

Гербева Л.Ю.

Оренбургский государственный университет

E-mail: sakmara77@yandex.ru

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ РЕГИОНА

Определена необходимость новых методов управления государственной собственностью, которые будут способствовать повышению его эффективности. Доказана опасность копирования зарубежных методов управления государственной собственностью в качестве базовых при отсутствии проработанной национальной концепции управления, а также ясного понимания целей, задач и последствий проводимых институциональных преобразований.

Ключевые слова: собственность, регион, социально-экономическая политика, управление, эффективность, региональная экономика.

Становление новой российской государственности и проведение экономических реформ привели к децентрализации управления собственностью в целом и государственной собственностью в частности, а также уменьшению ее масштабов. Несмотря на это, значимость государственной собственности осталась на высоком уровне, что обусловлено важностью выполняемых функций, не присущих частной собственности. В этих условиях необходимо признать, что успех сегодняшних преобразований во многом зависит от механизма управления государственной собственностью, включающей прочную основу, базирующуюся на современных методах управления и одновременный поиск новых методов и способов эффективного управления [1].

С одной стороны, потребности общества и государства однозначно требуют скорейшего формирования устойчивых институтов управления государственной собственностью, с другой стороны, предыдущий постсоветского реформирования убеждает в опасности безальтернативного копирования зарубежных методов управления государственной собственностью в качестве базовых при отсутствии проработанной национальной концепции управления, а также ясного понимания целей, задач и последствий проводимых институциональных преобразований [2].

В настоящее время институт государственной собственности функционирует в рамках либерально-демократической парадигмы государственного управления, что предполагает глубокие социально-экономические и политические преобразования, кардинальные изменения управления. Стало очевидным, что мето-

ды управления, используемые в период монополии института государственной собственности в советское время, оказались неприменимы в современный период. Возможности же применения современных методов управления ограничены отсутствием необходимого правового поля. Возникающие в связи с этим проблемы, связанные с низкой, а порой отрицательной эффективностью управления государственной собственностью, ставят новые методологические и концептуально-теоретические исследовательские задачи в области государственной социально-экономической и имущественной политики [2].

В условиях современной России нужны новые методы управления государственной собственностью, опирающиеся на адекватные времени цели и задачи, которые будут способствовать повышению его эффективности.

Основу методологического инструментария исследования отношений, возникающих в процессе реализации прав собственности на государственное имущество, составляют работы классиков управления и в первую очередь А. Файоля, М. Вебера, Г. Форда, Л. Гьюлика и Л. Урвика. Именно этими учеными был создан и развит административно-функциональный подход к управлению. Существенный вклад в изучение отношений управления собственностью внесли А. Алчин и Х. Демсиц, определившие базовые правомочия, а также Т. Эггертсон, который ввел наиболее ясное и непротиворечивое, «узкое» толкование отношений собственности, известное как «пучок» прав собственности.

В России проблемами управления государственной собственностью начали заниматься

сравнительно недавно. Это обусловлено рядом факторов и, в частности, тем, что отношения такого управления являются относительно новыми. Жесткие административные методы управления, широко применяемые в советское время, стали непригодны в связи с децентрализацией власти и переходом на либеральные принципы, предусматривающие более мягкие косвенные методы. Требовались новые подходы к их внедрению, которые, однако, не могли быть быстро применены из-за отсутствия необходимого правового поля. В сфере управления государственной собственностью такое поле в достаточной степени не сформировано до настоящего времени. Кардинальные преобразования управления отношениями по поводу государственной собственности обусловили новый этап научных исследований, посвященных анализу социально-экономических и политических подходов, связанных с изучением различных методов государственного воздействия в зависимости от объекта управления, а также с приватизацией и проблемами распоряжения. В настоящее время все больше внимания уделяется оптимизации и повышению эффективности управления собственностью. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, сохранять огромный объем собственности без перспективы его модернизации нецелесообразно. С другой стороны, отсутствие государственной собственности не позволяет решать неэффективные с экономической точки зрения социальные задачи. В связи с этим важным направлением является исследование вопросов формирования и использования государственной собственности. Исследованиями по оптимизации управления собственностью занимались В.П. Бочаров, И.Е. Рисин и Ю.И. Трещевский. Особенности функционирования государственной собственности изучают российские ученые Л. Абалкин, Д. Львов, В. Макаров и В. Маевский. Направления трансформации государственной собственности рассматривал А.Г. Зельднер, который пришел к выводу, что именно государственная, а не частная собственность в состоянии задействовать все современные факторы экономического роста. П.Д. Половинкин пришел к выводу, что государственная собственность является материальной основой выполнения миссии экономической, социальной, политической и дру-

гих функций государства в социально-экономической системе России, в том числе и в ее регионах.

Однако, несмотря на существенную научную и методологическую базу для исследования, в отечественной науке до сих пор отсутствуют обоснованные подходы к управлению собственностью в целом и государственной собственностью в частности на региональном уровне, соответствующие современным потребностям государства и общества.

Об актуальности и слабой исследованности проблемы свидетельствует и проводимая государственная политика. Одной из основных задач власти сегодня является обеспечение модернизации государственного сектора, для чего Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить оптимизацию объема государственной собственности и эффективность участия государства в деятельности коммерческих организаций. Актуальность, недостаточная теоретическая и практическая проработанность вопросов управления собственностью государством обозначили актуальность разработки методического обеспечения управления собственностью региона.

Государственная собственность представляет собой отношения, но не отдельные конкретные объекты собственности. Это могут быть экономические отношения по поводу вовлечения такого имущества в рыночный оборот, в том числе на принципах государственно-частного партнерства, а также социальные отношения по поводу поддержки убыточных общественных проектов. Кроме этого, государственная собственность не в полном объеме является публичной. В части государственных интересов участие общества ограничено. Как правило, эти ограничения носят административный, или политический характер. При этом именно политическая составляющая, не располагая никаким специфическим ресурсом, способна посредством государства интегрировать и задействовать все другие, что конкурировать с ней никакая иная составляющая не в состоянии. За счет этого она выполняет свои основные функции, направленные на социально-экономическое развитие. В то же время политическая составляющая всецело зависит от указанных двух составляющих и опирается на их ресурсы.

Таким образом, под государственной собственностью целесообразно понимать социально-экономические и политические отношения основной юридической формой которых выступает право по поводу реализации прав собственности в отношении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, включая имущественные комплексы государственных унитарных предприятий, государственных учреждений, доли Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных обществ, а также имущество государственной казны Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Данное определение учитывает три основных типа отношений, присущих государственной собственности, – экономические, социальные и правовые, рассматривает реализацию прав собственности – владения, пользования и распоряжения, а также конкретизирует объекты государственной собственности – имущественные комплексы, доли и отдельные объекты государственной казны. Именно такая конкретизация наиболее полно отражает суть государственной собственности. Использование уточненного определения государственной собственности будет способствовать ее рассмотрению с принципиально иного угла зрения – не как отдельные конкретные объекты собственности, а в качестве социально-экономических и политических отношений по поводу реализации прав владения, пользования и распоряжения такими объектами, что позволит применять совершенно иные методы и процедуры управления ею.

При этом должны реализоваться принципы построения оптимальной организационной структуры управления государственной собственностью региона, которые позволят сформировать эффективную региональную структуру управления государственной собственностью, основанную на оперативном принятии решений, низком риске структурного конфликта, точном планировании показателей деятельности, что будет способствовать проведению единой социально-экономической политики по управлению государственной собственностью региона. В настоящее время отсутствуют единые принципы построения организационной структуры управления государственной соб-

ственностью региона, что противоречит принципу вертикали власти. Сравнение региональных организационных структур по управлению государственной собственностью свидетельствует о разном количестве входящих в них структурных подразделений. Отсутствие единого подхода к формированию таких структур усложняет взаимодействие как между регионами, так и с федеральным центром по профильным вопросам. В связи с этим их определение является объективной необходимостью. Принципы построения структуры управления должны быть универсальны, то есть иметь возможность применяться в условиях любого региона, вне зависимости от его особенностей.

В результате анализа особенностей управления государственной собственностью в различных регионах РФ выявлено сходство основных функциональных блоков, входящих в организационные структуры управления государственной собственностью регионов, которое позволяет сделать вывод о существовании общих принципов их построения.

Принципы построения оптимальной организационной структуры управления государственной собственностью региона:

1. Принцип самостоятельности. Орган власти по управлению государственной собственностью региона должен быть самостоятельным юридическим лицом, не подчиняющимся другому органу власти и не входящим в структуру другого органа власти (например, министерство, департамент, комитет, агентство). Это позволит оперативно принимать управленческие решения. Подчинение такой структуры другому органу власти снизит оперативность работы и, как следствие, негативно отразится на эффективности управления. Поэтому наличие самостоятельности структуры является объективно необходимым. Органу власти по управлению государственной собственностью (юридическому лицу) следует придать права главного распорядителя бюджетных средств. Самостоятельность в управлении финансовыми потоками позволит более точно планировать показатели деятельности органа власти и нести ответственность за их достижение.

2. Принцип системности. Структурные подразделения, входящие в состав органа власти по управлению государственной соб-

ственностью, юридическими лицами не должны являться. Все решения, которые они принимают в рамках имеющихся функций, включая направления расходования финансовых средств, должны утверждаться руководителем органа власти. Это нужно для формирования единой социально-экономической политики по управлению государственной собственностью региона. Необходимо определить виды и количество структурных подразделений, которые будут входить в орган власти по управлению государственной собственностью (департаменты, комитеты, отделы и так далее). Данный принцип направлен на проведение единой политики по управлению государственной собственностью региона.

3. Принцип функциональности. Структурные подразделения должны четко разделяться по функциональным блокам, среди которых целесообразно выделить основные и обеспечивающие. Должно быть максимально четкое распределение функций между структурными подразделениями, исключая дублирование.

4. Принцип целевого использования. Основное отличие государственной собственности от иных форм собственности в том, что она используется в интересах всего общества. Управление государственной собственностью преследует своей целью создание и обеспечение материальных условий для реализации функций государства, в частности субъектов РФ. Среди этих функций прежде всего следует выделить экономическую и социальную. Наличие обособленной государственной собственности позволит региону – субъекту РФ – использовать ее для реализации социально-экономической политики.

5. Принцип эффективности управления. Управление государственной собственностью направлено на достижение цели управления посредством максимальной экономии ресурсов. Наличие постоянного контроля и ответственности за результаты управления. Постоянный мониторинг объектов управления.

6. Принцип правового обеспечения процесса управления. Для управления государственной собственностью необходимо обеспечить разработку и принятие нормативно-правовых актов, обеспечивающих действенность процесса управления посредством ре-

зультативного правового воздействия на отношения собственности.

7. Принцип оптимальности форм и методов управления. Многообразие объектов государственной собственности предполагает применение различных способов и методов управления ими. Применение различных инструментов управления должно способствовать повышению эффективности управления государственной собственностью в целом. Использование различных вариантов и сочетаний инструментов управления позволяет найти оптимальное сочетание их для каждого конкретного объекта.

Указанные принципы являются основой концепции управления государственной собственностью и стержнем построения организационной структуры управления государственной собственностью региона.

Понятие «управление государственной собственностью» практически не находит отражение в нормативно-правовых актах РФ. Управление государственной собственностью субъекта РФ является особой целостной и самостоятельной системой государственного управления, основой которой служит сложный, многофункциональный, но вместе с тем единый по своей материальной природе объект управления. Таким образом, под управлением государственной собственностью региона целесообразно понимать систему экономических, правовых, административных действий органов государственной власти, непосредственно управляющих объектами собственности посредством применения определенных принципов, форм, методов и инструментов, направленных на реализацию основополагающих социальных и экономических интересов общества и государства.

Система управления государственной собственностью региона включает в себя: механизм управления, органы управления, процесс управления, подсистему обеспечения [1].

Концепция управления государственной собственностью должна преследовать следующие цели:

– повышение эффективности социально-экономического развития РФ в целом и каждого субъекта РФ в частности за счет вовлечения всех объектов государственной собственности в процесс управления, перехода к

пообъектному управлению, детализации правовой регламентации процесса управления;

– увеличение доходов федерального бюджета как за счет обеспечения поступления дополнительных доходов в федеральный (региональный) бюджет путем создания новых источников поступления платежей, так и за счет эффективного управления государственной собственностью;

– оптимизация структуры государственной собственности для обеспечения экономического роста как на микро-, так и на макроуровне.

Отношения собственности играют ключевую роль в экономике, поскольку затрагивают основы экономической системы, определяют взаимоотношения хозяйствующих субъектов, формируют базис рыночной экономики. Способствуя ускорению позитивных изменений в отношениях собственности, государство может

существенно повлиять на усиление заинтересованности субъектов хозяйственной деятельности в повышении эффективности использования экономических ресурсов, а также сориентировать эту деятельность в тех направлениях, которые отвечают как интересам общества, так и отдельных собственников.

Создание эффективных инструментов регулирования отношений собственности в России, с ее огромной территорией и значительными региональными различиями, предполагает повышение роли регионов в управлении собственностью. Формирование эффективных систем управления собственностью на региональном уровне, а главное, обеспечение их позитивного воздействия на экономический рост региона, будет способствовать в конечном итоге усилению экономической мощи страны в целом и улучшению качества жизни россиян.

01.07.2012

Список литературы:

1. Антигунов С.В., Бородин В.А., Кронский В.С. Государственное управление собственностью. – М., Нижний Новгород: Изд-во Волговятской акад. гос. службы, 2010.
2. Бадтиев, А. Правовое регулирование приватизации в субъекте Российской Федерации // Российская юстиция. – 2010. – №8.

Сведения об авторе:

Гербева Людмила Юрьевна, заведующий кафедрой управления бизнесом Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, доцент
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6303, тел. (3532) 207224, e-mail: sakmara77@yandex.ru

UDC 332.1;332.14;330.524

Gerbeeva L.Yu.

Orenburg state university

E-mail: sakmara77@yandex.ru

THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASIS PROPERTY MANAGEMENT AREA

Determined the necessity of new methods of management of state property, which will improve its effectiveness. Proved risk copying foreign non-alternative methods of state property as a base in the absence of national-developed management concepts, as well as a clear understanding of the goals, objectives, and to the impact of institutional change.

Key words: property, region, socio-economic policy, management, efficiency, regional economy.

Bibliography:

1. Antyuganov S.V., Borodin V.A., Kronskey V.S. State management ownership. – Moscow, Nizhny Novgorod: Publishing House of the Volga-Vyatka Acad. State. Service, 2010.
2. Badtiev, A. Legal regulation of privatization in the subject of the Russian Federation // Russian justice. – 2010. – №8.