

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Л.И. Панова

Введение

Понятие «система управления государственной собственностью», являющееся новым для теории и практики многих стран на постсоветском пространстве, возникло в конце прошлого века в ходе реформирования форм и отношений собственности. Первые шаги в этом направлении предприняла Россия в 1999 г., сформировав систему управления государственной собственностью [1, с.153–159]. В Республике Беларусь в целях повышения эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности, в 2000 г. была также разработана и одобрена правительством Концепция управления государственным имуществом в Республике Беларусь на 2001–2005 гг. Вместе с тем вопросы управления собственностью требуют научного осмысления и глубокого теоретического обоснования. Анализ научной литературы показывает, что в немногочисленных публикациях речь идет в основном о совершенствовании управления государственной собственностью, а вопросам построения СУГС практически не уделяется внимания, более того огромное количество объектов государственной собственности, управление которыми должно осуществляться на основе системного подхода, требует их структуризации и классификации.

Цель настоящей статьи – дать характеристику системы управления государственной собственностью Республики Беларусь, в основе которой лежат как общие постулаты теории управления, так и специфические особенности, связанные с осуществлением государством функций собственника имущества, а также решить одну из задач в рамках СУГС – предложить классификацию объектов государственной собственности.

Основная часть

Исходя из общей теории систем управление есть важнейшая функция, без которой немислима целенаправленная деятельность любой социально-экономической системы. Систему, реализующую функции управления, называют *системой управления* [2, с. 32].

Сущность управления собственностью заключается в целенаправленном воздействии,

оказываемом собственниками на процессы, связанные с принадлежностью вещей (объектов, имущества) и их использованием. Управление государственной собственностью определяется «как совокупность всевозможных отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов государственной собственности с помощью организационно-экономических механизмов и методов для удовлетворения основополагающих социальных и экономических интересов общества и государства» [3, с. 119]. Или другое определение: управление государственной собственностью представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие со стороны государства на все принадлежащие ему объекты собственности. [1, с. 153].

Каждое современное государство имеет свою модель управления государственной собственностью, отличающуюся как количественными размерами так и видами. Государство как в рыночной экономике, так и в переходный период, помимо функций регулирования, выполняет и специфические функции: оно может выступать в роли предпринимателя как равноправный партнер и крупный собственник. Государству как субъекту или собственнику принадлежит имущество в виде множества объектов, выступающих в какой-либо конкретной форме. В обычном понимании государственная собственность – это принадлежность государству в лице его органов государственного управления того или иного имущества, или объектов собственности. Вместе с тем государственная собственность – особые отношения между государством и всеми остальными лицами, которые регулируются специальными законами [4, с. 69]. Традиционно государственная собственность развивается и утверждается в сферах, прочно связанных с поддержанием национальной безопасности и экономической стабильности. Важнейшей частью собственности в большинстве развитых стран являются также ценные бумаги, в том числе в виде «портфеля» принадлежащих государству акций различных компаний. Размеры и структура государственной собственности могут

меняться в зависимости от проводимой государством политики, что неизбежно связано с проблемой эффективного управления государственной собственностью.

В самом первом приближении система управления государственной собствен-

ностью может быть представлена в виде управляющей и управляемой подсистем, а также механизма управления как использованием госсобственности, так и преобразованием форм и отношений собственности (см. рис. 1.).

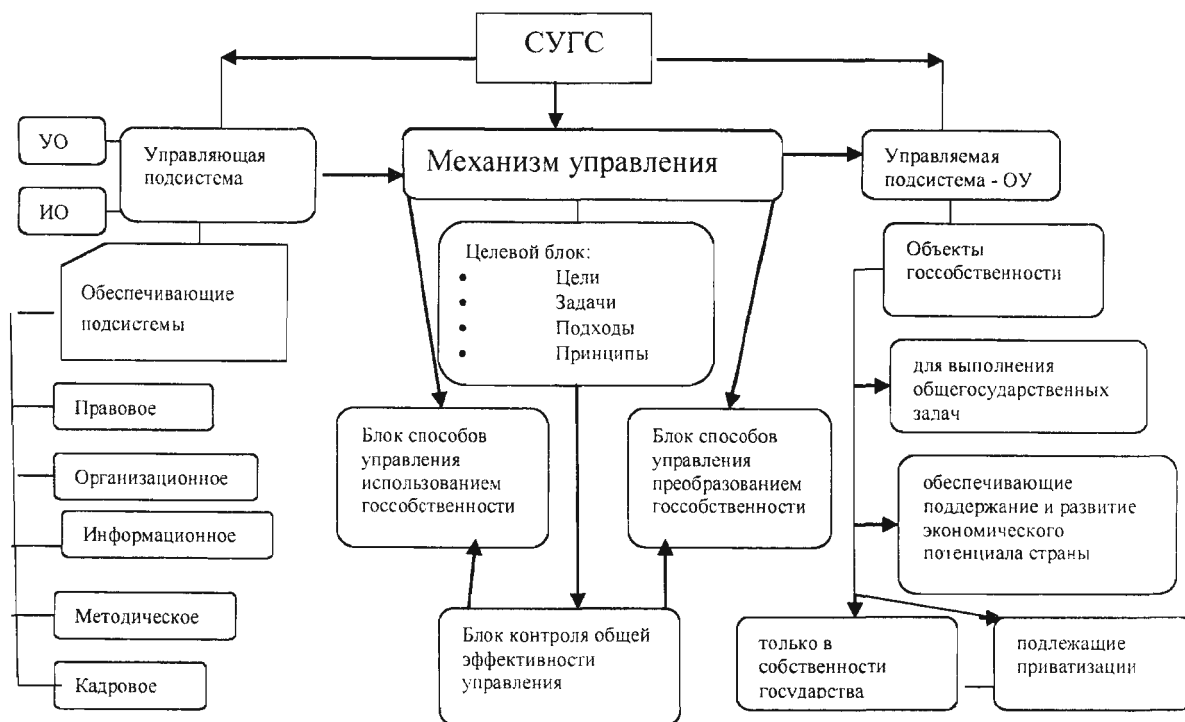


Рис. 1. Система управления государственной собственностью

Источник: собственная разработка

Управляющая подсистема состоит из управляющего органа (УО) и исполнительного органа (ИО) и ряда обеспечивающих подсистем, а также подсистем структуры управления, организации управления. Управляемая подсистема (ОУ) представляет собой совокупность объектов управления, т.е. объектов государственной собственности.

В основу функционирования исполнительного органа управляющей подсистемы положен принцип (один из определенных действующим законодательством по приватизации) разграничения компетенции по управлению государственным имуществом между органами государственной власти и различными уровнями управления. Организационные уровни управления государственной собственностью и осуществления разгосударствления и приватизации в принципе совпадают, более подробно это положение изложено нами в предыдущей работе [5].

Характеристика управляющей и управляемой подсистем, а также взаимодействие че-

тырех организационных уровней управления государственной собственностью представлены на рис. 2 (см. ниже).

Рассмотрим механизм управления СУГС, включающий целевой блок, а также блоки контроля и способов управления государственной собственностью. Для построения любой системы управления исходным моментом является формулирование цели, на достижение которой и направлено ее функционирование.

Целью управления государственной собственностью Республики Беларусь является обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной собственности в национальных интересах. Эта цель предполагает конкретизацию главной цели на различных этапах развития, иерархическое построение подцелей более низкого порядка, а также воздействие и на частную форму собственности для обеспечения общих условий устойчивого развития экономики страны.

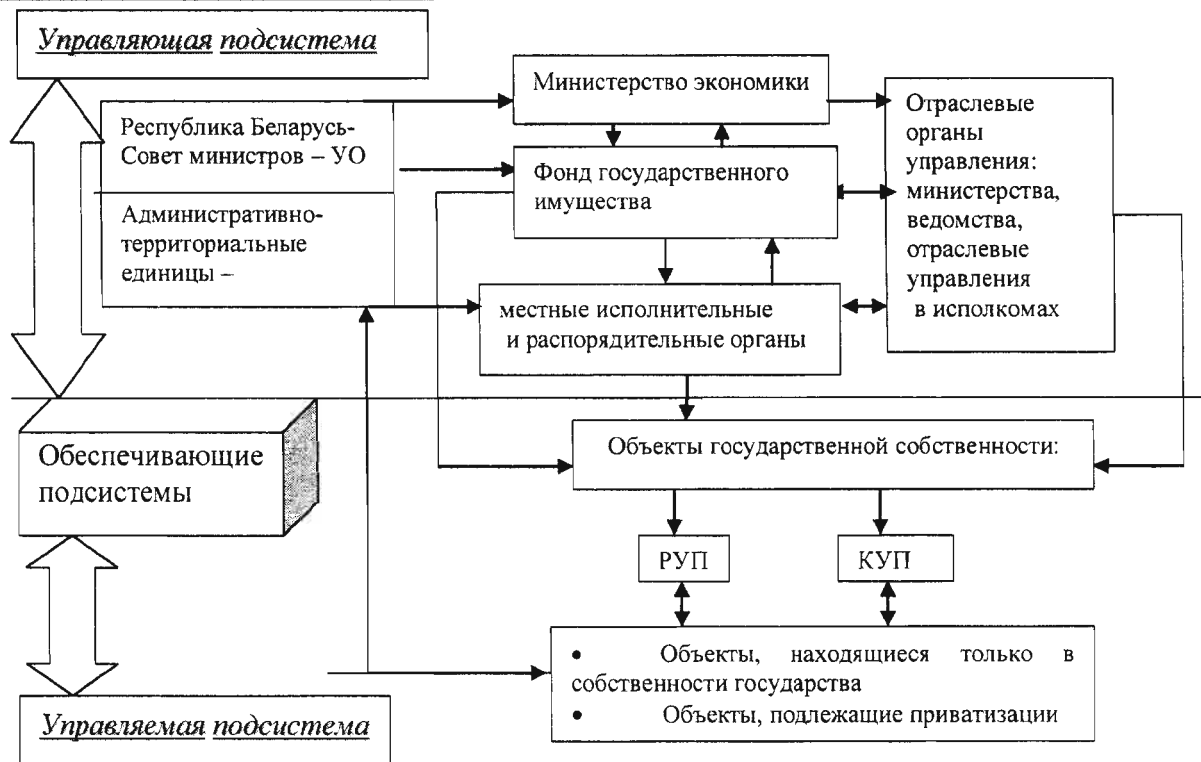


Рис.2. Подсистемы СУГС

Источник: собственная разработка

Для достижения цели требуется формулировка большого круга задач, каждая из которых решается на определенном этапе. Среди них следует выделить следующие задачи:

- формирование правовых основ СУГС;
- классификация объектов государственной собственности;
- упорядочение статистического и оперативного учета и контроля;
- обеспечение контроля за сохранностью имущества;
- рационализация структуры и оптимизация состава объектов;
- обеспечение эффективного использования объектов.

Очень важно, чтобы все сформулированные задачи решались в комплексе, с учетом их взаимодействия и взаимосвязей, т.е. на основе системного подхода, что и будет способствовать достижению поставленной цели. При управлении любым сложным объектом, в том числе и государственной собственностью, необходим комплексный подход, т.е. одновременно должны осуществляться все составляющие управления: целевая, воспроизводственная, организационная, функциональная.

Схема функциональных взаимосвязей по управлению государственной собственностью

на четырех организационных уровнях, которые взаимодействуют также при использовании и преобразовании государственной собственности представлена на рис.3. Важнейшими функциями системы управления, каждая из которых имеет определенные особенности на своем организационном уровне, являются учет, анализ, организация, прогнозирование, планирование, координация, контроль и регулирование.

При этом одним из основополагающих принципов СУГС должен стать принцип целостности системы управления государственным имуществом. Большое значение имеют принципы эффективного управления государственной собственностью и эффективного использования и распоряжения государственным имуществом. Поэтому и подход к распоряжению имуществом путем приватизации должен быть результативным, поскольку сама по себе приватизация еще ничего не гарантирует и кардинально не изменяет. Из необходимости обеспечения стабильности и непрерывности проводимых реформ неизбежно вытекают принцип плановой основы владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, а также принцип соответствия состава государственного имущества функциям государства.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

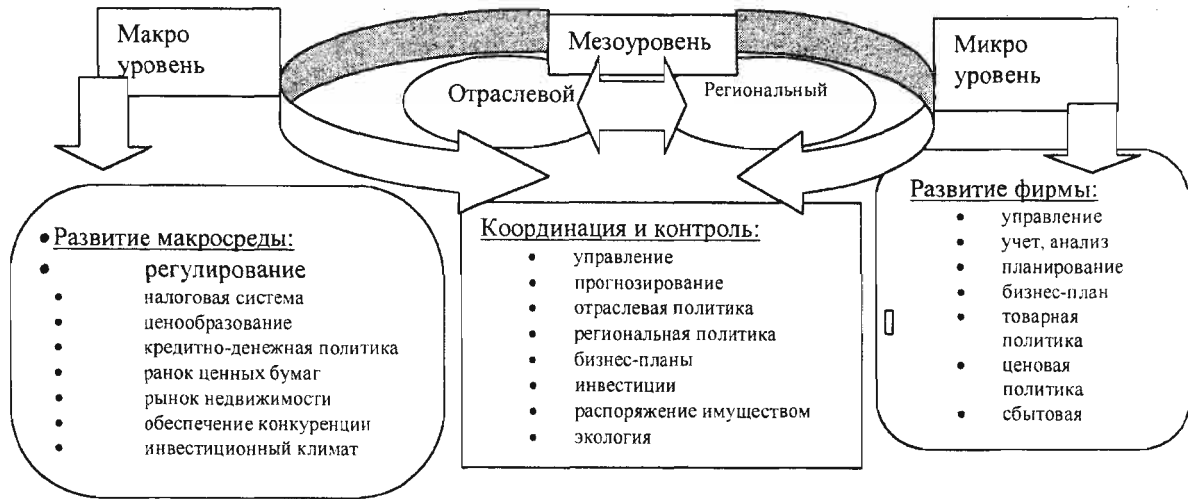


Рис. 3. Схема функциональных взаимосвязей по управлению государственной собственностью.
Источник: собственная разработка

Дав характеристику целевому блоку СУГС, определим место приватизации в системе управления государственной собственностью.

На рис.4 представлены блоки способов управления использованием и распоряжением государственной собственностью.

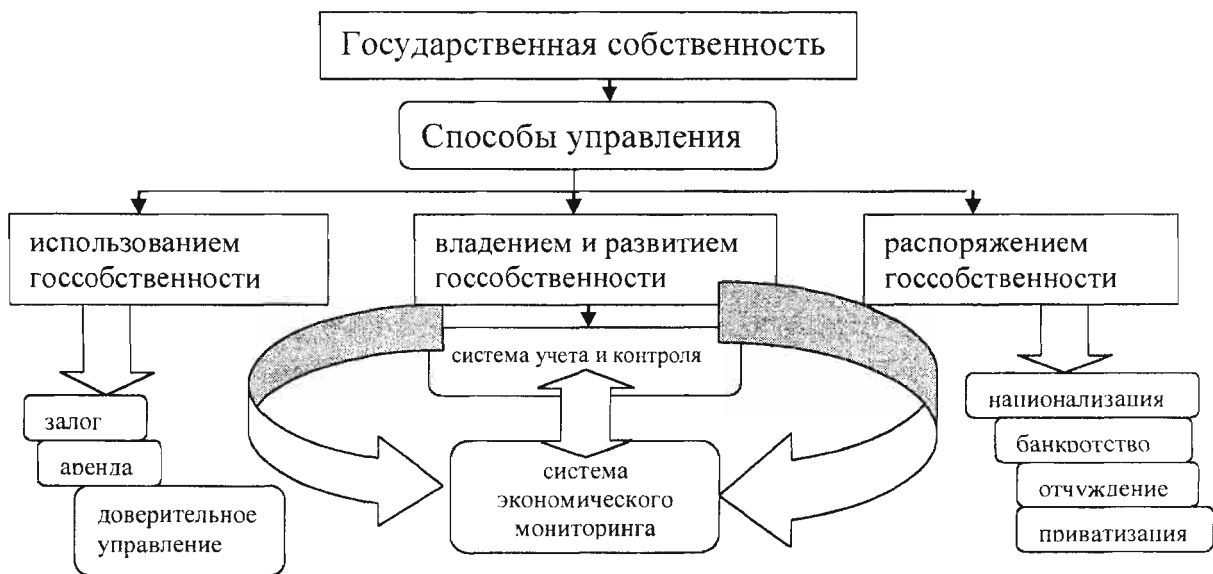


Рис. 4. Способы управления государственной собственностью

Источник: собственная разработка

Эффективные решения в области управления государственной собственностью можно найти посредством выбора из совокупности возможных вариантов. Поэтому сначала необходимо определить весь спектр альтернатив управленческих решений, который государство как собственник может принять: эффективно использовать и получать доход, или избавиться от убыточного имущества. Для этого нужен тщательный анализ, учет всего имущества и контроль.

Важное место в механизме управления принадлежит блоку контроля, являющемуся средством улучшения качественных и количественных характеристик соответствующей системы управления. Контроль предполагает обратную связь в системе управления и дает информацию о результатах принятых управленческих решений в области использования и распоряжения государственной собственностью. Обеспечение контроля и повышение его эффективности требуют решения

ряда теоретических и методологических проблем, разработки критериев оценки эффективности управления.

В числе задач, которые надо решать в целях обеспечения сохранности, развития, эффективного функционирования и использования всей совокупности объектов государственной собственности, необходимо выделить достаточно важную для нашей республики такую задачу, как классификация объектов государственной собственности.

Анализ научной литературы показал, что структуризация объектов государственной собственности, на наш взгляд, удачно проведена российскими учеными [6, с.97]. В качестве критерия выбран функциональный подход с целью выделения однотипных групп объектов, для которых целесообразно учитывать одинаковые управляющие воздействия. В соответствии с указанным критерием объекты государственной собственности разделены на три группы:

- объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач;
- объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического потенциала страны;
- объекты, через которые государство берет на себя функции проведения централизованной социально-экономической политики и социальной защиты населения.

Перечень и количество объектов второй группы может изменяться по мере развития рыночного хозяйства и улучшения общеэкономической ситуации. Сокращение таких

объектов в составе государственной собственности за счет их перехода в негосударственные формы должно осуществляться только на основе критериев государственной эффективности. В рамках предложенных групп полагаем целесообразным провести детальную классификацию объектов государственной собственности, применяя различные классификационные признаки.

В Республике Беларусь с 1998 г. действует Закон «Об объектах, находящихся только в собственности государства», в соответствии с которым владение и пользование объектами, находящимися только в собственности государства, осуществляется уполномоченными на то государственными органами или государственными юридическими лицами. Этим законом государство определило объекты, не подлежащие разгосударствлению и приватизации, и отнесло к ним 41 группу видов имущества. Однако огромное количество государственных объектов требует упорядочения и систематизации не только в рамках настоящего закона, но и в целях управления ими. На наш взгляд, на основе классификации, предложенной российскими исследователями [6; 1], можно разделить государственную собственность, с достаточной степенью условности, на две большие группы: материальные и нематериальные объекты и внести дополнительные корректировки. Предлагаемая классификационная схема объектов государственной собственности представлена на рис. 5 (см. ниже).



Рис. 5. Классификация объектов государственной собственности

Источник: собственная разработка на основе [6]

Не рассматривая подробно характеристику каждой группы, отметим, что государство, как и любой собственник в лице своих органов власти и управления, может владеть, пользоваться и распоряжаться любыми нематериальными и материальными благами, которые можно разделить на природные и экономические. В наибольшей степени нас интересуют экономические объекты, выделение которых в такую условную группу позволяет показать их непосредственное участие в процессе воспроизводства.

Используя в качестве критерия функциональный подход, полагаем целесообразным провести еще одно разделение экономических объектов государственной собственности на две группы: функционально-целевое и коммерческое имущество. К первой группе относятся объекты, предназначенные для выполнения общегосударственных задач (обеспечение национальной безопасности и проведение социально-экономической политики и социальной защиты населения). Ко второй группе относятся объекты, обеспечивающие поддержание и развитие экономического

потенциала страны. Перечень этой группы подвижен и может изменяться с течением времени за счет передачи государственной собственности в частную путем приватизации. В рамках предложенных групп целесообразно провести детальную классификацию объектов, применяя различные классификационные признаки: по видам, по отраслевому признаку, по степени участия на рынке производимой продукции, по степени ликвидности.

К коммерческому имуществу следует отнести все имущество, которым наделены государственные предприятия на правах хозяйственного ведения, и именно оно требует переориентации на эффективное использование. По мнению российских ученых, основу этой группы составляют предприятия и недвижимость, которые одновременно являются и объектами гражданских прав. Поэтому необходимо определить логическое место предприятия в общем ряду таких объектов. Классификация объектов гражданских прав согласно Гражданскому кодексу Республики Беларусь представлена на рис.6.

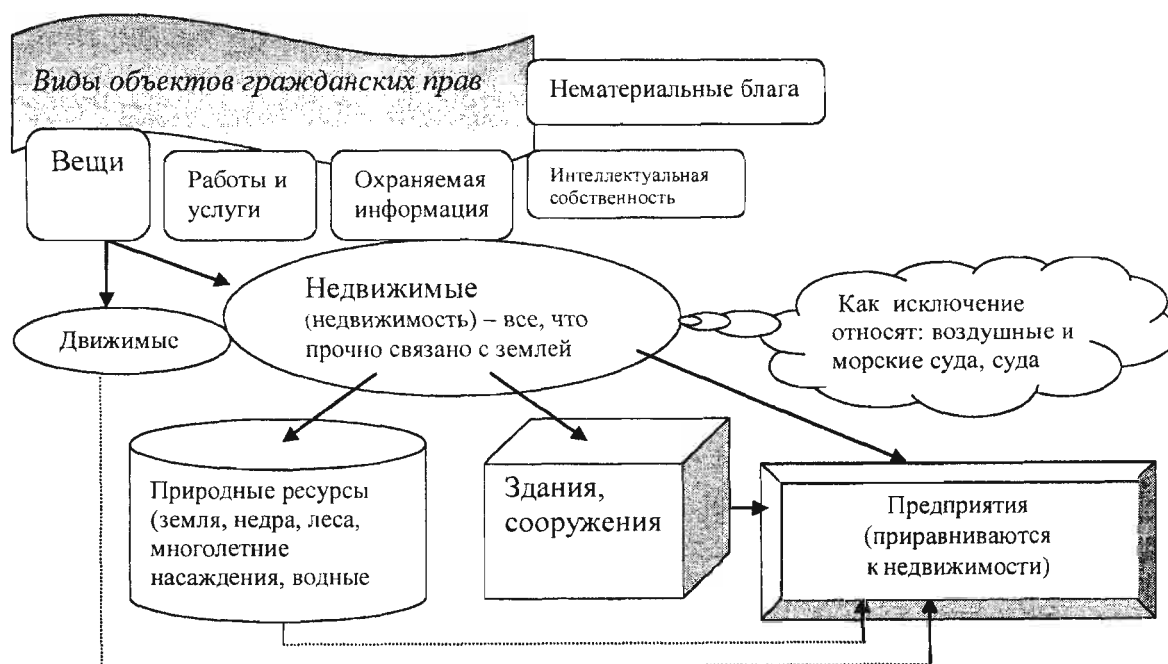


Рис. 6. Классификация объектов гражданских прав

Источник: собственная разработка на основе [7, с.110]

Предприятию отводится особое место в ряду объектов гражданских прав, поскольку оно как имущественный комплекс используется для осуществления предпринимательской деятельности. В состав предприятия как сложного имущественного комплекса входят все виды движимого и недвижимого имущества, включая земельные участки, здания,

сооружения, оборудование, продукция, долги, права и т.д. Государство является собственником государственных предприятий, которые существуют в форме унитарных и казенных. В Республике Беларусь различают два вида государственной собственности: республиканская и коммунальная (см. рис. 7).

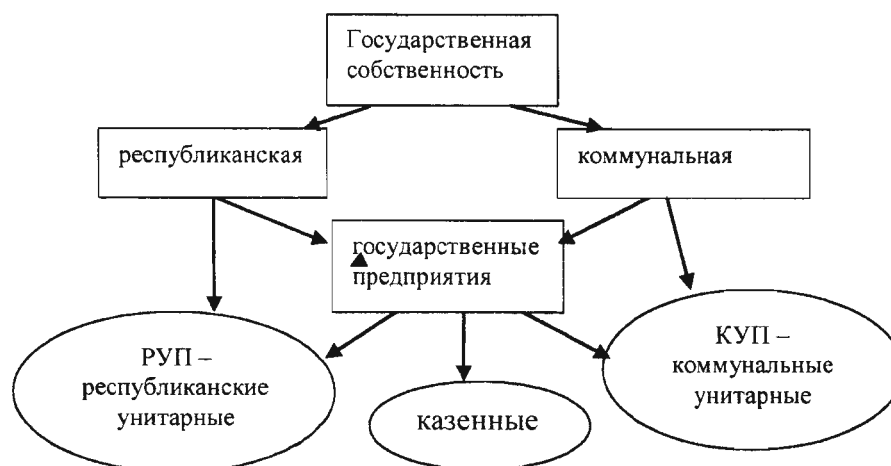


Рис. 7. Виды государственной собственности и формы предприятий

Источник: собственная разработка на основе [7]

Имущество республиканского унитарного предприятия находится в собственности Республики Беларусь, а коммунального унитарного предприятия – в собственности административно-территориальной единицы и закрепляется за ними на праве хозяйственного ведения. За казенным предприятием имущество закрепляется на праве оперативного управления.

Конкретная экономическая жизнь протекает в среде, где действует множество хозяйствующих субъектов или владельцев, которые должны управлять своей собственностью независимо от того велика она или мала, а если собственность не нужна, то владелец может ее продать или распорядиться иным образом. Именно хозяйствующие субъекты вступают в отношения собственности друг с другом, и государство здесь лишь первый и самый крупный собственник, который наравне с другими субъектами должен управлять своим имуществом и распоряжаться им по своему усмотрению.

На основе проведенной классификации, представляющей собой определенную научную новизну, можно выделить объекты, подлежащие приватизации, учитывая те из них, которые находятся только в собственности государства. Для обеспечения стабильности и непрерывности проводимых реформ необходимо придать приватизации статус первоочередных мер правительства, иметь четкую программу деятельности, включающую новые подходы, принципы и этапы проведения реформ, цели на каждом из этих этапов и пути их достижения.

Заключение

В данной статье предложена классификация объектов государственной собственности,

управление которыми является специализированной экономической функцией государства, а государственная собственность выступает как объект управления в рамках СУГС – одной из подсистем управления экономикой республики в целом. Подходы к построению и функционированию системы управления государственной собственностью, предложенные нами и являющиеся принципиально новыми, будут способствовать реализации целей и задач управления государственной собственностью, повышению эффективности ее использования и распоряжения.

Для эффективного использования своей собственности государство как собственник должно разработать критерии и применять основные механизмы прямого воздействия на хозяйствующие субъекты государственного сектора, такие как планирование, учет и контроль, а также рачительные формы и методы хозяйствования, нести юридическую, моральную и материальную ответственность за сохранность и надлежащее использование объектов государственной собственности.

Политика страны в области управления государственным имуществом должна быть направлена на оптимизацию его структуры и создание условий для привлечения инвестиций, инновационного подхода к распоряжению государственным имуществом при систематическом анализе деятельности государственных предприятий и принятии необходимых мер, в том числе и приватизационных.

На наш взгляд, совершенствование направлений реформирования государственной собственности возможно только на основе использования комплексного подхода к решению всех экономических проблем и разработки

инновационного системного подхода к разгосударствлению и приватизации, который требует рассмотрения этих процессов не просто как инструмента институциональных преобразований, а как составной части системы управления государственной собственностью.

На современном этапе необходим **инновационный** подход к процессу приватизации

государственной собственности в рамках новой концепции управления государственным имуществом, а именно: рассмотрения приватизации как одного из основных способов эффективного распоряжения имуществом в рамках системы управления государственной собственностью (СУГС). В этом и заключается главная научная новизна данной работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. д.э.н. проф. В.И. Кошкина. М. ЭКМОС, 2002.
2. Автоматизированные информационные технологии в экономике / Под ред. А.М. Трубиллина. М.: Компьютер, ЮНИТИ, 2002.
3. *Талатина Э.В.* Управление государственной собственностью. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002.
4. *Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р.* Управление государственной собственностью на акции: Учебник / Под ред. В.А. Галанова. М.: Финансы и статистика, 2004.
5. *Панова Л.И.* Уровни и этапы организации разгосударствления и приватизации предприятий // Экономика. Управление. Право. 2004. №3. С.22–24.
6. *Игнатова Т.В., Сидельников А.П.* Управление государственной собственностью. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2002.
7. Гражданский кодекс Республики Беларусь. 2-е изд. с изм. и доп. Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2001.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы построения системы управления государственной собственностью (СУГС) Республики Беларусь. Обосновывается необходимость управления и структуризации объектов государственной собственности. Предложена классификация объектов государственной собственности, определено место государственного предприятия в ней. Дана схема и характеристика СУГС в целом, в основе которой лежат как общие постулаты теории управления, так и специфические особенности, связанные с осуществлением государством функций собственника имущества. СУГС имеет определенную структуру, состоящую, прежде всего из управляющей и управляемой подсистем. Рассмотрен механизм управления, включающий целевой блок, а также блоки контроля и способов управления как использованием госсобственности, так и преобразованием форм и отношений собственности. Определена цель системы управления государственной собственностью и сформулированы задачи, принципы функционирования, место приватизации в СУГС.

SUMMARY

Theoretical and practical problems of building the system of managing government property of the Republic are examined in the article. The need to manage and systematize government property is suggested, the position of public enterprise in this classification is defined. The general outline and the description of the system of managing government property is given. They are based both on general postulates of management theory and on specific characteristics connected with the realization of property owner functions by the state. The system of managing government property has a specific structure which above all consists of the subsystem that is being managed and a subsystem that manages it. A management mechanism that includes a target unit as well as the unit for control and the unit for the methods of managing both the use of government property and the transformation of the forms of property and property relations is examined. The purpose of the system of managing government property is defined. The objectives, the principles of functioning and the place of privatization in the system of managing government property are formulated.

* Статья представлена в редакцию 20 января 2006 г.