

Повышение эффективности управления государственной собственностью в Санкт-Петербурге

Сабилов Анвар Шавкатович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Магистр 3 курса кафедры ГиМУ (Современное публичное управление)
ansabirov@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Управление государственной собственностью является целенаправленным, сознательным воздействием государства на объекты его собственности. Им же устанавливаются правила владения, пользования и распоряжения данным имуществом. В статье рассмотрены особенности этих процессов применительно к региональному уровню государственной власти на примере города федерального значения Санкт-Петербурга.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государство, собственность, управление, Санкт-Петербург, имущество, бюджет, аренда

Sabirov A. Sh.

Increase of Effectiveness of Management of State Ownership in Saint-Petersburg

Sabirov Anvar Shavkatovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master's student of 3-rd course (Modern Public Management)
ansabirov@yandex.ru

ABSTRACT

The management of state property is a purposeful, conscious state influences the objects of his property. They also set rules for the possession, use and disposition of such property. State ownership, in the future, should save a significant role, deliverance from profitable enterprises simply unacceptable, as it is necessary to remember about the national security issues. The existence of a strong state and the corporate sector will improve the sustainability of the economy. To ensure this goal required a national program for unification technologically related companies, without cooperation are competitive production impossible.

KEYWORDS

state, property, public, management, St. Petersburg, property, budget, privatization, rent

Требования эффективного управления государственной собственностью, которые предъявляются обществом к органам государственной власти, в российских условиях имеют большую значимость. Обусловлено это крупнейшими в мире ресурсами недр и земельной недвижимости и, вместе с тем, не удовлетворяющим обществом уровнем качества жизни, недостаточным инфраструктурным развитием огромных территорий страны, а также за многие десятилетия сформировавшимся сложным менталитетом граждан в отношении к народной собственности [3, с. 27].

Управление собственностью заключается в целенаправленной скоординированной деятельности разных категорий менеджеров, которые обладают полномочиями от имени субъектов собственности — органов муниципальной, региональной и федеральной власти, физических и юридических лиц [8, с. 7]. Вопросам эффективного управления посвящена довольно обширная зарубежная и отечественная литература

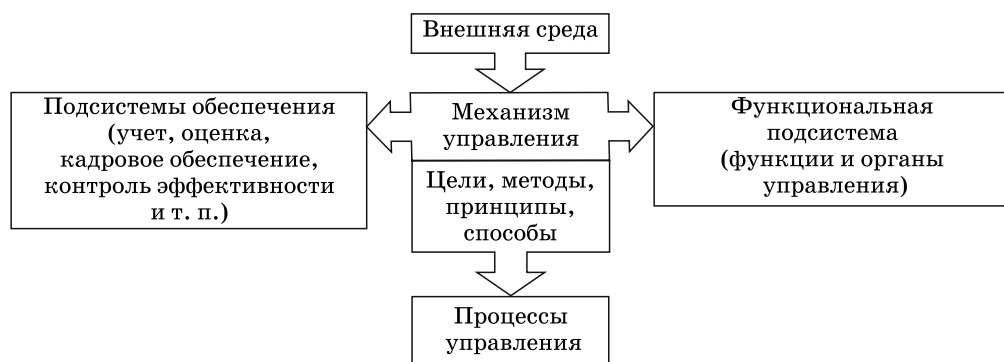


Рис. 1. Схема управления имуществом города [13, с. 14]

по практике и теории управления в разнообразных областях деятельности, для различных форм и уровней собственности, видов объектов и систем управления социально-экономического, организационно-технологического, производственного и иных типов [5, с. 12]. Потому, изучая проблему эффективного управления объектами государственной собственности, необходимо учитывать специфику государственного управления и особые свойства разных видов объектов государственной собственности [1, с. 18].

Рассматривая систему управления городской собственностью, весьма сложно привести единое определение данного понятия, так как здесь необходимо выделение следующих типов системных представлений [9, с. 30]: иерархического, макро-скопического, функционального, процессуального и др. Каждым из представлений системы отражается определенная группа ее характеристик.

Функциональное представление системы подразумевает совокупность функций (действий), необходимых к выполнению для осуществления целей функционирования системы [6, с. 35]. Макроскопическим представлением система характеризуется как единое целое, которое находится в «системном окружении», из чего можно заключить, что систему можно представить множеством внешних связей со средой. Представление иерархическое сформировано на понятии «подсистема», и всю систему рассматривает как совокупность подсистем, которые иерархически связаны. Процессуальным представлением характеризуется состояние системы во времени [2, с. 6].

В итоге, система управления городской собственностью, выступая упорядоченной массой взаимосвязанных элементов, скоординированное функционирование которых сосредоточено на достижение поставленных целей, включает [13, с. 12]: механизм управления (методы, принципы, цели); процессы управления имуществом; функциональную подсистему (функции и органы управления имуществом); подсистему обеспечения (кадровое обеспечение, оценка, учет, контроль эффективности и т. д.). Схема управления имуществом города представлена на рис. 1.

Рассматривая процесс управления государственной собственностью, можно утверждать, что на сегодняшний день отсутствует четко выстроенная и эффективно действующая система управления ею, надлежащие организационно-экономические механизмы не до конца сформированы, нуждаются в доработке методологические и теоретические аспекты распоряжения государственной собственностью с целью повышения эффективного развития социально-экономической системы и благосостояния населения страны [10, с. 39].

Управление государственной собственностью Санкт-Петербурга возложено на Комитет по управлению городским имуществом (КУГИ) — отраслевой орган исполнительной власти Санкт-Петербурга, который осуществляет управление и распоря-

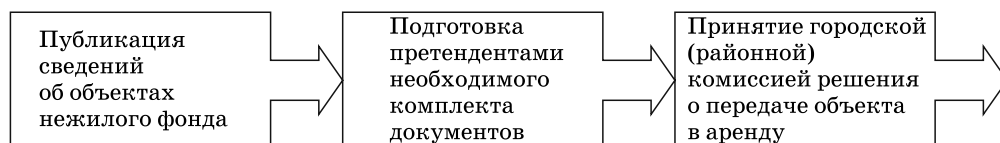


Рис. 2. Порядок предоставления в аренду нежилого помещения

Источник: Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.commim.spb.ru/>

жение государственным имуществом Санкт-Петербурга в пределах своей компетенции [11, с. 15]. Основным нормативный акт, регулирующий деятельность Комитета по управлению городским имуществом — Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 сентября 2004 г. № 1589. Последние изменения внесены в этот документ 19 сентября 2014 г.¹

Одним из важных направлений деятельности КУГИ является передача в аренду городского имущества. Согласно Распоряжению КУГИ от 1 февраля 2000 г. № 187-р «О порядке принятия решений о предоставлении в аренду объектов нежилого фонда, являющихся имуществом казны Санкт-Петербурга»², имеется следующий порядок предоставления в аренду нежилого помещения (рис. 2).

На сегодняшний день проблемы аренды государственной собственности, а точнее аренды нежилых помещений, обретают особенную актуальность. Ведь сложность процедуры предоставления их в аренду, оформления необходимой документации определена пристальным вниманием государственных антимонопольных органов, и для «неспециалистов» представляет значительную трудность [7, с. 35].

На 1 января 2014 г. нежилой фонд Петербурга составлял 99 665,8 тыс. м². Около 88% его приходилось на отдельно стоящие здания, 12% — на нежилые помещения, которые встроены в жилые дома. На каждого городского жителя приходится нежилого фонда почти 20 кв. м.³. Городские власти обладают огромным ресурсом нежилых площадей. И, тем не менее, структура нежилого фонда является несбалансированной, так как доля собственно доходной недвижимости — это меньшая часть недвижимости, принадлежащей городу, и она по территории города довольно неравномерно размещена. По количеству принадлежащих городу нежилых построек с огромным отрывом лидирует Курортный район. Он насыщен многочисленными базами отдыха, санаториями, пансионатами, общим количеством 7316. По площадям лидирует Невский район, на который приходится 7,76 млн м².

На рынке аренды недвижимости наиболее ликвидный актив — встроенные помещения; 36,4% всего их количества, принадлежащего городу, находятся в Центральном районе — 18,6%, в Василеостровском — 9,4%; в Приморском — 8,4%. На долю центра города (Адмиралтейский, Петроградский, Василеостровский и Центральный районы) всего приходится 42,4% всех «встроек», что определяет в существенной степени рыночный потенциал этих зон. Центральная часть Петербурга содержит 27,2% общей площади городского нежилого фонда, там расположено 9819 нежилых построек.

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1589 от 21 сентября 2004 г. «О Комитете по управлению городским имуществом».

² Распоряжение КУГИ от 1 февраля 2000 г. № 187-р «О порядке принятия решений о предоставлении в аренду объектов нежилого фонда, являющихся имуществом казны Санкт-Петербурга».

³ Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.commim.spb.ru/>

Если рассмотреть функциональную структуру нежилого фонда, то можно увидеть, что среди нежилых стоящих отдельно строений преобладают производственные, их доля равна 29,7%, а учреждений 13,7%. Структура использования встроенных помещений несколько иная: 18% встроенных помещений (2149,7 м²) занято магазинами; 2,6% (312,1 м²) приходится на объекты общепита; 17,6% используются под офисы¹.

По объему промышленных площадей в Петербурге самые большие районы — Колпинский — 2917 тыс. м² и Невский — 3568,3 тыс. м², третье место занимает Калининский район. 6470 нежилых строений Санкт-Петербурга имеют неудовлетворительное или ветхое техническое состояние. Доля такого нежилого фонда составляет 11,9% площадей (10 444,7 тыс. м²), что составляет значительную величину, при том, что вся площадь торговой недвижимости города существенно меньше площади аварийного нежилого фонда.

Передача в аренду городской собственности — один из важных источников доходов бюджета Санкт-Петербурга. Обращает на себя внимание тот факт, что при значительном перевыполнении поставленных плановых заданий (на 25%) доходы от городского имущества, поступающие в консолидированный бюджет, составляют 8,9% всех его доходов (данные за 2012 г.). В течение многих лет не удается достичь показателя поступлений в консолидированный бюджет от имеющего в собственности города имущества в 12% от доходов бюджета. Это свидетельствует о заниженном бюджетном задании и неэффективном управлении городским имуществом. Город владеет значительным объемом нежилого фонда, удельный вес поступлений от его аренды во всех поступлениях от городского имущества составлял в 2013 г. всего 20,9%. Это при том, что доходы от сдачи в аренду земли в том же году принесли 36,7% всех поступлений от городского имущества. Получается, что сдавать в аренду землю, в том числе под инвестиционные цели, городским властям выгоднее, чем управлять нежилым фондом².

Также можно отметить, что городские власти недостаточно эффективно используют институт доверительного управления. На него приходится всего 0,2% доходов от управления городским имуществом. Доходы от продажи имущества составляют 21,2% всех поступлений от городского имущества, причем их 81,6% приходится на продажу земельных участков. Дивиденды от акций, принадлежащих городу, составляют всего 0,2% всех поступлений от городского имущества в консолидированный бюджет города. Это при том, что город является соучредителем многих компаний и собственником пакетов акций во многих фирмах, которые функционируют в сферах деятельности, зачастую далеких от городского хозяйства [4, с. 27].

Существует ряд проблем управления государственной собственностью Санкт-Петербурга, связанных с эффективностью данного процесса³. В первую очередь, это незначительность поступлений доходов в бюджет города от городского имущества. Также крайне сложна процедура заключения арендного договора. Следующая проблема выражена в неэффективности функциональной структуры городского нежилого фонда, сдаваемого в аренду. Еще одной проблемой является неудовлетворительность состояния нежилого фонда, который находится в городской собственности [12, с. 33].

Повышение эффективности управления государственной собственностью, принадлежащей городу — одно из главнейших направлений городского планирования

¹ Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.commim.spb.ru/>

² Там же.

³ Там же.

[7, с. 36]. Ключевыми установками в реформировании процесса управления государственной собственностью Санкт-Петербурга могут стать [9, с. 31]:

- в сфере управления государственной собственностью — долгосрочное прогнозирование целей, постановка задач и результатов на основании формируемой региональной системы долгосрочных документов в области управления имуществом, которая должна включать прогнозы, концепцию, программу участия в смешанных хозяйственных обществах, а также программу приватизации;
- удовлетворение потребности в дальнейшей разработке практических методов и мер по обеспечению баланса экономическим эффектом от процесса управления городской собственностью и социальными результатами, для этого необходимо определить оптимальное соотношение между отчуждаемыми и остающимися в городской собственности имуществом и активами, в том числе между нежилыми помещениями, находящимися в безвозмездном пользовании или аренде;
- оптимизация процессов формирования городской государственной собственности. В данном направлении главный акцент необходимо сделать на законодательном формировании и закреплении видов собственности, необходимой Санкт-Петербургу для исполнения полномочий, возложенных федеральным законодательством; совершенствовании механизма принятия в собственность города имущества [10, с. 39];
- активное привлечение предпринимательства в процессы совершенствования городской политики управления имущественным комплексом Петербурга;
- развитие контрактных и конкурсных принципов в механизме управления в рамках города государственной собственностью; открытость процесса управления и усиление общественного контроля за использованием государственной собственности;
- постепенное формирование в Санкт-Петербурге развитого рынка земли и механизма его функционирования, а также развитие инфраструктуры;
- проведение поиска наиболее результативных методов управления разными видами государственной собственности, подходящей ее особенностям. Главным образом, относится это к имущественным комплексам государственных унитарных предприятий, пакетам акций и долям в уставных капиталах акционерных обществ;
- формирование института управляющих городской собственностью Санкт-Петербурга с привлечением профессиональных управляющих и выбор управленцев на конкурсном основании для получения городом прогнозируемых экономических показателей от распоряжения имуществом находящегося в собственности города.

Литература

1. Варнавский В. Г. Использование механизмов доверительного управления и концессий для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2012. № 5. С. 18–20.
2. Замрыга Д. В. Планирование управления имуществом, переданным государственным корпорациям // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес», 2014. № 2. С. 6–8.
3. Короткова О. И. Государственное управление как необходимый процесс в условиях эффективного развития собственности // Государственная власть и местное самоуправление, 2012. № 4. С. 26–29.
4. Короткова О. И. Проблемы управления и распоряжения государственной собственностью // Современное право, 2011. № 3. С. 25–29.
5. Короткова О. И. Структура, классификация и правовой режим государственного имущества // Адвокат, 2010. № 3. С. 11–14.
6. Короткова О. И. Анализ и его роль в управлении государственными предприятиями и учреждениями // Государственная власть и местное самоуправление, 2013. № 5. С. 34–38.

7. Короткова О. И. Реформирование управления государственной собственностью — одно из важнейших направлений государственной политики при реализации административной реформы // Адвокат. 2010. № 6. С. 33–37.
8. Кравчук А. О. Государственная собственность как объект государственного управления (административно-правовой аспект) // Административное и муниципальное право, 2013. № 11. С. 5–9.
9. Мельникова М. Н. О формировании системы повышения эффективности управления собственностью на уровне региона // Государственная власть и местное самоуправление, 2014. № 3. 29–33.
10. Проверка на совместимость: об эффективном управлении государственной и муниципальной собственностью / Д. Симонов, А. Терещенко // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень оперативной информации «Московские торги», 2013. № 4. С. 38–41.
11. Синицын Е. Е. Общее и особенное законодательного обеспечения собственности субъектов Российской Федерации // Российский судья, 2012. № 2. С. 14–16.
12. Умеренко Ю. А. Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: актуальные проблемы теории и практики // Современное право, 2014. № 2. С. 31–34.
13. Управление имуществом крупного города: проблемы и развитие / И. В. Смирнова, А. В. Ястребов // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2006. № 4(55). С. 12–16.

References

1. Varnavsky V. G. *Use of mechanisms of trust management and concessions for increase of effective management of the state and municipal ownership* [Ispol'zovanie mekhanizmov doveritel'nogo upravleniya i kontsessii dlya povysheniya effektivnosti upravleniya gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennost'yu] // Property relations in the Russian Federation [Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii]. 2012. N 5. P. 18–20.
2. Zamryga D. V. *Planning of management of the property transferred to the state corporations* [Planirovanie upravleniya imushchestvom, peredannym gosudarstvennym korporatsiyam] // Enterprise right. Right and Business [Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie «Pravo i Biznes»], 2014. N 2. P. 6–8.
3. Korotkova O. I. *Public administration as necessary process in a condition of effective development of property* [Gosudarstvennoe upravlenie kak neobkhodimyi protsess v uslovii effektivnogo razvitiya sobstvennosti] // State Power and local government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2012. N 4. 26–29.
4. Korotkova O. I. *Problems of management and order state ownership* [Problemy upravleniya i rasporyazheniya gosudarstvennoi sobstvennost'yu] // Modern right [Sovremennoe pravo]. 2011. N 3. P. 25–29.
5. Korotkova O. I. *Structure, classification and legal regime of the state property* [Struktura, klassifikatsiya i pravovoi rezhim gosudarstvennogo imushchestva] // Advocate [Advokat]. 2010. N 3. P. 11–14.
6. Korotkova O. I. *The analysis and its role in management of the state enterprises and establishments* [Analiz i ego rol' v upravlenii gosudarstvennymi predpriyatiyami i uchrezhdeniyami] // State power and local government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2013. N 5. P. 34–38.
7. Korotkova O. I. *Reforming of management of state ownership — one of the most important directions of a state policy at realisation of administrative reform* [Reformirovanie upravleniya gosudarstvennoi sobstvennost'yu — odno iz vazhneishikh napravleniy gosudarstvennoi politiki pri realizatsii administrativnoi reform] // Advocate [Advokat]. 2010. N 6. P. 33–37.
8. Kravchuk A. O. *State ownership as object of public administration (administrative and legal aspect)* [Gosudarstvennaya sobstvennost' kak ob"ekt gosudarstvennogo upravleniya (administrativno-pravovoi aspekt)] // Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipal'noe pravo]. 2013. N 11. P. 5–9.
9. Melnikova M. N. *About formation of system of increase of effective management of property at the level of the region* [O formirovanii sistemy povysheniya effektivnosti upravleniya sobstvennost'yu na urovne regiona] // State power and local government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2014. N 3. P. 29–33.
10. *Check on compatibility: about effective management of the state and municipal ownership* [Proverka na sovmestimost': ob effektivnom upravlenii gosudarstvennoi i munitsipal'noi sob-

- stvennost'yu] / D. Simonov, A. Tereshchenko // Information and analytical edition «“Bulletin of Operational Information “Moscow Auction”» [Byulleten' Operativnoi Informatsii «Moskovskie Torgi»]. 2013. N 4. P. 38–41.
11. Sinitsyn E. E. *General and special legislative providing property of subjects of the Russian Federation* [Obshchee i osobennoe zakonodatel'nogo obespecheniya sobstvennosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii] // Russian judge [Rossiiskii sud'ya]. 2012. N 2. P. 14–16.
 12. Umerenko Yu. A. *Legal regulation of management and the order of the land plots the state ownership on which isn't differentiated: actual problems of the theory and practice* [Pravovoe regulirovanie upravleniya i rasporyazheniya zemel'nymi uchastkami, gosudarstvennaya sobstvennost' na kotorye ne razgranichena: aktual'nye problemy teorii i praktiki] // Modern Law [Sovremennoe pravo]. 2014. N 2. P. 31–34.
 13. *Management of property of the large city: problems and development* [Upravlenie imushchestvom krupnogo goroda: problemy i razvitie] / I. V. Smirnova, A. V. Yastrebov // Property relations in the Russian Federation [Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii]. 2006. N 4(55). P. 12–16.