

УДК 351.711 : 332

*Л.В. Коношко,**канд. экон. наук,**доцент кафедры государственного и муниципального управления  
Хабаровского государственного университета экономики и права*ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ,  
РАСПОЛОЖЕННОЙ НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

*В статье рассмотрены основные вопросы, касающиеся управления государственной собственностью в России. Показано, что проблемы управления государственной собственностью достаточно сложны и многогранны. Решение ряда проблем должно привести к повышению эффективности системы управления государственной собственностью в РФ.*

**Ключевые слова:** государственная собственность, органы управления государственной собственностью, проблемы управления государственной собственностью и возможные пути их решения.

*The article considers the main issues related to the management of public property in Russia. It is shown that the problems of public property management are quite complex and multifaceted. Finding the solution to certain problems should allow us to increase the effectiveness of public property management system in Russia.*

**Keywords:** public property, public property management authorities, problems of public property management and the possible ways of their solution.

В соответствии со ст. 214 ГК РФ государственная собственность в России множественна. Выделяются два ее уровня – федеральная собственность и государственная собственность субъектов Федерации.

Государственное имущество может быть закреплено за государственными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а также составлять государственную казну [2].

Согласно ст. 124, 125 ГК РФ, Российская Федерация и субъекты РФ в лице органов государственной власти выступают в гражданских отношениях на равных началах с гражданами и юридическими лицами. В соответствии со ст. 71–73 Конституции РФ на федеральном уровне решаются вопросы управления федеральной собственностью, а управление государственной собственностью

субъекта РФ составляет предмет ведения субъекта РФ [1].

В Хабаровском крае полномочия собственника по управлению, распоряжению, учету и контролю за использованием и сохранностью государственного имущества возложены:

- 1) на ТУ Росимущества в Хабаровском крае в отношении федерального имущества;
- 2) министерство инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края в отношении государственной собственности Хабаровского края.

ТУ Росимущества в Хабаровском крае является территориальным органом федерального органа исполнительной власти – Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Данный орган не входит в структуру правитель-

ства Хабаровского края, не подчиняется главе региона, а также исполнительной власти края. ТУ Росимущества в Хабаровском крае реализует федеральные функции управления на территории Хабаровского края в соответствии со своей компетенцией с целью обеспечения исполнения общефедеральных интересов, реализации федеральной политики в крае. Свою деятельность оно осуществляет во взаимодействии с правительством Хабаровского края и его органами.

Министерство инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края непосредственно входит в структуру исполнительных органов власти края и подчиняется губернатору края и правительству края.

Этот орган управляет составляющими краевой экономической системы в целях обеспечения интересов края.

Таким образом, управление государственной собственностью на территории Хабаровского края представлено, с одной стороны, территориальным органом Росимущества, а с другой – органом по управлению государственным имуществом Хабаровского края.

ТУ Росимущества в Хабаровском крае осуществляют полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, зарегистрированных на территории Хабаровского края, и иного федерального имущества, расположенного на его территории, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального

имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества в случаях, когда реализация указанных полномочий прямо предусмотрена нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности ТУ Росимущества в Хабаровском крае являются:

1. Определение целевой функции федерального имущества.
2. Осуществление отчуждения федерального имущества.
3. Управление развитием объектов федерального имущества.
4. Управление рисками в сфере реализации процессов управления федеральным имуществом.
5. Совершенствование учета и мониторинга использования федерального имущества.
6. Обеспечение реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом».

ТУ Росимущества в Хабаровском крае совместно с Росимуществом на постоянной основе проводит масштабную работу по выполнению Государственной программы «Управление федеральным имуществом» (далее – Госпрограмма), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р [4]. Основными объектами федеральной собственности, расположенными на территории Хабаровского края, являются: имущество, закрепленное за федеральными государственными учреждениями; федеральными государственными предприятиями; имущество

акционерных обществ, в отношении которых делегированы полномочия по осуществлению прав акционера – Российской Федерации; имущество казны Рос-

сийской Федерации; земельные участки.

В более детальном виде состав федерального имущества на территории Хабаровского края представлен на рисунке.

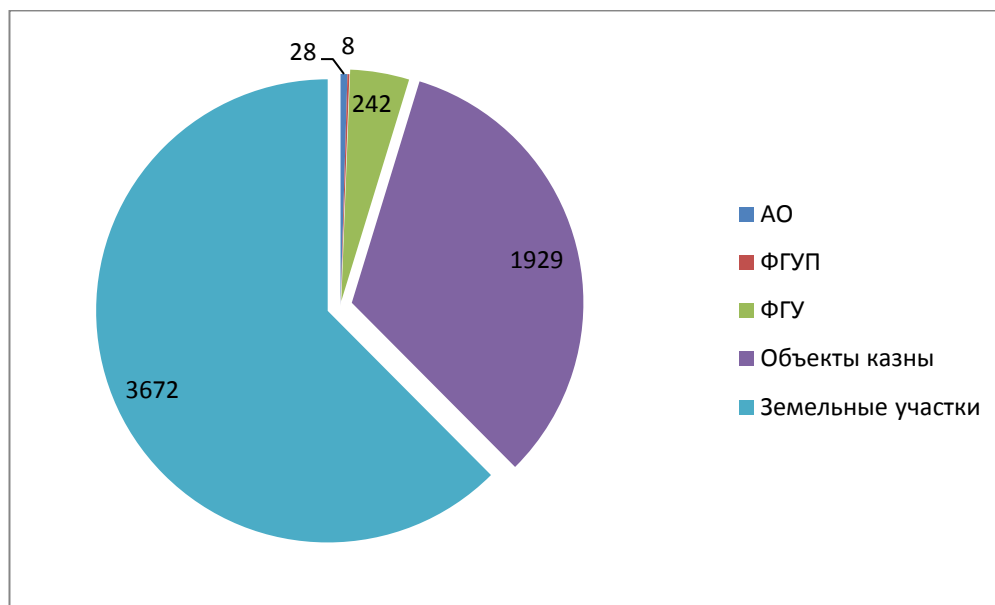


Рисунок – Объекты федеральной собственности, расположенные на территории Хабаровского края на 1 января 2016 года, ед.

Источник: Составлено по ежегодному отчету ТУ Росимущества в Хабаровском крае

Число государственных унитарных предприятий ежегодно сокращается за счет акционирования, реорганизации или ликвидации, в том числе и в Хабаровском крае.

За счет реорганизации, акционирования, ликвидации и банкротства федеральных предприятий их количество за 2013–2014 гг. уменьшилось на 6 единиц – до 8. В 2015 г. их число осталось неизменным, несмотря на имеющиеся у Правительства Российской Федерации планы по их приватизации. Негативным фактором, повлиявшим на несостоявшуюся приватизацию, зачастую, является безответственность руководства предприятий, затягивание сроков предоставления необходимых документов.

Сектор федеральных государственных

учреждений представляет собой совокупность органов законодательной, судебной и исполнительной властей, фондов социального обеспечения и контролируемых ими некоммерческих организаций.

Количество федеральных государственных учреждений за период 2013–2015 гг. сократилось на 32 и составило на начало 2016 г. 242 учреждения. Часть учреждений была ликвидирована или реорганизована. Некоторые образовательные учебные заведения были объединены. Одним из ярких примеров является реорганизация Дальневосточного гуманитарного университета в Хабаровске с его дальнейшим включением в состав Тихоокеанского государственного университета.

До 2018 г. сокращать количество федеральных учреждений не планируется. Они обеспечивают жителей края услугами в сфере образования, здравоохранения, науки и культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и занятости населения.

Что касается акционерных обществ, то отметим, что на территории Хабаровского края по состоянию на январь 2016 г. зарегистрировано 28 акционерных обществ с долей участия в них Российской Федерации. В соответствии с приказом Росимущества от 24 апреля 2015 г. № 165 Территориальному управлению делегированы полномочия по осуществлению прав акционера – Российской Федерации в отношении 15 акционерных обществ [3]. К 2018 г. планируется сократить количество акционерных обществ с участием государства до 75 % [5].

Казна Российской Федерации – это все имущество, не закрепленное ни за одним государственным предприятием либо учреждением. Как правило, в составе казны учитываются следующие объекты: объекты недвижимого имущества; имущественные комплексы; пакеты, доли акций и земельные участки.

В реестре федерального имущества на 1 января 2016 г. учтено 1 929 объектов казны, расположенных на территории Хабаровского края.

Основную долю объектов казны в 2015 г. занимали имущественные комплексы, а именно 1 024 объекта, на втором месте по количеству объекты недвижимости – 525, далее земельные участки – 367 и пакеты акций, доли – 13.

В реестре федерального имущества

по состоянию на 1 января 2016 г. учтено 3 672 земельных участка.

Основная доля земельных участков представляет собой земли лесного, водного фонда, участки под объектами федерального недвижимого имущества (предоставленные органу государственной власти, федеральному предприятию, учреждению). Практически отсутствуют участки, относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения.

Сокращать их количество Правительство Российской Федерации не планирует. Однако часть земельных участков ежегодно выкупается собственниками расположенных на них объектов недвижимости, что снижает уровень поступлений доходов от арендной платы. Среди наиболее значимых направлений реализации Госпрограммы, характеризующих деятельность ТУ Росимущества в Хабаровском крае, являются следующие:

1. Определение целей управления объектами федерального имущества.

Требовалось обеспечить сопоставление объектов управления с задачами и интересами Российской Федерации как публично-правового образования, в том числе с функциями и полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти.

В целях выполнения поставленной задачи в 2013–2015 гг. Росимуществом реализован комплекс взаимосвязанных мероприятий, который позволил организовать и скоординировать деятельность федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) по определению целевого назначения федерального имущества.

В период 2013–2015 гг. существенно

расширено информационное сопровождение всех видов продаж, направленное на публичность и открытость всех приватизационных процедур, формирование системы общественного контроля за приватизацией, чему способствовало создание и эксплуатация межведомственного портала. Потенциальным инвесторам, выразившим желание получить дополнительную информацию по объектам приватизации, выставленным на продажу, информация предоставлялась с одновременным обеспечением доступа к ней всех заинтересованных инвесторов путем размещением на официальном сайте Росимущества, а также на сайте ТУ Росимущества в Хабаровском крае.

С введением с 2013 г. обязательного размещения информации на официальном сайте Российской Федерации о проведении торгов – [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) – повысилась прозрачность процедуры самих торгов и доступность информации о предлагаемых активах. Единая информационная среда по продажам позволила повысить интерес к реализуемым государством активам.

2. Деятельность по передаче в аренду, безвозмездное пользование земельных участков, федерального имущества.

По состоянию на 1 января 2016 г. на территории Хабаровского края учтено 405 гражданско-правовых договоров по использованию федерального имущества (за исключением земельных участков), в том числе 210 договоров аренды недвижимого и движимого имущества и 195 договоров безвозмездного пользования федеральным имуществом.

В аренду передано 47 898,54 кв. м объектов федерального недвижимого

имущества.

В безвозмездное пользование передано объектов недвижимости общей площадью 51 699,84 кв. м.

В 2015 г. на 20,58 % был перевыполнен план поступления доходов в федеральный бюджет от аренды федерального имущества на территории Хабаровского края, что характеризует эффективное его использование в 2015 г. по сравнению с 2014 и 2013 годами.

По состоянию на 1 января 2016 г. на территории Хабаровского края учтены 658 договоров аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Выполнение плановых показателей за 2013–2015 гг. по поступлению доходов в федеральный бюджет от аренды земельных участков, находящихся на территории Хабаровского края, осуществляется неравномерно.

3. Осуществление полномочий собственника в отношении земельных участков.

За период 2013–2015 гг. на приватизацию земельных участков поступило 28 заявок. Заключено 36 договоров купли-продажи земельных участков, на общую сумму 24 923 670,14 руб. (148,7 % планового задания), общей площадью 3,83 га, из них 6 договоров купли-продажи заключены по поручению Росимущества, 18 договоров купли-продажи заключены по земельным участкам до 1 га. На праве постоянного (бессрочного) пользования было предоставлено 127 земельных участков общей площадью 92,1201 га.

За 2013–2015 годы в собственность Российской Федерации зарегистрировано 362 земельных участка, общей площадью 1 588,7202209 га.

4. Защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом.

В 2013–2015 гг. в работе Территориального управления находилось 3 443 судебных дела, в том числе судебные дела по поручениям Росимущества и в рамках процедуры банкротства.

5. Контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества.

Территориальным управлением за период 2013–2015 гг. было организовано и проведено 88 проверок использования федерального имущества, в том числе внеплановых – 49, по результатам которых был выявлен ряд нарушений, в том числе основные:

- неэффективное использование федерального имущества;
- проведение перепланировок помещений без согласования собственника имущества и др.

Рассмотрев некоторые показатели выполнения Госпрограммы можно выделить ряд проблем в системе управления федеральным имуществом.

Одна из проблем заключается в отсутствии целевого назначения того или иного объекта федерального имущества, а именно:

- в обременении избыточными активами, издержки от их содержания, а также упущенная выгода от их использования;
- в отсутствии однозначно определенных целей управления федеральным имуществом;
- в несоответствии краткосрочных и долгосрочных целей управления объектами целям государства в отношении активов;

– в пересмотре планов приватизации после их утверждения.

Решением данной проблемы является необходимость определения целевой функции и закрепления ее нормативными документами. Для этого необходимо:

- сохранять или не сохранять в государственной собственности объекты – целевая функция которых должна быть присвоена каждому активу и отражена в единой системе учета и управления имуществом;
- стратегическое развитие активов, находящихся в собственности государства, вовлечение активов в коммерческий оборот, привлечение инвестиций;
- определение дорожных карт и контроль их исполнения.

Следующая проблема заключается в отсутствии ориентира приватизации на привлечение инвестиций в развитие отчуждаемых из государственной собственности активов:

- планы приватизации формируются по «остаточному» принципу;
- продаются объекты недвижимости, а не бизнес;
- отсутствует разумный баланс между скоростью отчуждения и оптимальной стоимостью;
- процесс не прозрачен как для участников, так и для общества.

Решение данной проблемы возможно:

- при увеличении прозрачности и повышении финансовой отдачи от сделок;
- использовании инфраструктуры многофункциональных центров при проведении приватизационных сделок;
- реформировании системы продаж;
- продаже бизнес-единиц, а не объектов;
- послеприватизационном наблюдении.

Следующая проблема заключается в

неэффективном управлении государственными активами:

- в неэффективности института ФГУП и АО;
- отсутствии зарегистрированных прав на определенную часть объектов федерального имущества, земельных участков;
- недофинансировании объектов казны, избыточности казны.

Для решения данной проблемы необходимо совершенствовать систему управления государственными активами:

- изменить механизм управления, в частности определить целевые функции каждого актива и установить персональную ответственность за результат;
- снизить объем имущества казны до нуля и привести в надлежащее состояние объекты казны;
- повысить прозрачность общественных советов, независимых директоров, публично обсуждать стратегии развития;
- распространить принципы корпоративного управления на государственные корпорации;
- нормативно запретить создание новых ФГУП;
- изъять имущество в случае его неэффективного использования.

Еще одной важной проблемой является низкий уровень управления персоналом и процессами:

- система управления персоналом не нацелена на достижение результата;
- изменчивость контроля и отсутствие контроля промежуточных результатов.

Для решения данной проблемы необходимо совершенствование организационной структуры, механизмов управления, контроля и мотивации, это в первую очередь должно коснуться:

- структурных изменений в организации работы соответствующих структур;
- переобучения и повышения квали-

фикации кадров;

- повышения производительности труда и мотивации персонала;
- перераспределения ответственности сотрудников за получаемый результат;
- повышения прозрачности и открытости системы управления;
- построения эффективной модели взаимодействия федеральных и территориальных органов управления [5].

Таким образом, необходимо создать такую систему управления государственной собственностью, которая будет наиболее эффективно выполнять основные функции управления и удовлетворять общественным интересам.

#### Список использованных источников

- 1 Конституция (Основной закон) Российской Федерации. М. : Известия, 2009. 126 с.
- 2 Гражданский кодекс Российской Федерации. М. : Волна, 2008. 615 с.
- 3 О закреплении федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных казенных предприятий, акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью с государственным участием за структурными подразделениями Росимущества, а также делегировании территориальным управлениям Росимущества отдельных прав акционера – Российской Федерации по акционерным обществам : приказ Росимущества от 24.04.2015 г. № 165 // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 24.03.2017).
- 4 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» : распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-п // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 15.03.2017).
- 5 URL: <http://>

[www.myshared.ru/slide/329854/](http://www.myshared.ru/slide/329854/) (дата обращения 04.04.2017).