

На правах рукописи

КАПЕЛЬКО
Татьяна Витальевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ**

Специальность:
12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин
ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Астанин Виктор Викторович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Глущенко Петр Петрович
декан юридического факультета
НОУ ВПО «Санкт-Петербургский
университет управления и экономики»
кандидат юридических наук

Батыров Мингиян Владимирович,
Ведущий специалист-эксперт отдела
обеспечения проведения процедур
размещения государственных заказов
Департамента имущественного комплекса
Министерства здравоохранения и
социального развития Российской
Федерации

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский
государственный университет сервиса и
экономики»

Защита диссертации состоится 10 мая 2012 г. в 14.00 часов на
заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул.
Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Совершенно очевидно, что любое государство нуждается в экономических ресурсах для выполнения своих функций. Необходимым условием выполнения функций государства является регулирование государственного сектора экономики.

В последнее время противоречия в концептуальных подходах к эффективности государственного сектора экономики вызывают повышенный интерес к этим вопросам.

Само понятие государственного сектора экономики мало исследовано в юридической науке. Вместе с тем, его рассмотрение именно в рамках административного права необходимо для выработки рекомендаций по эффективному управлению указанным сектором экономики.

Государство по-прежнему является крупнейшим собственником в России. Переход к рыночной экономики, приватизация, проведенные в России в конце прошлого века выявили массу просчетов в административно-правовом регулировании государственного сектора экономики. Сегодня, когда провозглашен курс на передачу части собственности государства в частные руки, а Россия вступает во Всемирную торговую организацию недопустимо повторение ошибок прошлого.

Отсутствие продуманной административной политики в области построения системы органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере государственного сектора экономики и частая реорганизация последних ведут к неэффективной реализации экономической функции российского государства.

Именно административно-правовое регулирование государственного сектора экономики позволит избежать ущерба для государства при проведении экономических реформ. Вместе с тем, отсутствует четкий правовой механизм регулирования государственного сектора экономики, недостаточно разработан он и в административно-правовой науке.

Хотя административная реформа сама по себе принципиально новых функций органов исполнительной власти не порождает, государственное регулирование государственного сектора экономики требует сочетания частных и публичных элементов.

Вышеприведенные обстоятельства актуализируют необходимость проведения научных изысканий в области регулирования государственного сектора экономики, результаты которых помогут эффективнее осуществлять административно-правовое регулирование государственного сектора экономики Российской Федерации.

В этой связи данное исследование представляется весьма актуальным в настоящий период.

Степень научной разработанности темы исследования. Настоящая диссертационная работа представляет собой одно из первых комплексных исследований проблем административно-правового регулирования государственного сектора экономики.

Ранее проведенные исследования были посвящены таким вопросам как экономические основы управления государственной собственностью, проблемы оперативного управления и хозяйственного ведения, правовые аспекты распоряжения государственной собственностью, сущность государственно-управленческих отношений и др.

В этой связи можно назвать таких авторов как А.А. Александров, С.С. Алексеев, Е.В. Анисимов, Л.И. Антонова, В.М. Баранов, А.В. Бескровный, Л.Г. Богомазов, Г.Г. Брызгалин, И.А. Возгрин, Ю.И. Гревцов, Г.Д. Ковалев, А.Г. Коломиец, В.Н. Кудрявцев, И.Н. Куксин, В.М. Курицын, В.И. Кошкин, Я.И. Лившин, Е.А. Лукашева, Д.И. Луковская, Н.И. Матузов, Л.А. Николаева, Т.Е. Новицкая, В.П. Очердько, Г.В. Петрова, И.О. Покровский, В.В. Поликарпов и др.

Особо стоит отметить исследования Коротковой О.И. и Решетова А.И.

Ряд вопросов связанных с проблематикой исследования раскрыт в работах российских ученых-экономистов, однако правовые аспекты

регулируемого государственного сектора экономики остаются малоизученными.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере административно-правового регулирования государственного сектора экономики.

Предметом исследования выступают правовые нормы по вопросам регулирования государственного сектора экономики, характеризующие административно-правовой статус государственных органов власти и организаций в экономической сфере; доктринальные идеи отечественных правоведов и экономистов, раскрывающие сущность регулирования государственного сектора экономики, а также судебная и административная практика по исследуемому вопросу.

Цель и задачи исследования. Целью данного исследования является комплексное научно-практическое осмысление института регулирования государственного сектора экономики. Исходя из намеченной цели, поставлены следующие **задачи**:

- исследовать институт регулирования государственного сектора экономики в контексте рыночных отношений;
- изучить историю формирования института регулирования государственного сектора экономики и место в системе объектов правового регулирования;
- определить государственный сектор экономики как административно-правовую категорию: дать его понятие и основные характеристики;
- выявить особенности государственного сектора экономики как предмета административно-правового регулирования;
- дать понятие, выделить виды и определить систему субъектов, осуществляющих регулирование государственного сектора экономики;
- изучить контроль как форму административно-правового регулирования государственного сектора экономики;

- определить направления совершенствования административно-правового регулирования государственного сектора экономики.

Методологическую основу исследования составляют различные методы научного познания: диалектико-материалистический метод познания объективной действительности, а также такие общенаучные и частнонаучные методы, как системный и структурный анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, системно-структурный, сравнительно-правовой, исторический, статистический.

Теоретическую базу диссертации составляют труды таких правоведов - специалистов в области теории административного права, как А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Н.М. Конин, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Н.Ю. Хаманева и др., в области управления, как Д.В. Бакатин, В. В. Бандурин, С.Г. Беляев, В.В. Букреев, С.И. Гайдаржи, Н.И. Дорогов, И.А. Ишмаев, В.В. Касаткин, А.Н. Козырев, Н.А. Колайко, В.И. Кошкин, Л.И. Кошкин, В.Б. Ломадзе, Т.В. Мартыненко, В.И. Мешалкин, В.Н. Плигин, Э.Н. Рудык, В.Т. Рысин, Ю.С. Сизов, А.М. Смолкин, М.М. Соловьев, С.К. Таланкина, С.В. Торопов, В.Н. Хлыстун, Н.И. Глазунова и др.

За последние годы отдельные вопросы административно-правового регулирования в сфере регулирования государственного сектора экономики рассматривались в работах А.В. Винницкого, А.В. Дягилева, В.А. Мокшиной, Е.В. Кулешова, А.С. Матненко, В.Я. Мустафина, в статьях К.Л. Астапова, Л.А. Грось, И.В. Ершовой, Т.В. Закупень, В.Д. Ким, И.В. Котелевской, А.А. Лепехина, С.А. Лузан, С. Мареева, А.Б. Мартынушкина, О.Д. Рогожиной, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Н.В. Фроловой и др.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты всех уровней. В работе осуществлен анализ некоторых проектов нормативно-правовых (в т.ч. законодательных) актов.

Нормативно-эмпирическую базу дополняют материалы публикаций средств массовой информации, Интернет-ресурсы. Анализируются данные, полученные в результате изучения и обобщения дел, рассмотренных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Арбитражным судом Мурманской области, осуществлено исследование жалоб граждан и юридических лиц в сфере управления государственной собственностью.

Научная новизна исследования. Настоящее диссертационное исследование отличается своим комплексным характером, сочетающим многоаспектные проблемы правового регулирования государственного сектора экономики.

В представленном автором комплексном диссертационном исследовании впервые:

- предлагается административно-правовая трактовка понятий «административно-правовое регулирование государственного сектора экономики», «субъект регулирования государственного сектора экономики»;
- с позиции административного права проанализировано регулирование государственного сектора экономики в современных условиях;
- даны основные характеристики государственного сектора экономики;
- выявлены виды и система субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование государственного сектора экономики;
- с позиций административно-правовой науки исследованы современные подходы к регулированию государственного сектора экономики, обобщен имеющийся негативный и позитивный опыт;
- предложены новые механизмы правового регулирования государственного сектора экономики.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Обоснована целесообразность введения в научный оборот понятия «административно-правовое регулирование государственного сектора

экономики» под которым предложено понимать совокупность действий государства, таких, как: определение государственной политики в области экономики; образование институциональной основы управления (наличие органов исполнительной власти и наделение их компетенцией, учреждение государственных организаций), учет объектов государственной собственности (инвентаризация, классификация объектов, учет в реестре объектов и сделок с ними), распределение объектов государственной собственности между субъектами. Указанное понятие предлагается понимать как специальный институт административного права.

2. На основе исследования истории формирования института правового регулирования государственного сектора экономики обоснована целесообразность предварительной экономико-правовой экспертизы нормативных актов регламентирующих сферу государственного сектора экономики. К подобной экспертной деятельности следует привлекать:

- профильные министерства и ведомства, комитеты Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- ведущие ВУЗы страны;
- независимые российские и зарубежные консалтинговые компании.

3. Необходима активизация взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Счетной палаты, органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования государственного сектора экономики. В указанных целях предлагается создание межведомственной комиссии по регулированию государственного сектора экономики при Правительстве Российской Федерации. Общая концепция статуса и правовой основы деятельности указанной комиссии приведена в исследовании.

4. Сущность административно-правового регулирования государственного сектора экономики составляет систему административно-правовых действий органов исполнительной власти, непосредственно управляющих объектами государственного сектора экономики по поводу

организации воспроизводства, использования и трансформации ее объектов с помощью определенных принципов, форм и методов с целью реализации основополагающих социальных и экономических публичных интересов общества и государства.

5. Необходимо разграничивать административно-правовые и гражданско-правовые отношения в сфере правового регулирования государственного сектора экономики. В этом смысле отрицается возможность смешения управления государственной собственностью с полномочиями собственника по владению, пользованию и распоряжению ею, поскольку управление представляет собой форму (оболочку) осуществления распоряжения.

6. Одной из проблем развития государственного сектора экономики являются недостатки, касающиеся института приватизации, к которым следует отнести отсутствие необходимой законодательной базы, наличие устаревших методик оценки приватизируемого имущества, недостижение таких целей приватизации, как оздоровление экономики, создание смешанной экономики с изменением форм собственности, развитие рыночных институтов, отсутствие необходимых институциональных условий, что привело к неэффективному функционированию предприятий после изменения формы собственности, отсутствие четкой последовательности процесса приватизации государственного имущества и др.

7. Вывод о том, что для эффективного развития государственного сектора экономики необходимо:

- принятие комплексного правового акта регулирующего дальнейшее развитие государственного сектора экономики
- внесение ряда дополнений в действующее законодательство по вопросам управления государственной собственностью и другим вопросам в сфере государственного сектора экономики;

- совершенствование информационного обеспечения государственного сектора экономики, особенно в части его прозрачности и общественного контроля.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования предложения и выводы развивают и дополняют ряд административно-правовых институтов.

Исследуемые в диссертации вопросы административно-правового регулирования государственного сектора экономики России определяют теоретически важный аспект в структуре актуальных проблем современной теории административного и финансового права. Создание качественной теоретической базы в области регулирования государственного сектора экономики позволит решить задачи развития государственного сектора, повысить устойчивость государственной системы, придать гибкость проводимой политике, обеспечить эффективность использования имущества в интересах государства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем результаты выводы и предложения могут быть использованы практическими работниками органов государственной власти и управления, осуществляющими свою деятельность в сфере правового регулирования государственного сектора российской экономики, а также научно-исследовательскими организациями и учебными заведениями.

Результаты исследования могут использоваться также в преподавании цикла юридических и экономических наук: административное право, финансовое право, спецкурсов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета.

Основные положения работы изложены в выступлениях и тезисах к докладам на научно-практических конференциях: «Современные проблемы экономики, управления и юриспруденции» (Мурманск, 2008 г.), «Социально-

политические перспективы развития современного государства и общества» (СПб., 2011 г.), «Государственно-правовая политика в Северо-Западном регионе» (СПб., 2011 г.).

Положения диссертации используются в учебном процессе Мурманского государственного технического университета при чтении курса лекций по административному праву. Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в семи научных публикациях, три из которых опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования включает введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблем исследования, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методологическая и теоретическая основы диссертации, отмечается научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Государственный сектор экономики как предмет административно-правового регулирования».

Первый параграф *«Институт регулирования государственного сектора экономики: история формирования и место в системе объектов правового регулирования».* Исследуется история становления государственного сектора экономики. В нем анализируется наследие советского периода успехи и неудачи приватизации.

На основе обобщения проведенных исследований делается вывод о том, что государственный сектор экономики можно рассматривать, с одной стороны, как самостоятельную экономико-правовую категорию, являющуюся результатом синтеза понятий государственной деятельности в области экономики, рассмотренных сквозь призму соотношения государства, права и экономики; с другой – вид специфической деятельности, который может быть рассмотрен в контексте решения задач государственного регулирования экономики.

Особенностью становления госсектора экономики в России является включение в него не только госпредприятий, но и государственных учреждений, которые традиционно не входят в госсектор развитых стран. Эти субъекты государственного хозяйствования находятся в различных секторах экономики (государственные предприятия - в коммерческом секторе, а государственные учреждения - в некоммерческом).

Из всего многообразия имеющихся форм управления государственным сектором можно выделить следующие: общее руководство и оперативное управление предпринимательской деятельностью; планирование (прогнозирование); общая координация; контроль; правовое регулирование; административное управление. Правовое регулирование и административное управление составляют организационно-правовую основу государственного сектора экономики.

Устойчивые организационно-правовые основы регулирования государственного сектора экономики призваны исполнить специфическую роль защиты национальных экономических и политических интересов от иностранной экспансии.

Установлено, что при управлении государственной собственностью необходимо ориентироваться на те показатели, которые адекватны роли государства в экономике и способствуют реализации его имманентных целей. При этом речь, прежде всего, идет о приоритетных отраслях

народного хозяйства, обеспечивающих целостность экономической системы, научно-технический прогресс, безопасность и социальную защиту населения.

На основе анализа современной нормативно-правовой базы исследовано экономико-правовое состояние государственного сектора экономики современной России и предложены направления его совершенствования в трех основных областях: управлении государственными предприятиями; регулированием отношений в области акционерного капитала с участием государства; организации закупок товаров, услуг и работ для государственных нужд.

Выявлено, что с позиции соответствия существующего организационно-правового статуса государственного предприятия, особенности социально-экономической ситуации на них в первую очередь определяются не присущей им формой собственности, а низкой эффективностью управления ею. Сделан вывод о том, что изменение форм собственности как таковое не оказывает прямого воздействия на эффективность производства государственного предприятия. Дело не только и не столько в форме собственности, сколько в основанном на ней организационно-правовом характере управления.

Второй параграф *«Государственный сектор экономики как административно-правовая категория: понятие и основные характеристики»*. На основе выявленных недостатков в управлении государственными предприятиями предлагается сформировать новый организационно-правовой механизм управления ими. Такой механизм предполагает реализацию шести взаимосвязанных организационно-правовых задач:

1. Определение количества государственных предприятий, необходимых для выполнения государственных функций. Правовое условие их создания - невозможность реализации целей и задач, ради которых они создаются, хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы.

2. Определение цели государства применительно к каждому государственному предприятию.

3. Организационно-правовое определение порядка отчетности руководителей государственных предприятий о ходе выполнения утвержденной программы (плана, бизнес-плана).

4. Назначение руководителя государственного предприятия должно производиться на конкурсной основе. Контроль деятельности руководителей госпредприятий и самих предприятий должен быть ужесточен.

5. Установление нормативно-правового принципа определения части прибыли государственного предприятия, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника от использования имущества, и порядка такого перечисления.

Таким образом, центральная задача в области совершенствования нормативно-правовой базы управления государственными предприятиями - реализовать новые правовые формы управления, не допустив при этом доминирования способов управления, свойственных административно-командной системе.

Третий параграф *«Особенности государственного сектора экономики как предмет административно-правового регулирования»*. Акцент в параграфе делается на формировании и реализации правового регулирования закупок для государственных нужд осуществляются в сложных условиях и характеризуются рядом проблем.

Первая проблема - низкая эффективность использования бюджетных средств, что объясняется действием ряда факторов: возможностью передачи на договорной основе функций заказчиков другим организациям, что приводит к замедлению сроков прохождения бюджетных средств, отвлечению части этих средств на оплату услуг и злоупотреблениям; использованием неэффективных подходов к ценообразованию, приводящих к тому, что цены определяются не конъюнктурой рынка, а экономистами предприятий; большой разницей цен на рынке на однотипные товары (для

оптимизации закупок необходима доскональная информация, а ее у государственных заказчиков в большинстве случаев нет); наличием возможностей у поставщиков лично заинтересовать чиновников, от которых зависит решение о выборе конкретного поставщика.

Вторая проблема - использование посредников при размещении заказов. Аргументированного ответа о выгодности их использования нет, однако мировой опыт подсказывает, что специализированные посредники способны обеспечить как для заказчика, так и для поставщика продукции ряд преимуществ.

Третья проблема - дефицитное бюджетное планирование и финансирование.

Как следует из анализа проблем функционирования системы закупок материальных средств для государственных нужд, наибольшие трудности возникают в части размещения и выполнения заказов на поставку материальных средств. В силу чего идет настойчивый поиск оптимальных вариантов размещения заказов.

Необходимо отметить, что действующие нормативные акты в рассматриваемой области имеют несистематизированный характер. Отмечается, что единое легальное определение управления государственной собственностью в действующем законодательстве отсутствует. Ряд нормативных актов субъектов Российской Федерации выделяют различные существенные признаки его понимания: как деятельность, как совокупность действий, как процесс принятия решений и т.д.

Обосновывается также необходимость разграничения управления государственной собственностью с полномочиями государства как собственника по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом: во-первых, отношения по управлению государственной собственностью функционируют исключительно в сфере государственного управления и являются властеотношениями: т.е. их субъекты находятся в отношениях власти и подчинения, и воля одного субъекта всегда доминирует

над волей другого либо согласуется с волей другого на основе норм административного права. Гражданские же отношения основаны на равенстве и автономии воли их участников.

Административно-правовое регулирование управления государственной собственностью должна преследовать цели по увеличению доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью, оптимизации структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, вовлечению максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления и др.

В рамках поставленных целей необходимо выполнение следующих задач: повышение эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальная правовая регламентация процессов управления; классификация объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления; оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению; определение цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов) и др.

В конечном итоге, на основании проведенного исследования, в рамках первой главы обозначена необходимость в принятии общего закона об административно – правовом регулировании управления государственной собственностью, где бы определялось понятие управления государственной собственностью, выделялись его признаки, принципы функционирования, закреплялся состав государственного имущества в целом; имущество, которое должно находиться в исключительной собственности государства; порядок разграничения государственного имущества и механизм передачи объектов от одного собственника другому; механизм защиты государственной собственности и реализации ответственности государства своим имуществом.

Вторая глава «Административно-правовое регулирование государственного сектора экономики в Российской Федерации на современном этапе: проблемы и перспективы».

В первом параграфе *«Понятие, виды и система субъектов, осуществляющих регулирование государственного сектора экономики»* соискатель отмечает, что необходимо разработать и внедрить комплекс правовых норм и организационных мероприятий, направленных на повышение эффективности управления государственными предприятиями и роста их экономических показателей.

В параграфе проведено комплексное административно-правовое исследование статуса таких государственных организаций, как унитарные предприятия, акционерные общества, учреждения. Причем действующее отечественное законодательство сопоставлено с соответствующими законодательными актами зарубежных стран, проведен сравнительный анализ этих конструкций.

Поддержана точка зрения тех ученых, которые считают, что государственные организации с их ограниченными вещными правами хозяйственного ведения и оперативного управления - необходимый правовой феномен, который используется для обеспечения реализации строго определенных в законе государственно-предпринимательских и общественно значимых целей.

Особое внимание в работе уделено правовому статусу такой формы государственной организации, как автономное учреждение, недавно появившейся в законодательстве Российской Федерации. На основе изучения экспертных оценок в диссертации представлены точки зрения, обосновывающие достоинства и недостатки его административно-правового режима.

Работа по совершенствованию организационно-правовой системы управления государственными предприятиями может быть разделена на два самостоятельных направления: разработка правовых норм для

непосредственного управления государственными органами соответствующим государственным имуществом и построение организационной системы взаимоотношений с их руководителями, которая стимулировала бы эффективную деятельность последних в интересах собственника.

На федеральном уровне ключевой является проблема разделения полномочий государства, с одной стороны, как собственника, а с другой – как субъекта стратегического управления. При этом полномочия собственника государственных предприятий следует возложить на новый орган, образуемый в результате объединения всех институтов, регулирующих сегодня деятельность таких предприятий.

Наиболее важной классификацией объектов государственной собственности выглядит их деление по степени значимости и функциональному назначению. По данному критерию представляется необходимым выделить три группы объектов:

- объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач (связанные с обеспечением обороны и безопасности; защитой государственных границ, территориального моря и воздушного пространства; проведением внешней политики и поддержанием международных отношений и др.),

- объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического потенциала страны (сюда должны быть включены предприятия электроэнергетики; по добыче и переработке нефти и газа; по добыче и переработке драгоценных металлов и камней, радиоактивных и редкоземельных элементов и др.),

- объекты, через которые государство берет на себя функции проведения централизованной социально-экономической политики и социальной защиты населения; учреждения и организации здравоохранения; высшие и средние специальные учебные заведения; учреждения культуры и искусства и др.).

В связи с кругом объектов государственной собственности рассматриваются основные этапы приватизации, ее результаты и проблемы. Отмечается, что реализация права государства на объекты собственности достигается через функционирование системы управления государственной собственностью, под которой понимается совокупность органов государственной и исполнительной власти, территориальных органов (агентств) Федерального органа по управлению федеральным имуществом, органов управления собственностью субъектов РФ и объектов государственной собственности.

В качестве одного из вариантов построения многоуровневой системы управления целесообразно рассматривать:

- макроуровень (федеральный) – уровень взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти, включающий Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, субъекты Российской Федерации, владельцев федерального имущества, фискальные и иные министерства, ведомства, иностранные организации и фонды,

- мезоуровень – уровень взаимодействия элементов системы управления со структурными подразделениями министерств и ведомств, территориальными органами, другими организациями и учреждениями

- микроуровень – уровень взаимодействия структурных подразделений между собой.

Второй параграф *«Контроль как форма административно-правового регулирования государственного сектора экономики»*. Диссертантом указывается, что форма административно-правового регулирования позволяет характеризовать государственное управление, в том числе и управление государственной собственностью с динамической точки зрения, поскольку предполагает проанализировать рассматриваемый институт с позиций деятельностного подхода.

При этом основными недостатками действующего правового регулирования форм административно-правового регулирования управления

государственной собственностью называются устаревшие нормативные правовые акты, не соответствующие современным фактическим отношениям, а также, в ряде случаев, полное отсутствие необходимого регулирования.

Так, в числе основных недостатков процесса отечественной приватизации называются отсутствие необходимой законодательной основы (большинство нормативных правовых актов принималось после завершения очередного этапа приватизации); устаревшие методики оценки приватизируемого имущества (отчуждение по крайне низкой стоимости); отсутствие согласованной федеральной, региональной и муниципальной программы приватизации объектов собственности и др.

Не лишена недостатков и такая форма, как учет объектов государственной собственности.

Технический учет и техническая инвентаризация представляют сложный процесс, который состоит из четырех основных составляющих: формирование объекта, его описание, индивидуализация и мониторинг.

Как показала практика, результативность контроля управления государственной собственностью продолжает оставаться крайне низкой вследствие следующих факторов:

- общая низкая эффективность использования и распоряжения собственностью, обусловленная несовершенством системы управления государственной собственностью в целом;

- нерешенность многих принципиальных проблем функционирования органов контроля управления государственной собственностью.

Для их решения в диссертации предлагается в федеральном законе, посвященном управлению государственной собственностью, предусмотреть раздел, в котором бы были отражены принципиальные основы следующих видов контроля:

- контроль за соблюдением приватизационного законодательства (за соответствием порядка приватизации действующему законодательству; за

эффективностью реализации государственных программ приватизации и отдельных приватизационных проектов и др.),

- контроль за эффективностью использования имущества государственных унитарных предприятий (контроль за наделением предприятий государственным имуществом; экспертиза уставных документов, в том числе в части соответствия гражданскому законодательству; контроль за соответствием контрактов с руководителями предприятий действующему законодательству и др.),

- контроль за эффективностью участия российской федерации в уставных капиталах обществ (экспертиза учредительных и уставных документов, контроль за изменениями уставов и уставных документов, анализ ведения реестра акционеров и др.),

- контроль за распоряжением федеральной собственностью (проверка соблюдения процедур формирования и утверждения ежегодного прогнозного плана приватизации государственного имущества; контроль за установлением нормативной и начальной цен приватизируемого имущества; проверку соответствия применяемых способов приватизации действующему законодательству и др.).

Третий параграф *«Направления совершенствования административно-правового регулирования государственного сектора экономики»*. Автор отмечает целесообразность создания практического рыночного механизма функционирования системы закупок продукции, основанного на принципах гласности, справедливости, эффективности и подотчетности. Иногда такой механизм называют прокьюрементом и определяют как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить при проведении закупочной компании реализацию поставленных целей и задач. Все процедуры, проводимые в рамках этой системы, должны быть направлены на поиск поставщика, который в состоянии предложить минимальную цену за продаваемые ресурсы.

Целесообразно также продумать вопрос об оформлении в правовом отношении применения протекционистского механизма для производства закупок товаров и услуг с целью учета специфических условий функционирования отдельных отраслей производства (министерств и ведомств). В настоящее время иногда складываются такие условия, когда очевидна необходимость поддержки ведомственных предприятий путем заключения договоров на поставки материальных средств, но в силу действующего законодательства сделать этого нельзя. В результате такого положения создаются предпосылки для банкротства некоторых ведомственных предприятий, обладающих уникальными технологиями и выпускающими специфическую продукцию.

В этой связи необходима разработка специального закона, который, сохраняя административную подчиненность государственных предприятий, базировался бы на следующих принципах: четкое распределение прав и ответственности между отраслевым органом управления и государственным заводом; коллегиальность в принятии хозяйственных важнейших решений высококомпетентными лицами; применение конкурсной системы подбора руководящих кадров; использование в ряде случаев независимых экспертных оценок.

Правовое регулирование госсектора должно быть достаточно мобильным, что позволит ему переключаться на новые сферы и объекты, где активность частного капитала недостаточна, или своевременно отступить до тех пор, пока он снова не понадобится в роли несущего не окупаемые расходы первопроходца или для санирования кризисных отраслей и объектов.

В заключении излагаются основные выводы проведенного исследования и приводятся наиболее значимые теоретические и практические положения.

Основные научные результаты и положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства Образования и науки Российской Федерации:

1. *Капелько Т.В.* Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственного сектора экономики // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 11. С. 180-181. (0,3 п.л.).

2. *Капелько Т.В.* Правовое регулирование государственного сектора экономики в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 251-252. (0,3 п.л.).

3. *Дикажнев М.М., Капелько Т.В.* К вопросу постановки задач и выявления проблем государственной экономической политики на современном этапе // Вестник Читинского государственного университета. 2012. № 3. С. 142-145. (0,4/0,2 п.л.)

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Капелько Т.В.* Об особенностях государственного сектора экономики как предмета административно-правового регулирования // Правовое поле современной экономики: научный журнал. 2010. № 2. С. 70-74. (0,3 п.л.).

5. *Капелько Т.В.* О системе субъектов, осуществляющих регулирование государственного сектора экономики // Юридическая наука: история и современность: научный журнал. 2011. № 6. С. 40-46 (0,4 п.л.)

6. *Капелько Т.В.* Проблема совершенствования административно-правового регулирования государственного сектора экономики // Государственно-правовая политика в Северо-Западном регионе: сборник трудов участников III Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 27-28 октября 2011. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики, 2011. С. 312-315 (0,4 п.л.).

7. *Капелько Т.В.* К вопросу определения сущности регулирования государственного сектора экономики в правовом аспекте // Юридическая наука: история и современность: научный журнал. 2012. № 1. С. 52-57 (0,5 п.л.)

Подписано в печать 29.03. 2012 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.