

УДК 351.711

О СИСТЕМНОМ ПОДХОДЕ К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

М.А. Аташикова

Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
г. Санкт-Петербург, Россия

На основе применения структурно-уровневого подхода представлена проблема вовлечения объектов государственной собственности в хозяйственный оборот, показано значение институциональных норм, которые могут содействовать или противодействовать её решению. Рассмотрены проблемные ситуации, возникающие в связи с отсутствием механизмов взаимодействия субъектов, реализующих государственные полномочия и общественные интересы в отношении объектов государственной собственности. Предложен вариант преобразования системы управления экономикой с учётом особого значения государственного имущества в России и необходимости учёта специфики отношений, складывающихся на различных уровнях социально-экономической системы.

Ключевые слова: *структурно-уровневый подход, социально-экономическая система, институциональные и социально-экономические отношения, реализация собственности, система управления государственной собственностью.*

«Правление есть исправление».

Конфуций [4, с.8]

Российская Федерация имеет богатый опыт реализации государственной собственности. Для того, чтобы её сохранение и использование было оправдано, министерствами и ведомствами прилагаются немалые, не всегда адекватные усилия. Государственная собственность в нашей стране остаётся важнейшим инструментом государственного влияния на экономику и социальную сферу, без которого, как известно, капитал «может терять дееспособность и превращаться в виллы, офисы, зарубежные валютные счета и другие от бизнеса далекие элементы» [5, с. 224].

Вопрос об оптимальном *распределении* прав является центральным в институциональном анализе собственности [5]. Это отражает то обстоятельство, что эффективность использования её форм определяется оптимальной институциональной структурой, регулирующей реализацию прав собственности. Любая форма собственности представляет собою тип конкретно-исторического распределения факторов производства между людьми и образует структуру социально-экономических отношений [3, с. 35].

Л.А. Карасёва уточняет, что «...экономическое содержание собственности реализуется < ...> через хозяйственную деятельность субъектов хозяйственной системы» [1, с. 41]. Развиваемый данным автором *структурно-уровневый подход* даёт возможность подойти к реализации собственности, отталкиваясь от устройства и функционирования этой

системы, в которой может быть обнаружен ряд относительно самостоятельных уровней – технико-экономический, социально-экономический и хозяйственный, последний включает организационно-экономический, институциональный и собственно хозяйственный подуровни [1, с. 39–43; 2, с. 32].

Представим проектирование использования некоего объекта в разрезе указанных уровней, что позволяет, по мнению автора, до подготовки решений и заключения договоров выявить *разноуровневые* проблемы, которые необходимо учесть при проектировании.

Кратко раскроем проблемы, которые могут возникать в институциональном слое хозяйственной системы, связанные с правами собственности и соответствующими им формальными нормами и организациями. В данном случае речь идет о проблемах, которые *не позволяют полноценно распоряжаться собственностью и выбирать оптимальные варианты вовлечения объектов в хозяйственный процесс.*

«Субъектный» аспект указанных проблем связан с тем, что есть конкретное лицо, за которым закреплено владение объектом (как собственностью непосредственно или на праве оперативного управления, хозяйственного ведения, аренды, доверительного управления, безвозмездного пользования и т.д.). Очевидно, чем адекватнее права субъектов *социально-экономической системе*, тем быстрее они способны адаптироваться к меняющимся условиям хозяйствования и тем полнее может быть реализован потенциал, которым обладают объекты. На практике, однако, имеет место «негибкость» этой институциональной «связки».

Это касается, в частности, механизма передачи Российской Федерацией или субъектом РФ своего имущества учреждениям, предприятиям и другим организациями. В рамках этого механизма установлены специфические ограничения – в интересах системной стабильности. В результате после проведенной официальной передачи объекта новый субъект управления объектом оказывается «зависимым», обязанным согласовывать свои решения с целым рядом других субъектов, которые уполномочены эти решения контролировать, но не имеют мотивации им содействовать. Это могут быть отраслевые и силовые ведомства, территориальные органы Росимущества и др. Административно-бюрократическая машина стопорит движение, и потенциал огромного количества объектов, принадлежащих Российскому государству, не реализуется вовсе (или – всё чаще – находит реализацию в теневой сфере).

Рассмотрим конкретные примеры – с объектом простейшего типа – земельным участком, которому требуется найти полезное применение, и более сложным – имущественным комплексом, предполагающим формирование хозяйственной организации.

Земельный участок можно взять для примера в Ленинградской области, относящейся к динамично развивающимся регионам России. Его площадь более 30 га, он относится к федеральной собственности (выведен из земель Минобороны, которым больше не используется), имеет выгодное местоположение (недалеко от города, вблизи – водный объект, лес, развитая транспортная и социальная инфраструктура), представляет интерес для местного населения, которому он может быть предоставлен для садоводства и

огородничества. Имеется проект организации дачного некоммерческого партнерства (ДНП). Представитель собственника выразил согласие на передачу земли членам партнёрства, но передать объект не возможно де-юре: Этому мешают:

✓ наличие противоречия по данному вопросу в земельном законодательстве. Это препятствие на уровне *институциональных отношений*, для устранения которого требуется внесение поправки в законодательство или разъяснение соответствующих инстанций, каким образом может быть разрешено противоречие между разрешающими и запрещающими положениями в пользу первых. Несложный вопрос «завис» между ветвями власти, которые, возможно, о нём не подозревают. Очевидно, нужен «информационный импульс» для его решения, который должен быть доведён до соответствующей институции и воспринят ею должным, положительным образом;

✓ отсутствие соответствующих регламентирующих норм. Это скорее, вопрос *организационный* – о том, кто должен эти нормы разработать и установить. Очевидно, федеральные структуры, удалённые от конкретных имущественных объектов, не в состоянии эффективно выполнять подобную работу. Её следовало бы делегировать вместе с соответствующими полномочиями региональным или местным органам по управлению имуществом, возможно, на договорной основе, с компенсацией финансовых затрат;

✓ несогласованность между органами государственной власти, а также с органами местного самоуправления по вопросам развития территории, по сути – по поводу включения объектов государственной собственности в программы социально-экономического развития различных уровней социально-экономической системы. Пока что эти программы и управление государственным имуществом существуют практически обособленно. Эта обособленность не может быть преодолена без переподчинения органов на всех уровнях исполнительной власти. Очевидно, орган по управлению государственным имуществом должен быть поставлен выше аналитической структуры, не обладающей ни реальными рычагами воздействия на экономику, ни способностью нести ответственность за результаты экономической политики (на федеральном уровне таковой выступает Минэкономразвития) а не наоборот, как сейчас.

В приведенном примере орган по управлению федеральным имуществом (Росимущество, представляющее Российскую Федерацию – собственника) и созданная гражданами организация – ДНП не в состоянии выстроить отношения даже по закреплению земельного участка в рамках права, не говоря уже о получении собственником и пользователями каких-либо выгод. Управление государственной собственностью оказывается дезорганизовано, бессистемно. Имущественные интересы государства и его граждан не реализуются, хотя возможность вовлечь в хозяйственное использование дополнительный земельный ресурс к взаимной выгоде государства и населения имеется. За то, что так происходит – упускаются выгоды и с точки зрения казны, и с точки зрения населения, заметим, никто не несёт ответственности. Таков в данном случае характер *социально-экономических отношений*, определяемый неповоротливостью

государственной бюрократической машины, парализующий механизмы хозяйствования.

Другой пример, высвечивающий проблему системности управления государственной собственностью в нашей стране, касается реформ, активно проводимых в последние годы в целях сокращения бюджетных расходов, направленных на укрупнение организаций госсектора. Реформы такого типа затронули образование, здравоохранение, науку и в числе прочих сфер – государственную охрану водных биологических ресурсов.

В субъектах РФ структуры рыбоохраны, занимавшиеся также разведением рыбы, подведомственные Министерству сельского хозяйства, были лишены распорядительных прав, а некоторые, предполагалось, наиболее слабые – ликвидированы, причём без проведения мероприятий по санации и без учёта социальной значимости.

В рамках таких мероприятий за два последних года Минсельхозом было принято два решения о реорганизации селекционного центра по разведению форели в Ленинградской области. Сначала – из федерального унитарного предприятия в федеральное государственное бюджетное учреждение, а затем – в филиал другого учреждения – ФГБУ «Главрыбвод». Эти преобразования оказались крайне неудачными. Практически лишённая самостоятельности, до этого «крепкая» организация быстро утратило позиции как в профильной научной деятельности, так и на рынке племенного посадочного материала. Решения отраслевого ведомства оказались в явном противоречии с государственной задачей замещения импорта, обусловленной нашим «ответным» эмбарго в отношении государств, поставлявших посадочный материал российским рыбхозам. Непродуманные решения отраслевого ведомства в сфере управления государственной собственностью поставили целую отрасль под угрозу разрушения.

Очевидно, что отраслевые ведомства, возможно, успешно решающие задачи производственного и технологического порядка, в принципе, не владеют методами управления имуществом и не ориентированы на овладение ими. Более того, они дезорганизуют своей деятельностью работу подведомственных структур, непосредственно использующих объекты государственной собственности. При таких обстоятельствах *реализация собственности* либо приостанавливается – до восстановления нормального, системного управления, либо прекращается вовсе – если собственность полностью утрачивается, «разбазаривается».

Разными могут быть непосредственные причины, по которым может произойти прекращение реализации государственной собственности. Это может произойти, в частности:

- ✓ из-за изменения стратегии социально-экономического развития (в нашей стране эта стратегия поменялась кардинально с переходом к рынку);
- ✓ в связи с перестановками в аппарате управления государством и государственной собственностью (административными реформами и кадровыми изменениями, которые происходят постоянно), в аппарате крупных госкомпаний, выступающих в нашей стране основными налогоплательщиками и спонсорами государства;
- ✓ под влиянием «динамики» личных интересов в элитарном слое, предопределяющем решения по управлению имущественными ресурсами

страны или региона. Среди факторов этой «динамики» – коррупция, влияние которой в нашей стране пропорционально той огромной роли, которую играет государственная собственность в формировании национального дохода.

Нетрудно установить связь указанных причин с определёнными уровнями социально-экономической системы. Между тем, до сих пор и в научных воззрениях на управление государственной собственностью, и в структурах, призванных обеспечивать реализацию имущественных интересов государства и общества, доминирует упрощённое, одноплоскостное представление. Управление собственностью трактуется в основном как распоряжение, принятие юридических актов, без учёта сложности отношений, которые могут быть ими затронуты, и возможных последствий. Фактически тем самым абсолютизируется институциональный подуровень отношений и игнорируются другие подуровни и что особенно худо – *целые*, наиболее важные уровни системы.

Не представляющие всей сложности многоуровневой системы отношений по поводу государственной собственности, федеральные органы пытаются устанавливать нормы и приоритеты, которые часто оказываются не соответствующими возможностям и интересам тех субъектов, которые должны непосредственно оперировать с конкретными объектами. Получаемая в итоге низкая эффективность использования объектов «списывается» затем на «неэффективность государственной собственности вообще». Делаются выводы о том, что её необходимо быстрее и в максимально возможной мере приватизировать. Но и приватизация, которая является, вообще-то, способом управления объектами, оказывается неэффективной, т.к. неэффективна (бессистемна и не основана на ясном понимании возможностей и интересов) вся система управления этой собственностью.

По мнению автора, в России, с её огромной и крайне разнообразной государственной собственностью необходимо создать систему управления принципиально иного типа в сравнении нынешней. Новая система должна включать управление государственным имуществом (включая, наряду с собственностью, и другие активы) в качестве ключевого элемента, определяющего стратегические задачи и пути их решения. Отраслевые и прочие экономические ведомства, плохо справляющиеся с обеспечением устойчивого социально-экономического развития, должны быть подчинены целям эффективного управления имуществом страны и её регионов. В число важнейших методологических принципов управления экономикой и собственностью государства следует включить структурно-уровневых подход ради чёткого определения задач, решаемых применительно к конкретным уровням и подуровням экономических отношений и соответствующих этим задачам целевых программ.

Список литературы

1. Карасева Л.А. Метод структурных уровней в познании экономических отношений. Тверь: ТвГУ, 2011. 172 с.
2. Карасева Л.А. Социальный резерв хозяйственного механизма в преодолении проблем современной российской экономики // Вестник Тверского

- государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 4–2. С. 31–37.
3. Квасов Р.А. Марксистское учение о собственности: системный аспект. Воронеж.: Изд-во Воронеж. ун-та., 1980. 211 с.
 4. Конфуций. Великие мысли: беседы и суждения. М. : ООО «Торговый дом «Издательство Мир книги», 2006. 356 с.
 5. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 3-е изд., перераб.и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 543 с.
 6. Максимов С.Н. Развитие отношений собственности в современной экономике: различия и общие черты классического и институционального подходов [Электронный ресурс]//Евразийский международный научно-аналитический журнал// Проблемы современной экономики, N 3/4 (15/16), 2005. <http://www.m-economy.ru/issues.php>, (дата обращения 27.08.2017).

THE ISSUES OF SYSTEM APPROACH TO THE GOVERNMENT PROPERTY MANAGMENT

M. A. Atashikova

Saint-Petersburg State University of economics, Saint-Petersburg

The article investigates the problem of government property involvement into economic processes on the basis of structural and level approach. The author analyses the significance of institutional requirements which can help to solve the problem. The research highlights some problem situations arising as a result of the deficiency of ineteraction mechanisms. The author considers the method for the economic system transformation taking into account government property's special role in Russia. The author emphasizes the peculiarities of relations at different levels of economic and social system.

Keywords: *structural and level approach, economic and social system, institutional, economic and social relations, property sale, the system of government property managment.*

Об авторе:

АТАШИКОВА Марина Александровна – соискатель на звание кандидата экономических наук, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, советник государственной гражданской службы 1 класса, e-mail:marinaatas@mail.ru

About the author:

ATASHIKOVA Marina Aleksandrovna – the applicant for the title of candidate of economic Sciences, Saint-Petersburg state University of Economics, Advisor of the state civil service of 1 class, e-mail: marinaatas@mail.ru

References

1. Karaseva L.A. Metod strukturnyh urovnej v poznanii jekonomicheskikh otnoshenij. Tver': TvGU, 2011. 172 s.

2. Karaseva L.A. Social'nyj rezerv hozjajstvennogo mehanizma v preodolenii problem sovremennoj rossijskoj jekonomiki // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika i upravlenie. 2014. № 4–2. S. 31–37.
3. Kvasov R.A. Marksistskoe uchenie o sobstvennosti: sistemnyj aspekt. Voronezh.: Izd-vo Voronezh. un-ta., 1980. 211 s.
4. Konfucij. Velikie mysli: besedy i suzhenija. M. : ООО «Torgovyj dom «Izdatel'stvo Mir knigi», 2006. 356 s.
5. Pikul'kin A.V. Sistema gosudarstvennogo upravlenija: Uchebnik dlja vuzov. – 3-e izd., pererab.i dop. M. : JuNITI-DANA, 2004. 543 s.
6. Maksimov S.N. Razvitie otnoshenij sobstvennosti v sovremennoj jekonomike: razlichija i obshhie cherty klassicheskogo i institucional'nogo podhodov [Jelektronnyj resurs]//Evrazijskij mezhdunarodnyj nauchno-analiticheskij zhurnal// Problemy sovremennoj jekonomiki, N 3/4 (15/16), 2005. <http://www.m-economy.ru/issues.php>