

ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ СУБЪЕКТОВ РФ

С. А. Кочеткова, канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

В статье рассматриваются понятие государственной собственности субъекта РФ, система управления государственной собственностью, основные принципы и методы управления государственной собственностью субъекта РФ.

Ключевые слова: государственная собственность субъекта РФ, принципы, методы, формы.

Государственная собственность – один из основополагающих элементов экономической системы субъекта Федерации. Однако сама по себе государственная собственность не имеет никакого экономического смысла без формирования внятной экономической политики по управлению ею и эффективной системы управления.

Понятие «управления государственной собственностью» практически не находит отражения в федеральных нормативно-правовых актах. В то же время оно закрепляется на уровне законодательства субъектов Федерации. Так, в Концепции управления собственностью г. Москвы предусмотрено, что «управление собственностью – это комплекс административных, экономических и законодательных действий органов власти, объединенных единой политикой и нацеленных на сбалансированное развитие жизнедеятельности городского общества».

Концепция управления государственным имуществом Тюменской области на 2003-2007 годы понимает под управлением объектом собственности «принятие управленческих решений, направленных на использование объекта для решения социально-экономической задачи, получения дохода от использования объекта» [7, с.41].

В литературе управление государственной собственностью субъектов РФ

как процесс определяется следующим образом: «Это деятельность субъектов управления по государственно-властному управляющему (административному) воздействию на отношения, возникающие при реализации права государственной собственности субъекта РФ». В законодательстве необходимо учитывать различие между публично-правовым (административным) по своей природе процессом управления государственной собственностью субъекта РФ и осуществлении (реализацией) права государственной собственности субъекта РФ, имеющим гражданско-правовую природу.

А. В. Венедиктов понимал под «управлением, возложенным на госорган в отношении предоставленного ему государством имущества, всю совокупность функций и соответственно обязанностей, прав, осуществляемых им в отношении этого имущества, и всю совокупность правовых действий совершаемых госорганом по поводу этого имущества», а не только административно-правовые функции и административно-правовые акты управления. При этом, имея в виду непосредственно деятельность государственных предприятий, ученый утверждал, что вышестоящие органы совершают по отношению к имуществу лишь акты административно-правового характера [4, с.121].

В. И. Кошкин определяет управление государственной собственностью «как систему экономических, административных, правовых действий органов государственной власти, непосредственно управляющих объектами собственности 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».

Управление государственной собственностью субъекта РФ является особой, целостной и самостоятельной системой государственного управления, в основе формирования которой находится структурно сложный, многофункциональный и в тоже время единый по своей природе объект управления [7, с.43].

Говоря о системе управления государственной собственностью, трудно дать единое определение этого понятия, поскольку здесь необходимо выделять

следующие типы системных представлений:

- а) функциональное,
- б) макроскопическое,
- в) иерархическое,
- г) процессуальное.

Каждое из указанных представлений системы отражает определенную группу ее характеристик.

Под функциональным представлением системы понимается совокупность действий (функций), которые необходимо выполнять для реализации целей функционирования системы.

Макроскопическое представление характеризует систему как единое целое, находящееся в «системном окружении» (среда). Следовательно, система может быть представлена множеством внешних связей со средой.

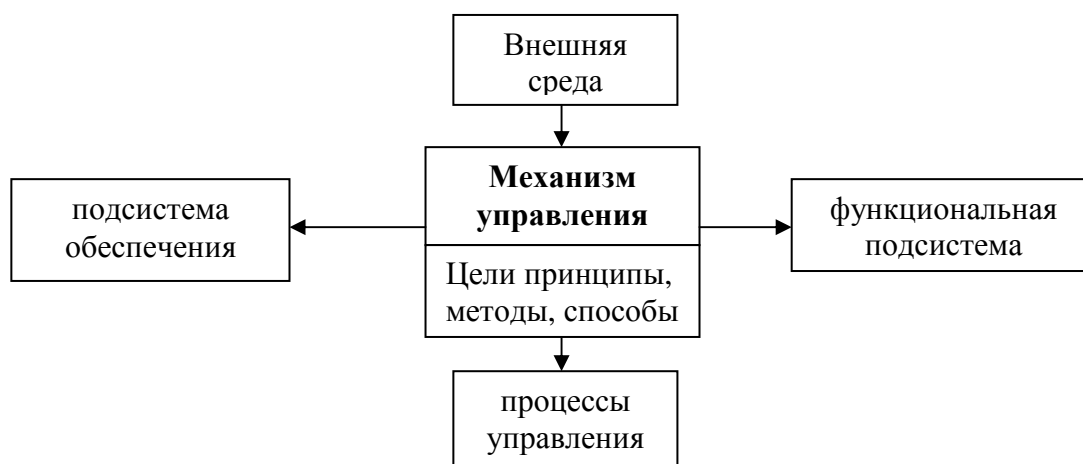
Иерархическое представление основано на понятии «подсистема» и рассматривает всю систему как совокупность подсистем, связанных иерархически.

Процессуальное представление характеризует состояние системы во времени.

Таким образом, система управления государственной собственностью, являясь упорядоченным множеством взаимосвязанных элементов, согласованное функционирование которых направлено на достижение заданных целей, в частности включает:

- а) механизм управления (цели, принципы, методы);
- б) функциональную подсистему (функции и органы управления собственностью);
- в) процессы управления собственностью;
- г) подсистему обеспечения (учет, оценка, кадровое обеспечение, контроль эффективности и т. п.) [5, с.25].

Схема системы управления государственной собственностью представлена на рисунке 1.



Р и с у н о к 1 Система управления государственной собственностью

Организация управления государственной собственностью представляет собой сложную совокупность действий государства. В нее включаются:

- определение государственной политики в области государственной собственности;

- образование институциональной основы управления – учреждение органов исполнительной власти и наделение их компетенцией, учреждение субъектов, осуществляющих непосредственное владение государственной собственностью (необходимо определить виды объектов, установить их правовой статус, осуществить учет и регистрацию);

- учет объектов государственной собственности (инвентаризация, классификация объектов, учет в реестрах объектов и сделок с ними);

- распределение объектов государственной собственности между субъектами;

- осуществление государственного управления в различных формах (приватизация, разграничение государственной собственности, национализация, гражданско-правовые сделки, управление пакетами акций, банкротство и пр.).

Каждый субъект Федерации самостоятельно определяет пути, методы и способы управления своей собственностью. Однако любая политика, в том числе экономическая, должна иметь в своей основе основополагающее направление, в котором эта политика и должна реализовываться. Цели управления го-

сударственной собственностью удачно сформулированы законодателем применительно к федеральной государственной собственности, они могут быть успешно применены и на региональном уровне [8, с. 69].

В соответствии с Постановлением Правительства от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» государственная политика, в основу которой положена Концепция, преследует следующие цели:

- увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;

- оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста; вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;

- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;

- повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций [1, ст.1].

Для реализации указанных целей органам исполнительной власти необходимо решить следующие задачи:

- полная инвентаризация объектов государственной собственности, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них;

- 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);

– обеспечение прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;

– обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;

– обеспечение поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

Анализ вышеназванных целей и задач позволяет сделать вывод об их приемлемости и актуальности не только на уровне РФ, но и на уровне ее субъектов.

В то же время система целей и задач, приведенная, выше относится только к одной из функций государства – экономической, в то время как наличие государственной собственности, прежде всего, призвано обеспечить выполнение социальной функции государства, а также функции обеспечения безопасности общества. Исходя из этого, на уровне субъектов РФ необходимо формирование механизма принятия решений органами государственной власти, обеспечивающего выработку оптимальной стратегии управления региональной собственностью для решения общих и технологических (частных) задач.

К общим задачам относятся:

– увеличение доходов регионального бюджета в результате повышения эффективности управления государственной собственностью;

– выполнение социальных функций государственной собственности субъекта РФ;

– обеспечение экономической безопасности.

К технологическим (частным) задачам относятся:

– формирование эффективной структуры управления государственной собственностью субъекта РФ, обеспечение оптимальной системы взаимодейст-

вия и распределения полномочий исполнительных органов государственной власти, участвующих в управлении государственной собственностью;

– создание системы информационного обеспечения управления государственной собственностью в субъекте РФ, оптимизация информационных потоков между исполнительными органами государственной власти, участвующими в управлении государственной собственностью.

Целями же политики в области управления государственной собственностью субъекта РФ являются:

– совершенствование структуры собственности;

– вовлечение максимального количества объектов государственной собственности субъекта РФ, управление которыми осуществляется органами власти субъекта РФ, в процесс совершенствования управления;

– повышение эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и учреждений субъекта РФ, а также эффективности использования закрепленного за ними имущества;

– улучшение финансово-экономических показателей деятельности государственных унитарных предприятий, учреждений и коммерческих организаций, в уставных капиталах которых есть доля субъекта РФ.

Правовая природа субъектов Российской Федерации не позволяет признать их полноценными государствами, а факт вхождения их в состав Российской Федерации обуславливает перенос функции обеспечения безопасности (как и внешних государственных функций) на федеральный уровень. На государственную собственность субъектов Федерации ложится обеспечение в большей мере экономических и социальных функций. Исходя из этого, к перечисленным целям управления государственной собственностью на уровне субъекта РФ следует добавить цели:

– повышение качественного уровня предоставляемых социальных услуг;

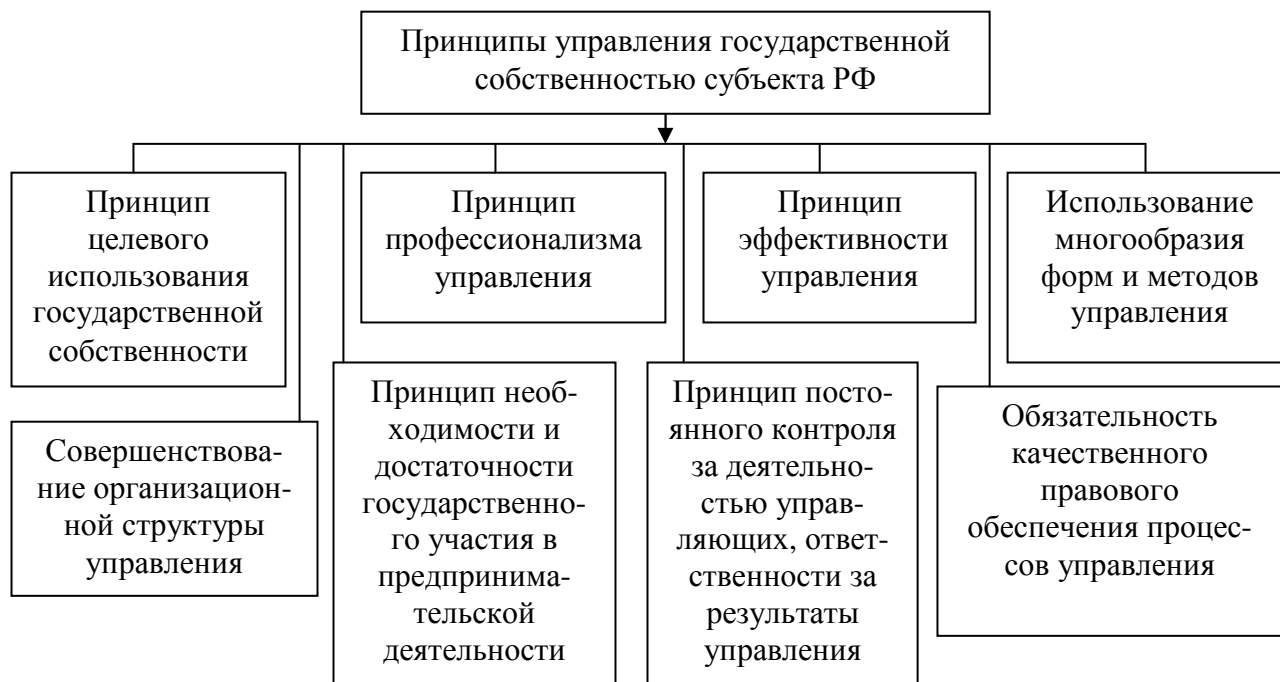
– модернизация объектов социальной инфраструктуры;

– оптимизация структуры затрат при оказании социальных услуг;

– развитие и качественной совершенствования образования и науки при

приоритетном развитии фундаментальной науки [5, с.26].

Система управления государственной собственностью должна основываться на соблюдении ряда основополагающих принципов, вся совокупность которых схематично представлена на рисунке 2.



Р и с у н о к 2 Принципы управления государственной собственностью

а) Принцип целевого использования государственной собственности. Основное отличие государственной собственности от иных форм собственности состоит в том, что она используется в интересах всего общества. Поэтому управление государственной собственностью должно преследовать своей целью создание материальных условий для реализации функций государства, в частности, субъектов Российской Федерации. Среди этих функций, прежде всего, следует выделить экономическую и социальную. Наличие обособленной государственной собственности позволяет субъекту Федерации использовать ее для реализации отдельных аспектов экономической и социальной политики. Если для коммерческих структур основной целью деятельности является извлечение прибыли, то использование объектов государственной собственности в значительном числе случаев подобной цели не предусматривает. Создание, на-

пример, детских домов, образовательных учреждений, передача им объектов государственной собственности (земельных участков, зданий, сооружений) предназначено для реализации социальных функций и не ставит своей целью извлечение прибыли. Равным образом, наделение недвижимым имуществом казенных и унитарных предприятий должно обеспечивать безопасность государства, сохранение наукоемких производств, либо убыточных, но социально и экономически необходимых производств.

Использование государственной собственности не по целевому назначению подрывает роль государства как социального института, призванного стоять на страже интересов всего общества.

б) Принцип эффективности управления заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии ресурсов. Указанный критерий должен быть обязательным при оценке деятельности государственных органов и управляющих по управлению государственным имуществом. Управляющий должен добиваться максимально высоких показателей объекта управления при соблюдении ряда условий, вытекающих из природы государственной собственности. Дело в том, что далеко не для всех объектов государственной собственности важным является, например, способность приносить прибыль и максимизация этой прибыли. Те объекты собственности, которые ориентированы, в основном, на удовлетворение социальных потребностей (социальное обеспечение, образование, культура), должны в качестве показателя эффективности применять не критерий максимизации прибыли, а критерий снижения издержек при повышении уровня предоставляемых социальных услуг [8, с.70].

в) Принцип профессионализма управления. Этот принцип вытекает из предыдущего. Повышение активности управления невозможно без привлечения высококвалифицированных управленцев, менеджеров. Собственник заинтересован в профессиональном управлении государственным имуществом, в связи с чем необходимо создать систему подготовки и аттестации управляющих. Вме-

сте с тем необходимо также создание системы поощрения управляющих, повышения их мотивации.

Значительной проблемой в России стало то, что государство и субъекты Федерации не имеют финансовых возможностей для привлечения высококлассных менеджеров. Но следует помнить, что практически во всех странах мира зарплаты государственных служащих либо менеджеров на государственных предприятиях существенно проигрывают зарплатам в частном секторе. Выходом из положения может являться повышение престижа управления государственным имуществом, создание системы социальных льгот и преимуществ, например, профессиональная подготовка менеджеров за счет государства. Эти меры доступны и для сегодняшней России.

Принципиальным вопросом является повышение мотивации менеджеров. Эта задача может быть достигнута путем создания системы бонусов, размер которых зависит от экономических показателей объекта государственного имущества.

г) Принцип необходимости и достаточности государственного участия в предпринимательской деятельности. Данный принцип предусматривает оптимизацию объектов государственной собственности, включение в нее только тех объектов, которые должны существовать только в подобной форме собственности, использоваться для удовлетворения публичного интереса, поскольку излишнее присутствие государства в экономике способно только повредить. В связи с этим должно быть оптимизировано количество государственных унитарных предприятий в соответствии с числом, необходимым для исполнения тех целей и задач, которые не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами другой организационно-правовой формы [8, с.71].

Кроме того, участие государства (субъектов Федерации) в капитале акционерных обществ также может ограничиться рядом целей – либо получением существенной прибыли по размеру дивидендов и пополнением доходов бюджета, либо наличием такого пакета акций, который позволяет оказывать существенное влияние на управление деятельностью общества (в ряде случаев - не ме-

нее 50%). Приобретение меньших по размеру пакетов акций может осуществляться лишь с целью формирования пакета акций его последующей перепродажи и получения существенной прибыли от данной сделки, а также для осуществления дополнительных инвестиций и поддержки инноваций.

д) Принцип постоянного контроля за деятельностью управляющих, ответственности за результаты управления. Осуществление контроля за деятельностью менеджеров со стороны представителей собственника – один из важных элементов успешной реализации принципа эффективности управления. Вместе с тем, значение контроля и ответственности в деятельности менеджеров таково, что заслуживает выделения в качестве отдельного принципа.

Собственник должен осуществлять постоянный мониторинг деятельности менеджера, прежде всего, путем получения регулярных отчетов. Перед менеджером должны ставиться конкретные задачи по результатам управления, и по итогам отчетного периода собственник оценивает результаты и в необходимых случаях привлекает менеджера к ответственности в различных формах: лишение бонусов (премии), прекращение контракта, передача материалов в правоохранительные органы и т.д.

Существующая система контроля за деятельностью управляющих не позволяет собственнику своевременно вмешиваться в ситуацию в случае неэффективного использования собственности. Эта проблема должна решаться путем создания системы предоставления отчетности государственными органами и управляющими, постоянного поступления, обработки и анализа информации о работе управляющих и объектов управления. Осуществление действенного контроля позволит повысить эффективность управления госсобственностью [8, с.72].

е) Обязательность качественного правового обеспечения процессов управления. При организации системы управления государственной собственностью необходимо четко определить функции управления ею и ту оргструктуру, которая будет их выполнять, разделив их между всеми необходимыми государственными формированиями (законодательными и исполнительными, феде-

ральными, отраслевыми, региональными и местными), обеспечив рациональную координацию между ними как по вертикали, так и по горизонтали. Одной из важнейших функций организации управления государственной собственностью является организация процессов разработки и принятия системы законодательных актов, обеспечивающей благоприятную среду для эффективного использования государственной собственности. Этим занимаются представительные и исполнительные федеральные, региональные и муниципальные органы власти. Построение механизмов взаимодействия между ними должно преследовать две задачи: наиболее полное обеспечение потребностей в нормативно-правовых актах и своевременность появления и исполнения этих актов.

Механизм правового регулирования государственных отношений собственности – это система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на отношения собственности. Он включает в себя: правовые нормы, правовые отношения, правовую ответственность, правосознание, юридические акты и акты применения права, реализации прав и обязанностей, иные элементы.

ж) Использование многообразия форм и методов управления. Многообразие объектов государственной собственности предполагает наличие и различных способов и методов управления ими. Специфика каждого конкретного субъекта Федерации предусматривает наличие существенных особенностей в методах и формах управления государственной собственностью в каждом из них. По каждому конкретному объекту государственной собственности должны быть определены особенности управления, сочетание экономических и административных мер, способствующих повышению эффективности управления им.

Применение различных инструментов управления должно способствовать повышению экономической эффективности использования собственности. Использование различных вариантов и сочетаний инструментов управления позволяет найти оптимальное сочетание их для каждого конкретного объекта [8, с.81].

Необходимо разработать и утвердить концепцию управления государственной собственностью на каждом уровне ее существования, в которой отражались бы политика управляющих, формы и методы ее осуществления.

з) Совершенствование организационной структуры управления. На каждом уровне управления необходимо закрепить структуры органов управления, исключающих дублирование функций управления, и закрепить ответственность за принимаемые решения [8, с.75] .

В литературе выделяются и иные принципы управления государственной собственностью. Так, например, в аналитическом докладе Института экономики РАН выделяются следующие принципы:

– соответствие организационных звеньев задачам разработки и осуществления промышленной, инвестиционной и научно-технической политики;

– обеспечение эффективного организационного взаимодействия центральных и региональных органов;

– отделение функций государственного управления и регулирования от хозяйственных с учетом изменения структуры собственности и новых форм управления в государственном секторе.

Э. В. Талапина предлагает, кроме того, принципы построения системы органов по управлению имуществом:

– самостоятельность организации и осуществления каждым уровнем власти (федеральным и региональным) управления собственностью;

– взаимный учет интересов при осуществлении управления;

– участие в управлении федеральной собственностью субъектов Федерации и наоборот;

– делегирование полномочий органами исполнительной власти в области управления собственностью.

К сожалению, следует констатировать, что законодательство субъектов Российской Федерации уделяет минимальное внимание нормативному закреплению целей, принципов и методов управления государственной собственностью. Но функционирование системы управления государственной собственностью.

стью невозможно без определения этих важных элементов.

Управление государственной собственностью осуществляется с помощью системы методов, основанных, наряду с прямым директивным воздействием, на использовании мотивации на основе материальных интересов, экономических рычагов.

В методах управления непосредственно заключается государственно-властный, административный характер государственного управления. Один из важнейших общих признаков методов государственного управления заключается в том, что они всегда непосредственно выражают принадлежащее государству, его исполнительному аппарату полномочия юридически-властного характера.

Традиционно в административно-правовой науке выделяются две группы методов государственного управления, различающихся по механизму воздействия на сознание, волю, деятельность участников общественных отношений: методы прямого воздействия и методы косвенного (опосредованного) воздействия.

Прямые методы управления содержат в себе способы, приемы, действия непосредственного и обязательного определения поведения и деятельности исполнителей со стороны соответствующих субъектов управления. Их признаками являются:

– прямое влияние субъекта на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издания конкретных команд;

– односторонний выбор способов решения стоящей задачи, варианта поведения, однозначное разрешение ситуации, надлежащее обязательному исполнению;

– безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь собой различные виды юридической ответственности [3, с.23].

Косвенные методы воздействуют на деятельность управляемых субъектов путем создания стимулов, убеждений действовать определенным образом (раз-

личного рода рекомендации, установление налоговых льгот, принятие планов-прогнозов развития, финансовая политика и т.д.). Примером косвенного метода, применяемого в управлении государственной собственностью, может служить закрепление за соответствующими государственными органами, представляющими государство в экономических отношениях, права на сохранение за собой определенного процента доходов, получаемых от сделок, совершаемых с участием данного органа.

Вся совокупность экономических методов управления (использования) государственным имуществом Москвы может быть классифицирована по целому ряду признаков. Например, А.Д. Иванов, рассматривая практику управления государственным имуществом субъектов российской Федерации, выделяет пассивные и активные методы управления имуществом.

Пассивные методы управления, согласно этой классификации, направлены на оптимизацию структуры государственного имущества путем изменения форм собственности. К методам пассивного управления, например, движимым имуществом автор относит приватизацию, передачу в залог имущества и акций хозяйствующих субъектов, покупку и продажу акций, выступление региона в качестве стратегического инвестора.

Применение активных методов управления предполагает, что регион, оставаясь собственником, осуществляет эффективный менеджмент принадлежащего ему объекта имущества (пакетом акций) с целью «повышения уровня доходов от владения пакетами акций, а также обеспечения эффективной деятельности и инвестиционной привлекательности предприятий региона» [2, с.89].

Как и любой вид государственного управления, управление государственной собственностью должно быть основано на сочетании прямых и косвенных, активных и пассивных методов.

Формы управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации могут быть правовыми и неправовыми. В литературе существуют различные точки зрения на то, в чем именно отличается правовой и, соответственно, неправовой характер соответствующих форм управления. Так, в

качестве признака правовой формы указывают на юридическое значение акта управления, на основании чего к правовым актам управления относят не только собственно правовые акты, принимаемые в процессе управления, но и «совершение других юридически значимых действий»; под неправовыми формами при этом понимается проведение организационных мероприятий, совершение материально-технических действий.

Правовой формой управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации является правовой акт, принимаемый субъектом государственного управления и признаваемый правовым актом действующим законодательством. Правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. Выделяются также смешанные правовые акты, содержащие как правовые нормы, так и предписания индивидуального характера. В отдельных случаях формой процесса управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации могут быть и многосторонние правовые акты, именуемые в теории административного права административными договорами.

К неправовым формам управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации относятся действия (решения) субъектов, распоряжения должностных лиц органа государственной власти, направленные на внутреннюю организацию деятельности государственного органа с целью обеспечения процесса государственного управления, оказывающие государственно-властное воздействие на соответствующий объект управления, но не являющиеся правовыми актами в соответствии с законодательством (резолуции, визы на документах, инструктивные письма, телеграммы, устные распоряжения и т.д.). Неправовые формы управления выражают значительный объем практической деятельности по управлению государственной собственностью субъекта Российской Федерации в силу высокой степени динамичности процесса данного вида государственного управления, особенно в финансовой сфере [6, с.18].

В связи с разнообразием объектов государственной собственности можно выделить несколько сфер управления ими:

- а) управление государственными унитарными предприятиями;

- б) управление государственными пакетами акций акционерных обществ;
- в) управление объектами недвижимого имущества;
- г) управление природными ресурсами;
- д) управление государственной казной и др.

Таким образом, для достижения целей и выполнения задач управления государственной собственностью субъектов РФ при соблюдении определенных принципов управления, необходим индивидуальный подход к каждой из сфер управления, к каждой группе объектов управления, и на основе их анализа соответствующий выбор наиболее подходящих форм и методов управления.

Библиографические ссылки

- 1 Российская Федерация. Правительство. О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1999. – №39. – Ст. 4626.
- 2 Авеков В. Управление государственным имуществом / В. Авеков // Экономист. – 2006. – №10. – С. 38–46.
- 3 Балацкий Е. Новые инструменты в технологии принятия решений о приватизации / Е. Балацкий // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – №1. – С. 34–40.
- 4 Григорьев А. В. Росимущество и Всероссийское общество оценщиков / А. В. Григорьев // Управление собственностью. – 2005. – №3. – С. 69–72.
- 5 Ермаков В. Собственность и имущество: экономический и правовой аспекты / В. Ермаков // Бизнес-Академия. – 2003. – №10. – С. 58–64.
- 6 Кошкин В. И. Государственная собственность в экономике России и других стран: вопросы истории и теории / В. И. Кошкин // Управление собственностью. – 2003. – №2. – С. 64–66.
- 7 Мишустин М. Мировой опыт описания и учета объектов недвижимости / М. Мишустин // Вопросы экономики. – 2006. – №2. – С. 134–135.
- 8 Моделирование социоэколого-экономической системы региона / Под ред. В. И. Гурмана, Е. В. Рюминой. – М.: Наука, 2001. – 175 с.