

УДК 351.711
МРНТИ 15.31.31

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК МҮЛІКТІ БАСҚАРУ: АҚИҚАТЫ ЖӘНЕ КЕЛЕШЕГІ

Мустафин Ерлан Кенесович - магистрант¹

¹ ҚР Президентінің жанындағы мемлекеттік басқару академиясы, Нұр-Сұлтан,
Қазақстан
(Нұр-Сұлтан, Абай даңғылы, 33 а)
E-mail: E.Mustafin@apa.kz

Андатпа

Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік мүлікті басқару тиімділігінің проблемалары және халықаралық тәжірибені зерделеу мен нормативтік-құқықтық актілерді талдау негізінде оларды шешу жолдары қарастырылады. Елдегі қалыптасқан әлеуметтік-экономикалық жағдай мемлекеттік мүлікті басқару және оған билік ету қағидаттары мен басымдықтарын, сондай-ақ мемлекеттік мүлікті басқару жөніндегі уәкілетті органның функционалдық міндеттерін қайта қарау қажеттігі туралы сендіреді. Қазақстандағы мемлекеттік мүлікті басқарудың шынайылығы мен перспективаларын жақсы түсіну үшін мемлекеттік мүлікті тиімсіз басқарудың себеп-салдарлық байланысы талданады. Мемлекеттік мүлікті басқаруды жетілдіру үшін автор "кейс-стади" әдісін қолдана отырып, Франция, Швеция, Ұлыбритания, Қытай, Беларусь және Өзбекстан сияқты елдер бойынша тәжірибені пайдалануды ұсынады. Мемлекеттік активтерді басқару саласындағы мемлекеттік органдар орындайтын функцияларды құрылымдық және сапалы талдау нәтижелері мемлекеттік меншікті пайдаланудан тиімділік пен экономикалық қайтарымды арттыру үшін олардың қызметін оңтайландыру жөніндегі қажеттілікті көрсетеді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік мүлік, нормативтік-құқықтық актілер, стратегиялық және бағдарламалық құжаттар, тиімсіз басқару, қызметті оңтайландыру, мемлекеттік органдар.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В КАЗАХСТАНЕ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Мустафин Ерлан Кенесович - магистрант¹

¹ Академия государственного управления при Президенте РК, Нур-Султан,
Казахстан
(Нур-Султан, проспект Абая, 33 а)
E-mail: E.Mustafin@apa.kz

Аннотация

В данной статье рассматриваются проблемы эффективности управления государственным имуществом в Республике Казахстан и пути их решения на основе изучения международного опыта и анализа нормативно-правовых актов. Сложившаяся социально-экономическая ситуация в стране убеждает о необходимости пересмотра принципов и приоритетов управления и распоряжения государственным имуществом, а также функциональных обязанностей уполномоченного органа по управлению государственным имуществом. Чтобы лучше понять реалии и перспективы управления государственным имуществом в

Қазақстане, анализируется причинно-следственная связь неэффективного управления государственным имуществом. Для совершенствования управления государственным имуществом, автор, применяя метод «кейс-стади», предлагает использовать опыт таких стран, как Франция, Швеция, Великобритания, Китай, Беларусь и Узбекистан. Результаты структурного и качественного анализа функций, выполняемых государственными органами в сфере управления государственными активами, показывают необходимость оптимизации их деятельности для повышения эффективности и экономической отдачи от использования государственной собственности.

Ключевые слова: государственное имущество, нормативно-правовые акты, стратегические и программные документы, неэффективное управление, оптимизация деятельности, государственные органы.

STATE PROPERTY MANAGEMENT IN KAZAKHSTAN: CURRENT STATUS AND PROSPECTS

Yerlan Mustafin - graduate student ¹

¹ Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan
(Nur-Sultan, Abay Avenue, 33 a)
E-mail: E.Mustafin@apa.kz

Abstract

This article examines the problems of effective management of state property in the Republic of Kazakhstan and the ways to solve them based on the study of international experience and analysis of regulatory legal acts. The current social-economic situation in the country makes it necessary to review the principles and priorities of the management and disposal of state property, as well as the functional responsibilities of the authorized body for the management of state property. In order to better understand the realities and prospects of state property management in Kazakhstan, the causal relationship of inefficient state property management is analyzed. To improve the management of state property, the author, using the "case study" method, suggests using the experience of such countries as France, Sweden, Great Britain, China, Belarus and Uzbekistan. The results of the structural and qualitative analysis of the functions performed by state bodies in the field of state asset management show the need to optimize their activities in order to increase the efficiency and economic return on the use of state property.

Key words: state property, regulatory legal acts, strategic and program documents, inefficient management, optimization of activities, state bodies

Введение

Государственное имущество является одним из важнейших государственных институтов и включает в себя значительное число объектов и прав на них, закрепленных в собственности.

В Казахстане государственное имущество делится на республиканское и коммунальное. В состав республиканского имущества входит: имущество государственной казны, в том числе средства республиканского бюджета и средства Национального фонда Республики Казахстан, имущество, закрепленное за республиканскими юридическими лицами, а также иное государственное имущество, не закрепленное за республиканскими юридическими лицами. А в

состав коммунального имущества входит имущество местной казны, в том числе средства местного бюджета, имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами, а также иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами [1].

Особое значение государственного имущества обусловлено двумя основными факторами: во-первых, оно является доходной статьей государственного бюджета; во-вторых, может служить для непосредственного удовлетворения разных государственных потребностей.

Государственное имущество можно рассматривать как объект управления.

Под управлением понимается совокупность отношений, связанных с использованием всех видов государственного имущества в целях увеличения доходной части республиканского и местных бюджетов, оптимизации структуры государственной собственности путем вовлечения его в процесс совершенствования управления, привлечения инвестиций в экономику, а также улучшения финансово-экономических показателей государственных предприятий путем улучшения управления [2].

В Казахстане определены следующие принципы управления государственным имуществом:

- целеполагание: применительно к каждому объекту государственной собственности (группе объектов), государством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит этот объект. Перечень целей государства по управлению различными видами объектов государственной собственности должен определяться соответствующими правовыми актами.

- системность: использование системы управления как неразрывного единства следующих элементов: обеспечение обязательного порядка определения способа достижения цели, регламентация порядка принятия управленческих решений государственными органами и органами управления, порядок выбора органа управления, мотивации органа управления, контроль за объектами государственной собственности и деятельностью органа управления, предоставление отчетности государственными органами и органами управления, принятие управленческих решений на основании анализа результатов контроля и отчетности, ответственность за результаты управления, постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе органа управления и объектов государственной собственности.

- эффективность: данный принцип заключается в достижении цели управления ценой максимальной экономии всех видов материальных и финансовых ресурсов [3].

На сегодняшний день в Казахстане постепенно создается новый принцип управления государственным имуществом. Государственная собственность является материальной основой деятельности государственного аппарата. Следовательно, от эффективности управления государственным имуществом зависит качество выполнения государственными органами поставленных перед ними задач. В условиях нынешней современности, когда реформируется государственное управление в целом, требует совершенствования и сфера управления государственным имуществом, на что обратил внимание Глава государства в своем Послании [4].

Одной из основных причин неэффективного управления государственным имуществом, по мнению экспертов, является выполнение государственными органами функций не характерных для них.

Так, еще в 1997 году Президент РК Н.А. Назарбаев указал на то, что государственные органы должны освободиться от несвойственных им функций и передать их от центра регионам и возможно даже в частный сектор для разделения полномочий [5].

И также, в 2015 году были обозначены 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ, 97-й шаг уже непосредственно предусматривает передачу несвойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям [6].

Несмотря на то, что в нашей стране разработаны нормативно-правовые акты, приняты стратегические и программные документы в сфере управления государственным имуществом, проблема неэффективности управления им, на сегодняшний день остается актуальной, о чем свидетельствуют отчеты Правительства об исполнении республиканского бюджета [15].

Усовершенствование законодательной базы, оптимизация деятельности государственных органов через освобождение их от несвойственных им функций позволит модернизировать управление государственным имуществом и создаст рычаги воздействия на субъекты квазигосударственного сектора.

Цель исследования заключается в совершенствовании деятельности уполномоченного органа по государственному имуществу и разработке рекомендаций по оптимизации деятельности государственных органов в сфере республиканского имущества.

В соответствии с поставленной целью исследования были определены следующие задачи:

- проанализировать законодательные основы, правовые механизмы и стратегические программные документы Республики Казахстан, касающиеся государственного имущества;
- провести анализ международного опыта в сфере управления государственным имуществом;
- изучить функции уполномоченного органа и других государственных органов в сфере республиканского имущества;
- разработать рекомендации по оптимизации функций центральных государственных органов в сфере управления государственным имуществом.

Методы исследования

Для выполнения поставленных задач и достижения цели исследования, использованы методы анализа существующей информации, в том числе: анализ нормативно-правовых актов, стратегических и программных документов, отчетов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, а также научных трудов по теме исследования.

Метод «кейс-стади» применен при рассмотрении положительного международного опыта Франции, Швеции, Великобритании, Китая, Беларуси и Узбекистана, метод «Problem Tree» помог точнее установить причинно-следственную связь неэффективного управления государственным имуществом.

Результаты исследования

В рамках исследования проанализированы законодательные основы, правовые механизмы и стратегические, программные документы Республики Казахстан, регулирующие отношения в сфере государственного имущества. Результаты данного анализа показали, что на сегодняшний день основным нормативно-правовым актам

является Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе», кроме этого, правовые механизмы закреплены в Гражданском кодексе, в ряде постановлений правительства. К стратегическим и программным документам относятся стратегия Казахстан 2050, План нации 100 конкретных шагов, Послания Главы государства народу Казахстана, стратегические планы Министерства финансов Республики Казахстан. Основные причины и последствия неэффективного управления государственным имуществом, выявленные на основе анализа этих документов, представлены на рисунке 1.



Рисунок 1. Причинно-следственная связь неэффективного управления государственным имуществом

Для решения этой основной проблемы изучен опыт зарубежных стран, краткий обзор которого представлен в таблице 1.

Таблица 1. Международный опыт управления государственным имуществом

п/н	Страна	Содержание материала	Опыт, нами рекомендуемый
	Франция	Полномочия и ответственность за управление, включая стратегию и операции, переданы совету директоров объектов государственной собственности. Также предоставляется достаточный срок для работы директорам государственных предприятий и компаний с государственным участием (3–5 лет), при этом налагается на них имущественная и финансовая ответственность за возможный ущерб, вызванный их действиями [7].	Руководителям государственных предприятий установить срок на руководящую должность 3-5 лет, если по истечению срока результаты его управления окажутся неэффективными, то привлечь к ответственности, если эффективными, то продлить срок управления еще на один срок.

веция	Большинство государственных предприятий зарегистрировано в качестве АО и ТОО. Права собственности сконцентрированы в одном или нескольких госорганах и холдингах. Интересы государства как собственника реализовываются через механизмы корпоративного управления [8].	Сконцентрировать права госсобственности в нескольких (3-5) госорганах и холдингах.
Великобритания	В большинстве стран прослеживается четкая тенденция перевода значительного числа особо ценных ландшафтов и государственных объектов под юрисдикцию национальных трастов ¹ . Наиболее развита трастовая практика в Великобритании. Сейчас выделяют три основных вида трастов: - фиксированный, дискреционный, защищенный [9].	Использовать опыт создания дискреционных трастов
Республика Беларусь	Республике Беларусь создан и довольно успешно функционирует Государственный комитет по имуществу [10].	Оптимизировать и усилить функции Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан
Республика Узбекистан	Приводится ряд проблем, не позволяющих государственным предприятиям в полной мере выполнять свои функции и содействовать социально-экономическому и технологическому развитию страны, для решения вышеназванных проблем предлагается в том числе Национальному агентству проектного управления при Президенте Республики	Создать проектные офисы в государственных предприятиях, в том числе и в национальных компаниях с подчинением национальному проектному офису в вопросах корпоративного управления, использование инструментов проектного управления при осуществлении мероприятий по трансформации государственных предприятий.

¹обязательство, добровольно принятое на себя управляющим, которого закон принуждает добросовестно владеть и управлять собственностью в интересах другого лица или лиц (бенефициара) при недопустимости всякого риска в отношении этой собственности.

		Узбекистан, выполняющего функции Проектного офиса, уполномоченного определять и утверждать стратегические цели и ключевые задачи государственных предприятий [11].	
6	Китай	В Китае функционирует единый орган, уполномоченный управлять системой государственного имущества - Комитет по контролю и управлению государственным имуществом. Комитету присущ широкий спектр функций, в том числе: несет ответственность за: реализацию реформы и реорганизацию государственных предприятий, за совершенствование корпоративной формы управления, и т.д. [12]	Усилить полномочия Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан в области контроля и надзора за получением дохода и его распределением между субъектами квазигосударственного сектора, а также в области назначения на руководящие должности с ответственностью за них.

В соответствии с поставленными задачами, изучены функции уполномоченного органа и других государственных органов в сфере республиканского имущества.

Уполномоченным органом по управлению государственным имуществом в настоящий момент является Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан. В соответствии с методическими рекомендациями по определению типовых функций государственных органов [13], все функции государственных органов делятся на три группы (рисунок 2):



Источник: авторская разработка на основе методических рекомендаций

Рисунок 2. Типовые функции государственных органов

В соответствии с п.п.12 п.2.3 методических рекомендаций, «управление государственным имуществом» относится к функциям государственных органов, устанавливаемых на законодательном и подзаконном уровне [13].

В статье 9.2 Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» все функции государственных органов делятся на 4 основные группы, которые представлены на рисунке 3. В первую группу входят функции по разработке, принятию плановых документов, определению системы государственного планирования, обеспечению международных отношений, национальной безопасности и обороноспособности.



Источник: авторская разработка на основе Закона РК «Об административных процедурах»

Рисунок 3. Функции государственных органов

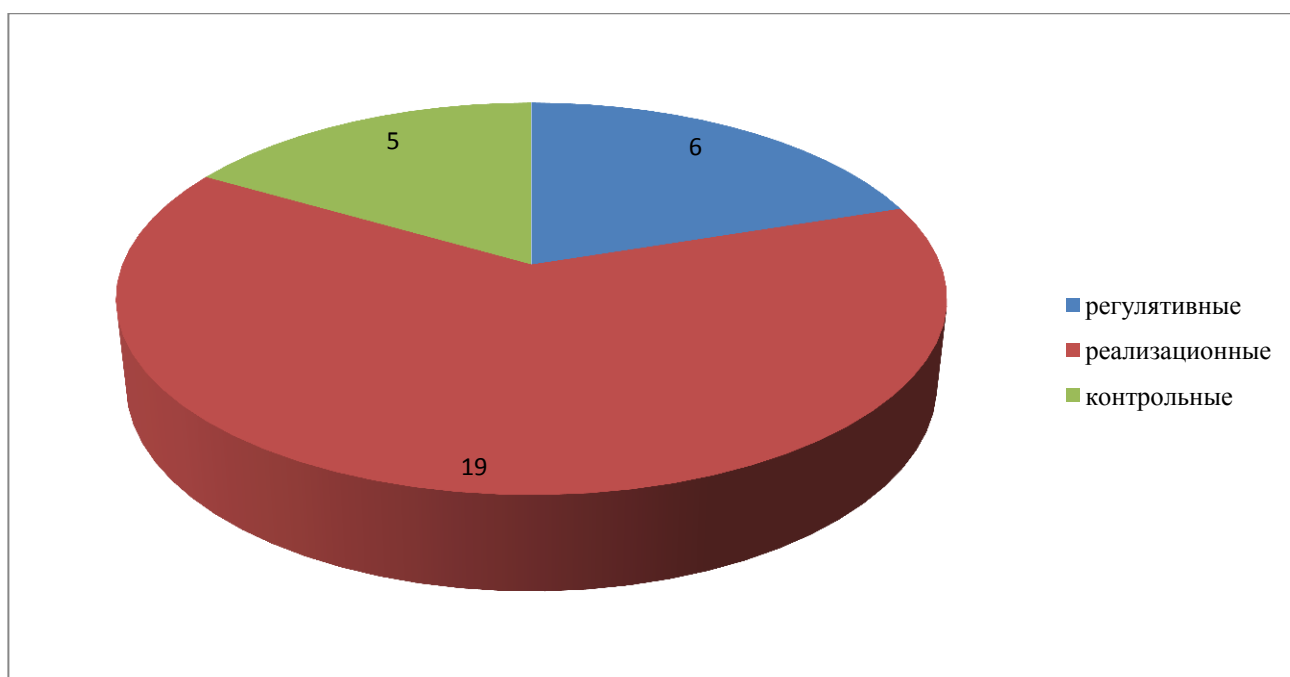
Во вторую группу входят функции нормативно-правового обеспечения, анализа исполнения нормативно-правовых актов, координации деятельности государственных органов, а также функции управления государственными активами.

В третью группу объединены функции, направленные на исполнение плановых документов, нормативно-правовых актов, достижение целей и задач, оказание государственных услуг, выдачу разрешительных документов. И четвертую группу представляют функции по проверке и наблюдению на предмет соответствия деятельности физических и юридических лиц установленным требованиям нормативно-правовых актов[16].

Проведен анализ компетенций Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, представленных в статье 14 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе». Количественный анализ показал, что Комитет наделен 30 компетенциями или функциями, т.к. под функциями государственного органа понимается осуществление

государственным органом деятельности в пределах своей компетенции [13]. Структурный анализ этих 30 компетенций представлен на рисунке 4.

Кроме этого, проведен аналогичный анализ функций, прописанных в Положении о Комитете государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан. Количественный анализ показал, что уполномоченный орган по государственному имуществу наделен 65 функциями, из них, 7 (11%) – контрольные, 11 (17%) – регулятивные и оставшиеся 47 (72%) – реализационные. Т.е. значительную долю всех прописанных функций составляют реализационные.



Источник: авторская разработка на основе Закона РК «О государственном имуществе»

Рисунок 4. Структура функций Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, определенных в Законе РК «О государственном имуществе»

Качественный анализ этих функций выявил, что не все функции выполняются Комитетом государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан добросовестно, в частности Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета отмечает, что фактическое исполнение функций по мониторингу эффективности управления государственным имуществом (п. 2 Закона [1] и п.44 Положения [14]) осуществляется независимыми экспертами (консалтинговыми организациями), а сам уполномоченный орган по государственному имуществу занимается лишь периодическим оперативным сбором информации по деятельности субъектов мониторинга, состоянию и целевому использованию государственного имущества, переданного в доверительное управление [15].

Дискуссия

Проблемы совершенствования управления государственным имуществом рассмотрены в трудах таких ученых, как академик Кошанов А.К., Рамазанов А.А., Панзабекова Ж.А., Шевченко В.В. и др. В научных исследованиях этих ученых представлены диалектика отношений собственности, концептуальные основы формирования и развития государственной собственности, методологические основы социализации государственной собственности. Основным инструментом повышения эффективности управления государственностью собственностью, по их мнению, является приватизация государственных предприятий. Автор статьи предлагает рассмотреть решение данного вопроса через оптимизацию деятельности государственных органов путем освобождения их от несвойственных им функций и усиления определенных полномочий.

В процессе исследования были разработаны вопросы для проведения экспертного интервью с сотрудниками Министерства национальной экономики и Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, результаты которого планируются опубликовать в дальнейших научных публикациях.

Практическая значимость данного исследования заключается в том, что теоретические идеи и разработанные рекомендации могут быть внедрены в практику деятельности уполномоченных органов в сфере государственного имущества для повышения качества их работы.

Заключение

Таким образом, обобщая вышеизложенное, приходим к основным выводам:

1. К основным причинам неэффективного управления государственным имуществом относится:

- несовершенство законодательства;
- выполнение функций несвойственных госорганам;
- слабый контроль со стороны курирующих органов;
- дисбаланс между социально-ориентированными и производственными субъектами квазигосударственного сектора.

2. Эти причины приводят к следующим последствиям:

- отсутствие ответственности руководством государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора за недостижение поставленных целей;
- разработка, утверждение нормативно-правовых актов в сфере управления государственным имуществом, а также осуществление оценки управления государственным имуществом выполняются одним государственным органом (Министерством национальной экономики Республики Казахстан), что приводит к конфликту интересов;
- формальное участие квазигосударственного сектора в реализации общенациональных задач;
- увеличение убытков квазигосударственного сектора из года в год.

3. Для решения проблемы неэффективного управления и совершенствования корпоративного управления государственным имуществом есть возможность использовать опыт развитых стран, таких как: Франция, Швеция, Великобритания, Китай, и стран ближнего зарубежья: Республика Беларусь и Республика Узбекистан.

4. Проведенный качественный анализ функций государственных органов в сфере управления государственным имуществом выявил, что назрела необходимость

провести комплексный пересмотр всех функций в целях повышения эффективности и экономической отдачи от использования государственной собственности. Рекомендации по оптимизации функций представлены в таблице 2.

Таблица 2. Рекомендации по оптимизации функций в сфере управления республиканским имуществом.

НПА	Анализ	предложения
кон РК «О государственном имуществе»	огласно п.1) ст.13, Министерство национальной экономики Республики Казахстан разрабатывает нормативно-правовые акты, при этом в соответствии с п.2) данной статьи проводит их анализ и оценку, что приводит к конфликту интересов.	2) ст. 13, а именно оценку управления государственным имуществом передать в ведение Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.
	2) ст.14, Функция по контролю за целевым и эффективным использованием республиканского имущества необходима, но не осуществляется из-за отсутствия норм ответственности в Кодексе об административных нарушениях Республики Казахстан субъекта контроля за несоблюдение данного пункта статьи Закона.	есть дополнения в Кодекс об административных нарушениях Республики Казахстан об ответственности лиц, допустивших нарушения данной статьи Закона.
	4) ст.14, функции Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан по мониторингу эффективности управления государственным имуществом, по мнению Счетного Комитета, не осуществляются добросовестно.	есть поправки об усилении ответственности за несоблюдение данной статьи Закона субъектами квазигосударственного сектора
	21) ст.14, п.18) ст. 15, назначение представителей государственных органов в совет директоров влечет к зависимости принимаемых решений.	нные пункты исключить, внести дополнения о назначении руководителей субъектов квазигосударственного сектора на 3-5 лет с ответственностью за недостижение целей.

Литература:

1. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV. «О государственном имуществе»

2. Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июля 2000 года N 1095 «Об одобрении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан»
4. Послание народу Казахстана от 01.09.2020 г. «Казахстан в новой реальности: время действий»
5. Казахстан - 2030 Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев»
6. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года. «100 шагов по 5 институциональным реформам».
7. Бакирбекова А.М., Дуйсембаев А.А., Байгабулова К.К. Совершенствование управления государственными активами в Республике Казахстан на основе передового опыта зарубежных стран. Вестник КарГУ Серия «Экономика». 2016. № 2(82).
8. Хмыз О. Регулирование коллективных инвестиций в странах ОЭСР // Мировая экономика и международные экономические отношения. — 2003. — № 10. — с. 45-54
9. Соболев М. Траст - необходимый элемент стабильности //ДИРЕКТОР-ИНФО. № 10(27). 2002.
10. Мельников О.В., Жерносек Н.К. О реализации концепции управления государственным имуществом республики Беларусь // Управление собственностью. №3. 2004.
11. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию системы управления государственными активами» от 12 мая 2018 года.
12. Белоусова М.В. Структура и функции Комитета по контролю и управлению государственным имуществом Китая. Вестник МГУ Сер. 21. Управление (государство и общество). 2019. № 1.
13. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 489 «Об утверждении методических рекомендаций по определению типовых функций государственных органов».
14. Приказ Министра финансов Республики Казахстанот 11 ноября 2014 года № 489 «Об утверждении Положения о Комитете государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан».
15. Краткое заключение к отчету правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2018 год.
16. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах».