

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Выявлено, что оценка результативности управления государственной собственностью в регионах РФ направлена, с одной стороны, на выявление сущности и содержания управления государственной собственностью, а с другой – на результаты процесса управления государственной собственностью. Разработаны методические рекомендации по оценке эффективности управления системой государственной собственности в регионах РФ, способствующих, с одной стороны, достижению имущественных целей региона, а с другой, повышению имущественных доходов в бюджетной системе.

Ключевые слова: *собственность, управление, регион, экономика*

Несмотря на многовековую историю развития экономической мысли, управление государственной собственностью остается одной из наиболее важных и недостаточно проработанных проблем. В настоящее время проблема результативного управления государственной собственностью становится все более актуальной, поскольку наблюдается снижение доли имущественных доходов при формировании бюджетной системы [1]. Оценка результативности управления государственной собственностью в регионах РФ направлена, с одной стороны, на выявление сущности и содержания управления государственной собственностью, а с другой – на результаты процесса управления государственной собственностью [2].

На первом этапе реформ процесс преобразований был сосредоточен на проведении приватизации объектов государственной собственности. В последние годы акценты были смещены в сторону совершенствования управления государственной собственностью во всех ее видах (земля, природные богатства, недвижимость, предприятия, казна) [3]. При этом особое внимание уделяется управлению собственностью субъектов Федерации. Это связано с перенесением административной реформы на региональный уровень и дальнейшим перераспределением полномочий между Федерацией и регионами [4].

Предоставление субъектам Федерации широких прав и полномочий по проведению экономической политики настоятельно требует применения эффективных форм и методов управления государственной собственностью.

При этом следует учитывать, что государственная собственность в субъектах РФ разделена по объектам ее использования на федеральную и региональную. Большой круг полномочий, оказывающих влияние на социально-экономические процессы и инвестиционный климат в регионах, выполняется территориальными органами, представляющими федеральные органы исполнительной власти на местах. В их функции входят: лицензирование установленных видов предпринимательской деятельности; часть всех осуществляемых на территориях регионов контрольно-надзорных полномочий; государственные услуги в сфере образования, здравоохранения и других сферах; управление государственным федеральным имуществом и природными ресурсами; государственный учет недвижимого имущества; государственная регистрация прав на него; основная правоохранительная деятельность.

Недостаток эффективных механизмов координации между различными уровнями управления подталкивает федеральные органы государственной власти к передаче все больших полномочий на уровень регионов и местного самоуправления. Поэтому растет количество органов власти, особенно федеральных, управленческих кадров и расходов на их содержание.

Структура государственной региональной собственности, ее хозяйственно-политический статус определены с учетом федеративного устройства государства. В Конституции РФ (ст. 8) и Гражданском кодексе РФ (п. 1 ст. 212) установлены основные субъекты права государственной собственности. Ими являются Россий-

ская Федерация в целом (федеральная государственная собственность), субъект Российской Федерации (государственная собственность субъекта Российской Федерации). Характерно, что разграничение государственной собственности на федеральную и собственность субъектов Федерации не меняет ее экономического содержания. Как федеральный центр, так и субъекты Федерации осуществляют управление относительно самостоятельно, соблюдая общие принципы и подходы, закрепленные в законодательстве. Следовательно, система управления государственной собственностью как на уровне Федерации, так и на уровне регионов должна рассматриваться как единое целое.

Процесс управления государственной собственностью имеет несколько составляющих: управление ее трансформацией в другие формы собственности до рационального уровня; управление ее воспроизводством и использованием; перераспределение государственной собственности между уровнями управления (федерацией, регионами, местным самоуправлением).

Основаниями для разграничения государственной собственности являются ст. 71, 72, 73 Конституции РФ [1].

Важнейшая часть государственной собственности – собственность субъекта Федерации, составляющая основу экономической самостоятельности региона, была изначально сформирована по остаточному принципу, что оказало негативное влияние на возможности государственного управления экономикой на уровне субъектов Федерации, способствовало в значительной мере потере управляемости хозяйством. В нормативных документах отмечается, что государственная региональная собственность – один из основополагающих элементов экономической системы субъекта Федерации.

В настоящее время управление государственной собственностью Российской Федерации регулируется рядом нормативно-правовых актов, предлагающих отдельные показатели оценки эффективности управления, однако, на практике отсутствуют методики, позволяющие оценить результативность управления государственной собственностью, т.е. определить уровень достижения поставленных целей. Сложность и недостаточность проработанности це-

лого ряда теоретических и методических вопросов управления государственной собственностью, объективная необходимость их научного осмысления и комплексного анализа определили необходимость исследования регионального аспекта развития системы управления государственной собственностью.

На современном этапе управления государственной собственностью в регионах установлены и структурированы следующие проблемы управления акционерными обществами:

- отсутствие стратегической направленности в деятельности акционерных обществ, акции, которых находятся в собственности государства;

- отсутствие условий и стимулов к реализации акционерными обществами, принадлежащими государству, эффективной инвестиционной и финансовой политики.

Государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения были созданы как переходная форма на период реформирования отечественной экономики. Исследование выявило следующие проблемы их функционирования:

- перспектива преобразования федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества (ОАО) имеет своим следствием увеличение нагрузки на органы государственного управления, которые вынуждены действовать уже в рамках действующего корпоративного права;

- отсутствуют критерии оценки эффективности использования государственного и муниципального имущества в некоммерческих целях ввиду большого разнообразия таких функций государства и местных органов власти;

- серьезные пробелы в нормативно-правовом обеспечении деятельности государственных унитарных предприятий.

Использование федерального недвижимого имущества сопряжено с наличием следующих проблем:

- отсутствием учета количественных, технических и правовых характеристик объектов недвижимости (включая объекты незавершенного строительства) в реестре федерального имущества;

- бессистемностью планирования эффективного использования объектов федерального имущества;

– нерегулярностью мониторинга условий совершения (согласования) сделок с федеральным недвижимым имуществом;

– отсутствием контроля над использованием федерального недвижимого имущества по назначению.

Государственная собственность – это система правовых (юридических) и экономических отношений по поводу приобретения благ в целях реализации публичных интересов государства под влиянием системообразующих факторов. Рассматривая государственную собственность, как систему, необходимо выделить и описать ее элементы: объекты и субъекты государственной собственности в регионах РФ, системообразующие факторы, цели, задачи и методы управления собственностью.

Государственная собственность должна быть исследована как открытая сложная вероятностная организационно-экономическая система.

Открытость системы государственной собственности в регионах РФ обусловлена её функционированием в тесной взаимосвязи с внешней средой. На входе системы сосредоточены информационные, финансовые, инвестиционные, инновационные потоки в объекты рассматриваемой системы, а на выходе – увеличение поступлений в бюджет от использования объектов государственной собственности в регионах РФ, развитие социальной защиты населения, повышение инвестиционной привлекательности объектов, повышение финансовой устойчивости объектов государственной собственности в РФ.

Сложность рассматриваемой системы обусловлена многообразием свойств её развития. Мы выделили следующие свойства, присущие системе государственной собственности:

– неоднородность, выраженную большим количеством числа элементов системы государственной собственности в РФ;

– иерархичность, выраженную в наличии нескольких уровней управления государственной собственностью;

– изменчивость, нестабильность системы государственной собственности в РФ или отдельных её элементов;

– синергичность – способность противостоять влияниям внешней среды через изменения при необходимости своей структуры.

Целесообразно подчеркнуть, что специфическими особенностями исследования государственной собственности в РФ как организационно-экономической системы являются следующие обстоятельства: государственная собственность охватывает огромное количество объектов, расположенных на всей территории страны и за её пределами; объекты государственной собственности в РФ отличаются огромным организационным и правовым многообразием, представляя широкий спектр отраслей народного хозяйства [2].

Управление системой государственной собственности должно быть реализовано в рамках главной цели, такой как – повышению качества жизни населения каждого региона в отдельности и страны в целом. Данная цель может быть реализована в рамках стратегического уровня управления.

Стратегический уровень управления ориентирует на достижение целей, имеющих долговременный и всеобъемлющий характер структурных, социально-экономических и иных крупномасштабных преобразований государственной собственности.

К стратегическому уровню целесообразно отнести следующие цели:

– повышение качества жизни граждан РФ;

– достижение максимальной экономической эффективности использования государственной собственности;

– создание благоприятной социальной и экономической среды;

– достижение результативности управления системой государственной собственности.

Кроме стратегического управления, целесообразно уделить внимание и тактическому управлению.

Тактическое управление осуществляют в среднесрочном интервале времени, при этом исходят не только из более детального рассмотрения собственно стратегических задач, но и включают требования смежных программ и планов социально-экономического развития.

К тактическому уровню можно отнести следующие цели:

– возрастание ценности государственного имущества;

– увеличение имущественных доходов в бюджете государства;

- оптимизация структуры доходов-расходов от использования государственного имущества;
- формирование условий для развития рыночных отношений;
- регулирование условий, обеспечивающих развитие рыночных отношений;
- рациональное распределение имущества между РФ, субъектами, муниципалитетами;
- оптимизация распределения имущества по функциям использования;
- увеличение эффективности управления системой государственной собственности;
- совершенствование нормативного обеспечения управления государственной собственностью;
- привлечение частных инвестиций в имущественную сферу;
- обеспечение оптимальной структуры государственного имущества.

Важным является и оперативный уровень управления. Оперативный уровень управления связан с решением текущих, краткосрочных целей.

На этом уровне целесообразно выделить следующие цели:

- создание информационно-аналитической системы для принятия управленческих решений;
- контроль над финансовыми потоками в имущественной сфере;
- разработка краткосрочных бизнес-планов в имущественной сфере;
- выявление потенциала развития системы государственной собственности;
- разработка нормативов использования государственной собственности;
- мониторинг материально-технического состояния государственной собственности;
- разработка механизма государственного частного партнерства;
- экспертиза соответствия направлений и эффективности управления системой государственной собственности.

Управление системой государственной собственности должно быть результативным. Под результативностью управления системой государственной собственности мы понимаем рост благосостояния государства, регионов, отраслей и т.д., обусловленный функционированием экономического механизма распределения и исполь-

зования ресурсов. Множественность подходов к оценке результативности управления системой государственной собственности, на наш взгляд, объективна, и однозначно ответить на вопрос, какому из подходов необходимо отдать предпочтение, невозможно. Мы полагаем, что результативность управления системой государственной собственности должна оцениваться по нескольким критериям: качественным и количественным, поскольку именно комплекс критериев, позволяет представить более полную картину. Эффективность управления системой государственной собственности, это одна из возможных характеристик с точки зрения соотношения затрат и результатов деятельности. Необходимо рассматривать разные виды эффективности управления системой государственной собственности: региональной, как составляющей национальной, экономической, социально-экономической, социальной, экологической.

Для того, чтобы оценить эффективность управления системой государственной собственности необходимо определить какие методы можно для этого использовать.

Метод оценки открытых акционерных обществ применяется, когда необходимо оценить эффективность управления открытым акционерным обществом, акции которого находятся в государственной собственности, и выявить тенденции его дальнейшего развития. Достоинства: возможность проследить динамику изучаемого явления по различным направлениям деятельности; простота использования. Недостатки: не выявляет взаимодействия внутренних связей изучаемого явления; достоверность результатов зависит от качества исходной информации.

Метод оценки государственных унитарных предприятий применяется, когда необходимо оценить эффективность управления собственностью государственного унитарного предприятия и выявить тенденции его дальнейшего развития. Достоинства: возможность проследить динамику изучаемого явления по различным направлениям деятельности; простота использования. Недостатки: не выявляет взаимодействия внутренних связей изучаемого явления; достоверность результатов зависит от качества исходной информации.

Метод проведения аудита использования государственных средств применяется при не-

обходимости исследования организации, результатов работы объектов государственной собственности. Достоинства: исследование как количественных, так и качественных показателей; возможность получения объективной информации. Недостатки: трудоемкость применения; влияние побочных факторов.

Метод дисконтированных денежных потоков применяется для идентификации и учета операций, связанных с движением денежных средств. Достоинства: позволяет оценить общие суммы прихода и расхода денежных средств; позволяет идентифицировать статьи, по которым формируется наибольший и наименьший приток денежных средств. Недостатки: не позволяет учесть зависимость изменения величины денежных средств от величины прибыли; высока трудоёмкость при использовании метода внешним пользователем.

Метод сбалансированности между прибылью, активами и их ростом используется при необходимости оценить эффективность управления государственной собственностью на основе исследования результирующих показателей деятельности. Достоинства: возможность проследить динамику изучаемого явления; простота применения. Недостатки: не выявляет взаимодействия внутренних связей изучаемого явления; достоверность результатов зависит от качества исходной информации.

Метод анализа чувствительности компонентов функционирующего бизнеса используется с целью исследовать эффективность управления государственной собственностью на основе расчета чувствительности компонентов бизнеса. Достоинства: исследование как количественных, так и качественных показателей; возможность получения объективной информации. Недостатки: трудоемкость применения; влияние побочных факторов.

Региональная собственность является важнейшим средством регулирования экономических отношений в регионе. Это регулирование осуществляется на основе административного управления предприятиями субфедеральной и муниципальной собственности. При этом целесообразны разработка планов и программ развития, формирование системы госзаказов. Что же касается предприятий сферы обслуживания, то здесь регулирование осуществляется через бюджетное финансирование. Основным мето-

дом регулирования предприятий федеральной собственности является создание института представительства в советах директоров предприятий.

Как показывает опыт, например, Германии в период объединения, для эффективного управления государственным имуществом в регионе должна быть создана сильная централизованная региональная трастовая компания (РТК), которая должна владеть всеми бывшими государственными фирмами для их дальнейшей реструктуризации, повышения инвестиционной привлекательности и последующей продажи. Основной задачей РТК должно быть практически полное сокращение инсайдерского контроля над приватизируемыми предприятиями. Особенно это актуально для крупных предприятий, фактическая власть на которых по-прежнему остается в руках директоров.

Проведение такого сокращения необходимо в условиях, когда развал системы внутреннего контроля ведет к большим издержкам для акционеров от деятельности некомпетентных, ленивых или нечестных менеджеров. В данной среде перераспределение прав собственности обеспечивает механизм для замены всей системы внутреннего контроля. Перераспределение полномочий обычно проводится за счет реструктуризации путем разукрупнения или поглощения фирм. В ходе процесса поглощения РТК концентрирует владение акциями компании в своих руках путем выкупа их у мелких акционеров, осуществляет ее реструктуризацию, которая, как она предполагает, сделает компанию прибыльной, и продает ее вновь с целью диверсификации своего риска [2].

Необходимо заметить, что на конкурентных рынках капитала рыночные условия, а также финансовые и управленческие возможности трастовых компаний определяют, как долго они могут удерживать приобретенную компанию под своим контролем и какая реструктуризация будет предпринята. В условиях переходного периода региональная трастовая компания имеет другие стимулы. В частности, прибыльность не является единственным критерием, определяющим то, как доверительный собственник осуществляет контроль.

РТК должна функционировать как организация с иерархической централизованной структурой и четко определенными децентра-

лизованными полномочиями. При такой структуре непосредственно под надзором регионального центра должны находиться все фирмы с числом занятых более 500 человек, а районные отделения должны контролировать остальные фирмы. В качестве основы будущих действий РТК может быть составление начальных балансов всех государственных предприятий региона. Экспертная оценка должна определять, какие фирмы должны быть ликвидированы, если для них нельзя найти покупателей, и какие могли быть эффективно реструктурированы.

В таких условиях наиболее важное для каждой фирмы решение — о ликвидации или продолжении существования — должно оставаться за центральным аппаратом и регулярно пересматриваться. Причем продолжение существования, связанное, как правило, с реструктуризацией, должно проводиться на основе предоставления каждой фирме достаточного времени на реструктуризацию, устанавливаемого индивидуально. Фирмы, которые не могут быть с уверенностью приватизированы в обозримом будущем, должны находиться под интенсивным наблюдением и контролироваться индивидуально.

Таким образом, РТК может и должна осуществлять полный спектр мероприятий по повышению эффективности реструктуризации государственной собственности в регионе. Однако использование такого объема полномочий должно контролироваться внешними органами [3].

На оперативном уровне наиболее эффективный контроль за РТК может, по нашему мнению, осуществляться региональной счетной палатой. В рамках своих полномочий палата рассматривает все аспекты деятельности РТК с точки зрения финансовой корректности и экономической ответственности на текущей основе. Ее регулярные и специальные доклады об итогах работы РТК должны не только обобщать информацию о возможных злоупотреблениях внутри РТК, но также анализировать крупные организационные проблемы.

Роль Областной Думы в контроле за РТК, как правило, может быть ограничена установлением законодательных рамок деятельности РТК и отслеживанием этой деятельности через специальный комитет Думы.

В качестве методов, консолидирующих экономику региона и повышающих ее конкурентоспособность на финансовом рынке и, как следствие, инвестиционную привлекательность, можно рассматривать создание региональных инвестиционных корпораций (РИК) на базе отдельных муниципальных образований. Как правило, во многих регионах России этому есть ряд причин: низкая эффективность использования имеющегося финансового потенциала региона и государственной собственности; высокая доля теневой экономики и непрозрачность финансовых потоков субъекта Федерации; отсутствие механизма привлечения инвестиций.

Предполагается, что РИК должны сконцентрировать наличествующие активы и финансовый капитал, направить их на развитие территории в рамках комплексных инвестиционных проектов.

Сегодня многие регионы переживают глубокий экономический кризис, порожденный именно затянувшейся политикой централизации. Следствием централизации является замкнутая циркуляция финансового капитала внутри очерченной границами Москвы банковской системы. Более 80 % платежей в настоящее время проходит через московские расчетно-кассовые центры и только 20 % приходится на регионы [4].

Помимо локализации и консолидации финансовых ресурсов региона необходимо обеспечить его привлекательность для внешних инвестиций. Внятность и потенция системы РИК должны обеспечить взаимодействие на равноправных началах с финансовыми структурами Москвы и конкурентоспособность на уровне международных партнеров.

Имея огромный экономический потенциал, регионы сегодня не обеспечивают его эффективного использования. Центральная задача РИК — инвентаризация активов территориального образования и текущий мониторинг ресурсов. Под активами в данном случае понимаются природный, финансовый, производственный, социальный и другие потенциалы. Особое внимание будет уделено государственной, в первую очередь собственности субъектов Федерации, и муниципальной, а также приоритетам ее эффективного использования.

Предполагается также решить проблему низкой финансово-хозяйственной дисциплины

предприятий и развязать узлы взаимозадолженностей, в том числе связанные с бюджетными долгами. Система региональных инвестиционных корпораций позволит «вывести на свет» значительную долю теневого капитала, объемы которого, по различным оценкам, соизмеримы с объемами легальных финансовых потоков.

Консолидация производственного потенциала региона в рамках совокупности инвестиционных корпораций регионального уровня позволит предприятиям улучшить систему пла-

нирования и взаимодействия, повысить свою инвестиционную привлекательность, реализовывать совместные проекты по развитию транспортной и социальной инфраструктуры, ресурсосбережению и экологии.

В рамках РИК для достижения общих целей должны объединиться средства государства, предпринимателей и населения. Финансовые пирамиды уходят в прошлое. Основу стабильного развития составит вложения в реальный сектор экономики, и сегодня это способны сделать только регионы.

24.11.2010

Список литературы:

1. Безбах В.В., Пучнихин В.К. Основы Российского гражданского права – М.: ТЕИС, 2005.
2. Гражданское право. Издание третье / под ред. Сергеева Л.П., Толстого Ю.К. – М.: ПРОСПЕКТ. – 2008.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ для предпринимателей / Под ред. М.И. Брагинского, В.В. Витрянского – М.: Фонд «Правовая культура», 2009.
4. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. – М.: Юрист. – 2000.

Сведения об авторах:

Буреш О.В., декан факультета экономики управления
Оренбургского государственного университета, доктор экономических наук, профессор
Оренбург, пр-т Победы, 13, ком. 6309, тел. (3532) 202313, feu@mail.osu.ru
Бекбергенева Д.Е., преподаватель кафедры прикладной экономики
Оренбургского государственного института менеджмента
Оренбург, ул. Волгоградская, 16, тел. 89501894746, feu@mail.osu.ru

UDC 332.14; 332.15; 332.6**Burech O.V., Bekbergeneva D.E.****REGIONAL ASPECT OF DEVELOPMENT OF SYSTEM UPRAVLE-NIJA STATE OWNERSHIP**

It is revealed that the estimation of productivity of management of state ownership in regions Russian Federations is directed, on the one hand, on revealing of essence and the maintenance of management by state ownership, and with another – on results of managerial process by state ownership. Methodical recommendations are developed according to management efficiency by state ownership system in the regions Russian Federations promoting, on the one hand, achievement of the property purposes of region, and with another, to increase of property incomes in budgetary system.

Keywords: the property, management, region, economy

References:

1. Bezbah V.V., Puchnihin V.K. Bases of the Russian civil law – M: TEIS, 2005.
2. Civil law. The textbook. A part. The edition the third / under the editorship of Sergeeva L.P., Tolstogo J.K. – M: the PROSPECTUS. – 2008.
3. The comment to the Civil code of the Russian Federation for businessmen / Under the editorship of M.I.Braginsky, V.V.Vitryansky – M: Fund «Legal culture», 2009.
4. U.Mattei, E.A.Suhanov. Property right Substantive provisions. – M: the Lawyer. – 2000.