

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Национальная школа государственной политики**

на правах рукописи

**Мустафин Ерлан Кенесович**

**ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В  
РАМКАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Образовательная программа магистратуры  
«Государственный менеджмент»

по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра  
«Государственный менеджмент»  
(наименование программы)

Научный руководитель:



Бокаев Б.Н., доктор PhD, профессор  
Национальной школы государственной  
политики Академии государственного  
управления при Президенте РК

Проект допущен к защите: « 5 » мая 2021 г.

Директор НШГП:



Абдыкалыкова М.Н., кандидат  
психологических наук, профессор  
Национальной школы государственной  
политики Академии государственного  
управления при Президенте РК

**Нур-Султан, 2021**

## **Содержание магистерского проекта**

<b>Нормативные ссылки</b>	<b>3</b>
<b>Обозначения и сокращения</b>	<b>4</b>
<b>Введение</b>	<b>6</b>
<b>Обзор литературы</b>	<b>9</b>
<b>Методы исследования</b>	<b>12</b>
<b>Анализ и результаты исследования</b>	<b>14</b>
<b>Заключение</b>	<b>41</b>
<b>Список использованных источников</b>	<b>43</b>
<b>Приложение А</b>	
<b>Аналитическая записка по результатам работы, включающие основные рекомендации для государственного органа</b>	

## Нормативные ссылки

- 1 Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан - 2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев».
- 2 Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации - 100 конкретных шагов».
- 3 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.
- 4 Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах».
- 5 Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV. «О государственном имуществе».
- 6 Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий».
- 7 Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2020 года № 908 «О некоторых вопросах приватизации на 2021 – 2025 годы».
- 8 Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 633 «О дивидендах на государственные пакеты акций и доходах на государственные доли участия в организациях».
- 9 Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 апреля 2011 года № 376 «Об утверждении перечня национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний».
- 10 Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года № 125 «Об утверждении правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, требований к организациям образования, осуществляющим повышение квалификации государственных служащих».
- 11 Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 489 «Об утверждении методических рекомендаций по определению типовых функций государственных органов».
- 12 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 ноября 2014 года № 489 «Об утверждении Положения о Комитете государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан».

## Обозначения и сокращения

**АО** - Акционерное общество

**АЭС** - Атомная электростанция

**БК** - Бюджетный кодекс

**ВДС** - Валовая добавленная стоимость

**ГК** - Гражданский кодекс

**ГО** - Государственные органы

**ГЭС** - Гидроэлектростанция

**ЕНПФ** - Единый национальный пенсионный фонд

**ЖКХ** - Жилищно-коммунальное хозяйство

**КГИП** - Комитет государственного имущества и приватизации

**КГС** - Квазигосударственный сектор

**МИК** - Министерство информации и коммуникаций

**МИО** - Местные исполнительные органы

**МНЭ** - Министерство национальной экономики

**МСУ** - Местное самоуправление

**МФ** - Министерство финансов

**МФЦА** - Международный финансовый центр «Астана»

**МЦПС** - Международный центр приграничного сотрудничества

**НАО** - Некоммерческое акционерное общество

**НИХ** - Национальный инфокоммуникационный холдинг

**НК** - Национальная компания

**НПА** - Нормативно-правовые акты

**НПП** - Национальная палата предпринимателей

**НУХ** - Национальный управляющий холдинг

**НФБ** - Национальный фонд благосостояния

**НХ** - Национальный холдинг

**ОДО** - Общество с дополнительной ответственностью

**ОЭСР** - Организация экономического сотрудничества и развития

**ПП** - Постановление Правительства

**РГП** - Республиканское государственное предприятие

**РК** - Республика Казахстан

**РГКП** - Республиканское казенное государственное предприятие

**Счетный комитет** - Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета

**СКГС** - Субъект квазигосударственного сектора

**США** - Соединенные штаты Америки

**СЭР** - Социально-экономическое развитие

**ТОО** - Товарищество с ограниченной ответственностью

**ФНБ** - Фонд национального благосостояния

**ФХД** - Финансово-хозяйственная деятельность

**ЦГО** - Центральные государственные органы

## Введение

**Общая характеристика работы.** Магистерский проект посвящен вопросам оптимизации деятельности государственных органов в рамках совершенствования сферы управления государственным имуществом в РК. В структуру исследования включены проблемы современной отечественной системы управления государственным имуществом, зарубежные тренды и тенденции в данной сфере, а также возможности повышения профессиональных компетенций сотрудников государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора.

**Актуальность и проблема исследования.** 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, под диктовкой реформ сферы государственного управления в целом, требует совершенствования и сфера управления государственным имуществом.

Одной из основных причин неэффективного управления государственным имуществом, по мнению экспертов КГИП МФ РК, МНЭ РК и Управления государственным имуществом, принимавших участие в интервью, является выполнение государственными органами функций, не характерных для них.

Так, еще в 1997 году Первый 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 [1].

Также в Программе Елбасы, в которой 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 [2].

**Проблематика.** Несвершенство законодательной базы, регулирующей конкретные общественные отношения в сфере управления государственным имуществом, а именно: отсутствие рычагов воздействия в виде норм, закрепляющих ответственность государственных и квазигосударственных субъектов за нерациональное использование государственной собственности в соответствии с нормами обеспечения; отсутствие алгоритма (плана) действий и единообразной практики применения норм в регионах, а также конкретных шагов в реализации обозначенных Первым Президентом целей и задач по оптимизации сферы государственного управления в т.ч. и деятельности государственных органов. Указанные недостатки приводят к дальнейшему нерациональному использованию бюджетных средств и государственной собственности, как следствие – к неэффективному управлению государственным имуществом.

Все это подтверждается вышеуказанными экспертами, которые оценили уровень политики эффективного управления государственным имуществом, осуществляемой Правительством РК, как недостаточно эффективный.

Кроме того, подтверждаются отчетами Счетного комитета, указывающие на:

- зависимость СКГС от бюджета, которым за несколько лет направлены финансовые ресурсы в объеме 7,5 трлн. тенге, что соизмеримо с семью бюджетами развития страны;

- отсутствие системности при выплате дивидендов СКГС в бюджет - 6,6% от всего полученного чистого дохода за предшествующие 5 лет [27];

- неудовлетворительное выполнение функций контроля и мониторинга эффективности управления государственным имуществом, выполняемые КГИП МФ РК [8].

**Цель исследования** заключается в установлении причинно-следственных связей исследуемой проблемы и разработке рекомендаций по совершенствованию деятельности государственных органов в сфере управления государственным имуществом.

**Задачи проекта.** Для достижения поставленной цели исследования были определены следующие задачи:

- проанализировать законодательные основы, правовые механизмы и стратегические, программные документы Республики Казахстан, касающиеся государственного имущества;

- изучить и проанализировать функции уполномоченного органа и других государственных органов в сфере государственного имущества;

- рассмотреть текущую ситуацию в сфере управления республиканским имуществом;

- выявить проблему в сфере управления республиканским имуществом;

- провести анализ международного опыта в сфере управления государственным имуществом;

- разработать рекомендации по оптимизации деятельности государственных органов в сфере управления государственным имуществом.

**Методы исследования:** Для выполнения поставленных задач и достижения цели проекта в данной работе применяются количественные и качественные методы. В качестве инструментов используются контент-анализ, кейс-стади, «Problem Tree», экспертное интервью. Полученные эмпирические данные были проанализированы и интерпретированы с точки зрения функционального, статистического и сравнительного анализа.

**Ожидаемые результаты.** Усовершенствование законодательной базы, оптимизация функций государственных органов в сфере управления государственным имуществом позволит модернизировать систему управления государственным имуществом.

**Практическая значимость.** Теоретические идеи и практические рекомендации могут быть внедрены в законодательные акты, ПП РК и другие

НПА в сфере государственного имущества для повышения качества работы государственных органов и СКГС.

## Обзор литературы

В современных условиях одной из важнейших задач государства является повышение эффективности управления, в том числе и государственным имуществом.

При написании магистерского проекта по теме исследования были изучены научные статьи и публикации как отечественных, так и зарубежных экспертов.

Поиску лучших моделей управления государственной собственностью посвящены научные труды таких авторов как Астамиров Х.У. [3, с.20], Кошанов А.К., Рамазанов А.А., Панзабекова Ж.А. [4, с.136], Келимбетов К.Н. [5, с.68], Халикова Ш.Б. [6, с.8], Шевченко В.В. [7, с.9] и др. В научных исследованиях этих ученых представлены движение и развитие отношений собственности, концептуальные основы формирования государственной собственности, методологические основы социализации государственной собственности, новые подходы в системе управления государственными активами. Основным инструментом повышения эффективности управления государственностью собственностью, по их мнению, является приватизация государственных предприятий. Основной целью приватизации, считают они, является появление эффективного собственника, заинтересованного в рациональном ее использовании и получении на этой основе очевидных для себя выгод. Но как показывает аналитическая практика, собственники либо не всегда заинтересованы, либо не обладают компетенциями рационального использования государственной собственности. По мнению экспертов Счетного комитета, финансирование деятельности субъектов квазигосударственного сектора за счет бюджетных средств снижает их заинтересованность в рациональном использовании предоставляемых ресурсов [8]. Еще одним недостатком эксперты отмечают слабую, практически отсутствующую ориентированность приватизации на привлечение инвестиций в отчуждаемые объекты [9, с.85].

Уже неоднократно проблему недостаточной эффективности управления государственной собственностью Правительство пытается решить именно при помощи приватизации [10]. Приватизация не может быть полным решением вышеназванной проблемы, поскольку эффективное управление возможно тогда, когда собственник стремится обеспечить сохранение и рациональное использование своей собственности, а не избавление от нее. Среди негативных последствий необдуманной или некачественной приватизации эксперты выделяют, например, процесс отчуждения либо обременения государственных активов, которые наиболее ликвидны, а также вывод в аффилированные структуры определенных видов хозяйственной деятельности, которые являются в наибольшей степени доходными [9, с.86].

Ряд авторов [11, с.92; 12, с.21; 13, с.23] считают, что одним из важнейших принципов управления государственным имуществом является принцип эффективности управления, суть которого, по их мнению, заключается в

достижении цели менеджмента, эффективного результата деятельности или состояния объекта управления при максимальной экономии ресурсов. Соглашаясь с мнением этих авторов, хотелось бы отметить, что к большому сожалению, данный принцип плохо адаптирован к нашей системе управления государственным имуществом.

Исследователи предполагают, что для позитивного решения вопроса повышения эффективности управления государственным имуществом нужно акцент делать на программы. Они считают, что программа акцентирует свое внимание на решении ряда проблем системы управления государственным имуществом, снижающих ее эффективность, таких как: отсутствие целевого назначения объектов государственного имущества, т.е. отсутствие однозначно определенной цели управления имуществом объектом, а также несоответствие целей управления объектами целям государства в отношении соответствующих активов [14, с.8; 15, с.27]. Однако, в нашем государстве, несмотря на то, что программные документы разработаны достаточно давно и в достаточном объеме, проблема обеспечения эффективности управления государственным имуществом на сегодняшний день не теряет своей актуальности.

По мнению некоторых авторов противоречивые интересы различных политических сил, правящей элиты в борьбе за перераспределение финансовых потоков являются серьезной причиной неэффективного управления государственными активами. Совершенствование механизмов управления государственным имуществом осложняется отсутствием информации о владельцах предприятий, многоступенчатой системы корпоративного контроля в акционерных обществах с государственным участием [13, с.158].

Мнение Проняевой Л.И., Кружковой И.И [15, с.29] в отношении того, что существенным фактором, можно считать целенаправленную политику государства в области дальнейшей оптимизации государственных структур отчасти перекликается с нашим. Но они предлагают в качестве основной цели решения задачи оптимизации состава и структуры республиканского имущества осуществление мероприятий по определению целевой функции управления, считая априори, что все объекты республиканского имущества подлежат разгосударствлению. По нашему же мнению оптимизация также должна коснуться и функциональной деятельности государственных органов, касающейся сферы управления государственным имуществом.

Интересным представляется идея применения системного подхода к управлению государственным имуществом [14, с.7]. Один из инструментов предлагаемых ими - повышение невысокого уровня профессиональных компетенций персонала и членов органов корпоративного управления национальных компаний и холдингов. По мнению экспертов, критически невысокий уровень профессиональных компетенций персонала и членов органов корпоративного управления субъектов квазигосударственного сектора наблюдается в таких сферах как: риск-менеджмент, системное управление,

эмоциональный интеллект, стратегическое и критическое мышление, принятие решений и стрессоустойчивость.

Эксперты из МНЭ РК [16] предполагают, что внедрение международных стандартов корпоративного управления может стать ключевым инструментом повышения эффективности деятельности субъектов квазигосударственного сектора.

## Методы исследования

В процессе написания магистерского проекта были использованы количественные и качественные методы контент-анализа, кейс-стади, «Problem Tree», экспертного интервью. С помощью функционального, статистического и сравнительного анализа рассмотрены и интерпретированы полученные эмпирические данные.

В работе был использован контент-анализ существующей информации, в том числе: нормативно-правовых актов, стратегических и программных документов, отчетов Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2017, 2018, 2019 годы, научных трудов по теме исследования.

При этом особое внимание было уделено законодательным основам и правовым механизмам управления государственным имуществом, закрепленных в следующих нормативно-правовых актах: Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе», Закон Республики Казахстан «Об акционерных обществах», Закон Республики Казахстан «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью», Постановление Правительства РК «Об утверждении перечня национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний», Постановление Правительства РК «Об одобрении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан», Постановление Правительства Республики Казахстан «О видах государственной собственности на государственные пакеты акций и государственные доли участия в организациях», Постановление Правительства Республики Казахстан «О передаче прав по владению и пользованию государственными пакетами акций и государственными долями в организациях, находящихся в республиканской собственности», Гражданский Кодекс РК, Бюджетный Кодекс РК.

Функциональный анализ уполномоченного органа и других государственных органов в сфере управления государственным имуществом помог разделить функции государственных органов на три группы: устанавливаемые на уровне закона, устанавливаемые на подзаконном уровне и устанавливаемые на законодательном и подзаконном уровне [29]. А также позволил выявить те функции государственных органов, которые требовали их оптимизации.

Неоспоримым фактом считается, что применение статистического и сравнительного анализа при написании проекта существенно усиливает обоснование предлагаемых рекомендаций по совершенствованию той или иной системы управления. В данной работе этот метод был использован при анализе текущей ситуации в сфере управления республиканским имуществом.

Методы кейс-стади и Problem Tree – это сравнительно новые методы для отечественных исследователей. Применение метода кейс-стади вполне оправдано при изучении международного опыта эффективного управления

государственным имуществом таких стран, как Франция, Швеция, Великобритания, Китай, Республики Беларусь и Республики Узбекистан.

С целью установления причинно-следственной связи неэффективного управления государственным имуществом был использован метод Problem Tree. Данный метод занимает центральное место в процессе планирования проекта, помогает находить эффективные решения, отображая анатомию причинно-следственных связей вокруг проблемы аналогично интеллектуальным картам, но с большей структурой, что дает ряд преимуществ: проблема может быть разбита на управляемые части, что позволяет более четко расставить приоритеты и появляется больше понимания проблемы и ее взаимосвязанных причин, что чаще всего приводит к нахождению эффективного решения этой проблемы.

Как показывает практика, неотъемлемой частью большинства проектных работ, так или иначе связанных с рациональным использованием бюджетных средств, является экспертное интервью.

С целью поиска новых подходов и решений в вопросах совершенствования сферы управления государственным имуществом в РК было проведено экспертное интервью среди 8 экспертов, являющимися сотрудниками КГИП МФ РК, МНЭ РК и Управления государственными активами, имеющих опыт работы в госсекторе более 10 лет. Экспертное интервью проводилось в апреле 2021 года. При этом многие респонденты попросили сохранить свою анонимность и конфиденциальность ответов.

В ходе интервью респондентам задавались 10 вопросов, касающихся уровня политики эффективного управления государственным имуществом, осуществляемой правительством РК, проблем в сфере управления государственными активами, оптимизации функций уполномоченного органа по управлению государственным имуществом и МНЭ РК, представителя госоргана в составе совета директоров, использования инструментов проектного управления при осуществлении мероприятий по трансформации субъектов квазигосударственного сектора, перенятия определенного опыта зарубежных стран, утверждения типового перечня районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества местного управления, повышения эффективности управления государственным имуществом.

Выбор данных методов исследования обоснован практикоориентированностью магистерского проекта.

## Анализ и результаты исследования

Государственное имущество является наиболее значимым государственным институтом. Значительная роль государственного имущества обусловлена двумя основными факторами: во-первых, оно входит в структуру доходной части государственного бюджета; во-вторых, именно с помощью его можно непосредственно удовлетворить различные государственные потребности. Как известно, структура государственного бюджета состоит из поступлений и расходов (рис. 1).

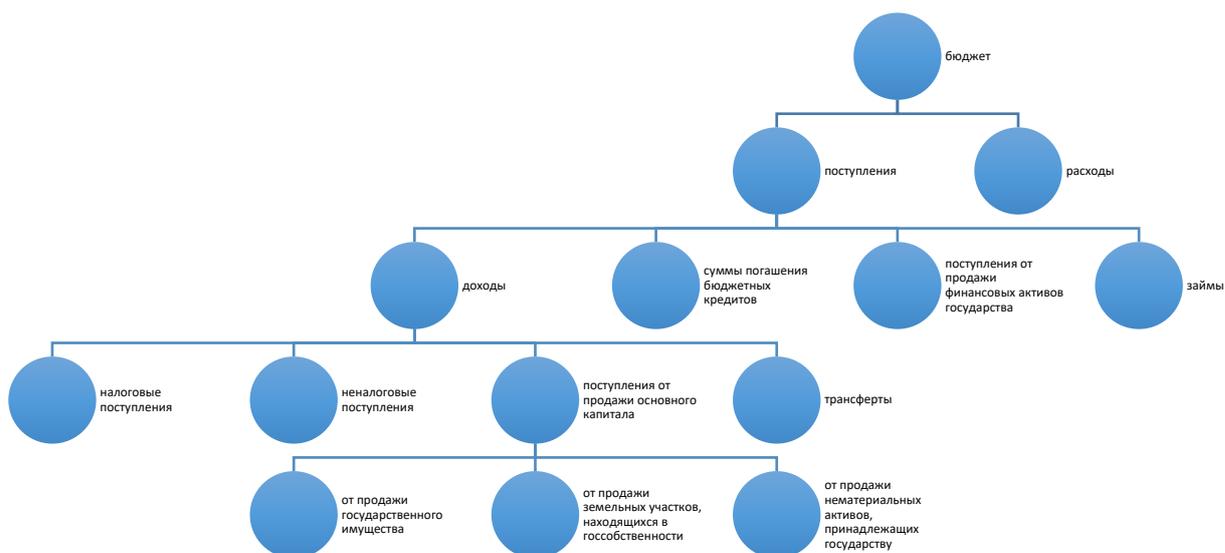


Рис. 1 - Структура доходной части бюджета  
Примечание: составлено автором на основе [24]

В Бюджетном кодексе указано, что «поступлениями от продажи финансовых активов государства являются поступления в бюджет от продажи долей участия, ценных бумаг юридических лиц, в том числе международных организаций, находящихся в государственной собственности, государственных учреждений и государственных предприятий в виде имущественного комплекса, а также иного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении государственных предприятий» [24].

Кроме Бюджетного кодекса в процессе написания работы были проанализированы и другие НПА, регулирующие сферу управления государственным имуществом.

Результаты данного анализа показали, что на сегодняшний день основным нормативно-правовым актом 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 МФ РК. Основные причины и последствия неэффективного управления государственным имуществом, выявленные на основе анализа этих документов, представлены на (рис. 2) [31, с.153].



Рис. 2 - Причинно-следственная связь неэффективного управления государственным имуществом

Примечание: составлено автором на основе [31]

Одним из результатов деятельности по управлению государственными пакетами акций и государственными долями является поступление дивидендов в государственный бюджет. В целом, динамика поступления части чистого дохода, дивидендов на государственные пакеты акций, доходов на доли участия в юридических лицах, находящиеся в республиканской собственности в государственный бюджет за 2017-2019 г.г. выглядит следующим образом: по данным Счетного Комитета за 2017 год объём чистого дохода субъектов КГС увеличился на 17,7% и составил 710,9 млрд. тенге, убытки увеличились почти в 5 раз и сложились в объёме 155,5 млрд. тенге. Финансовый год завершили с убытком 27 АО, общая сумма убытка которых составила 153,5 млрд. тенге, в том числе АО «МЦПС «Хоргос»-5,8 млрд тенге, АО «Фонд проблемных кредитов»-5,7 млрд тенге, АО «Әскери құрылыс»-1,2 млрд тенге. С чистым доходом финансовый год завершили 75 АО, в том числе 64- выплатили дивиденды на государственный пакет акций в сумме 15,6 млрд. тенге [25]. Если посчитать средние показатели убытков и выплаченных дивидендов, то получается, что в 2017 году средняя сумма убытка приходящегося на одно АО составила 5685,2 млн. тенге, а средняя сумма выплаченных дивидендов – 243,8 млн.тенге, т.е. средняя сумма убытка в 23,3 раза больше, чем средняя сумма выплаченных дивидендов.

В 2018 году в республиканской собственности находились государственные пакеты акций 119 АО, из них 10 проходили процедуры ликвидации, банкротства и не осуществляют финансово-хозяйственную деятельность, 5 объектов - вновь созданы, 4 - переданы в доверительное управление без права последующего выкупа, 5 - переданы в доверительное управление с правом последующего выкупа, 2 объекта переданы в коммунальную и республиканскую собственность.

В отчетном году в республиканский бюджет поступило дивидендов, части чистого дохода, доходов на доли участия в сумме 27,6 млрд тенге - со снижением к уровню 2017 года более чем на 9 млрд тенге (-24,7%).

Сумма дивидендов на государственные пакеты акций, находящиеся в республиканской собственности, при плане 13,7 млрд тенге фактически составила 15,6 млрд тенге, или 113,2% от годового прогноза.

Однако, данное перевыполнение планируемого показателя произошло «в связи с систематическим занижением объёма прогнозируемого чистого дохода предприятиями, находящимися в республиканской собственности» [25].

В 2017 году в республиканской собственности находились государственные доли участия 22 ТОО, из них проходили процедуры ликвидации и банкротства – 5, завершили финансовый год с убытком 6 (27%) на общую сумму 1,8 млрд. тенге, завершили финансовый год с чистым доходом 11 (50% от общего числа ТОО) на общую сумму 5,6 млрд. тенге [26].

В 2018 году отмечается значительный рост отчислений от ТОО-в 3,3 раза по сравнению с аналогичным периодом 2017 года (на 6,4 млрд. тенге). При этом рост отчислений вызван «принятием в 2017 в республиканскую

собственность ТОО «АЭС Шульбинская ГЭС» и ТОО «АЭС Усть-Каменогорская ГЭС», которыми перечислены в доход республиканского бюджета 100% чистого дохода на общую сумму 7,2 млрд. тенге» [25].

В соответствии с ПП РК в Казахстане функционирует 3 НУХ, 1 НХ и 18 НК [36]. Из них в 2017 году с убытком завершили АО «НУХ «КазАгро» - 126,0 млрд тенге, АО «НК «Қазақстан Ғарыш Сапары»- 8,9 млрд тенге, НАО «Администрация МФЦА»- 1,2 млрд тенге [25], АО «НК «Актауский международный морской торговый порт» - 2 474,4 млн. тенге [26].

В 2018 году сумма убытка начисленного АО «НУХ «КазАгро» составила 118 млрд. тенге, АО «НК «ҚазАвтоЖол»- 39,1 млрд. тенге, НАО «Холдинг «Кәсіпқор»- 9,1 млрд. тенге, АО «НК «Қазақстан Ғарыш Сапары»- 9,3 млрд. тенге и вновь принятого в государственную собственность АО «Казахстанско-турецкое совместное предприятие «Айт-Отель»-5,2 млрд. тенге [27].

Несмотря на увеличение чистого дохода предприятий КГС от использования государственного имущества в абсолютном выражении (рис. 3) за отчетный период с 527,8 млрд. тенге до 1199,1 млрд. тенге объем дивидендов и отчислений части чистого дохода не превышает 7%. Так, если объем дивидендов и отчислений, перечисленных в 2015 году, составлял 36,1 млрд. тенге (6,8%), то в 2018 году он составил 74,8 млрд. тенге (6,2%).

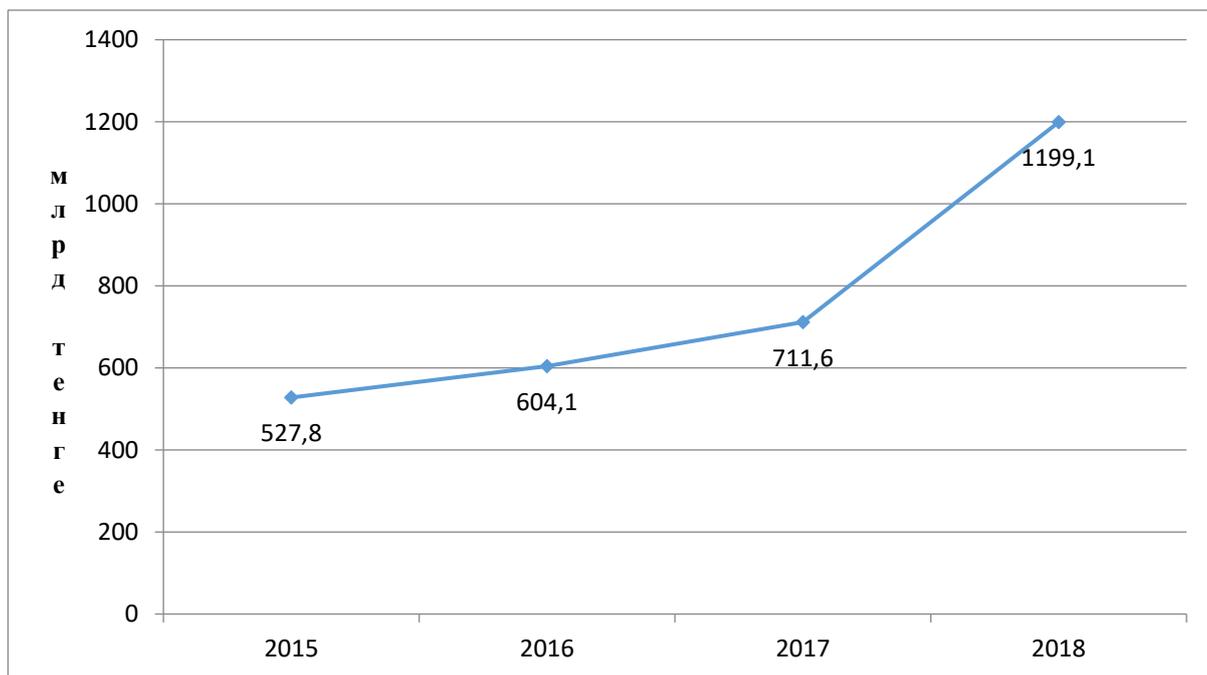


Рис. 3 - Динамика чистого дохода СКГС от использования государственного имущества

Примечание: составлено автором на основе [27]

Эксперты отмечают хроническую зависимость субъектов КГС от бюджета. Основными источниками финансирования СКГС являются:

1) республиканский бюджет – 1 582 млрд. тенге: 361,8 млрд. тенге - АО «ФНБ «Самрук-Казына»; 865,2 млрд. тенге - АО «НУХ «Байтерек»; 354,8 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»;

2) Национальный фонд - 4 336,3 млрд. тенге: 3 057,6 млрд. тенге - АО «ФНБ «Самрук-Казына»; 145 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»; 264 1 133,7 млрд. тенге - АО «НУХ «Байтерек»;

3) ЕНПФ: 624,3 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»;

4) Государственный фонд социального страхования: 120,0 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро».

В целом, консолидированный доход трех холдингов только за 2018 год составил 11 396,2 млрд. тенге, из них: АО «ФНБ «Самрук-Казына» - 10 862,2 млрд. тенге; АО «НУХ «Байтерек» - 372,8 млрд. тенге; АО «НУХ «КазАгро» - 161,2 млрд. тенге [27].

Объем выплачиваемых государству дивидендов несоразмерен полученному чистому доходу. Так, за пятилетний период в республиканский бюджет АО «ФНБ «Самрук-Казына» выплачено 5% от чистого дохода. Низкий процент дивидендов в определенной степени обусловлен прочими распределениями в пользу акционера. Основной причиной такой ситуации является то, что до сегодняшнего дня законодательно не определены конкретные механизмы и цели использования части чистого дохода, остающегося в распоряжении субъектов, оценка их результативности и влияния на финансовую состоятельность субъекта.

По причине отсутствия в ПП РК [37] четкого порядка определения или изменения размера дивидендов при поправках финансово-экономических показателей, допускается снижение объемов выплат дивидендов на государственный пакет акций по сравнению с первоначально предполагаемыми размерами. Так, решением государственного органа, представляющего интересы государства как акционера МИК, по согласованию с КГИП, утверждены и выплачены дивиденды на госпакеты акций АО «НИХ «Зерде» в размере 207,9 млн. тенге, при этом первоначально предлагаемый размер дивидендов к выплате составлял – 489,2 млн. тенге, предположительно в республиканский бюджет недопоступило 281,3 млн. тенге [28].

Обобщая вышеизложенное, приходим к выводу, что на сегодняшний день очень много вопросов к правовому механизму эффективного управления государственным имуществом в РК. Как показывает практика, назрела необходимость во внесении изменений в НПА в вопросах, касающихся перераспределения и оптимизации функций государственных органов, обладающих правами собственника и иных прав на госимущество.

Очень некачественно осуществляется мониторинг за финансово-хозяйственной деятельностью национальных управляющих холдингов, национальных компаний. Из-за неэффективного управления ими республиканский бюджет несет колоссальные убытки, так в 2018 году убытки субъектов квазигосударственного сектора составил 194,5 млрд.тенге и из них 118 млрд. тенге (60,7%) сумма убытка начисленного АО «НУХ «КазАгро» [27].

Для улучшения данной ситуации, на наш взгляд, необходимо провести комплексную оптимизацию законодательной основы и правового механизма управления государственным имуществом.

В соответствии с поставленными задачами проекта были изучены и проанализированы функции уполномоченного органа и других государственных органов в сфере государственного имущества.

Уполномоченным органом по управлению государственным имуществом в настоящий момент является КГИП. В соответствии с методическими рекомендациями по определению типовых функций государственных органов [29], все функции государственных органов делятся на три группы (рис. 4):



Рис. 4 - Типовые функции государственных органов  
Примечание: составлено автором на основе [29]

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 [29].

В статье 9.2 Закона РК «Об административных процедурах» все функции государственных органов делятся на 4 основные группы, которые представлены на (рис. 5). В первую группу входят функции по разработке, принятию плановых документов, определению системы государственного планирования, обеспечению международных отношений, национальной безопасности и обороноспособности.

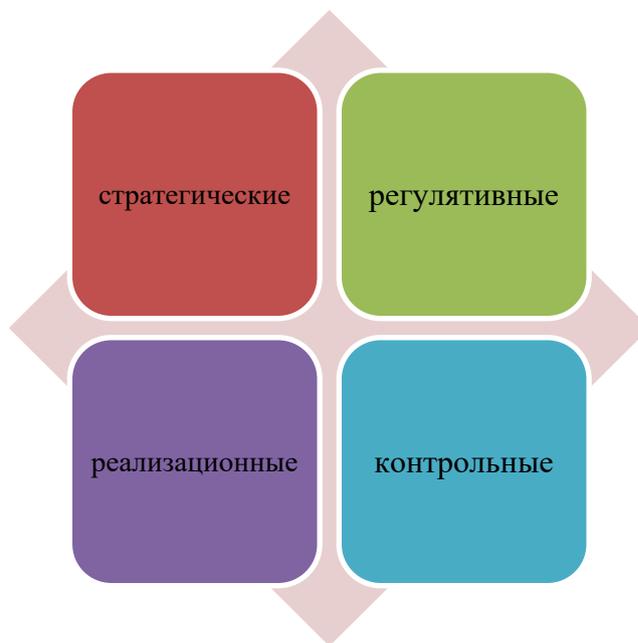


Рис. 5 - Функции государственных органов  
Примечание: составлено автором на основе [30]

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 [30].

Проведен анализ компетенций КГИП, представленных в статье 14 Закона РК [32]. Количественный анализ показал, что КГИП наделен 30 компетенциями или функциями, т.к. под функциями государственного органа понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции [29]. Структурный анализ этих 30 компетенций представлен на (рис. 6).

Кроме этого, проведен аналогичный анализ функций, прописанных в Положении о КГИП. 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 [31, с.157].

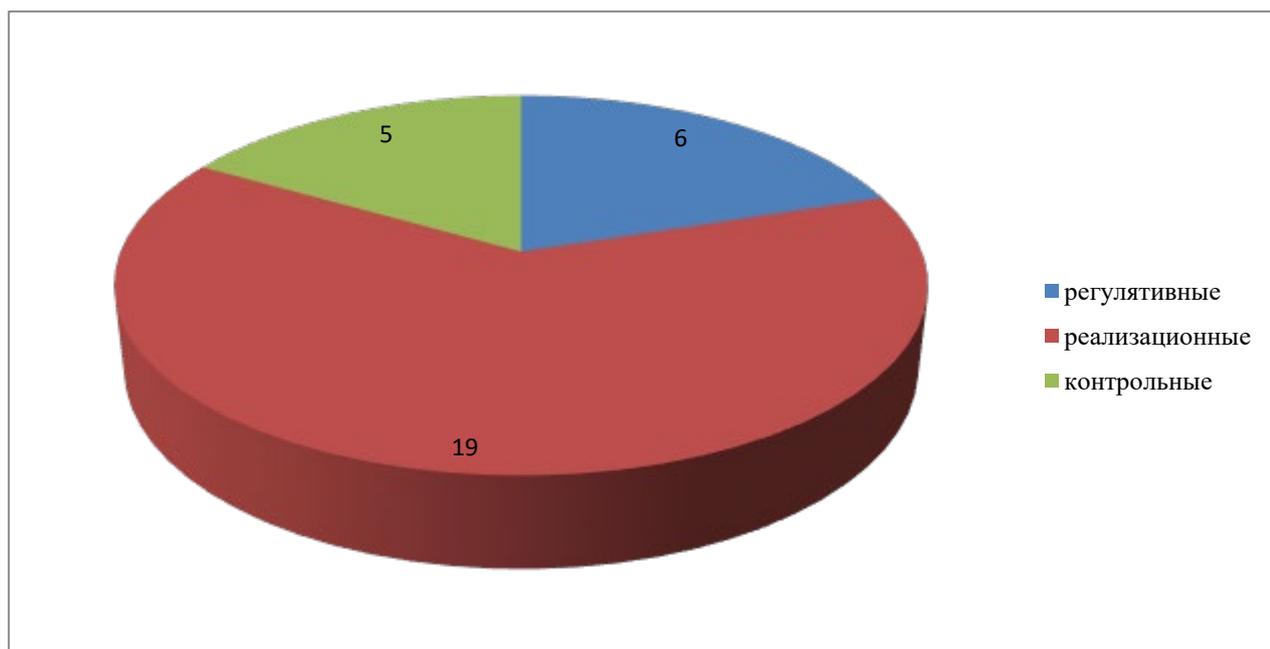


Рис. 6 - Структура функций КГИП МФ РК, определенных в Законе РК «О государственном имуществе»

Примечание: составлено автором на основе [32]

Анализ этих функций выявил, что не все функции выполняются КГИП добросовестно, в частности Счетный комитет отмечает, что фактическое исполнение функций по мониторингу эффективности управления государственным имуществом (п. 2 Закона [32] и п.44 Положения [33]) 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 [8].

Международный опыт. Для того, чтобы анализ имел завершенную целостность необходимо изучить и проанализировать позитивный мировой опыт. Изучение зарубежного опыта всегда является полезным, т.к. появляется возможность что-то взять на вооружение, что-то положить в копилку знаний, чтобы расширить свой кругозор, а что-то и использовать в своем регионе для совершенствования той сферы деятельности, которая этого требует. Однако при использовании зарубежного опыта всегда надо учитывать специфику своего государства: менталитет населения, традиции, финансовые возможности, климатические условия, реалии времени и т.д.

Во Франции совету директоров делегируются полномочия за управление объектами государственной собственности. При этом руководителям государственных предприятий и компаний с госучастием предоставляется разумный срок (3-5 лет) для работы, с наложением на них имущественной и финансовой ответственности за возможный ущерб, вызванный их неэффективным управлением [17, с.196]. Возможность использования этого

опыта в нашей стране был обсужден с экспертами в процессе экспертного интервью.

Вопрос о приемлемости опыта Франции о назначении руководителей государственных предприятий на срок 3-5 лет, с ответственностью за их деятельность тех, кто их назначал, вызвал у экспертов серьезную дискуссию. Многие респонденты отнеслись скептически к возможности возложить ответственность за деятельность руководителей госпредприятий на тех, кто их назначал.

«Но ситуация и по самим министрам неоднозначная. Сами министры приходят и уходят, а тот, кто его сменил, необязательно будет продолжать эту политику» (Мужчина, эксперт КГИП);

«Имеете в виду, если не справляется, отвечает не только директор предприятия, но и человек, который его назначил или орган? Да так и должно быть. Если такое пропишут, что будет? Кто его лоббировал, может остаться и в тени. У нас зачастую такое бывает. Часто от людей слышишь: «Ты же в Казахстане живешь». Мы же знаем, придет новый аким он все и всех поменяет где может. При этом будут назначать руководители управлений акимата своих подведомственных директоров. Потом с кого спрашивать? С акима или с руководителя управления? Может руководитель управления и не хотел бы, но показывает пальцем вверх. Надо, значит надо. На Западе люди очень заботятся о своей репутации, а у нас не так. Человек, если не справился в одном месте, обязательно «всплывет» в другом. Никто ему не скажет, что не справился. Из одной сферы переведут в другую, например из образования в здравоохранение. Развалит одно предприятие, пойдет в другое. Конечно, этот опыт Франции хороший, но насколько приемлем он на нашей практике я не знаю. То, что вы говорите, что руководитель должен нести ответственность за назначение, это правильно, с него нужно спрашивать, зачем назначил?» (Мужчина, эксперт МНЭ).

Экспертами было предложено оценивать деятельность руководителя предприятия и самого предприятия по достижению определенных целей (KPI), для отказа от субъективизма.

«Каждое назначение на должность руководителя должно приниматься с его какой-то программой. Руководителя должны оценивать по критериям оценки тогда, когда он заступил на должность. В рамках компетенций, должно быть «критериальное» оценивание. Чего достиг, чего не достиг. Насчет ответственности, думаю, какое наказание нужно? Если он не достиг, например дивидендов, как мы его накажем. Посадим, или оштрафуем? Нужно поставить KPI. Ответственность, конечно должна быть. Сроки тоже необходимо указывать с возможностью продления либо понижения или увольнения. Как показывает практика, если человек сидит бесконечно долго на одном месте, он профессионально выгорает. Сроки согласна, а ответственность должна быть четко прописана и на основании каких-то критериев оценки, а то пойдет субъективизм, у каждой отрасли свои показатели будут» (Женщина, эксперт КГИП);

«В этом направлении ведется огромная работа, и со стороны МНЭ и со стороны НПП «Атамекен», и со стороны КГИП, и со стороны Правительства в целом. Сейчас во всех компаниях внедряется КРІ, в рамках КРІ принимаются все отчеты, и вопросы о вознаграждении решаются в рамках КРІ» (Мужчина, эксперт КГИП).

Мнение некоторых экспертов сошлось на том, что назначение руководителей государственных предприятий на данный момент проводится на конкурсной основе, и в состав комиссии входят члены государственного учреждения, в чьем ведении находится данное предприятие. В АО, ТОО назначение производится советом директоров, либо общим собранием участников, которые и утверждают сроки полномочий руководителя.

«В целом, когда идет выборность руководителя госпредприятия это приветствуется, когда он на конкурсной основе со своей минимальной программой будет выступать перед коллегиальным органом. Это обеспечит ответственность и прозрачность этих процедур, поэтому, я думаю, в госпредприятиях и субъектах предпринимательства лучше внедрять конкурсные процедуры, а не прямые назначения. Единственное, срок я согласен, на конкурсе объявить, что он берет обязательства 3-4 года работать в этой сфере. Мое предложение сохранить конкурсные процедуры и назначать на 3-4 года» (Мужчина эксперт МНЭ);

«В настоящее время вопрос уже регламентирован законодательно. Функции назначения госпредприятий за ЦГО соответствующих отраслей. В АО назначает совет директоров, т.е. как бы компетенция определена» (Мужчина эксперт МНЭ);

«Руководителя назначают на сегодняшний день учредители. У нас в регионе учредителями являются отделы, которые контролируют деятельность предприятия. Если же включить в обязанности местного исполнительного органа именно по имуществу назначать руководителя госпредприятия, мне кажется, это будет неправильно, т.к. отдел - учредитель, он является профильным отделом, который будет видеть всю работу этого предприятия, мне кажется все нужно оставить как есть, это с точки зрения местного уровня» (Женщина эксперт МИО);

«В отношении госпредприятий могу сказать, что эта норма существует. Назначение руководителей госпредприятий осуществляется уполномоченным органом соответствующей отрасли на основании конкурса. Она эффективно работает. Другое дело, надо ли включать представителей госимущества в состав этих комиссий. Этот вопрос нужно обдумать. Но пока здесь все хорошо и менять ничего не надо. Руководители назначаются министерствами соответствующей отрасли, и я считаю, это правильно» (Мужчина, эксперт КГИП);

«Что касается назначения, в основном есть закон об Акционерном обществе назначение первого руководителя организации, это компетенция совета директоров, но позиция КГИП всегда однозначная, если организация со 100 процентным участием государства всегда в уставе прописывается, что

первый руководитель назначается тем отраслевым госорганом, который в дальнейшем будет управлять этими организациями. Поэтому здесь есть четкий регламент. И сроки их полномочий определяется решением совета директоров отраслевого госоргана, в котором решаются вопросы касательно кандидатуры назначения, срока полномочия и ответственного за наложения дисциплинарного взыскания на этого руководителя» (Мужчина эксперт КГИП).

Обобщив результаты анализа ответов на данный вопрос, можно сделать такой вывод, что нормы законодательства по назначению руководителей предприятий работают эффективно, ответственность за их деятельность персонально возложить на тех, кто их назначал будет трудно, в связи с часто меняющимися министрами и другими руководителями государственных органов. Вместе с тем, считают эксперты оценивать деятельность руководителя предприятия и налагать на него ответственность необходимо с учетом КРІ и с установлением сроков их деятельности 3-5 лет.

В Швеции большинство государственных предприятий зарегистрировано в качестве АО и ТОО. Права собственности сконцентрированы в одном или нескольких госорганах и холдингах. Интересы государства как собственника осуществляются через инструменты корпоративного управления, в том числе назначение совета директоров, утверждение стратегий развития, планов развития основных фигур управления и другое [18, с.48]. На наш взгляд, опыт концентрации права госсобственности в нескольких (3-5) госорганах и холдингах было бы очень даже рационально.

В Узбекистане для совершенствования системы управления государственным имуществом Постановлением Президента Республики Узбекистан было создано Национальное агентство проектного управления при Президенте Республики Узбекистан, выполняющее функции Проектного офиса, уполномоченного определять и утверждать стратегические цели и главные задачи Программы трансформации государственных предприятий и других юридических лиц с доминирующей долей государства в уставном фонде, предусматривающей:

- внедрение системы корпоративного управления, обеспечивающей ответственность управленческого персонала за качественное и своевременное выполнение возложенных на них задач;
- реализацию инициатив по повышению эффективности государственных предприятий;
- использование инструментов проектного управления при осуществлении мероприятий по трансформации государственных предприятий [21].

Вопрос насколько применим этот опыт в нашей стране также был озвучен при проведении экспертного интервью. Мнения респондентов разделились следующим образом: 25% посчитали эту идею нецелесообразной и преждевременной, 25% - хорошей идеей и 50% затруднились ответить, в том числе и из-за отсутствия знаний о проектном управлении и о деятельности проектного офиса.

«Проектный офис внедрять в сфере управления госимуществом считаю нецелесообразным» (Мужчина эксперт МНЭ);

«Использование каких либо инструментов проектного управления пока думаю преждевременно» (Женщина эксперт КГИП);

«Проектные офисы не имеют перспективы в госорганах. Если взять субъекты квазигоссектора, то им это нужно и нужно правильно и грамотно их сначала создать, а затем постоянно применять инструменты проектного управления» (Мужчина эксперт КГИП);

«Вообще модель проектного управления она во всем мире показывает свою эффективность при правильном его проведении и в сфере квазигоссектора это может пойти» (Женщина эксперт КГИП).

Здесь однозначно напрашивается вывод, что Академии государственного управления при Президенте РК необходимо помочь сформировать компетенции проектного управления сотрудникам, в том числе персоналу среднего управленческого звена посредством их обучения на семинарах повышения квалификации по теме «Проектный менеджмент в системе государственного управления».

В Великобритании развита трастовая практика. Трасты были созданы в странах Западной Европы, США и Канаде, Японии, Австралии, Словакии, Индии, Южной Кореи, ряде государств Латинской Америки и Африки. Сейчас в этих странах выделяют три основных вида трастов:

- фиксированный – доверитель дает конкретные объяснения относительно всех составляющих траста, по управлению доверительной собственностью и поступлениям от нее;

- дискреционный – управляющий имеет право осуществлять любые действия для защиты интересов собственника;

- защищенный – в основе лежат родственные отношения [19, с.6].

В Китае с 2003 года функционирует единый орган, уполномоченный управлять системой государственного имущества - Комитет по контролю и управлению государственным имуществом. Причиной создания данного органа стало то, что в управлении государственными предприятиями действовали государственные институты, неупорядоченное вмешательство которых приводило к низким экономическим показателям государственных предприятий. Комитету присущ широкий спектр функций, в том числе: ответственность за реализацию реформы и реорганизацию государственных предприятий, за совершенствование корпоративной формы управления, за сбор и анализ статистической отчетности в целях обеспечения прозрачности активов и пассивов, защиты прав и интересов государства, за отчисление соответствующей части прибыли государственных предприятий в бюджет, за формирование бюджета и его исполнение согласно установленным предписаниям и т.д. За Комитетом также закреплено право назначать и увольнять руководителей подведомственных предприятий. В зависимости от достижений предприятия, он премирует и налагает взыскания, а также

формирует механизм эффективного кадрового менеджмента и т.д. На (рис. 7) представлено место Комитета в институциональной структуре Китая [22, с.45].



Рис. 7 - Место Комитета в институциональной структуре Китая [23]

В Республике Беларусь создан и довольно успешно функционирует Государственный комитет по госимуществу, по согласованию с которым осуществляется отчуждение недвижимого имущества, находящегося в собственности РБ, стоимость которого не превышает 10 тыс. базовых величин (БВ). Кроме этого, по согласованию с правительством этот госорган утверждает перечень неиспользуемого или неэффективно используемого имущества [20, с.27].

Проблемы. К основным проблемам в управлении системой государственного имущества в Казахстане, по мнению экспертов относятся:

- отсутствие последовательности в деятельности Правительства;
- некачественный механизм реализации политики управления государственным имуществом;
- неэффективный механизм сдачи в аренду помещений и зданий государственных органов;
- нерациональное использование государственной собственности;

- высокая доля участия государства в субъектах квазигоссектора.

Для решения вышеобозначенных проблем по мнению экспертов необходимо:

- сокращение доли государства в субъектах квазигоссектора;

«Правительство принимает много мер в части законодательства, объявило о сокращении доли государства, внедряет принцип «Желтых страниц», т.е. государство не будет участвовать, где представлен частный бизнес» (Мужчина эксперт МНЭ);

«В свое время была такая цель, что доля госсектора должна быть на рынке не более 15%, но эта цель никак не достигается. Поэтому работа еще должна быть продолжена в этом направлении» (Женщина эксперт КГИП);

«Мы стремимся к эффективной рыночной экономике, и государство участвует в предпринимательской деятельности, чем больше развивается рынок, тем меньше государство должно участвовать в нем, это касается и квазигосударственного сектора» (Женщина эксперт МИО);

- стратегические и программные документы принимать последовательно, чтобы была возможность оценить результат;

«Если приняли концепцию надо реализовать ее до конца, потом уже оценить что получилось. Достигли ли целей или нет. Например, если взять любую программу или концепцию, то в них постоянно вносятся различные изменения, дополнения. В итоге через несколько лет их оценить уже невозможно. Эта концепция будет забыта, программа будет вся в заплатках» (Мужчина эксперт МНЭ);

- ежегодно перезаключать договоры об аренде помещений и зданий государственных органов с учетом инфляции, проводить своевременную инвентаризацию свободных, пустующих помещений и площадей в зданиях государственных органов, с последующей сдачей их в аренду;

«Очень много зданий при переезде госорганов в Астану в конце 90-х и в начале 2000 – х годов были высвобождены и сданы в аренду. Они по-прежнему находятся в руках тех же самых арендаторов, договоры продлеваются каждый год или три года. В договоре прописано, что он может быть продлен, но смысл в том, что может быть, а может и нет, но из каких - то соображений он все время продлевается. При этом цена намного ниже рыночной. Было бы гораздо эффективнее не продлевать договоры, а заключать новые по новым ценам.

Вторая часть касается аренды, различные госорганы имеют свободные площади, которые простаивают, а они могли бы быть сданы в аренду и на этом месте могли быть какие-то субъекты предпринимательства, будь то общепит, кофейни, парикмахерские, банки, т.е. все то, что может понадобиться тем же работникам этих учреждений в течение дня. У нас несвоевременно проходят инвентаризации по выявлению таких площадей. Но сами руководители таких учреждений не заинтересованы в аренде свободных площадей или не хотят просто с этим связываться, ведь средства идут в бюджет, а не в организацию» (Мужчина эксперт КГИП).

На наш взгляд, последнее предложение может найти свое решение в свете реализации Послания Главы государства народу, в котором Ж-К.К. Токаев указал: «Госорганам следует предоставить бюджетную самостоятельность. Это позволит оперативно решать задачи и уйти от коллективной безответственности, волокиты» [38].

Еще одной проблемой на которой акцентирует внимание Счетный комитет в регулярных отчетах, является сохранение высокой зависимости квазигоссектора от бюджетных источников финансирования. Чуть более чем за десять холдингам направлены национальные ресурсы в объеме 7,5 трлн. тенге, что сопоставимо с 7 бюджетами развития страны [27, с.12].

Из года в год стабильны системные недостатки в дивидендной политике субъектов квазигосударственного сектора. Объем выплачиваемых государству дивидендов несоразмерен полученному чистому доходу, за последние пять лет – 6,6%, что связано с ростом убыточности и отсрочками в выплате дивидендов [27].

Низкий процент дивидендов по холдингам в определенной степени обусловлен прочими распределениями в пользу акционера на финансирование непрофильных объектов, зачастую с завышенной стоимостью [27]. На эту же проблему указали эксперты из КГИП, МНЭ и Управления государственными активами.

«Счетный комитет - это независимый орган от Правительства и он дает объективные заключения в части неэффективного использования активов квазигоссектора и снижение отдачи от квазигоссектора»(Мужчина эксперт МНЭ);

«Счетный комитет проверяет, прежде всего, такие национальные компании, которые осваивают бюджетные средства в рамках отраслевых программ, реализуют задачи, поставленные государством перед этими компаниями. Основная проблема этих компаний нерациональное освоение бюджетных средств, либо не полная реализация проектов» (Мужчина эксперт КГИП).

А также эксперты выразили свое мнение о недостаточной эффективности работы КГС, убытки которого значительно превышают его социально-экономическую отдачу.

«Квазигосударственный сектор вечная проблема, но, знаете, я бы хотел, чтобы сели не спеша, обдумали проблему. Например, квазигоссектор, от всех не нужно ожидать дивидендов, нужно смотреть для чего это предприятие создавалось, для какой программы, пусть выполнит ее, а потом переходит в частные руки или ликвидируется» (Мужчина эксперт КГИП);

«Идея создания холдингов в том, что они будут внедрять лучшие моменты корпоративного управления, лучшие практики. Они будут распределять доходы между доходными и убыточными организациями. Есть такие, априори убыточные. Они тратят больше, чем зарабатывают, но это и есть государственные, другие не будут этим заниматься. Дивидендная политика должна быть более жесткой, тем более в кризисной ситуации, в целом у нас не

много компаний прибыльных, есть много убыточных, но живут как будто прибыльные» (Мужчина эксперт КГИП);

На наш взгляд, рациональное зерно заложено в экспертном мнении о том, что эффективность управления государственным имуществом необходимо оценивать дифференцированно, исходя из результативности выполнения конкретной государственной функции, для обеспечения которой предназначен соответствующий СКГС.

«У нас в регионе имеются госпредприятия, которые перечисляют, согласно Закону часть чистого дохода, но при этом отчет они проводят нулевой, конечный баланс показывает, что прибыли нет, к этому сводится, есть предприятия, которые с минусовыми доходами, это в сфере ЖКХ проблема большая, поэтому дивидендов с регионов как таковых очень мало поступает, т.к. они нерентабельные» (Женщина эксперт МИО).

Из-за того, что на законодательном уровне не определены конкретные механизмы и цели использования части чистого дохода, остающегося в распоряжении субъектов, возникают такие негативные явления, как раздутие текущих расходов, безразмерные соцпакеты, несоразмерные премии о чем свидетельствует мнение следующих экспертов.

«У разных компаний разные возможности. Есть такие, которые предоставляют беспроцентные ссуды на 15 млн на 10 лет, я точно знаю, что есть такие, и причем не одна. К тому же все эти компании так распоряжаются своими доходами будто это все их деньги, они их заработали, но на самом деле они зарабатывают на госимуществе. Они созданы для этого и получают зарплату, и большую часть они должны отдавать в виде чистого дохода, а не придумывать себе соц. пакеты и не раздавать между своими сотрудниками. В этом большая проблема. Я сам неоднократно был на различных проверках в подведомственных субъектах квазигоссектора и там часто это видел. К примеру, у одной национальной компании образовался доход в размере 32 млн. тенге, и не потому что менеджеры сработали гениально, а просто из-за разницы курса валюты. Заложили один курс, а приобрели по факту по-другому. На этом заработали. Эту разницу они решили себе забрать в качестве премии, но все понимали, что это не их заслуга. Но они добились, чтобы им распределили эти деньги. Есть еще негласное соперничество между национальными компаниями, какой у них фитнес, социальный пакет и др. Это все должно быть ограничено, это же не частная лавочка. При этом есть нарекания со стороны населения. СМИ публикуют информацию об отдельных национальных компаниях, закупающих супердорогие вещи, и нет предела их фантазиям» (Мужчина эксперт КГИП);

Счетный комитет рекомендует минимизировать прочие распределения акционеру, в том числе на социальные проекты, установить обязательные размеры дивидендов и сроки их выплаты.

Выводы. В Казахстане систематически уделяется внимание вопросам совершенствования системы управления государственным имуществом: принимаются НПА, регулирующие общественные отношения в данной сфере,

разрабатываются стратегические и программные документы, проводятся круглые столы с экспертами. К примеру, 27 апреля текущего года в стенах Сената состоялся очередной круглый стол на тему «Квазигосударственный сектор: эффективность использования бюджетных средств и управления активами», по итогам которого сенаторы пришли к выводам, что в деятельности СКГС имеется ряд системных проблем таких как: 1) высокая зависимость КГС от государственных источников финансирования. Ни для кого не является секретом, что КГС постоянно дотируется из госбюджета и НФБ через бюджетное кредитование, пополнение уставного капитала и т.д. 2) стабильная убыточная деятельность отдельных субъектов КГС на протяжении многих лет, снижение рентабельности и неэффективная дивидендная политика [34].

На эти же проблемы указали эксперты в процессе экспертного интервью.

«Юридически квазигоссектор это не госсектор, потому что состоит из ТОО, АО. Соответственно весь доход, который они имеют, они берут себе, а государству отчисляют только дивиденды, но существует большая часть казахстанского квазигоссектора на деньги государственного бюджета. Вся деятельность зависит от госзаказа, договоров, контрактов с государством. Получается, мы содержим этот квазигоссектор, а потом еще ходим и клянчим у него: «Выплати нам дивиденды, дай нам денег». Бюджету же нужны деньги тоже, и эта парадоксальная ситуация, когда мы с одной стороны кормим этот квазигоссектор, а с другой этот квазигоссектор ни в бюджет ничего не дает, ни доходов мы их не видим, потому что извините это доход организации и мы сами им распоряжаемся. Конечно такая ситуация неприемлема, надо что-то с ней делать» (Женщина эксперт КГИП).

Кроме того, эксперты указали, что низкая эффективность принимаемых мер объясняется отсутствием последовательности в деятельности Правительства, высокой доли участия государства в КГС и невысоким уровнем профессиональных компетенций персонала и членов органов корпоративного управления национальных компаний и холдингов. На сегодняшний день высокую степень актуальности имеют определенные проблемы в сфере управления государственными активами, такие как: низкая заинтересованность субъектов квазигосударственного сектора в рациональном использовании предоставляемых им ресурсов за счет бюджетных средств и активов ФНБ «Самрук-Казына», функционируют много убыточных нацкомпаний и госпредприятий, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере и обеспечивающих социальную инфраструктуру, неправильное понимание механизмов и целей использования части чистого дохода, остающегося в распоряжении субъектов квазигосударственного сектора, приводит к недополучению бюджетом колоссальных денежных средств.

В ходе экспертного интервью был сделан немаловажный вывод о том, что назрела острая необходимость в оптимизации функциональной деятельности государственных органов в сфере управления государственным имуществом.

Рекомендации. Анализ зарубежного опыта показывает, что использование бенчмаркинга, всегда приносит положительные результаты, а особенно если это касается эффективной практики развитых стран. На вопрос «Во многих развитых странах акции предприятия продаются своим работникам по сниженной цене для повышения заинтересованности каждого работника в эффективности работы предприятия. На сколько приемлем данный принцип в нашей стране?» многие эксперты отметили, что данный принцип уже существовал в 90-х в нашей стране и все новое - это хорошо забытое старое.

Но однако лишь 25% опрошенных посчитали, что этот принцип может быть приемлем для нас и 50% респондентов отметили, что лучше, чем народное IPO пока в Казахстане ничего нет.

«В период становления нашей государственности, в начале 90-х годов у нас были инвестиционные купоны, но этот механизм почему-то у нас не заработал, многие люди остались с этими книжками и не получили ни дивидендов, ни вложений. Поэтому считаю этот механизм не использовать при приватизации или продажи, а использовать народное IPO, это тоже один из инструментов привлечения населения к инвестициям своих проектов, оно открытое и прозрачное. Тем более у нас положительный опыт есть. В начале 2012-2013 г.г. мы «Казахтелеком», по-моему «Казтрансгаз» акции выводили на IPO и люди покупали и являлись совладельцами и вроде в денежном выражении они остались в выигрыше. Поэтому я считаю целесообразным использовать механизм IPO для привлечения средств населения или работников к инвестированию своих предприятий» (Мужчина, эксперт МНЭ);

«Приватизация у нас зависла, и многие предприятия пока не будут приватизированы. Идея хорошая. Если бы я был предпринимателем, я специалистов привлекал акциями, чтобы не ушли налево. Заменить человека трудно. Лучше сохранить. Но у нас не представляю. Законодательно нельзя их обязать. Но у нас есть IPO. Как вашу идею реализовать не знаю. Появятся разные схемы» (Мужчина, эксперт МНЭ);

«Это наверно развитые страны. Думаю, мы к этому когда-нибудь придем. Вообще в начале, обретения независимости, когда начали первую волну приватизации в 90-е годы, мы практиковали это, Потом вопрос приватизации в конкурентную среду пересматривался неоднократно в сторону совершенствования конечно. Мы сейчас развиваемся, к этому стремимся, думаю, когда-нибудь к этому придем, когда будут решены экономические, социальные вопросы, возможно тогда придем. Лучше через биржи, мы это начинаем. Когда здесь доведем до совершенства, потом это будет. В рамках IPO мы это делаем. Казахтелеком и другие компании уже сделали» (Мужчина, эксперт КГИП);

«Я за IPO, потому что люди сюда приходят осознанно, я знаю, что с этим делать, я инвестор. Выкупив эти акции, я буду зарабатывать. А работник неосознанно получает акции. Пусть приходит на IPO и осознанно покупает акции» (Мужчина, эксперт КГИП).

25% экспертов согласились, что данный принцип уже можно проводить и в нашей стране, несмотря на ранее отрицательный опыт. По их мнению, казахстанцы уже более финансово грамотные и при прозрачности, проведенной приватизации возможно получить такой слой акционеров:

«Этот принцип у нас уже был. Коллективу или раздавали право участия в управлении или давали акции. В этом нет ничего плохого. Это заинтересовывает сотрудников как управленцев на свою работу, чтобы лучше отражалось на доходности предприятия. Просто насколько цена должна быть снижена. В принципе это хорошая практика. Раньше, почему не сработало? Сами ПИКи потеряли свою репутацию, все начали терять, и стратегия не сработала. Но все меняется и подходы и менеджмент, и вообще в цифровых условиях это возможно. Все инициативы это хорошо забытые старые. И если раньше не сработало, то почему сейчас не работает. Появилась открытость информации. Нужен грамотный подход» (Женщина, эксперт КГИП);

«Думаю было бы конечно эффективно. Сейчас мышление другое, время другое. Люди сейчас будут более адекватно относиться к этому. Сейчас у людей есть понятие. Большое количество людей сейчас юридически подкованы и имеют понятия, и они уже готовы. И сейчас всё прозрачнее, раньше этого не было, и интернет и социальные сети, всё помогает» (Женщина, эксперт МИО).

Значительную роль в управлении государственным имуществом играет КГИП – уполномоченный орган в сфере управления государственным имуществом и от того насколько эффективно он будет справляться со своими функциями напрямую зависит вся система управления государственными активами, государственностью собственностью. В настоящее время, когда все вокруг меняется очень скоротечно, очень важно обладать навыками и компетенциями управления изменениями. Поэтому с экспертами обсуждался вопрос насколько актуальны сейчас те функции, которыми был наделен этот орган в соответствии с НПА, принятыми более пяти лет тому назад, нужна ли оптимизация его функций. Диапазон мнений респондентов был очень широк начиная от того, что многие функции уже потеряли свой смысл до того, что все хорошо и ничего не надо менять.

«По моему мнению, действующая система управления госимуществом, в части распределения полномочий между комитетом госимущества и отраслевыми госорганами, была нужна в период становления нашей государственности, когда нужно было централизовать функции и осуществлять контроль, считаю сейчас целесообразно функции КГИП, в частности согласование уставов, распоряжение имуществом, передать отраслевым министерствам. Министерства могут сами принимать решения, такие как создание предприятия, по изменению устава, по списанию имущества, передачу и использование имущества. Думаю нужно отдать больше полномочий непосредственно субъектам и лишние процедуры по согласованию с комитетом убрать. Это повысит эффективность, оперативность и гибкость в управлении госимуществом. Т.е. провести децентрализацию, передать функций больше балансодержателям либо отраслевым госорганам» (Мужчина эксперт МНЭ);

«В принципе все в порядке, все в полном размере, в полном объеме имеется, ничего дополнять не нужно»(Женщина эксперт МИО).

Все эксперты из КГИП были едины во мнении о необходимости объединения функции по формированию политики и функции по ее реализации.

«Политика и реализация должны быть в одном органе» (Мужчина эксперт КГИП);

«Необходимо объединить в одном госоргане функции по формированию политики и функции по ее реализации, я говорю о МНЭ и Минфине. Мы знаем, что департамент по управлению госактивами находится в составе МНЭ и это зачастую создает неудобства в плане оперативности принятия решений. В ходе реализации комплексного плана приватизации встречались определенные недочеты, из-за несовершенства нашего законодательства получался неэффективный результат, мы сигнализировали об этом МНЭ, но не было никакого ответа. Этот вопрос мы поднимали на уровне канцелярии Премьер-министра. Но пока ничего не получается. У нас было более 130 поправок в таблице с обоснованием, отправленных в МНЭ, но нет реакции» (Мужчина эксперт КГИП);

«Изменения нужны. Политику формирует МНЭ, реализация за Минфином, т.е. эта функция разобщена и это разграничение создает трудности в принятии оперативных решений. Например, мы в своей работе сталкиваемся с какими-то трудностями, возникает необходимость внесения поправок в тот же Закон «О госимуществе». Политика у МНЭ, мы начинаем им писать, просить внести изменения, это неудобно и долго. А поправки необходимо быстро вносить. Зачастую МНЭ отказывает или вообще оставляет без ответа. Мы уже старались объединить эту функцию, но безуспешно» (Женщина эксперт КГИП).

«Думаю, нуждается. Получается, что политику управления госимуществом у нас формирует МНЭ, а реализующая функция у комитета госимущества. Но, к сожалению, тот орган, который формирует политику, он немного оторван от реальности. Он оторван не только от центрального аппарата госимущества, он оторван вообще от территорий, от территориальных подразделений КГИП, поэтому это такая ситуация, когда надо что-то делать. Либо формирование политики вернуть в КГИП, либо вообще отдать управление подведомственными организациями самим министерствам. Пусть эти министерства сами, что хотят то и делают. С другой стороны это тоже чревато последствиями, тогда будет «кто в лес, кто по дрова». Конечно, должна быть единая политика» (Женщина эксперт КГИП).

Кроме этого, экспертами были озвучены предложения по усилению компетенций КГИП путем передачи ему определенных полномочий Правительства.

«В компетенцию Правительства входит полномочия по передаче республиканского имущества в уставные капиталы организаций с участием государства. Мы предложили передать эти полномочия от Правительства в КГИП. Это предложение сейчас рассматривается Парламентом, но долго

тянется почему-то. На самом деле это очень эффективное предложение. Если этот вопрос решится положительно, то Правительству не надо будет думать про какие-то канцтовары, оргтехнику для передачи организациям с участием государства, все будет приниматься решением КГИП, это было бы эффективнее и оперативнее» (Мужчина эксперт КГИП).

Кроме КГИП немаловажную роль в управлении государственным имуществом играет МНЭ РК. При проведении контент-анализа НПА, регулирующих отношения в сфере управления государственным имуществом и государственностью, было высказано предположение, что среди функций, возложенных на МНЭ, есть и требующие корректировок. Данное предположение получило подтверждение при экспертном интервью.

Экспертами было высказано мнение об объединении функций анализа и оценки управления госимуществом МНЭ РК с функцией оценки деятельности госорганов, осуществляемой Счетным комитетом:

«Думаю функции по оценке эффективности управления госимуществом можно передать в счетный комитет и проводить его в рамках общей оценки госорганов. Счетный комитет как независимый орган проводит оценку эффективности в целом госорганов. Эти же госорганы управляют госактивами и поэтому, я считаю возможным оценку эффективности госимуществом, которую проводит МНЭ РК функцию передать счетному комитету» (Мужчина эксперт МНЭ);

«Анализ и оценку можно было бы передать в Счетный комитет, как независимый орган от правительства, выявлять эти недочеты. Само правительство не заинтересовано в выявлении своих недочетов» (Мужчина эксперт КГИП);

Но есть и те, кто считает, что анализ и оценку необходимо оставить за МНЭ РК, т.е. за госорганом, осуществляющим политику управления госимуществом:

«Анализ и оценку управления госимуществом оставить у МНЭ. Отраслевые госорганы представляют МНЭ информацию и на основании этого МНЭ этот анализ проводит.» (Мужчина эксперт КГИП);

«Функции анализа и оценки МНЭ, если они решают политику, то они и должны проводить» (Женщина эксперт КГИП);

Дополнительно респонденты поделились мнением, что оценку управления госимуществом могут параллельно проводить общественные организации, либо аудиторские фирмы для прозрачности:

«Анализ и оценку лучше было бы проводить независимой организацией. Может аудиторской организацией. Но одна должна не более трех лет вести, чтобы не терялась объективность. Или общественной организации отдать, но параллельно и открыто, чтобы общественность видела и могла либо согласиться, либо нет» (Мужчина эксперт МНЭ).

Также, в указанную оценку, один из экспертов просит внести показатели мониторинга эффективности управления госимуществом, который проводит

КГИП, и эти показатели стали бы весомее для госорганов, подпавших под мониторинг:

«МНЭ проводит оценку и анализ управления госимуществом, это 193-й Приказ МНЭ. Нами года 2 назад вносилось предложение, чтобы результаты мониторинга входили в один из критериев этой оценки. Допустим, если мы проводим по МОНу мониторинг и у него 5 убыточных субъектов это же плохо, и это должно влиять на общую оценку управления. Мы хотели включить наш мониторинг в их оценку. Но, к сожалению, нас МНЭ не поддержало» (Женщина эксперт КГИП).

По итогам анализа ответов экспертов на этот вопрос делаем следующий вывод: гипотеза в части того, что оптимизация функций уполномоченного органа в сфере управления государственным имуществом и центрального государственного органа, формирующего государственную политику в этой сфере через освобождение от несвойственных им функций позволит модернизировать систему управления, нашла свое подтверждение в ответах респондентов экспертного интервью.

В серии вопросов, касающихся оптимизации функций госорганов был также задан вопрос о необходимости утверждения типового перечня районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества местного управления, именно Правительством РК и есть ли смысл передать данную функцию на областной уровень.

Большинство респондентов высказали мнение, что данная функция была необходима при формировании бюджета 4-го уровня, но в настоящее время уже потеряла свою актуальность.

«Вы знаете, в 2018 году внедрили собственность МСУ, вывели из состава района и на начальном этапе, я думаю, правильным было Правительством определить тот минимальный перечень, который будет передаваться на МСУ, потому что акимы не знали какое имущество передавать, и Правительство обозначило контуры объектов, которые будут переданы в собственность МСУ. Сейчас по истечению 3-х лет, можно сказать, собственность у них какая-то минимальная сформировалась, перечень, по-моему, этот уже не нужен. Основное правило в собственность мы передаем имущество, то которое ему необходимо для обеспечения его функций, связанных с МСУ, и собственник может приобретать любое имущество, поэтому у нас сейчас нет типового перечня областного имущества, коммунального районного имущества, типового перечня республиканского имущества. Это переходная норма, поэтому в будущем эту функцию в целом, в общем надо исключить и МСУ будет само определять какое имущество ему необходимо для выполнения своих функций» (Мужчина эксперт МНЭ);

«Я думаю эту функцию нужно передать местным органам. Это надо было раньше. Вы знаете для чего это. Взять два госучреждения. Одному госоргану говорят, что от вас выделяется другой госорган и ему необходимо передать материальные средства. Они передадут новое или ненужное? Понятно, что передадут то, что не нужно, или со сроком эксплуатации более долгим. Так и с

этой функцией, чтобы не думали акиматы, что передавать. Надо поселку передать, что-то хорошее. Но думаю надо уже отдать эту функцию на местный уровень» (Мужчина эксперт МНЭ);

«Понятно почему. Он должен быть единым, чтобы каждый у себя не придумывал, что передать, а то получится, что все передается в область или в район. Но нужно конечно, чтобы было оперативнее» (Мужчина эксперт КГИП);

«А почему Правительство утверждает? Зачем вешать на него это. Это должен регион сам решать. Нужно перенести на уровень МИО» (Женщина эксперт КГИП);

«Я думаю это правильно, Акимы должны чем то распорядиться и то, что сейчас это функция правительства это временные меры. Это пересмотрится. Чтобы запустить маховик. Конечно правительству это не надо» (Мужчина эксперт КГИП).

Дополнительно было озвучено мнение, что эту функцию изначально нужно было передать местному исполнительному органу, который знает проблемы на местах лучше.

«Да я считаю что нужно, т.к. согласно этому перечню, инженерные коммуникационные инфраструктуры остаются на районном уровне. Хотя на самом деле, на уровне местного, четвертого уровня бюджета было бы намного проще, они на местном уровне, в сельских округах эту проблему знают изнутри, и средства они могут выделять также по согласованию с местным сообществом. Поэтому, если бы перечень был у областного уровня, было бы легче регулировать» (Женщина эксперт МИО).

Таким образом, большинством голосов экспертов было определено, что данная функция в настоящее время не свойственна Правительству и ее надо передать МИО.

В целях определения мнения экспертов о том, как повысить эффективность управления госимуществом, при этом хотелось узнать также, что нужно сделать, чтобы повысить доходность квазигоссектора. Это оказалось многогранной проблемой и решения эксперты предлагали самые разные, но объединяет многих то, что необходимо правильно подойти к сокращению СКГС, а именно оставить те, которые необходимы государству, т.е. кроме него никто данную функцию не выполнит, а если появится конкуренция с государством на рынке, тогда уже можно предприятия передавать в частные руки для развития конкуренции. Конечно же, стратегически важные юридические лица необходимо оставить в ведении государства.

«Квазигоссектора не должно быть. Это мое мнение. Все подведомственные организации, которые живут за счет госбюджета, их надо продавать, ликвидировать или обратно в РГП превращать. Потому что, если оно не приносит доход, то зачем его содержать. Нужно пересмотреть его функции. Но таких предприятий не должно быть. Оставить те, которые необходимы, решающие стратегические, важные государственные задачи (безопасность, естественные монополии). Но у нас очень много госпредприятий, которые мешают развитию конкуренции малого и среднего бизнеса или просто живут на

деньги госбюджета. И даже здесь, когда мы им даем деньги, да еще и думаем, чтобы они дивиденды приносили. Это вообще ерунда. От них нужно избавляться» (Женщина эксперт КГИП);

«На мой взгляд, нам нужно реализовать программу приватизации, зачастую государство это неэффективный менеджер, и мы это видим. Плюс это все сопряжено с коррупцией, какими-то хищениями, нужно стремиться передать в частные руки, но не субъекты естественных монополий, не стратегические объекты, транспортные (ж/д), авиакомпании. Во всем мире есть АО, ТОО и госорганы и все. Нужно сокращать различные госпредприятия, кроме указанных выше (стратегические), а во всех других сферах их нужно переводить в АО, ТОО или ликвидировать. Во-вторых те же школы и больницы во всем развитом мире находятся в частном секторе, и нам нужно эти объекты продумать на приватизацию. Хотя они пока не готовы, но нужно об этом думать и продумать, как это сделать. Тогда бюджет бы разгрузился. Туда выделяются баснословные суммы. Нужно стремиться открывать частные школы и т.д. и за счет денег частных школ усилить государственные»(Мужчина, эксперт КГИП);

«У нас есть печальный опыт, когда каждый госорган под любое поручение Правительства или Президента пытается создать подведомственную организацию, передать эти полномочия, тем самым раздувается штат квазигоссектора. Думаю, госорган должен сам какие-то вопросы решать, используя потенциал действующих подведомственных организаций, свой аппаратный ресурс без создания квазигоссектора» (Мужчина, эксперт МНЭ).

При этом эксперты сходятся во мнении, что равнять субъекты квазигоссектора нельзя в плане доходности. Есть такие организации, ориентированные на социальный сектор, которые априори не принесут доход, лишь бы в убыток не ушли, а есть, выполняющие государственные задания и зависят от государственного бюджета. Необходимо понимать, что не все убыточные предприятия можно отдать на приватизацию, они выполняют какую-то государственную задачу. Нужно разделить такие на коммерческие и некоммерческие, но вместе с тем каждый руководитель должен быть грамотным менеджером и стараться во благо государства.

«Опять ровняем. Нужно разделить в какой сфере работают, для чего созданы. Даже производственная сфера, в каком районе? ТОО в ЖКХ вряд ли принесет прибыль, главное чтобы в убыток не ушел. Просто нужно по-разному оценивать. Для чего это предприятие существует нужно смотреть. А дивиденды должны приносить нац. операторы, АО, монополисты» (Мужчина, эксперт МНЭ);

«По доходности квазигоссектора могу сказать, что нельзя оценивать только по доходности, нужно применять другие коэффициенты. Есть социальные, некоммерческие (не преследующие своей целью получение дохода), есть выполняющие госзадания, зависящие от госбюджета, есть те, которые оказывают услуги госорганам, не могут устанавливать высокие цены (например: «Казавиаспас», «Дизцентр», «Центр космической связи»).Надо,

чтобы госорганы, владеющие субъектами квазигоссектора, тоже были заинтересованы в доходности своих предприятий. Они так бывает, составляют планы развития с уже заранее запланированной убыточностью. Мы им делаем замечание и только после этого они начинают советоваться со своим госорганом и выходят в плюс. Взаимодействия нет между своими же госсорганами. Они же знают свои ФХД и должны взаимодействовать и каждый госорган должен думать о доходности своих организаций» (Женщина, эксперт КГИП);

«Во-первых, может внести изменения в правила, в законы. Если взять регион, то у нас проблемными являются предприятия, которые работают в сфере ЖКХ, которые на сегодняшний день не рентабельные, если внести дополнительную поддержку, обновить материальную базу, провести ремонтные работы сетей, если обновить все эти процессы, если проведем ремонт, то не будут идти расходы на аварию и будет прибыль. Оборотные средства если обновим, то доход начнем получать» (Женщина, эксперт МИО).

Но вместе с тем, каждый руководитель должен быть грамотным менеджером и стараться во благо государства.

«Каждый руководитель госоргана должен относиться к госимуществу как к своему. Если ты это имущество передаешь другому, ты говоришь «Ничего не знаю, ты должен принести за определенный период столько-то денег, если нет, на твое место придет кто-то другой». А в сфере госимущества такого нет. Появятся много отговорок, что ему помешало выполнить. Вроде слушаешь их и думаешь «бедняжка». Прибыль запросто можно было бы вывести. Есть люди, которые получают все дотации и при этом сажают предприятие в убыток. Это «великие» руководители. Поставь любого другого, он хотя бы в конце года на ноль выйдет. Но есть, которые уйдут в убыток, а их никто не снимает, находят много оправданий» (Мужчина эксперт МНЭ);

«В первую очередь нужно изменить культуру наших руководящих менеджеров предприятий, что они ответственны за этот участок, изжить иждивенческие подходы, когда предприятие считается придатком госоргана, выполняет его узкие, ведомственные вопросы. Т.е. государственный, как и рыночный субъект должен зарабатывать деньги, приносить доходы и государство должно получать дивиденды, в противном случае целесообразность его создания необходимо пересмотреть» (Мужчина, эксперт МНЭ).

Систематизация функционального анализа, мнений экспертов по оптимизации функций уполномоченного органа в сфере управления государственным имуществом, центрального государственного органа, формирующего государственную политику в этой сфере и Правительства представлена в таблице 1.

Таблица 1. Рекомендации по оптимизации функций в сфере управления государственным имуществом

п/п	Функция, требующая оптимизации	НПА, в котором эта функция определена	Рекомендации экспертов	Ожидаемые результаты
1	Формирование государственной политики в сфере управления государственным имуществом	п.1 статьи 13. РК Закона РК «О госимуществе» Компетенция МНЭ РК	Передать в КГИП МФ РК	Повышение оперативности и эффективности принятия решений
2	Осуществление анализа и оценки управления государственным имуществом	п.2 статьи 13. Закона РК «О госимуществе» Компетенция МНЭ РК	передать в ведение Счетного Комитета и объединить с ежегодной оценкой эффективности и деятельности ЦГО и МИО	Повышение эффективности оценки управления государственным имуществом
3	Утверждает типовой перечень районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества местного самоуправления	п.15-1) статьи 11 Закона РК «О госимуществе» Компетенция Правительства РК	Передать МИО	Децентрализация функций Правительства РК.

Примечание: составлено автором

В настоящее время пристальное внимание уделяют вопросам совершенствования профессиональных компетенций государственных служащих, которые в соответствии с п.15 [35], проходят семинары повышения квалификации как минимум один раз в три года. Но наш взгляд, эту практику можно спроецировать и на сотрудников КГС, тем более, что есть опубликованные работы [14, с.7], в которых указывается, что критически невысокий уровень профессиональных компетенций персонала и членов

органов корпоративного управления субъектов КГС наблюдается в таких сферах как риск-менеджмент, системное управление, эмоциональный интеллект, стратегическое и критическое мышление, принятие решений и стрессоустойчивость. В процессе написания работы появилась дополнительная рекомендация по повышению профессиональных компетенций в сфере проектного управления. Повышение профессиональных компетенций повысит уровень корпоративного управления, а как отмечают сенаторы в деятельности субъектов КГС имеется ряд системных проблем в стратегическом развитии, осуществлении ФХД, корпоративном управлении, которые негативно влияют на результативность компаний и требуют своего скорейшего решения [34].

## Заключение

В Казахстане на постоянной основе принимаются меры, направленные на повышение эффективности управления государственным имуществом, в том числе принимаются НПА, стратегические и программные документы, проводятся круглые столы с приглашением международных экспертов, но тем не менее эта проблема на сегодняшний день не теряет своей актуальности.

Как показал контент-анализ отчетов Правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2017-2019 годы, наблюдается низкая эффективность квазигосударственного сектора, его зависимость от государственного бюджета, слабое корпоративное управление, отсутствие стратегической взаимоувязки деятельности юридических лиц с участием государства с общестрановыми целями [34]. Так например, в 2017 году общий чистый доход квазигоссектора вырос на 18% при увеличении убытков в пять раз. В 2018 году отмечено снижение удельного веса ВДС квазигосударственного сектора в ВВП до 16,2% против 17,3% в 2017 году. В 2019 году наблюдается увеличение объема бюджетных кредитов субъектам квазигосударственного сектора с 194,1 млрд. тенге в 2017 году до 246,5 млрд. тенге. Эксперты отмечают хроническую зависимость субъектов КГС от бюджета. За период с 2007 по 2018 год холдингам направлены бюджетные ресурсы в объеме 7 трлн. тенге, что сопоставимо с 7 бюджетами развития страны. Основными источниками финансирования СКГС являются:

1) республиканский бюджет – 1 582 млрд. тенге: 361,8 млрд. тенге - АО «ФНБ «Самрук-Казына»; 865,2 млрд. тенге - АО «НУХ «Байтерек»; 354,8 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»;

2) Национальный фонд - 4 336,3 млрд. тенге: 3 057,6 млрд. тенге - АО «ФНБ «Самрук-Казына»; 145 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»; 264 1 133,7 млрд. тенге - АО «НУХ «Байтерек»;

3) ЕНПФ: 624,3 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро»;

4) Государственный фонд социального страхования: 120,0 млрд. тенге - АО «НУХ «КазАгро».

В целом, консолидированный доход трех холдингов только за 2018 год составил 11 396,2 млрд. тенге, из них: АО «ФНБ «Самрук-Казына» - 10 862,2 млрд. тенге; АО «НУХ «Байтерек» - 372,8 млрд. тенге; АО «НУХ «КазАгро» - 161,2 млрд. тенге [27].

Объем выплачиваемых государству дивидендов несоизмерен полученному чистому доходу. Так, за пятилетний период в республиканский бюджет АО «ФНБ «Самрук-Казына» выплачено 5% от чистого дохода. Низкий процент дивидендов в определенной степени обусловлен прочими распределениями в пользу акционера. Основной причиной такой ситуации является то, что до сегодняшнего дня законодательно не определены конкретные механизмы и цели использования части чистого дохода, остающегося в распоряжении субъектов, оценка их результативности и влияния на финансовую состоятельность субъекта [8].

Все это свидетельствует, что государство в лице Правительства, МНЭ и КГИП осуществляет недостаточно эффективную политику управления государственным имуществом, которое в большей степени принадлежит этим трем системообразующим холдингам. Данный факт подтверждают и эксперты, принявшие участие в экспертном интервью, оценив уровень политики эффективного управления государственным имуществом, осуществляемой Правительством РК, как неудовлетворительный.

В процессе проведения магистерского исследования было проведено экспертное интервью, результаты анализа которого в кратком виде выглядят следующим образом: уровень действующей политики эффективного управления государственным имуществом большинство респондентов считают невысоким, т.е. требующим пересмотра и внесения определенных изменений; большинство респондентов (50% и выше) консервативны в отношении применения зарубежного опыта в нашей стране; назрела необходимость провести комплексный аудит функций Правительства, МНЭ, КГИП в сфере управления государственным имуществом, чтобы избавиться от тех, которые потеряли актуальность на сегодняшний день, а также объединить функции с целью повышения оперативности принятия решений, кроме этого, децентрализация определенных функций. По итогам результата аудита внести изменения в НПА в сфере государственного имущества.

В числе рекомендаций экспертами отмечена необходимость последовательного принятия стратегических и программных документов, чтобы была возможность оценить их результат, оценивать деятельность руководителя СКГС и самого СКГС по достижению определенных целей (KPI), для отказа от субъективизма.

## Список использованных источников

1. Послание Президента Республики Казахстан – Н.А.Назарбаева народу Казахстана: Казахстан - 2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев, октябрь 1997 года. – URL: // [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-na-nazarbaeva-narodu-kazahstana-oktyabr-1997-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-na-nazarbaeva-narodu-kazahstana-oktyabr-1997-g). 15.10.2020.
2. План нации - 100 конкретных шагов. Программа Президента Республики Казахстан, 20 мая 2015 года. – URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. 15.10.2020.
3. Астамиров Х.У. Институциональный подход к управлению государственной собственностью. Автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2008. - 24 с. - URL: // <https://www.dissercat.com/content/institutsionalnyi-podkhod-k-upravleniyu-gosudarstvennoi-sobstvennostyu>. 23.11.2020.
4. Кошанов А.К. Рамазанов А.А., Шевченко В.В., Панзабекова А.Ж. и др. Отношения собственности в рыночной трансформации Казахстана. Астана: Фолиант, 2003. – С. 136-137.
5. Келимбетов К.Н. Новые подходы в системе управления государственными активами (казахстанский опыт). Знание. Понимание. Умение., 2012. – С. 66-72. - URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-podhody-v-sisteme-upravleniya-gosudarstvennymi-aktivami-kazahstanskiy-opyt>. 26.11.2020.
6. Халикова Ш.Б. Повышение эффективности государственного управления Республики Казахстан. Вестник КазНУ, 2012. №3. – С. 8-10. - URL: // <https://articlekz.com/article/8143>. 27.11.2020.
7. Шевченко В.В. Методологические основы социализации государственной собственности. Известия НАН РК. Серия общественных наук. 2010. № 3. – С. 6-9. - URL: // <http://nlib.library.kz/elib/library.kz/journal/Shev4enko.....2010....3..pdf>. 27.11.2020.
8. Краткое заключение к отчету правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2018 год, май 2019 года. - URL: // <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/8890?lang=ru>. 05.01.2021.
9. Янин Д.А. Особенности функционирования системы управления государственным имуществом в России. Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета, 2015. №3 (57). - С. 83-87. - URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-funktsionirovaniya-sistemy-upravleniya-gosudarstvennym-imuschestvom-v-rossii>. 28.11.2020.
10. Постановление Правительства Республики Казахстан. О некоторых вопросах приватизации на 2021 – 2025 годы: утв. 29 декабря 2020 года, № 908. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000908>. 23.02.2021.

11. Игнатова М. С. Эффективность управления государственным имуществом в России. Вестник ЮУрГУ. Серия Право, 2017. Т. 17. № 1. – С. 90–95. - URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-upravleniya-gosudarstvennym-imuschestvom-v-rossii>. 28.11.2020.
12. Короткова О. И. Государственное управление как необходимый процесс в условиях эффективного развития собственности. Государственная власть и местное самоуправление, 2012. № 4. – С. 20–22.
13. Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / А. И. Галкин, С. Г. Еремин, Г. М. Кадырова и др. М.: Юстицинформ, 2014. - 336 с. - URL: // <https://sng1lib.org/book/2903752/d7c724?id=2903752&secret=d7c724>. 28.11.2020.
14. Гусев Ю.Н. Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года – как государству стать эффективным собственником? // Имущественные отношения в РФ. 2014. №3 (150). – С. 6-9.
15. Проняева Л.И., Кружкова И.И. Развитие системы управления государственным имуществом в России. Вестник сельского развития и социальной политики, 2019. №1(21). – С. 25-29. - URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-upravleniya-gosudarstvennym-imuschestvom-v-rossii>. 29.11.2020.
16. Абылкасымов Н.Т. Политика управления госактивами, от 15 августа 2014 года. - URL: // <https://www.zakon.kz/4646693-politika-upravlenija-gosaktivami.html>. 29.11.2020.
17. 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). – С. 193-200. - URL: // [http://rep.ksu.kz/bitstream/handle/data/192/Bakirbekova\\_2016-82-2.pdf;jsessionid=B4D1F7708EDD07408B218CC492DB6747?sequence=3](http://rep.ksu.kz/bitstream/handle/data/192/Bakirbekova_2016-82-2.pdf;jsessionid=B4D1F7708EDD07408B218CC492DB6747?sequence=3). 05.01.2021.
18. Хмыз О. Регулирование коллективных инвестиций в странах ОЭСР / Мировая экономика и международные экономические отношения, 2003. № 10. – С. 45-54. - URL: // <https://mgimo.ru/library/publications/26897/>. 07.01.2021.
19. Ермоленко Д.В., Мотова Д.Б. Анализ зарубежной практики управления собственностью. Научный журнал КубГАУ, 2009. №49(05). - URL: // <http://ej.kubagro.ru/2009/05/pdf/09.pdf>. 10.01.2021.
20. Мельников О.В., Жерносок Н.К. О реализации концепции управления государственным имуществом республики Беларусь. Управление собственностью, 2004. №3. – С. 27-29.
21. Постановление Президента Республики Узбекистан. О мерах по совершенствованию системы управления государственными активами: принят 12 мая 2018 года. - URL: // <https://lex.uz/ru/docs/3734161>. 08.01.2021.
22. Белоусова М.В. Структура и функции Комитета по контролю и управлению государственным имуществом Китая. Вестник МГУ. Сер. 21.

Управление (государство и общество). 2019. № 1. – С. 43-60. - URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-i-funktsii-komiteta-po-kontrolyu-i-upravleniyu-gosudarstvennym-imuschestvom-kitaya>. 10.01.2021.

23. Deng Y., Morck R., Wu J., Yeung B., Bernard, 2011. Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market // National Bureau for Economic Research. Working. Ratio Working Papers 173. - URL: // <https://ideas.repec.org/p/hhs/ratioi/0173.html>. 12.01.2021.

24. Кодекс Республики Казахстан. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 4 декабря 2008 года, № 95-IV. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095>. 05.02.2021.

25. Сколько государство получает от «своей» доли в экономике, от 29 мая 2019 года. - URL: // [https://forbes.kz/process/economy/skolko\\_gosudarstvo\\_poluchaet\\_ot\\_svoey\\_doli\\_v\\_ekonomike](https://forbes.kz/process/economy/skolko_gosudarstvo_poluchaet_ot_svoey_doli_v_ekonomike). 21.03.2021.

26. Государственный аудит эффективности управления активами АО «Национальная компания «Актауский международный морской торговый порт, от 8 января 2021 года. - URL: // <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/113234?lang=ru>. 21.02.2021.

27. Заключение к отчету правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2019 год, от 24 июня 2020 года. - URL: // <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/45379?lang=ru>. 25.02.2021.

28. Заключение к отчету правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2017 год, май 2018 года. - URL: // <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/16071?lang=ru>. 28.12.2020.

29. Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении методических рекомендаций по определению типовых функций государственных органов: утв. 31 августа 2016 года, № 489. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000951/links>. 16.11.2020.

30. Закон Республики Казахстан. Об административных процедурах: принят 27 ноября 2000 года, № 107. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107>. 14.11.2020.

31. Мустафин Е.К. Управление государственным имуществом в Казахстане: реалии и перспективы. Вестник СКГУ им. М.Козыбаева. 2021. №1 (50). – С. 149-160.

32. Закон Республики Казахстан. О государственном имуществе: принят 1 марта 2011 года, № 413-IV. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413>. 26.02.2021.

33. Приказ Министра финансов Республики Казахстан. Об утверждении Положения о Комитете государственного имущества и приватизации

Министерства финансов Республики Казахстан: утв. 11 ноября 2014 года, № 489. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V14E0009877>. 26.11.2020.

34. Сенаторы обсудили эффективность использования бюджетных средств квазигоссектором, 27 апреля 2021 года. - URL: // [https://www.inform.kz/kz/senatory-obsudili-effektivnost-ispol-zovaniya-byudzhethnyh-sredstv-kvazigossektorom\\_a3781638/amp](https://www.inform.kz/kz/senatory-obsudili-effektivnost-ispol-zovaniya-byudzhethnyh-sredstv-kvazigossektorom_a3781638/amp). 29.04.2021.

35. Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, требований к организациям образования, осуществляющим повышение квалификации государственных служащих: утв. 15 марта 2018 года, № 125. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000125>. 02.03.2021.

36. Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении перечня национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний: утв. 6 апреля 2011 года, № 376. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000376>. 15.12.2020.

37. Постановление Правительства Республики Казахстан. О дивидендах на государственные пакеты акций и доходах на государственные доли участия в организациях: утв. 27 марта 2020 года, № 142. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000142>. 02.03.2021.

38. Послание Главы государства Республики Казахстан – Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана: Казахстан в новой реальности: время действий: 1 сентября 2020 года. - URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020>. 12.03.2021.

## Приложение А

### Дорожная карта по реализации предлагаемых рекомендаций

№	Наименование мероприятия	Форма направления исполнителю	Форма завершения	Ответственные исполнители	Сроки исполнения	Источники финансирования
<b>Передать функцию формирования государственной политики управления государственным имуществом, осуществляемую МНЭ РК в МФ РК</b>						
1	Внести изменение в Закон РК «О госимуществе»: п.1) ст. 13 слова «Центральный уполномоченный орган по государственному планированию: 1) формирует государственную политику в сфере управления государственным имуществом, в пределах своей компетенции разрабатывает, утверждает нормативные правовые акты в сфере управления государственным имуществом» исключить. ст.14 Уполномоченный орган по управлению государственным имуществом	аналитическая записка	Закон РК «О внесении изменений в «Закон РК «О государственном имуществе»»	МНЭ РК, МФ РК	1 квартал 2022г.	Не требуются

	дополнить словами 1) формирует государственную политику в сфере управления государственным имуществом, в пределах своей компетенции разрабатывает, утверждает нормативные правовые акты в сфере управления государственным имуществом»					
<b>функции МНЭ РК: анализ и оценка управления государственным имуществом - передать Счетному комитету и объединить с оценкой эффективности деятельности государственных органов</b>						
2	Внести изменения в Закон РК «О госимуществе» п.2) ст 13 слова «осуществляет анализ и оценку управления государственным имуществом» исключить. Внести дополнение в главу 4 Указа Президента РК от 19 марта 2010 года № 954. «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности	аналитическая записка	Закон РК «О внесении изменений в «Закон РК «О государственном имуществе ». Указ Президента РК «О внесении изменений в Указ Президента РК от 19 марта 2010 года № 954».	Администрация Президента РК, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета	I квартал 2022	Не требуются

	<p>центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы»</p> <p>словами «4) Управление государственным имуществом, закрепленными за государственными юридическими лицами»</p>					
<p><b>передать МИО функцию Правительства по утверждению типового перечня районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества МСУ</b></p>						
3	<p>Внести изменение Закон РК «О госимуществе» п. 15-1) ст.11 «утверждает типовой перечень районного коммунального имущества, передаваемого в состав коммунального имущества местного самоуправления» исключить и в ст.17 Закона РК «О госимуществе»</p>	<p>аналитическая записка</p>	<p>Закон РК «О внесении изменений в «Закон РК «О государственном имуществе»»</p>	<p>МНЭ РК</p>	<p>I квартал 2022</p>	<p>Не требуются</p>

ДОПОЛНИТЬ СЛОВАМИ «УТВЕРЖДАЕТ ТИПОВОЙ ПЕРЕЧЕНЬ РАЙОННОГО КОММУНАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА, ПЕРЕДАВАЕМОГО В СОСТАВ КОММУНАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ »					
--	--	--	--	--	--