

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Разумова Екатерина Валерьевна

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Красюкова Наталья Львовна,
доктор экономических наук, доцент

Москва - 2022

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать учёные степени кандидата наук, учёные степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоятся 11 мая 2022 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.108 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 55, Зал заседаний ученых советов.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 200 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Беляева И.Ю., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Данилова О.В., д.э.н., профессор;
учёный секретарь – Измайлова М.А., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Ашмарина С.И., д.э.н., профессор;
Батаева Б.С., д.э.н., профессор;
Календжян С.О., д.э.н., профессор;
Кузнецов Н.В., д.э.н.;
Стрижов С.А., д.э.н., профессор;
Цыгалов Ю.М., д.э.н., доцент;
Цыганов А.А. д.э.н., профессор.

Автореферат диссертации разослан 14 февраля 2022 г.

Учёный секретарь диссертационного совета
Финансового университета Д 505.001.108

М.А. Измайлова

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В настоящий момент Российская Федерация находится на принципиально новом этапе своего развития, связанном с необходимостью обеспечить прорывное развитие в экономической и социальной сфере, в научно-технологической области. Указанный вектор развития страны закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и дополнившем его Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

С целью создания и успешного использования новой модели экономического развития в Российской Федерации целесообразно решение нескольких приоритетных задач, в частности задачи повышения эффективности государственного управления, в том числе повышение эффективности управления собственностью государства.

Современная экономическая мысль признает безусловное значение государственной собственности в экономике. Поэтому, среди задач планируемых к реализации Правительством Российской Федерации и направленных на ускорение темпов развития экономики, отдельно сформулированы задачи, нацеленные на повышение качества и эффективности управления собственностью государства, такие как: сокращение государственного участия в деятельности коммерческих компаний, функционирующих на конкурентных рынках, развитие механизмов корпоративного управления в компаниях с долей участия государства, совершенствование приватизационных процедур и механизмов управления земельными ресурсами.

Руководством государства всегда уделялось внимание вопросам управления государственной собственностью, однако только с 2010-х годов управленческие решения в данной сфере затрагивают более широкий спектр функций управления. Так, осуществлены разработка и утверждение государственной программы Российской Федерации, направленной на совершенствование управления федеральным имуществом, выработаны и законодательно закреплены направления совершенствования статистического учета в указанной сфере, предпринята попытка по утверждению новой Концепции управления федеральным имуществом, неоднократно изменялись показатели оценки эффективности в части управления имуществом.

Тем не менее, до сих пор в системе управления государственной собственностью не решен ряд проблем, в частности:

1) Отсутствие четко обозначенной и законодательно закреплённой целевой функции управления по каждому конкретному объекту собственности, принадлежащему государству. Указанная задача была утверждена еще в Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 года, затем перенесена в качестве мероприятия в государственную программу 2014 года «Управления федеральным имуществом», а Министерством экономического развития Российской Федерации разработаны методические рекомендации по определению целевого назначения федерального имущества. Однако, до сих пор данная работа не выполнена.

2) Недостаточно полная и достоверная информации о количестве объектов собственности, принадлежащих государству, в том числе в разрезе важнейших правообладателей федерального имущества: акционерных обществ с государственным участием и федеральных государственных унитарных предприятий. Информационной системой, аккумулирующей сведения о количестве ФГУП и АО с федеральным участием является федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом», но ее данные не соответствуют информации, представленной информационными ресурсами Федеральной налоговой службы и Федеральной службы государственной статистики.

3) Отсутствие единых принципов ведомственного закрепления основных правообладателей федерального имущества, что приводит к игнорированию отраслевой специфики и наличию предприятий без ведомственной принадлежности. Например, по данным Счетной палаты Российской Федерации за Министерством высшего образования и науки Российской Федерации числятся 114 сельскохозяйственных предприятий.

4) Недостаточно эффективное управление отчуждением собственности. Счетная палата Российской Федерации неоднократно указывала на существенные недочеты в данной сфере. Например, анализ реализации программы приватизации на 2017-2019 годы показал низкую результативность выполнения плана, причины которой состоят в низкой инвестиционной привлекательности приватизируемых объектов, отсутствии предпродажной подготовки, недостатках формирования плана и координации участников приватизационных процедур. Так, программа приватизации на 2017-2019 годы при условии внесения в нее постоянных правок (58 изменений) была выполнена лишь на 25%.

Существенные недостатки управления государственной собственностью выявляются и признаются как в рамках теоретических исследований, так и практической сферы деятельности.

В российской управленческой практике отсутствует четкое понимание процесса реализации комплексного подхода к управлению федеральной собственностью, обеспечивающего решение важнейших задач развития Российской Федерации – обеспечения инновационного развития экономики и повышения ее конкурентоспособности. Другими словами, государственные организации недостаточно вовлечены в процессы достижения национальных целей развития. Проблема осложняется тем, что в Российской Федерации фактически не развиты механизм управления государственной собственностью, обеспечивающие соответствие ее структуры и состава приоритетам развития государства.

В контексте вышесказанного тема исследования по совершенствованию системы управления федеральной собственностью (которая представляет собой часть государственной) приобретает особую актуальность.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы собственности, в том числе государственной, являются предметом широких исследований как зарубежных, так и отечественных специалистов. В общетеоретическом и методологическом аспектах представляют интерес разработки известных зарубежных ученых: М. Вэбера, Дж. Гэлбрейта, Р. Коуза, К. Маркса, П. Самуэльсона, Й. Шумпетера.

Теоретические аспекты института собственности рассматривались в трудах В. Веснина, В. Зотова, Т. Ивлевой, Р. Калашникова, Е. Красниковой, Е. Устюжиной.

Установлению оптимального соотношения между государственной и частной собственностью посвящены труды Е. Балацкого, В. Коньшева, К. Хубиева.

Рассмотрение проблем эффективности функционирования государственной собственности и ее роли в экономике содержится в работах Л. Абалкина, Н. Абдуллаева, А. Ахмедуева, Е. Балацкого, А. Виссарионова, В. Кошкина, Д. Львова, Г. Макаровой, Р. Нуреева, В. Савченко, О. Седых, К. Хубиева, И. Цапенко, В. Черковца, М. Федотовой, Р. Ширяевой, В. Шупыро и других авторов.

В работах данных авторов существенно различаются подходы к определению сущности государственной собственности. Как следствие, до сих пор остаются недостаточно разработанными характеристики этой категории и отсутствует ее единое определение.

Фактически в большинстве исследований, защищенных в 2000-е годы, рассматриваются проблемные вопросы управления государственной собственностью с точки зрения следующих аспектов:

- 1) Организация процесса управления государственной собственностью на региональном уровне. Данный аспект отражен в работах Б. Погорелова, В. Нефедова, Т. Алиевой, М. Албогачиева, С. Скрыля, А. Зеленцова, В. Чупика.

2) Определение качества и степени эффективности управления государственной собственностью отдельной отрасли или в рамках предприятия конкретной организационно-правовой формы. Обозначенная проблема исследуется в работах А. Бондарева, В. Букатина, С. Левачковой, О. Горановой, С. Тимохиной, В. Потехина.

3) Выстраивание управления государственной собственностью в период изменений. Указанный вопрос затронут в работах Т. Мартыненко, А. Калинина, Д. Бакатина.

Непосредственно изучению вопросов системы управления государственной собственностью федерального уровня не уделено достаточного внимания.

Недостаточная разработка указанных выше проблем обуславливает актуальность исследования, а также повышает его теоретическую и практическую значимость.

Цель исследования состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по совершенствованию системы управления федеральной собственностью Российской Федерации.

Достижение указанной цели определило необходимость постановки и решения следующих **задач**:

- осуществить анализ и систематизацию методических подходов к исследованию государственной собственности и выявить качественные характеристики, отражающие сущность государственной собственности, разграничить понятия «государственное имущество», «государственный сектор» и «государственная собственность»;

- определить состав комплекса инструментов реализации государственной политики в сфере управления федеральной собственностью и выявить тенденции развития данной системы;

- на основе критической оценки процесса управления федеральной собственностью и выявления проблем в этой сфере выявить адекватную современным условиям совокупность принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью;

- разработать предложения по совершенствованию системы управления федеральной собственностью, направленные на оптимизацию ее состава и структуры;

- предложить и обосновать необходимость внедрения модели развития системы управления федеральной собственностью, обеспечивающей комплексный подход к процессу управления федеральной собственностью.

Объектом исследования является система управления федеральной собственностью.

Предметом исследования выступают организационно-экономические и управленческие отношения, возникающие в процессе реализации федеральной

собственности в формах федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с федеральным участием.

Область исследования. Диссертация выполнена в рамках пунктов 10.4. «Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики» и 10.5. «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом» Паспорта научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент (экономические науки).

Методология и методы исследования. В процессе научного исследования использованы методы обобщения, анализа и синтеза в части исследования методических подходов к определению государственной собственности и выявлению ее сущностных характеристик, графические методы исследования и методы статистического анализа в части определения основных тенденций управления федеральной собственностью, исторический метод познания при выделении этапов эволюции системы управления федеральной собственностью в тесной взаимосвязи с направлениями реализации государственной имущественной политики, моделирования и системного анализа при оценке необходимости оптимизации элементов системы управления федеральной собственностью.

Использованы методы теоретического и эмпирического познания, такие как идеализация, формализация и описание.

Информационной базой исследования послужили законодательные, нормативные и правовые акты Российской Федерации, методические документы органов государственного управления, широкий спектр научных и практических работ отечественных и зарубежных ученых по проблемам управления государственной собственностью, а также материалы печатных и электронных источников сети Интернет, данные Федеральной службы государственной статистики, Единой межведомственной информационно-статистической системы, Государственной автоматизированной информационной системы «Управление», информационные ресурсы, размещенные на сайтах Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Счетной палаты Российской Федерации и результаты собственных исследований.

Научная новизна исследования заключается в формировании и научном обосновании комплекса методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию системы управления федеральной собственностью.

Положения, выносимые на защиту, заключаются в следующем:

1) Систематизированы методические подходы к исследованию сущности государственной собственности, а именно ресурсный, функциональный, институциональный и социально-ориентированный, анализ которых позволил выявить сущностные характеристики государственной собственности, заключающиеся в принадлежности объектов государству в лице уполномоченных органов власти, в реализации общенациональных интересов, в эффективно функционирующем правовом режиме, регламентирующем использование общественных благ и в социальном характере, проявляющемся как результат взаимодействия государства, общества и индивида. Представлено авторское разграничение понятий «государственное имущество», «государственный сектор» и «государственная собственность», основанное на представлении о государственной собственности как о процессирующем сложноструктурированном экономическом явлении, отражающем на практике отношения по реализации процессов владения, пользования и распоряжения объектами. Разграничение ключевых понятий позволило сформировать понимание комплексного подхода к управлению государственной собственностью (С. 21; 29; 31-33).

2) На основе этапизации становления системы управления собственностью в России определен комплекс инструментов реализации государственной политики управления федеральной собственностью, состоящий из правовых, программно-целевых, организационных, финансовых и цифровых инструментов; выявлены тенденции развития системы управления федеральной собственностью, заключающиеся в резком сокращении доли федеральной собственности в структуре государственной собственности, в концентрации федеральных коммерческих предприятий в видах экономической деятельности, не соответствующих исключительным функциям федеральной собственности и структурным изменениям в экономике, в функционировании федеральных государственных учреждений в потенциально коммерческих видах экономической деятельности, в акценте на приватизацию объектов собственности, осуществляющих исключительные функции федеральной собственности, в широком распространении организационно-правовых форм организаций, не соответствующих новым условиям развития экономики (С. 79-80; 94).

3) Дополнена и приведена в систему совокупность действующих принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью, являющаяся основой формирования организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью Российской Федерации. Добавлены следующие принципы управления: учет значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики, обеспечение сохранности и целевого использования объектов федеральной собственности, ответственность, полнота учета, предупреждение и эффективность. Предложенные дополнительные принципы обеспечивают качественную реализацию всех управленческих функций и комплексность подхода к совершенствованию системы управления федеральной собственностью (С. 116-119).

4) Разработан и обоснован подход к формированию приватизационной политики как ключевому инструменту управления федеральной собственностью, сущность которого состоит в реализации двух взаимосвязанных направлений: создание на федеральном уровне «стратегического ядра» государственного сектора национальной экономики и формирование вектора развития для потенциально возможных к приватизации объектов федеральной собственности на основе определения условий критериев приватизации объектов федеральной собственности. Даны предложения по последовательной реализации системы шагов по разработанным направлениям, что позволит обеспечить оптимизацию состава и структуры федеральной собственности, а также их соответствие национальным целям развития (С. 123-129).

5) На основе анализа отечественного и зарубежного опыта организации управления государственной собственностью разработана организационно-управленческая модель развития системы управления федеральной собственностью, представляющая собой четкую последовательность мероприятий, базирующихся на реализации обоснованных автором принципов и предложений совершенствования системы управления федеральной собственностью и закрепления функциональных задач основных органов управления. Разработанная организационно-управленческая модель с акцентом на достижение стратегических приоритетов развития федеральной собственности позволит обеспечить внутреннюю перестройку системы управления в целях реализации ее способности достигать национальные цели развития государства и установить соответствие принципов и целей управления, а также субъектов управления и применяемых ими инструментов на основе ежегодного расчета эффективности управления федеральной собственностью (С. 130-143).

Теоретическая значимость работы заключается в развитии и дополнении научных представлений о необходимости и содержании разграничения понятий «государственная

собственность» и «государственное имущество», о сущности государственной собственности и ее качественных характеристиках, которые позволили сформировать понимание комплексного подхода к управлению государственной собственностью. Исследован зарубежный опыт управления предприятиями государственной формы собственности, выявлены основные модели организации системы управления, а также их преимущества и недостатки, что сделало возможным оценить потенциал их применения в России.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения как теоретических разработок и материалов исследования, так и практических рекомендаций в процессе реформирования и совершенствования системы управления федеральной собственностью на этапе перехода страны на новый тип развития и формирования инновационной экономики.

Отдельную практическую значимость представляют следующие результаты исследования:

- доказана необходимость расширения действующих принципов управления федеральной собственностью, добавлены такие принципы как принцип учета значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики, принцип обеспечения сохранности и целевого использования объектов федеральной собственности, принцип ответственности, принцип полноты учета объектов федерального имущества и принцип предупреждения, что позволяет сформировать комплексный подход к развитию системы управления федеральной собственностью;

- разработан и обоснован авторский подход к формированию приватизационной политики, обеспечивающий оптимизацию состава и структуры федеральной собственности, а также их соответствие целям развития государства, применение которого представляется целесообразным в процессе определения основных направлений приватизации федерального имущества и формирования прогнозного плана (программы) федерального имущества;

- предложенная в исследовании организационно-управленческая модель позволит комплексно оценить эффективность функционирования системы управления федеральной собственностью, выявить недостатки существующей системы и сформулировать основные направления развития в целях обеспечения достижения стратегических ориентиров развития государства.

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность обеспечивается результатами анализа данных Единой межведомственной информационно-статистической системы, Федеральной службы государственной статистики

и других официальных открытых источников; использованием обширной нормативной правовой базы, а также методических и экспертно-аналитических документов органов государственной власти Российской Федерации в сфере управления федеральной собственностью; обобщением широкого спектра научных и практических работ отечественных и зарубежных ученых по проблемам управления государственной собственностью.

Основные результаты исследования докладывались и были одобрены на Ежегодной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления» (Москва, Финансовый университет, 23 ноября 2013 г.); на круглом столе кафедры «Государственное и муниципальное управление» «Решение проблем государственного и муниципального управления: теория и практика» в рамках научной конференции по результатам научно-исследовательской работы магистрантов и аспирантов «Научные достижения молодых исследователей» (Москва, Финансовый университет, 29 марта 2014 г.); на XV Ежегодном открытом конкурсе научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток» (г. Волгоград, ВГТУ, 30 марта – 01 апреля 2015 г.); на Международной научно-практической конференции «Вызовы XXI века: государственное, муниципальное и корпоративное управление» (г. Сочи, Кубанский государственный университет, 30 сентября – 04 октября 2015 г.); на II Международной научно-практической конференции «Регионы, вперед!» (Москва, Финансовый университет, 23 апреля 2019 г.); на VI Национальной научно-практической конференции «Актуальные проблемы государственного и муниципального управления» (Москва, Финансовый университет, 15 декабря 2020 г.); на V Международной научно-практической конференции «Регионы, вперед!» (Москва, Финансовый университет, 05 марта 2021 г.); на Международной научно-практической конференции «Цифровое правительство: стратегические ориентиры» (Москва, Финансовый университет, 27 мая 2021 г.).

Отдельные элементы организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью, разработанной в рамках исследования, используются в деятельности Департамента корпоративного управления Министерства экономического развития Российской Федерации, в частности, система показателей оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом и система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. В практической деятельности Департамента используется описанный в исследовании алгоритм определения целевого назначения

федерального имущества, способствующий формированию исчерпывающего состава и структуры объектов, нахождение которых в федеральной собственности представляется целесообразным.

Материалы диссертации используются кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета в учебном процессе в преподавании учебной дисциплины «Управление государственной и муниципальной собственностью».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования отражены в 8 работах общим объемом 4,02 п.л. (весь объем авторский), в том числе 5 работ авторским объемом 2,83 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем работы обусловлены логикой, целью и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 182 источников и 8 приложений. Текст диссертации изложен на 207 страницах, включает 11 рисунков, 24 таблицы.

II Основное содержание работы

Систематизированы методические подходы к исследованию сущности государственной собственности, а именно ресурсный, функциональный, институциональный и социально-ориентированный, анализ которых позволил выявить сущностные характеристики государственной собственности, заключающиеся в принадлежности объектов государству в лице уполномоченных органов власти, в реализации общенациональных интересов, в эффективно функционирующем правовом режиме, регламентирующем использование общественных благ, и в социальном характере, проявляющемся как результат взаимодействия государства, общества и индивида. Представлено авторское разграничение понятий «государственное имущество», «государственный сектор» и «государственная собственность», основанное на представлении о государственной собственности как о процессирующем сложноструктурированном экономическом явлении, отражающем на практике отношения по реализации процессов владения, пользования и распоряжения объектами. Разграничение ключевых понятий позволило

сформировать понимание комплексного подхода к управлению государственной собственностью.

Исследование представленных в современной научной литературе разнообразных трактовок понятия «государственная собственность» выявило отсутствие однозначного определения данной категории. Систематизация существующих трактовок позволила выделить следующие методические подходы к определению сущности государственной собственности: ресурсный, функциональный, институциональный и социально-ориентированный. Представленные подходы не дают единого определения категории «государственная собственность», акцентируя внимание, по большей части, на какой-либо одной составляющей глубокого и многоаспектного понятия.

Сравнительный анализ указанных подходов позволил выделить следующие сущностные характеристики государственной собственности:

- принадлежность объектов государству в лице уполномоченных органов власти, что подразумевает осуществление полномочий собственника от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органами государственной власти соответствующего уровня;

- реализация общенациональных интересов, что проявляется в использовании различных объектов государственной собственности в интересах всего общества в целом и в целях реализации общегосударственных задач развития;

- эффективный институциональный режим, заключающийся в наличии действующих правовых норм, направленных на регулирование и защиту доступа государства к некоторому набору ценностей;

- социальный характер, что выражается в возможности существования отношений государственной собственности только внутри общества и как результата взаимодействия государства, общества и индивидуума.

В результате проведенного анализа методических подходов к трактовке понятия «государственная собственность» и выявления ее сущностных характеристик произведены следующие разграничение и приоритезация рассматриваемых категорий:

- 1) Базовой категорией является категория государственной собственности. При этом, под государственной собственностью следует понимать совокупность институционализированных экономических отношений между государством, обществом и индивидуумом по поводу присвоения общественных благ в целях реализации общенациональных интересов.

2) Более узким по смыслу понятием является понятие «государственное имущество», которое представляет собой совокупность материальных и нематериальных ресурсов, принадлежащих государству.

3) В свою очередь государственный сектор определяется как совокупность субъектов хозяйствования, функционирующих на основе государственного имущества, что установлено в постановлении Правительства Российской Федерации от 30.12.2002 № 939.

Понятие государственной собственности шире, чем понятие государственное имущество. При этом государственная собственность - это не статичная принадлежность объектов государству, а процессирующее сложноструктурированное экономическое явление, отражающее на практике отношения по реализации процессов владения, пользования и распоряжения объектами. В данном факте и заключается отличие государственной собственности от государственного имущества.

В рамках разработки и реализации государственных документов в сфере управления широко используется ресурсный подход, подразумевающий отождествление таких категорий как «государственная собственность» и «государственное имущество». Следовательно, в управленческой практике происходит уравнивание понятий «управление государственной собственностью» и «управление государственным имуществом», что, на наш взгляд, является ошибочным, поскольку происходит потеря одного из элементов системы управления – субъектов собственности, а именно органов государственной власти. Данная ситуация приводит к отсутствию в ключевых документах, определяющих направления совершенствования управления государственной собственностью, целей и задач, направленных на оптимизацию работы соответствующих органов власти.

На основе этапизации становления системы управления собственностью в России определен комплекс инструментов реализации государственной политики управления федеральной собственностью, состоящий из правовых, программно-целевых, организационных, финансовых и цифровых инструментов; выявлены тенденции развития системы управления федеральной собственностью, заключающиеся в резком сокращении доли федеральной собственности в структуре государственной собственности, в концентрации федеральных коммерческих предприятий в видах экономической деятельности, не соответствующих исключительным функциям федеральной собственности и структурным изменениям в экономике, в функционировании федеральных государственных учреждений в потенциально коммерческих видах экономической деятельности, в акценте на приватизацию объектов собственности, осуществляющих исключительные функции

федеральной собственности, в широком распространение организационно-правовых форм организаций, не соответствующих новым условиям развития экономики.

Проведенный анализ изменений приоритетов развития экономики России и смены ориентиров государственной политики позволил четко выделить три этапа в становлении системы управления федеральной собственностью Российской Федерации, каждый из которых отражает возникновение новых инструментов реализации государственной имущественной политики. Современный комплекс инструментов управления федеральной собственностью представлен в таблице 1.

Таблица 1 – Комплекс инструментов управления федеральной собственностью

Инструменты	Форма реализации
Правовые	Нормативные правовые актов, определяющие порядок деятельности и полномочия органов государственной власти в сфере управления федеральной собственностью. Нормативные правовые акты, определяющие порядок функционирования и хозяйственный механизм использования объектов федеральной собственности
Организационные	Специальные органы управления, институты развития, государственные корпорации, вертикально-интегрированные структуры
Финансовые	Ставки арендной платы, льготы и субсидии федеральным организациям и предприятиям
Цифровые	Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом», межведомственный портал по управлению государственной собственностью, государственная информационная система «Торги»

Источник: составлено автором.

В исследовании доказано, что на всех трех этапах развития системы управления федеральной собственностью, приватизация является основным инструментом реализации государственной имущественной политики.

На основе проведенного анализа основных процессов, происходивших в государственном секторе экономики с начала 2000-х гг., выявлены следующие проблемные тенденции развития в подсистеме объектов федеральной собственности:

- 1) Резкое сокращение доли федеральной собственности в структуре государственной собственности.
- 2) Концентрация коммерческих предприятий государственного сектора федерального уровня в видах экономической деятельности, не соответствующим исключительным функциям федеральной собственности и структурным изменениям в экономике.
- 3) Функционирование федеральных государственных учреждений в потенциально коммерческих видах экономической деятельности.

4) Акцент на приватизацию объектов собственности, осуществляющих исключительные функции федеральной собственности.

5) Широкое распространение организационно-правовых форм организаций и предприятий, не соответствующих новым условиям развития экономики.

Таким образом, обоснована необходимость оптимизации структуры федеральных предприятий государственного сектора экономики не только с точки зрения определения целевого назначения того или иного объекта федеральной собственности, но и с точки зрения отраслевых приоритетов формирования государственного сектора на федеральном уровне.

Дополнена и приведена в систему совокупность действующих принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью, являющаяся основой формирования организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью Российской Федерации. Добавлены следующие принципы управления: учет значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики, обеспечение сохранности и целевого использования объектов федеральной собственности, ответственность, полнота учета, предупреждение и эффективность. Предложенные дополнительные принципы обеспечивают качественную реализацию всех управленческих функций и комплексность подхода к совершенствованию системы управления федеральной собственностью.

В исследовании доказана необходимость руководствоваться принципами управления федеральной собственностью в целях качественной реализации всех функций управления федеральной собственностью, а также повышения эффективности принимаемых управленческих решений. К принципам, утвержденным в государственной программе 2014 года «Управление федеральным имуществом» и составляющим базис системы управления федеральной собственностью предлагается добавить ряд ключевых принципов, представленных в таблице 2.

Таблица 2 – Дополнительные принципы совершенствования управления федеральной собственностью

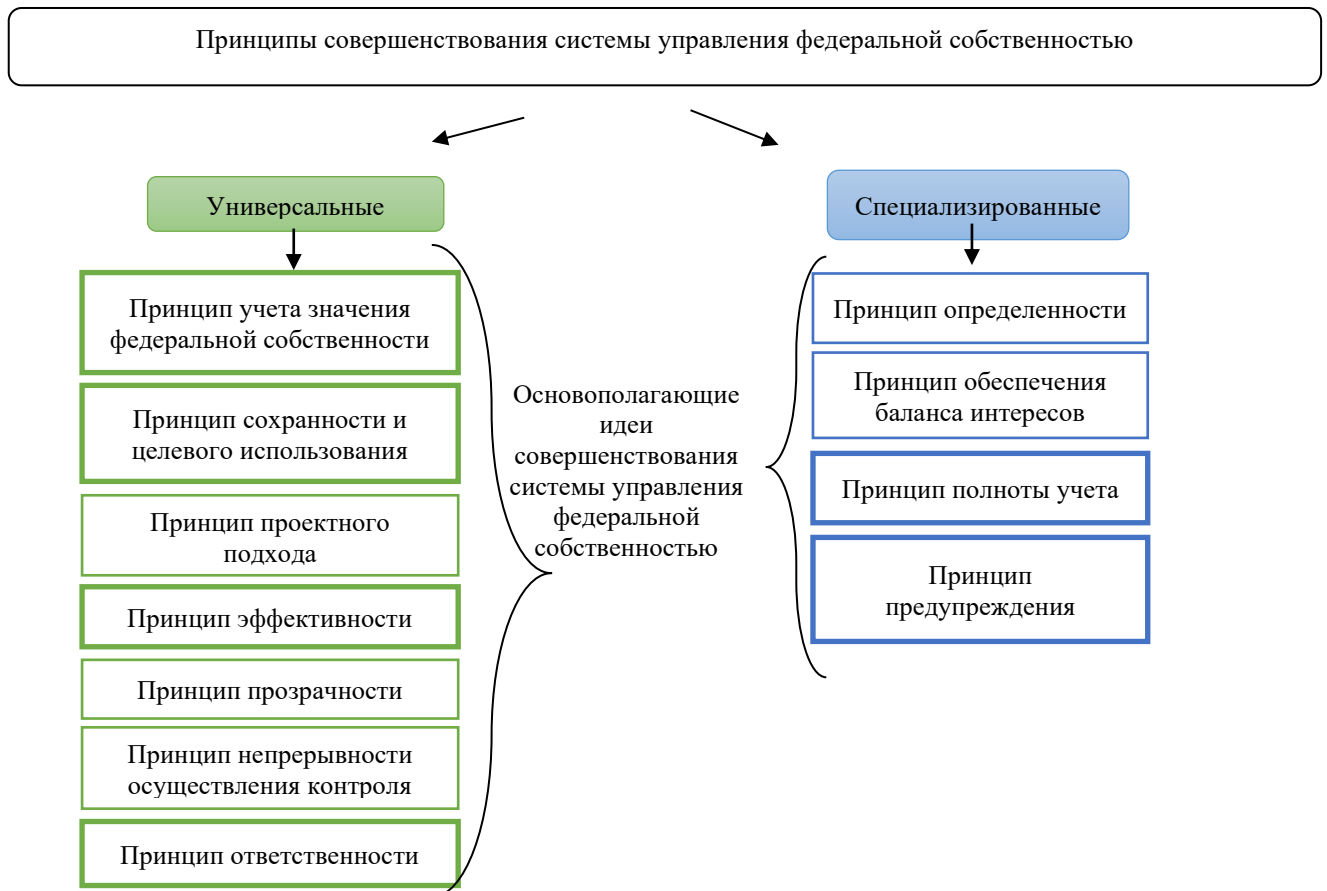
Принцип	Содержание принципа
1	2
Обеспечение полного и достоверного учета объектов федерального имущества	Обязательное и своевременное занесение в реестр всех без исключения объектов федерального имущества;

Продолжение таблицы 2

1	2
Предупреждение	Снижение и предотвращение событий и обстоятельств, оказывающих негативное влияние на результативность и эффективность управления государственной собственностью
Учет значения федеральной собственности как основы развития стратегических отраслей экономики	Обеспечение национальной безопасности и функционирования всего народного хозяйства в целом;
Обеспечение сохранности и целевого использования объектов федеральной собственности	Необходимость использования объектов федеральной собственности по назначению, сохранение объектов в наличии и целостности
Эффективность	Качественное и результативное достижение поставленных целей и задач, осуществление мероприятий при минимизации объема используемых для этого ресурсов
Ответственность	Наличие у субъектов управления профессиональных знаний, умений и навыков, а также обязанности нести ответственность за достигнутые (недостигнутые) результаты запланированных показателей

Источник: составлено автором.

Система принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью отражена на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Система принципов совершенствования системы управления федеральной собственностью

Реализация системы указанных принципов, положенная в основу системы управления федеральной собственностью, позволит обеспечить комплексный подход к ее совершенствованию.

Разработан и обоснован подход к формированию приватизационной политики как ключевому инструменту управления федеральной собственностью, сущность которого состоит в реализации двух взаимосвязанных направлений: создание на федеральном уровне «стратегического ядра» государственного сектора национальной экономики и формирование вектора развития для потенциально возможных к приватизации объектов федеральной собственности на основе определения условий критериев приватизации объектов федеральной собственности. Даны предложения по последовательной реализации системы шагов по разработанным направлениям, что позволит обеспечить оптимизацию состава и структуры федеральной собственности, а также их соответствие национальным целям развития.

В рамках анализа современного состояния системы управления федеральной собственностью, проведенного в исследовании, была выявлена необходимость формирования оптимального состава и структуры федеральной собственности Российской Федерации как с точки зрения определения целевого назначения того или иного объекта федеральной собственности, так и с точки зрения отраслевых приоритетов формирования государственного сектора на федеральном уровне.

В связи с существенной ролью инструмента приватизации в реализации государственной имущественной политики России в целях оптимизации структуры и состава федеральной собственности разработан авторский подход к формированию приватизационной политики.

Сущность предлагаемого подхода, представленного на рисунке 2, состоит в реализации двух взаимосвязанных направлений: 1) создание на федеральном уровне «стратегического ядра» государственного сектора национальной экономики; 2) определение вектора развития для потенциально возможных к приватизации объектов федеральной собственности на основе структурирования всей совокупности государственных предприятий федерального уровня, возможных к приватизации, по критериям значимости объекта для национальной экономики и уровню рыночного спроса на него.

В целях реализации первого направления предлагается последовательное принятие цепочки управленческих решений, направленных, в конечном итоге, на формирование закрытого списка предприятий, имеющих стратегическое значение для эффективного функционирования национальной экономики с четким закреплением за ними:

- национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации, достижение которых напрямую связано с деятельностью того или иного предприятия;
- функций органов государственной власти федерального уровня, реализацию которых осуществляет то или иное предприятие;
- оптимальной доли участия государства в капитале (для акционерных обществ).

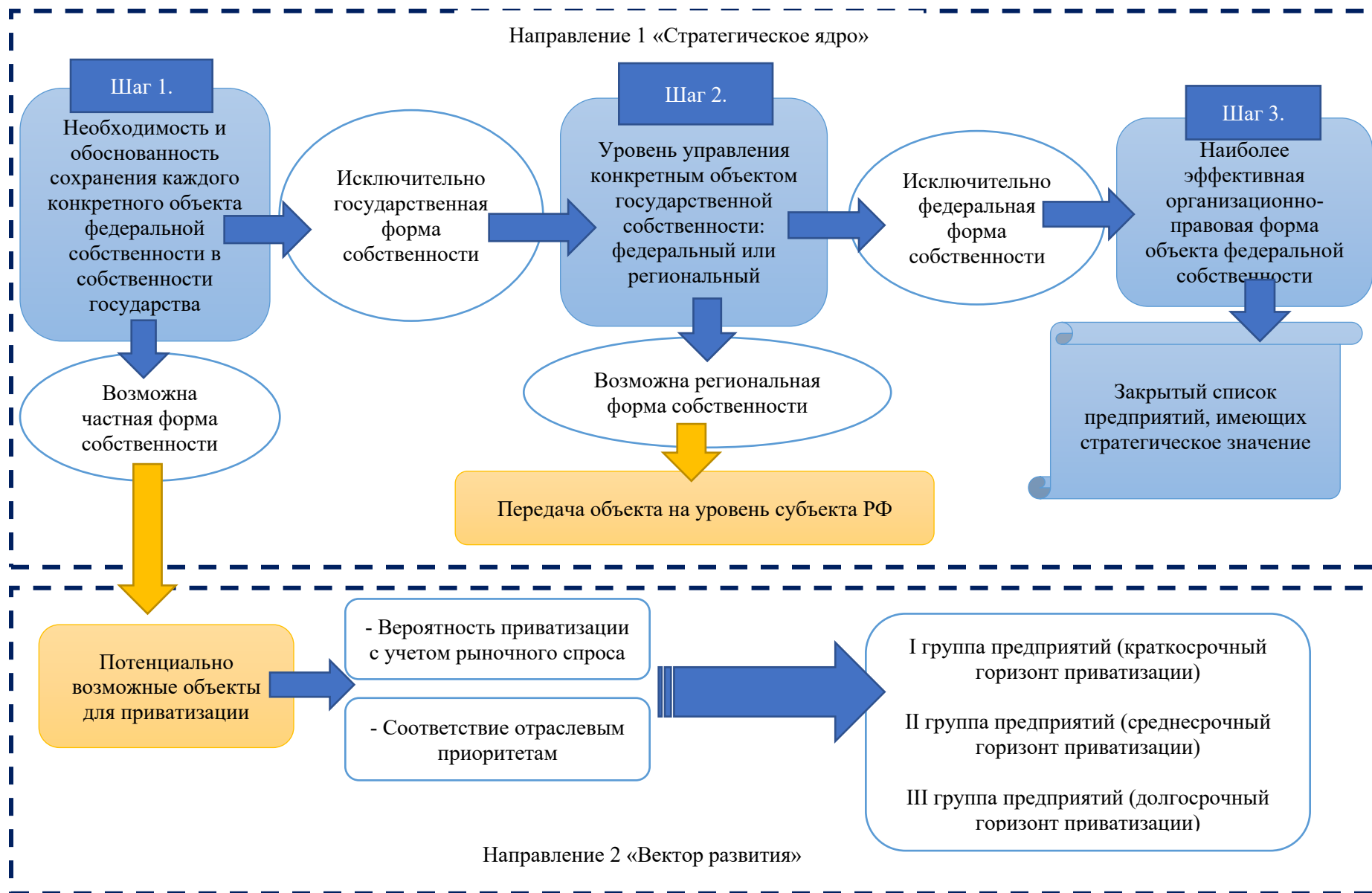
Реализация второго направления предусматривает структурирование потенциальной базы объектов для приватизации, что представлено в таблице 3.

Таблица 3 – Распределение предприятий по блокам различного горизонта приватизации

Критерии	Уровень соответствия вида экономической деятельности предприятия отраслевым приоритетам экономического развития страны			
	Значения	Высокий Предприятие осуществляет деятельность в сфере НИОКР, изготавливает высокотехнологичную продукцию	Средний Предприятие функционирует в отраслях, в которых осуществляются функции государственной собственности	Низкий Предприятие функционирует в конкурентных отраслях, при этом прямое участие государства нецелесообразно
Вероятность эффективной приватизации объекта с учетом рыночного спроса на него	Высокая Стабильно функционирующее и финансово устойчивое предприятие и (или) высокий уровень спроса на рынке	3 блок	1 блок	1 блок
	Средняя Наличие на предприятии проблем, требующих решения и/или невысокий рыночный спрос	3 блок	2 блок	2 блок
	Низкая Кризисное состояние предприятия и/или неблагоприятные рыночные условия для продажи	3 блок	3 блок	3 блок

Источник: составлено автором.

В результате группировки будет выделено три блока-перечня предприятий с различным горизонтом приватизации, при этом предприятия с краткосрочным периодом приватизации (1 блок) будут являться основой формирования планов (программ) приватизации федерального имущества на соответствующий период.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Авторский подход к формированию приватизационной политики

Предложенный подход обеспечивает системность, рациональность, доказательность и выверенность приватизационной политики государства и включает в себя положительные стороны доходного, структурного и отраслевого подходов к приватизации.

На основе анализа отечественного и зарубежного опыта организации управления государственной собственностью разработана организационно-управленческая модель развития системы управления федеральной собственностью, представляющая собой четкую последовательность мероприятий, базирующихся на реализации обоснованных автором принципов и предложений совершенствования системы управления федеральной собственностью и закрепления функциональных задач основных органов управления. Разработанная организационно-управленческая модель с акцентом на достижение стратегических приоритетов развития федеральной собственности позволит обеспечить внутреннюю перестройку системы управления в целях реализации ее способности достигать национальные цели развития государства и установить соответствие принципов и целей управления, а также субъектов управления и применяемых ими инструментов на основе ежегодного расчета эффективности управления федеральной собственностью.

Анализ современного состояния системы управления федеральной собственностью выявил необходимость перестройки системы управления с целью ее соответствия национальным целям и стратегическим задачам развития России и целевым ориентирам государственной имущественной политики.

Совершенствование системы управления возможно посредством применения организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью, представленной на рисунке 3, которая способствует внутренней перестройке системы управления в целях обеспечения ее способности достигать национальные приоритеты и стратегические цели развития государства и устанавливает соответствие принципов и целей управления, а также субъектов управления и применяемых ими инструментов на основе ежегодного расчета эффективности управления федеральной собственностью.

На стратегическом уровне модели предлагается осуществлять работу по определению и закреплению целевых ориентиров развития системы управления федеральной собственностью в формате Межведомственной комиссии при Минэкономразвития России. Итогом данной работы должно стать утверждение Правительством России стратегии управления федеральной собственностью и государственной программы по совершенствованию управления федеральной собственностью.

На тактическом уровне модели развития системы управления федеральной собственностью разрабатываются и осуществляются управленческие решения на среднесрочную перспективу в форме разработки и реализации документов, утверждающих федеральный бюджет и отчет об его исполнении, план (программу) приватизации федерального имущества и отчет об его исполнении, детальный план-график реализации государственной программы, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, стратегии и программы развития отдельных федеральных предприятий и организаций.

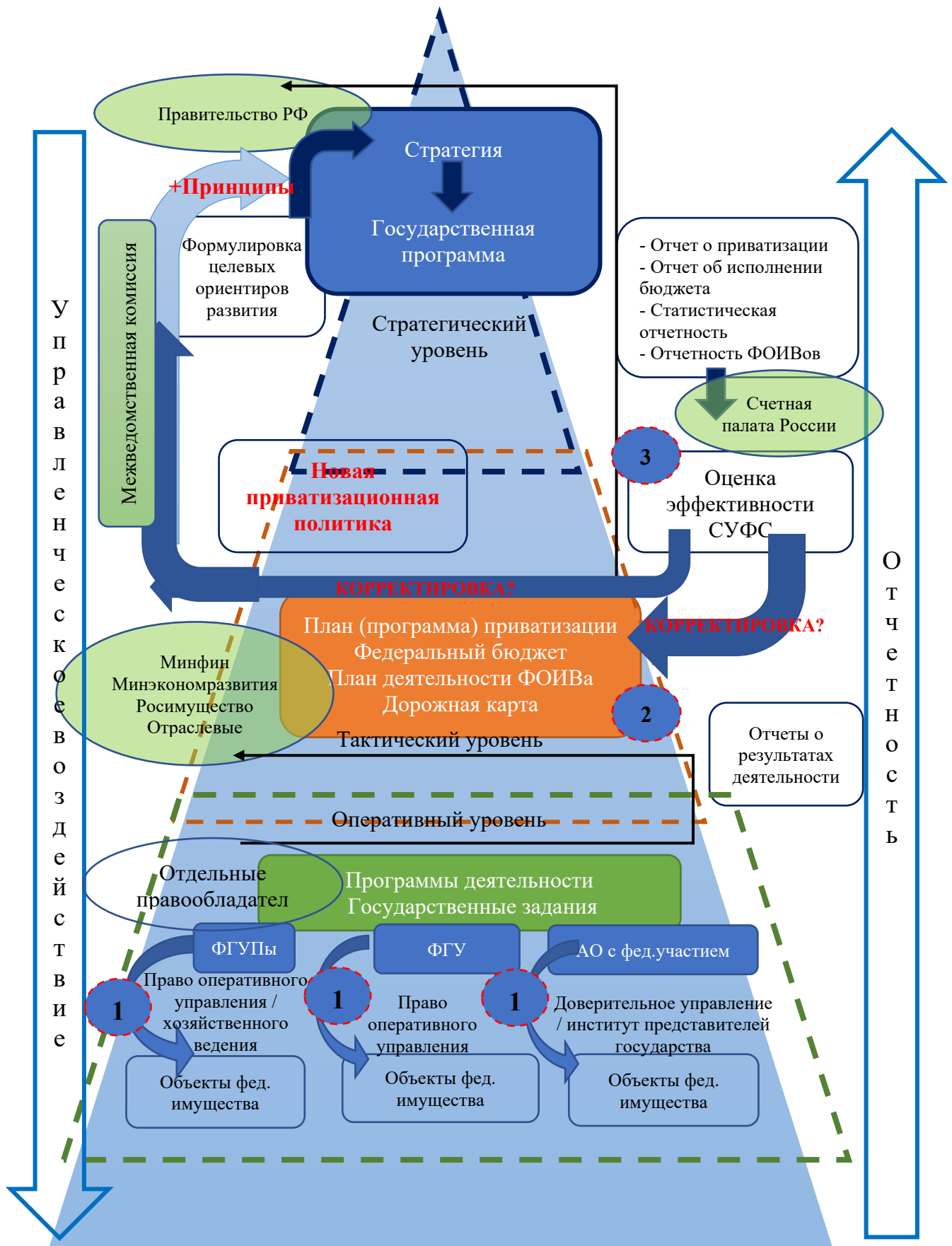
На оперативном уровне модели осуществляется разработка и реализация таких документов как государственные задания (например, для федеральных государственных бюджетных учреждений) и планы (программы) финансово-хозяйственной деятельности.

Важнейшим элементом организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью является анализ и оценка ее эффективности на основе разработанных Правительством Российской Федерации показателей.

Рассчитываемые показатели эффективности должны являться основанием принятия управленческого решения о целесообразности сохранения объектов федерального имущества в собственности государства, а также в распоряжении конкретного федерального органа исполнительной власти.

Ежегодный расчет и анализ рассмотренных показателей служит основой мониторинга состояния системы управления федеральной собственностью и дает возможность проследить динамику происходящих в системе процессов с целью своевременного изменения (коррекции) состава субъектов управления, применяемого комплекса инструментов управления и выбранных направлений развития на средне- и долгосрочную перспективу.

В целях оценки эффективности функционирования системы управления федеральной собственностью на предмет выявления системных проблем и определения необходимости корректировки управленческих решений представляется необходимым реализация функции внешнего контроля, осуществляемой Счетной палатой Российской Федерации.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3 – Организационно-управленческая модель развития системы управления федеральной собственностью

Таким образом, предложенная организационно-управленческая модель развития системы управления государственной собственностью федерального уровня, отраженная на рисунке 3, представляет собой четкую последовательность мероприятий, базирующихся на реализации обоснованной автором системы принципов совершенствования управления федеральной собственностью и закрепления функциональных задач основных органов управления. Разработанная модель направлена на постоянное совершенствование системы управления и обеспечение ее эффективного функционирования с целью достижения национальных целей и стратегических ориентиров развития Российской Федерации.

III Заключение

В результате исследования теоретико-методических основ управления государственной собственностью были выявлены разнообразные подходы к трактовке и пониманию научной категории «государственная собственность». Систематизация указанных подходов, позволила выявить специфические сущностные характеристики, присущие государственной собственности, и явившиеся основой для разграничения понятий «государственная собственность», «государственное имущество», «государственный сектор».

Изучение зарубежных моделей организации системы управления государственной собственностью обеспечило возможность применения положительного зарубежного опыта управления в разработке авторских рекомендаций по совершенствованию системы управления федеральной собственностью.

В ходе анализа текущего состояния системы управления федеральной собственностью составлена авторская периодизация развития данной системы, выделен комплекс инструментов государственной имущественной политики, выявлены тенденции развития системы управления федеральной собственностью Российской Федерации, позволившие определить недостатки существующей системы.

С целью решения выявленных проблем разработаны предложения по совершенствованию системы управления федеральной собственностью, заключающиеся в:

- 1) дополнении и приведении в систему принципов совершенствования управления федеральной собственностью в целях обеспечения качественной реализации функций управления федеральной собственностью;

2) применении авторского подхода к формированию приватизационной политики, позволяющего четко структурировать алгоритм действий по отношению к предприятиям федеральной формы собственности в целях оптимизации их состава и структуры;

3) внедрении организационно-управленческой модели развития системы управления федеральной собственностью, позволяющей обеспечить ее постоянное совершенствование и эффективное функционирование в целях достижения национальных целей и стратегических ориентиров развития Российской Федерации.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Разумова, Е.В. Развитие законодательства в сфере управления государственной и муниципальной собственностью / Е.В. Разумова // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 7 (48). – С. 286-290. – ISSN 1999-2300.

2. Разумова, Е.В. К вопросу об определении сущности государственной собственности / Е.В. Разумова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 9 (168). – С. 82-89. – ISSN 2072-4098.

3. Разумова, Е.В. Основы совершенствования системы управления федеральной собственностью в Российской Федерации / Е.В. Разумова // «Наукovedение». Электронный журнал. – 2015. – № 6. Том 7. – eISSN 2223-5167. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL:<http://naukovedenie.ru/PDF/20EVN615.pdf>. (дата обращения : 13 сентября 2018 года).

4. Разумова, Е.В. Оценка эффективности управления федеральным имуществом как основа развития системы управления федеральной собственностью в Российской Федерации / Е.В. Разумова // Вестник Тверского государственного университета. Серия : Экономика и управление – 2018. – № 3. – С. 227-235. – ISSN 2219-1453.

5. Разумова, Е.В. Приватизация как основной инструмент управления государственной собственностью в России / Е.В. Разумова // Финансовая жизнь. – 2019. – № 1. – С. 38-41. – ISSN 2218-4708.

Публикации в других научных изданиях и журналах:

6. Разумова, Е.В. О некоторых проблемах управления государственной зарубежной собственностью Российской Федерации / Е.В. Разумова // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23.11.2013 ; под редакцией С.Е. Прокофьева [и др.]. – Москва : Юстицинформ, 2014. – С. 577-582. – ISBN отсутствует.

7. Разумова, Е.В. Диспропорции существующей структуры федеральной собственности как фактор оптимизации системы управления государственной собственностью / Е.В. Разумова // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: сборник материалов XV ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток», г. Волгоград, март-апрель 2015 года; под редакцией Г.С. Мерзликиной – Волгоград : ИУНЛ ВолгГТУ, 2015. – Выпуск 30. – С. 128-131. – ISBN 978-5-9948-1838-1.

8. Разумова, Е.В. Модели организации управления государственными предприятиями: зарубежный опыт и российская практика / Е.В. Разумова // Вызовы XXI века: государственное, муниципальное и корпоративное управление : материалы международной научной практической конференции : в двух частях. Часть II ; ответственный редактор К.Н. Бабичев. – Краснодар : Кубанский государственный университет, 2015. – С. 227-233. – ISBN 978-5-8209-1130-9.