

Интернет-журнал «Наукovedение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 7, №6 (2015) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-6>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/20EVN615.pdf>

DOI: 10.15862/20EVN615 (<http://dx.doi.org/10.15862/20EVN615>)

УДК 351.71

Разумова Екатерина Валерьевна

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Россия, Москва¹

Аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление»

E-mail: rasoumova@gmail.com

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=723946

Основы совершенствования системы управления федеральной собственностью в Российской Федерации

¹ 125993, Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, д. 49

Аннотация. Неотъемлемая часть экономики любой страны - государственный сектор, основой которого является государственная собственность, подразделяющаяся на федеральную собственность и собственность субъектов. В современном мире федеральная собственность является не только ресурсом государства, но и инструментом государственного регулирования экономики. Однако, в настоящее время большинство исследований фактически посвящено вопросам эффективности управления государственной собственностью в целом или вопросам управления государственной собственностью конкретного субъекта. Непосредственно исследованию вопросов управления федеральной собственностью уделено весьма незначительное внимание. Таким образом, в российской экономической практике недостаточно четко сформулированы подходы к управлению федеральной собственностью, учитывающие необходимость решения ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации. В данной статье рассматриваются возможности совершенствования системы управления, исходя из стратегических приоритетов развития экономики страны. Автором предложена организационно-управленческая модель развития системы управления федеральной собственностью, обеспечивающая комплексный подход к процессу управления федеральной собственностью. В статье разработаны предложения по совершенствованию системы управления федеральной собственностью, обеспечивающие реализацию ее потенциала и достижение приоритетов развития Российской Федерации, в виде «новой приватизационной политики» с определением условий и критериев приватизации объектов федеральной собственности.

Ключевые слова: государственный сектор; федеральная собственность; федеральное имущество; управление собственностью; система управления; стратегические приоритеты; эффективность управления; организационно-управленческая модель; приватизационная политика; государственная программа.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Разумова Е.В. Основы совершенствования системы управления федеральной собственностью в Российской Федерации // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, №6 (2015)
<http://naukovedenie.ru/PDF/20EVN615.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/20EVN615

Статья опубликована 25.11.2015.

Новое положение Российской Федерации в системе мирохозяйственных связей в условиях экономических санкций и международной изоляции предъявляет новые требования к эффективности управления государственной собственностью. Важно заметить, что в условиях глобализации, мирового финансово-экономического кризиса, только государство и, в частности, государственная собственность способны обеспечить необходимую реструктуризацию в области производства товаров и услуг, позволяющую интегрировать российские предприятия в качестве полноправных партнеров в мировой рынок. [1]

Значение государственной собственности для экономики страны, а также пристальное внимание, уделяемое вопросам управления данным видом собственности на государственном уровне, обусловили актуальность исследования проблемы совершенствования системы управления федеральной собственностью, которая, в свою очередь, представляет собой часть государственной. [2]

Система управления федеральной собственностью представляет собой открытую систему, на успешное функционирование которой влияет ее способность своевременно адаптироваться к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды, то есть развиваться и соответствовать требованиям времени.

В данный момент, основной вектор развития системы управления федеральной собственностью задает государственная программа «Управление федеральным имуществом», и в частности, подпрограмма №1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации»². [3], [4]

Согласно государственной программе «Управление федеральным имуществом», в основе совершенствования системы управления федеральной собственностью лежат следующие принципы:

- 1) принцип определенности;
- 2) принцип прозрачности;
- 3) принцип обеспечения баланса интересов;
- 4) принцип непрерывности осуществления контроля;
- 5) принцип проектного подхода.

Однако, в целях эффективной реализации всей совокупности мероприятий, предусмотренных государственной программой, а также в связи с необходимостью комплексного подхода к совершенствованию системы управления федеральной собственностью представляется целесообразным дополнить выше обозначенные принципы следующими:

- 1) принцип учета значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики;
- 2) принцип обеспечения сохранности и целевого использования объектов федеральной собственности;
- 3) принцип ответственности;
- 4) принцип полноты учета объектов федерального имущества;

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» / Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. N 18 (часть III) ст. 2172.

5) принцип предупреждения.

Система принципов совершенствования является основой формирования организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью, суть которой состоит в установлении соответствия внутреннего состояния системы управления стратегическим приоритетам развития страны, а также достижении согласованности между целями и принципами управления, субъектами управления и применяемыми инструментами.

Представленная система принципов совершенствования комплексно реализуется каждым субъектом в системе управления федеральной собственностью, в то же время, можно констатировать наличие в системе отдельных элементов, непосредственно связанных с конкретным принципом совершенствования и ответственных за его реализацию (см. Таблица 1).

Таблица 1

Декомпозиция распределения принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью (источник – составлено автором)

Принцип	Значение принципа	Структурное подразделение центрального аппарата Росимущества
Определенности	Формирование и определение применительно к каждому объекту управления государством цели, для достижения которой служит объект, способов ее достижения, ответственности за результаты управления, порядка принятия управленческих решений, представления отчетности и иных механизмов контроля	Отдел определения целевой функции и разработки программы приватизации; Управления инвестиционных отношений.
Прозрачности	Обеспечение открытости и доступности информации о субъектах и объектах управления и контроля, выявление и учет данных об объектах управления	Управление информационных технологий; Управление информационной политики, делопроизводства и архива.
Обеспечения баланса интересов	Принятие обоснованных решений с точки зрения экономической эффективности и социальной ответственности, учета кратко- и долгосрочных целей и задач	Управление инвестиционных отношений.
Непрерывности осуществления контроля и внедрения системы мониторинга	Непрерывный контроль за достижением субъектами управления целей и задач, показателей их достижения, а также за соблюдением принципов и механизмов управления	Управление внутреннего контроля.

Принцип	Значение принципа	Структурное подразделение центрального аппарата Росимущества
Проектного подхода	Определение планов достижения целей и задач управления исходя из планируемого результата, набора инструментов, сопоставления ресурсов, мотивации и ответственности	Управление инвестиционных отношений; Управление реструктуризации государственных организаций и управления приватизируемыми активами; Управление имущественных отношений и приватизации крупнейших организаций.
Полноты учета объектов федерального имущества	Обеспечение полного учета и отражения в реестре достоверной и актуальной информации об объектах федерального имущества	Управление реестра федерального имущества.
Ответственности	Обеспечение профессионализма и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом за достижение установленных целей, задач и показателей деятельности, а также определение мер ответственности за недостижение (полное или частичное) запланированных показателей	Отдел кадров и государственной службы Административного управления.
Обеспечения сохранности и целевого использования	Создание и соблюдение нормативных условий владения, пользования и распоряжения объектами федеральной собственности, исключающих возможность их хищения или утраты, а также запрет использования не по целевому назначению	Управление имущества государственной казны; Управление отраслевых организаций и зарубежной собственности; Управление организаций промышленного комплекса; Управление по размещению федеральных органов власти и иных организаций.
Предупреждения рисков	Предотвращение неблагоприятных событий и обстоятельств, влияющих на возможность достижения поставленных целей и запланированных показателей	Управление внутреннего контроля.

Основываясь на анализе основных задач и функций структурных подразделений центрального аппарата Федерального агентства по управлению государственным имуществом, можно констатировать, что принцип учета значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики не связан ни с одним элементом системы субъектов управления³. Вместе с тем, данный принцип имеет первостепенное значение при формировании приоритетных направлений развития системы на стратегическую перспективу. Учитывая важность данной задачи, ее решение необходимо на уровне министерства. Поэтому, представляется обоснованным создать в структуре Министерства экономического развития

³ www.rosim.ru – официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Российской Федерации отдельное подразделение – Департамент государственной собственности в экономике.

Департамент государственной собственности в экономике должен стать структурным подразделением центрального аппарата Министерства экономического развития Российской Федерации, осуществляющим реализацию функций Министерства по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию управления государственной собственностью, а также контроля и координации находящегося в ведении Министерства Росимущества⁴. Важная задача создаваемого департамента - определение стратегических приоритетов развития федеральной собственности на основе анализа текущего состояния системы управления федеральной собственностью и выявления противоречий между системой и внешней средой. Сформулированные стратегические приоритеты формализуются в государственной программе в систему целей, задач, основных мероприятий, сроков и показателей их достижения.

Непосредственной реализацией комплекса обозначенных в государственной программе мероприятий занимается Росимущество, находящееся под контролем Департамента государственной собственности Минэкономразвития России.

Важным элементом организационно-управленческой модели развития является оценка эффективности системы управления федеральной собственностью, состоящая из двух элементов:

- системы показателей, характеризующих эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 481-р от 21.03.2015;
- системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 72 от 29.01.2015.

Представляется обоснованным использование утвержденных показателей непосредственно федеральными органами исполнительной власти с целью своевременного выявления проблем управления федеральным имуществом и разработки путей их решения, а также при принятии решения о целесообразности нахождения данного имущества в федеральной собственности, в частности, в распоряжении соответствующего ведомства.

Ежегодный расчет показателей эффективности лежит в основе мониторинга системы управления федеральной собственностью и позволяет определить ее текущее состояние и выявить динамику основных процессов в сфере управления федеральной собственностью, что является основанием для корректировки принятых ранее управленческих решений и разработки стратегических ориентиров развития.

Одно из ключевых стратегических направлений развития системы управления федеральной собственностью – оптимизация количества объектов и субъектов управления федеральной собственностью в формате социально-экономических отношений, территориальной и отраслевой принадлежности. [5], [6] Главным инструментом реализации данного направления представляется формирование и осуществление «новой

⁴ Департамент государственной собственности в экономике должен стать преемником Департамента имущественных отношений, упраздненного в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2015 г. № 313.

приватизационной политики» [7], сущность которой состоит в разделении всей совокупности федеральных предприятий на две группы:

1. федеральные предприятия, представляющие «стратегическое ядро» государственного сектора;
2. федеральные предприятия – потенциальные объекты приватизации.

В целях формирования «стратегического ядра» государственного сектора на федеральном уровне необходимо однозначно определить узкий круг федеральных предприятий, приватизация которых запрещена на основе выявления целевой функции (сохранять или не сохранять в федеральной собственности), которая должна быть присвоена каждому объекту и отражена в единой системе учета и управления имуществом.

Для реализации данного мероприятия необходимо следующее:

1) по каждому объекту федеральной собственности принять отдельное управленческое решение о целесообразности нахождения данного объекта в государственной собственности. Понятно, что объектами государственной собственности должно быть все, что обеспечивает решение общенациональных задач, то есть любые объекты следующих сфер экономики:

- обороны;
- научно-технического развития и народного образования;
- общественного здравоохранения;
- природопользования и охраны окружающей среды;
- охраны памятников истории и культуры;
- эксплуатации и обслуживания крупных транспортных магистралей. [8]

2) по каждому объекту федеральной собственности принять отдельное управленческое решение о целесообразности нахождения данного объекта в федеральной форме собственности. Для этого необходимо сопоставить функциональную и отраслевую принадлежность объекта собственности с исключительными функциями федеральной собственности и отраслями экономики, в которых данные функции реализуются. В случае обнаружения несоответствия необходимо принять решение о передаче объекта в собственность другого уровня публичной власти.

Кроме того, в рамках данного направления необходимым является использование Методических рекомендаций по определению целевого назначения федерального имущества, утвержденных Приказом Минэкономразвития России № 784 от 26.12.2013, а также Методологии определения профильности активов, утвержденной Приказом Росимущества № 372 от 26.09.2014.

3) определив круг объектов, нахождение которых в федеральной собственности представляется наиболее целесообразным, необходимо провести анализ соответствия организационно-правовой формы объекта собственности его функциональному назначению и структурным изменениям в экономике.

По мнению автора, представляется обоснованным преобразование федеральных государственных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения в зависимости от масштабов и характера деятельности в акционерные общества, государственные учреждения, некоммерческие организации. В стратегических, социально значимых отраслях экономики представляется оправданным существование федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления (казенные предприятия). Кроме

того, необходимо сбалансировать количество федеральных государственных учреждений и реорганизовать учреждения, деятельность которых утратила значение для выполнения государственных функций и полномочий. [9]

Результатом должно стать утверждение Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня системообразующих федеральных предприятий и компаний национального значения с указанием задач и стратегических интересов Российской Федерации, функций федеральных государственных органов, осуществление которых они обеспечивают, а также с определением оптимального (минимального) уровня государственного участия в компаниях. [10] Предприятия, не включенные в утвержденный перечень, необходимо рассматривать как потенциально возможные для приватизации.

В целях обеспечения планомерности и последовательности приватизации представляется необходимым разделить всю совокупность потенциально возможных для приватизации федеральных предприятий на 3 блока-перечня (см. Таблица 2).

- 1 блок – предприятия с краткосрочным горизонтом приватизации;
- 2 блок – предприятия со среднесрочным горизонтом приватизации;
- 3 блок – предприятия с долгосрочным горизонтом приватизации.

Основаниями отнесения объектов федеральной собственности к одной из трех групп являются:

- 1) вероятность приватизации в соответствующем периоде;
- 2) степень соответствия сферы деятельности предприятия приоритетам развития экономики России.

На основе федеральных предприятий первого блока-перечня формируются планы (программы) приватизации на соответствующий период. Важно подчеркнуть, что закрепление предприятий за конкретным блоком не является неизменным, их состав подлежит регулярному пересмотру.

Важно заметить, что для всех федеральных предприятий, как составляющих «стратегическое ядро» государственного сектора, так и являющихся потенциальной базой для приватизации необходимы разработка и утверждение программ развития с определением возможного диапазона прямого участия государства, для последних – с учетом перспектив приватизации.

Кроме того, с целью ограничения дальнейшего «разрастания» государственного сектора представляется обоснованным ввести законодательную систему ограничений и запретов на создание новых субъектов государственного сектора.

Таблица 2

Матрица распределение потенциально возможных для приватизации федеральных предприятий по блокам (источник – составлено автором)

Степень соответствия сферы деятельности приоритетам развития экономики				Вероятность приватизации в соответствующем периоде
Высокая Предприятие функционирует в сфере НИОКР, выпускает высокотехнологичную продукцию	Средняя Предприятие функционирует в отраслях, в которых происходит реализация функций государственной собственности	Низкая Предприятие функционирует в конкурентных отраслях, при этом прямое участие государства нецелесообразно	Значения	
3 блок	1 блок	1 блок	Высокая Экономически устойчивое предприятие и/или имеется высокий рыночный спрос	
3 блок	2 блок	2 блок	Средняя Наличие на предприятии проблем, требующих решения и/или невысокий рыночный спрос	
3 блок	3 блок	3 блок	Низкая Кризисное состояние предприятия и/или неблагоприятные рыночные условия для продажи	

Подводя итог, можно сделать вывод, что основной вектор совершенствования системы управления федеральной собственностью должен определяться приоритетами развития экономики страны. Разработанная автором организационно-управленческая модель развития системы управления федеральной собственностью определяет циклическую последовательность шагов совершенствования данной системы на основе выявления единых принципов и определения функциональных задач главных субъектов управления.

Представленные предложения по формированию новой приватизационной политики на федеральном уровне полностью соответствуют основным трендам государственной политики в сфере управления государственной собственностью. Однако, разработанные предложения делают приватизационный процесс более планомерным, обоснованным и детально аргументированным, что способствует повышению эффективности функционирования системы управления федеральной собственностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Волобуева Марина Олеговна. Эффективность использования государственной собственности в современной национальной экономике: специальность 08.00.01 дис. канд. экон. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 2010. 174 с.
2. Разумова Е.В. К вопросу об определении сущности государственной собственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №9 (168). С. 82-89.
3. Гусев Ю.Н. Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года – как государству стать эффективным собственником? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. №3 (150). С. 6-9.
4. Баранова И.В., Пирогова Т.В. Реформирование государственного сектора экономики и системы управления государственным имуществом: 1999-2014 годы // Сибирская финансовая школа. Аваль. 2014. №5. С. 3-12.
5. Михайленко Д.А. Приватизация государственной собственности в контексте стратегического планирования экономики России // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. Выпуск №42. С. 120-132.
6. Еремин С.Г. Роль и значение основных направлений и итогов приватизации в России // Экономика и предпринимательство. 2014. №11 (ч.3). С. 38-41.
7. Радыгин А.Д., Мальгинов Г.Н. Новый поворот приватизационной политики / Экономическое развитие России. 2013. №8. Том 20. С. 43-48.
8. Камаев Р.А. Управление государственной собственностью в условиях формирования новой социально-экономической парадигмы // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. №8. С. 90-96.
9. Черная О.О. К проблеме эффективности преобразования стратегических предприятий // Вопросы российского и международного права. 2015. №1-2. С. 58-71.
10. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, новое измерение для России: В 2 т. Т. 2 / науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издательский дом «Дело». РАНХиГС. 2014. 488 с.

Рецензент: Волгин О.С., д.ф.н., профессор, заведующий кафедрой «Государственного и муниципального управления», АНОО ВО «Одинцовский гуманитарный университет».

Razumova Ekaterina Valer'evna

The Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education
«Financial University under the Government of the Russian Federation»

Russia, Moscow

E-mail: rasoumova@gmail.com

The basics of improvement of the federal property management system in the Russian Federation

Abstract. An integral part of any economy - the public sector, which is based on public ownership including federal property and the property of the subjects. In the modern world the federal property is not only a resource of the state, but also the major tool of the state regulation of economy. However, now the majority of researches is actually devoted to issues of effective state property management in general or to state property management of the particular subject. Directly very insignificant attention is paid to research of questions of federal property management. Thus, in the Russian economic practice, approaches to the federal property management taking into account the need to address key challenges of socio-economic development of the Russian Federation are not clearly formulated. This article discusses the possibility of improving the management system based on strategic priorities of economic development of the country. The author offered the organizational and administrative model of development of the federal property management system providing an integrated approach to process of management of federal property. The author has developed proposals to improve the federal property management system, providing realization of its potential and the achievement of development priorities of the Russian Federation, in the form of a "new privatization policy" with definition of conditions and criteria of privatization of federal property.

Keywords: public sector; federal property; federal estate; property management; management system; strategic priorities; management efficiency; organizational and administrative model; privatization policy; state program.

REFERENCES

1. Volobueva Marina Olegovna. Effektivnost' ispol'zovaniya gosudarstvennoy sobstvennosti v sovremennoy natsional'noy ekonomike: spetsial'nost' 08.00.01 dis. kand. ekon. nauk / Ros. akad. gos. sluzhby pri Prezidente RF. M., 2010. 174 s.
2. Razumova E.V. K voprosu ob opredelenii sushchnosti gosudarstvennoy sobstvennosti // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2015. №9 (168). S. 82-89.
3. Gusev Yu.N. Gosudarstvennaya programma po upravleniyu federal'nym imushchestvom na period do 2018 goda – kak gosudarstvu stat' effektivnym sobstvennikom? // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2014. №3 (150). S. 6-9.
4. Baranova I.V., Pirogova T.V. Reformirovanie gosudarstvennogo sektora ekonomiki i sistemy upravleniya gosudarstvennym imushchestvom: 1999-2014 gody // Sibirskaya finansovaya shkola. Aval'. 2014. №5. S. 3-12.
5. Mikhaylenko D.A. Privatizatsiya gosudarstvennoy sobstvennosti v kontekste strategicheskogo planirovaniya ekonomiki Rossii // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik. 2014. Vypusk №42. S. 120-132.
6. Eremin S.G. Rol' i znachenie osnovnykh napravleniy i itogov privatizatsii v Rossii // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. №11 (ch.3). S. 38-41.
7. Radygin A.D., Mal'ginov G.N. Novyy povorot privatizatsionnoy politiki / Ekonomicheskoe razvitie Rossii. 2013. №8. Tom 20. S. 43-48.
8. Kamaev R.A. Upravlenie gosudarstvennoy sobstvennost'yu v usloviyakh formirovaniya novoy sotsial'no-ekonomicheskoy paradigmy // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. 2011. №8. S. 90-96.
9. Chernaya O.O. K probleme effektivnosti preobrazovaniya strategicheskikh predpriyatiy // Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava. 2015. №1-2. S. 58-71.
10. Privatizatsiya v sovremennom mire: teoriya, empirika, novoe izmerenie dlya Rossii: V 2 t. T. 2 / nauch. red. A.D. Radygin. M.: Izdatel'skiy dom «Delo». RANKhiGS. 2014. 488 s.