием государства. В числе таких мер – расширение применения института независимых директоров и общественных советов, практика публичного обсуж-

дения стратегии развития компаний, введение процедур среднесрочного и долгосрочного планирования, создание комитетов (по аудиту, по вознаграждению, по кадрам) и др. Планируется привлечение к управлению профессиональных управленцев взамен государственных служащих: доля государственных служащих в органах управления акционерными обществами с государственным участием к 2018 году должна снизиться до 30 %. С этой целью был принят Приказ Росимущества «О расширении практики привлечения профессиональных директоров в акционерные общества с участием Российской Федерации».

В-третьих, планируется совершенствовать организационный механизм Росимущества как специализированного органа по управлению государственным имуществом, привлекать для работы квалифицированных специалистов. Для решения этой задачи необходимо установление зависимости результатов управления от целей управления, использование контрольных процедур, управление рисками, усиление ответственности руководителей за принимаемые решения, повышение мотивации сотрудников и постоянное обучение кадров и повышение их квалификации.

В-четвертых, предполагается создание новой модели приватизации, характеризующейся переходом от продажи недвижимости к продаже акций крупных акционерных обществ. Часть средств от приватизации планируется направлять на развитие приватизированных предприятий. Необходимо отметить, что зачастую проблему недостаточной эффективности управления государственной собственностью Правительство РФ пытается решить именно при помощи приватизации. Так, министр экономического развития А. Р. Белоусов на заседании Правительства Российской Федерации 7 февраля 2013 г. высказал суждение, что «государство не умеет управлять своей собственностью и никогда не научится, поэтому нужно от нее избавиться». С подобным подходом сложно согласиться, поскольку эффективное управление возможно тогда, когда собственник стремится обеспечить сохранение и рациональное использование своей собственности, а не избавление от нее.

В 2015 году Правительство РФ в Постановлении от 29 января 2015 г. № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» утвердило

систему показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, в систему которых входят количественные и качественные характеристики: 1) структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности; 2) управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями; 3) приватизации федерального имущества; 4) управления объектами федерального имущества; 5) перераспределения федерального недвижимого имущества, в том числе между различными уровнями публично-правовых образований. В основном обозначены такие критерии, как количество соответствующих объектов, их виды (например, структура государственных юридических лиц по видам деятельности), доходы от деятельности предприятий и использования государственного имущества; ряд важных критериев вообще не обозначен (например, расходы на содержание соответствующего имущества и производственные издержки).

Следует отметить, что количество объектов, находящихся в государственной собственности, и доход от их использования – далеко не единственные показатели эффективности управления такими объектами. Так, государство может нормативно устанавливать невысокие ставки арендной платы или использовать имущество для поддержки определенных категорий субъектов – например, предоставлять в качестве мер государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства на льготных условиях; однако это вовсе не будет свидетельствовать об экономической неэффективности управления, поскольку она должна оцениваться в том числе с учетом вовлечения объектов государственной собственности в имущественный оборот и стимулирования их экономического использования частными лицами. В конечном счете экономический эффект от подобных мер превысит выгоду от получения максимальной арендной платы при передаче публичного имущества крупным и финансово обеспеченным хозяйствующим субъектам. Критерием эффективности деятельности государственных учреждений может выступать выполнение заданий по оказанию публичных услуг в

сфере образования, здравоохранения, культуры и других социально важных областях. Эффективность использования публичного имущества, предназначенного для общего пользования (автодороги, лесной фонд, водные объекты и т.д.), главным образом должна оцениваться с позиций обеспечения свободного доступа населения к указанным объектам собственности и удобства пользования ими. Все это дает основания для выделения наряду с экономическими, в том числе финансовыми, социальных показателей эффективности использования государственного и муниципального имущества и управления им [1, с. 348]. Таким образом, для каждой разновидности государственного имущества показатели эффективности управления им могут быть различными. К сожалению, далеко не все виды объектов государственной собственности и не все приведенные критерии эффективности изложены в названном Постановлении Правительства РФ.

Представляется, что критерии эффективности использования государственного имущества следует определять исходя из целевого назначения соответствующего объекта, то есть его предназначения для обеспечения конкретной государственной функции. Можно сформулировать следующие основные цели использования государственного имущества: 1) обеспечение равного доступа граждан к имуществу общего пользования (природные ресурсы); 2) предоставление имущества частным лицам для поддержки предпринимательской и иных социально значимых видов деятельности; 3) обеспечение функционирования органов власти и созданных ими организаций. Из данной классификации вытекают различия в механизмах и формах управления государственным имуществом.

Эффективное управление собственностью государства невозможно без обеспечения законности в данной сфере. В связи с этим Национальный план противодействия коррупции относит проверки законности использования государственного имущества, соблюдения законодательства при его приватизации к приоритетному направлению деятельности органов прокуратуры.

По поручению Президента страны прокуроры проводят комплексные проверки соблюдения законодательства, регулирующего использование государственного имущества,

находящегося в собственности Российской Федерации.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о множестве нарушений. В их числе – предоставление недвижимого имущества в пользование без согласия собственника, использование имущества без заключения договоров и их государственной регистрации, передача прав владения (пользования) вне процедуры торгов, невнесение либо несвоевременное внесение арендных платежей, непроведение конкурсов на право заключения договоров аренды и др. Значительное количество правонарушений в этой сфере совершается либо непосредственно должностными лицами органов управления государственным имуществом, либо вследствие ненадлежащего осуществления ими своих контрольных функций. Многочисленные нарушения выявляются в территориальных органах Росимущества: издаются правовые акты с нарушением требований закона; полномочия по контролю за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью объектов федеральной собственности, в том числе земельными участками, осуществляются не в полном объеме; контроль за сохранностью объектов федеральной собственности, за должным поступлением в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества не осуществляется. Не соблюдаются требования об обязательной регистрации прав собственности на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, отсутствие которой порождает невозможность вовлечения в хозяйственный оборот недвижимого имущества, в том числе земельных участков, увеличение сроков оформления прав хозяйствующих субъектов на использование недвижимого имущества. Проверки проводятся поверхностно, должных мер по устранению выявленных нарушений не принимается, виновные лица не привлекаются к ответственности [2, с. 37].

На основании изложенного, можно сделать вывод, что внедрение различных показателей эффективности использования публичного имущества и управления им приведет к искомому результату только в том случае, если в законе будут установлены юридические последствия неэффективного использования и управления, такие, как: привлечение руководителей государственных предприятий и государственных учреждений к дисципли-

нарной, административной и уголовной ответственности; смена руководителя государственного предприятия, государственного учреждения; привлечение к дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц государственных органов, уполномоченных в сфере управления государственным имуществом; изъятие собственником неэффективно используемого имущества; осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности; репрофилирование имущества, изменение цели, предмета и видов деятельности организации, созданной государством; реорганизация либо ликвидация организации, созданной государством.

В качестве итогов анализа эффективности управления государственным имуществом отметим следующее. Эффективность управления государственным имуществом необходимо оценивать дифференцированно, исходя из результативности выполнения конкретной государственной функции, для обеспечения которой предназначен соответствующий объект. В числе важнейших задач, решение которых способно повысить эффективность управления государственной собственностью, следует назвать: структурную и количественную оптимизацию государственных предприятий и иных организаций, созданных на базе государственной собственности; обеспечение полного и своевременного учета государственной собственности и всех проводимых с ней операций; создание действенной системы контроля за законностью управления государственной собственностью и использованием ее по назначению; выработку критериев принятия оптимальных решений по управлению государственной собственностью.

Литература

1. Винницкий, А. В. Публичная собственность / А. В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
2. Кагамлык, М. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере использования государственного имущества / М. Ю. Кагамлык // Законность. – 2015. – № 11. – С. 37–39.
3. Короткова, О. И. Государственное управление как необходимый процесс в условиях эффективного развития собственности / О. И. Короткова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 4. – С. 20–22.

4. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / А. И. Галкин, С. Г. Еремин, Г. М. Кадырова и др. – М.: Юстицинформ, 2014. – 390 с.

нография / А. И. Галкин, С. Г. Еремин, Г. М. Кадырова и др. – М.: Юстицинформ, 2014. – 390 с.

Игнатова Мария Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 1 декабря 2016 г.

DOI: 10.14529/law170115

EFFECTIVENESS OF STATE PROPERTY MANAGEMENT IN RUSSIA

M. S. Ignatova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

This article analyzes one of the most important principles of managing state property – the principle of effective state property management. The author marked the urgent problems of legal regulation in this area, in particular, the presence of duplicate management structures like Federal Property Management Agency and line ministries; redundancy of federal property in terms of the performance of public functions; violation of the fair competition principles in the sectors with a significant participation of the state; the absence of clear federal property management purposes. In conjunction with the above mentioned problems the most important tasks that can improve the efficiency of management of state property are given, and the basic directions of perfection of the mechanism of state property management are suggested.

The author has investigated the criteria for evaluating the effectiveness of state property management. As a result, it was concluded that the criteria of using state property should be determined based on the purpose of the corresponding object, i.e. its purpose to provide a specific public functions. The unequal purposes of objects determines the differences in the mechanisms and forms of managing state property. The effectiveness of state property management must be evaluated differentially, based on the results of their specific public functions, which is designed to be provided by an appropriate object.

Special attention is paid to ensuring the rule of law in this sphere, an overview of violations of legal requirements identified in the course of audits is suggested, the measures to create an effective control system for the legality of state property management and using it for its intended purpose are offered.

Keywords: state property management, effectiveness of the state property management, criteria of efficiency of state property management.

References

1. Vinnitskiy A. V. *Publichnaya sobstvennost'* [Public domain]. Moscow, 2013, 732 p.
2. Kagamlyk M. Yu. [Supervision over the implementation of laws in the sphere of state property]. *Zakonnost'* [Legal order], 2010, no. 11, pp. 37–39. (in Russ.)

3. Korotkova O. I. [Governance as a necessary process in the conditions of effective property development]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*, 2012, no. 4, pp. 20–22. (in Russ.)

4. Galkin A. I., Eremin S. G., Kadyrova G. M. *Upravlenie gosudarstvennoy i munitsipal'noy sobstvennost'yu: pravo, ekonomika, nedvizhimost' i prirodopol'zovanie* [State and municipal property management: law, economics, real estate and natural resources]. Moscow, 2014, 390 p.

Marija Sergeevna Ignatova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Theory of State and Law Department, of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

Received 1 December 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Игнатова, М. С. Эффективность управления государственным имуществом в России / М. С. Игнатова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 1. – С. 90–95. DOI: 10.14529/law170115.

FOR CITATION

Ignatova M. S. Effectiveness of state property management in Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 1, pp. 90–95. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170115.
