9. Муниципальное образование как объект управления. [сайт]. URL: (http://xn--5-8sb3a.xn--p1ai/catalog/view.download/18/400) (дата обращения 25.01.2013)
10. Уровни хозяйства. Мезоэкономика. [сайт]. URL: (http://bugabooks.com/book/310-yekonomicheskaya-teoriya/64--1-urovni-xozyajstva-mezoyekonomika.html);
11. Президиум совета муниципальных образований города Москвы: рассмотрены поправки к законопроектам. [сайт]. URL: (http://amom.ru/archive/ns32.php/)(дата обращения 28.01.2013)
12. Совет муниципальных образований города Москвы. [сайт]. URL: (http://www.amom.ru/

УДК 338.22.021.4

Мартыненко Т.В.

Политика управления федеральным имуществом в РФ на современном этапе

В статье анализируется недавно принятая российским Правительством программа управления федеральным имуществом. Выявлены возможные проблемы в ее реализации.

Ключевые слова: государственное федеральное имущество, государственная программа, приватизация, дорожные карты

Правительством РФ 07.02.2013 г. утверждена государственная программа «Управление федеральным имуществом». Следует отметить, что в настоящее время в России практически все важнейшие документы принимаются в виде программ. Программный характер предполагает, что в документе отражены цели, задачи, методы, инструменты и финансовые ресурсы для управления государственным федеральным имуществом. Принятая программа заменяет концепцию управления государственной собственностью от 1999 г. и становится основой для реализации экономической политики по управлению федеральным имуществом Правительства РФ на ближайшую перспективу.

В государственной программе «Управление федеральным имуществом» отмечается, что концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024, выполнила свои задачи, сформировала предпосылки для дальнейшего совершенствования механизма управления (правовые, организационные и др.). Однако многие проблемы остались нерешенными. К наиболее серьезным проблемам относятся:

- недостаточная эффективность управления федеральным имуществом и потеря контроля над объектами управления;

- недостаточная мотивация и ответственность всех участников процесса управления федеральным имуществом;

- низкая техническая обеспеченность взаимодействия участников управления;

- наличие дублирующих структур управления в лице Росимущества и отраслевых министерств;

- избыточность федерального имущества с точки зрения исполнения государственных функций,

- противоречивость положения государства как регулятора и акционера крупных компаний с государственным участием;

- нарушение принципов справедливой конкуренции в секторах со значительным участием государства;

- наращивание компаниями с государственным участием непрофильных активов;

- отсутствие четких целей управления федеральным имуществом[1].

В частности, проблему недостаточной эффективности управления федеральным имуществом, Правительство РФ пытается решить, распродажей большей части имущества. Министр экономического развития РФ А.Р.Белоусов считает, что государство не умеет управлять своей собственностью и никогда не научится, поэтому нужно от нее избавиться[2].

Возникает закономерный вопрос: зачем тогда принимать программу «Управление федеральным имуществом» и затрачивать только со стороны Росимущества 6,5 млрд. рублей ежегодно на управление, если государство в принципе не способно эффективно управлять своей собственностью?

Такая позиция руководителя профильного министерства не способствует совершенствованию управления государственной собственностью, так как эффективное управление предполагает, что собственник стремится обеспечить сохранение, рациональное использование и преумножение своей собственности. Вместо этого министерство экономического развития предлагает максимально распродать государственную федеральную собственность. Теперь чтобы оставить собственность в государственном управлении необходимо доказывать, что она необходима для выполнения государственных функций. При этом исходят из предположения, что избыточные активы государства увеличивают издержки на их содержание в бюджете, упускается выгода от их использования в коммерческом обороте, снижается возможность привлечения частных инвестиций, снижается конкурентоспособность экономики в целом. В экспертном сообществе эти идеи находят широкий отклик. В частности, Т.В. Игнатова считает, что государственные корпорации вносят серьезные деформации в конкурентную среду[3].

На наш взгляд, при таком подходе к данной проблеме не учитывается, что монополизм может быть не только государственным, но и частным. Например, после слияния в мае 2011 г. двух российских компаний ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит» на рынке калийных удобрений образовалась вторая в мире монополия. Эта сделка никак не улучшила конкурентную среду в экономике. Если до 2013 года сельскохозяйственные производители России получали калийные удобрения по регулируемым ценам, то начиная с

2014 года, на внутреннем рынке начнется переход на рыночные цены, что приведет к многократному росту цен.

Теперь рассмотрим основные направления совершенствования механизма управления, предлагаемые в государственной программе.

Во-первых, по использованию каждого объекта предполагается определить целевую функцию, закрепить это законодательно в нормативно-правовых документах и зарегистрировать в единой системе учета и управления имуществом. С помощью дорожных карт намечено усилить ответственность за результаты управления каждым объектом.

На дорожных картах следует остановиться отдельно, так как этот инструмент управления становится одним из основных в системе управления государственным имуществом. «Дорожные карты» - это фактически пошаговый сценарий развития определённого объекта, показывающие логику выполнения работ и определяющие конечный результат. Дорожные карты позволяют определить потенциал развития объекта, обнаружить узкие места, определить угрозы и выявить возможности дальнейшего развития объекта. Предполагается ввести непрерывный контроль за достижением установленных целей и задач. Для федеральных государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ намечено определить все цели управления уже к 2015 году, а для объектов казны и государственных учреждений – к 2018 году.

Следует обратить внимание на некоторые моменты. С одной стороны, внедрение дорожных карт в управление государственной собственностью направлено на усиление ответственности за результаты управления и дает возможность оперативно реагировать на управленческие решения по каждому объекту управления. Но, с другой стороны, процесс создания дорожных карт – это очень дорогой инструмент планирования, так как в их создании принимают участие специалисты самых разных профессий (экономисты, юристы, финансисты, маркетологи), а в условиях возрастания неопределенности внешней среды возникает необходимость постоянных корректировок. Может возникнуть ситуация, когда от первоначальной дорожной карты не останется и следа.

Во-вторых, намечено повысить уровень корпоративного управления компаний с долей федеральной собственности. Предлагается повысить уровень прозрачности, расширить институт независимых директоров и общественные советы, практиковать публичное обсуждение стратегии развития компаний, проводить листинг госкомпаний. Предлагается также внедрение среднесрочного и долгосрочного планирования, создание специализированных комитетов (по кадрам и вознаграждениям, по аудиту и др.), создание прозрачного механизма выплат менеджменту компаний и совету директоров, создание института профессиональных секретарей.

Набирает обороты тенденция по привлечению к управлению профессиональных управленцев взамен государственных чиновников. Количество акционерных обществ, органы, управления которых сформированы с привле-

чением независимых директоров, увеличилось в настоящее время по сравнению с 2009 г. на 70%[4].

Целевым показателем повышения эффективности управления по данному направлению является снижение доли государственных служащих в органах управления АО к 2018 г. до 30%. Возникает закономерный вопрос: разве такой показатель, как замена государственных служащих на независимых директоров может автоматически привести к повышению эффективности?

Термин «независимый директор» не имеет однозначного толкования. Независимые директора появились в зарубежной практике корпоративного управления с целью защиты миноритарных акционеров и компаний от необдуманных действий высшего менеджмента в 1980-х годах. Основная цель создания данного института в России – это приближение практики корпоративного управления к западным стандартам с целью привлечения иностранных инвестиций. Российское законодательство не определяет понятие «независимый директор». Независимые директора в настоящее время действуют на основании кодекса корпоративного поведения.

С целью увеличения профессиональных управленцев в государственных компаниях был принят приказ Росимущества от 25.05.2010 N 129 "О расширении практики привлечения профессиональных директоров в акционерные общества с участием Российской Федерации".

К концу 2012 года независимые директора и профессиональные поверенные занимали 2113 тысяч позиций в советах директоров 847 российских компаний с государственным участием, в том числе в 716 госкомпаниях – в качестве председателей совета директоров[10].

Чем же они будут руководствоваться в своих решениях?

В настоящее время происходит выработка критериев, на основании которых будут отбираться независимые директора. В частности, комиссия при Росимуществе, которая занимается отборов независимых директоров для акционерных обществ с государственным участием, руководствуется следующими критериями: опыт работы на руководящих должностях; опыт работы в качестве члена совета директоров; наличие компетенций в сфере стратегического планирования, аудита, кадров и вознаграждения, корпоративного управления, модернизации производства и инноваций, финансов и инвестиций; наличие общепризнанных международных сертификатов[9]. Независимого директора можно привлечь к ответственности, в том числе и уголовной.

Следует отметить, что в настоящее время существуют серьезные проблемы в их работе: неразработанная система регламентации функций, обязанностей и прав независимого директора, сложности юридического оформления отношений между государством как акционером и независимым директором, проблема с вознаграждением независимых членов советов директоров госкомпаний за их работу. Независимый директор не является представителем государства, поэтому он не обязан защищать его интересы. Вознаграждение независимого директора зависит напрямую от экономических

показателей компании, поэтому ключевым фактором в его работе становится рост прибыли и рентабельности компании.

На наш взгляд, внедрение данного института приведет к тому, что в корпорациях с государственным участием некому будет защищать интересы государства. Не учитывается также, что интересы государства могут не совпадать с интересами хозяйствующего субъекта, а иногда и вступать с ними в явное противоречие, так как максимизация прибыли не должна быть основной целью государственных корпораций.

В научной литературе высказывается опасение, что институт независимых директоров может стать профанацией. Для улучшения качества корпоративного управления нужен комплексный подход, который включал бы в себя создание систем внутреннего контроля и управления рисками, внедрение мотивации менеджмента. Предлагается также разделить полномочия и ответственность по принятию ключевых решений в таких компаниях между государством-акционером, членами совета директоров и независимыми директорами[4].

На наш взгляд формальная замена государственных служащих, работающих по директивам государства, на независимых директоров не приведет автоматически к повышению эффективности управления.

В-третьих, в программе намечено совершенствовать организационный механизм самого Росимущества и изменить систему мотивации для привлечения квалифицированных специалистов. Для этого предлагается увязывать цели и конечный результат управления, ввести механизмы внутреннего контроля и управления рисками, усилить ответственность за принимаемые решения, повысить уровень мотивации персонала и внедрить программы постоянного обучения кадров.

Повышены также требования к раскрытию информации об операциях с основным управленческим персоналом - раскрытию подлежит информация о размерах выплачиваемых такому персоналу вознаграждений (в совокупности и по каждому виду выплат). Эти меры касаются вознаграждения руководящему составу всех государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, открытых акционерных обществ с преобладающим государственным участием, а также корпораций, получающих различные виды государственной поддержки.

Предполагается, что это станет не только дополнительным мотивирующим фактором, но и обеспечит прозрачность и ясность механизма расчета соответствующих выплат менеджменту, повысит качество управления.

В-четвертых, программа предполагает формирование новой модели приватизации. Текущая программа приватизации по некоторым оценкам составляет более 150-160 млрд. долл. США. По мнению экспертов, объем выставленных на продажу активов один из самых больших не только за историю современной России, но и в Европе за последние два десятилетия.

Предполагается, что на приватизацию будут выставлены акции вначале тридцати крупнейших стратегических компаний России, таких как

«Совкомфлот», РЖД, Сбербанк, ВТБ, «Уралвагонзавод» и др. После этого намечены к приватизации еще две с половиной тысячи компаний с незначительными пакетами акций.

Характерными чертами новой модели приватизации является переход от продажи недвижимости к продаже бизнеса, усиление инвестиционной составляющей в процессе приватизации. Предполагается часть средств от приватизации направлять на развитие приватизированных компаний. Четко просматривается также тенденция к привлечению в качестве агентов приватизации банков. В настоящее время в список входят такие крупнейшие банки, как "Морган Стэнли", «Голдман Сакс (Россия)», ОАО "Сбербанк России", ОАО "Альфа-банк", ООО "Барклайс Капитал" (Barclays Capital) и др.

Следует отметить, что новая волна намеченной приватизации проводится в значительной степени в интересах иностранного капитала. Об этом свидетельствуют и материалы экспертов, участвующих в обновлении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Известно, что в работе экспертной группы по направлению "Управление государственной собственностью и приватизация" принимали участие в основном представители либерального направления экономической школы. Помимо российских ученых к разработке привлекались в качестве экспертов и иностранные специалисты. На странице, посвященной стратегии социально-экономического развития России до 2020 года, приведен обширный список иностранных и российских экспертов, принимавших участие в обсуждении данного документа[5]. В частности, в списке названы высшие должностные лица Всемирного Банка, ряд представителей Организации экономического сотрудничества и развития, Европейской комиссии, представители ряда западных университетов и др.

В рекомендациях иностранных экспертов отмечается, что «допуск иностранного участия следует рассматривать как обязательный компонент приватизации» [6].

Через приватизацию реализуется программа вывода государственной собственности России, в том числе и таких стратегических объектов, как порты из юрисдикции российского государства. Наглядным примером является сделка по порту «Ванино», который вначале купила компания «Мечел», а затем перепродала его трем оффшорным компаниям.

На наш взгляд, в основе представлений об ускоренной приватизации государственного имущества лежит ошибочное понимание проблем собственности в целом. Известно, что сейчас форма собственности на средства производства не играет особой роли, так как произошло отделение управления от права собственности. Эффективность использования ресурсов не зависит от формы собственности на предприятие, если им управляет наемный менеджер, которому безразлично, кто его контролирует - государственный орган или наблюдательный совет акционерного общества. Как в российской, так и в зарубежной практике полно примеров эффективного управления, как частной, так и государственной собственностью.

Вся проблема заключается в том, какая идеология является господствующей в данном обществе – личного обогащения или общественного служения. Если преобладает первая, то независимо от формы собственности, доходы будут присваиваться узкой группой лиц, принимающих управленческие решения (чиновники, менеджеры). Скандалы последнего времени вокруг руководства государственных корпораций (ОАО «Рособоронсервис», «Роскосмос» и др.) свидетельствуют об этом.

Если же в обществе преобладает вторая идеология, то и частная собственность будет служить общественным интересам. В частности, ярким примером личного служения стране являются русские купцы. Всем известны имена Павла Михайловича и Сергея Михайловича Третьяковых, Саввы Морозова, но мало кто знает благотворителя русской науки Христофора Леденцова, который в 1909 г. пожертвовал на развитие русской науки более 2 миллионов рублей золотом. На эти деньги был создано «Общество содействия успехам опытных наук и их практического применения». Это была эффективная модель поддержки науки частным капиталом, позже эта модель была использована во многих западных странах. С деятельностью данного общества связаны важнейшие открытия выдающихся русских ученых – Николая Жуковского, Ивана Павлова, Владимира Вильямса, Константина Циолковского, Владимира Вернадского, Николая Умова, Николая Зелинского, Дмитрия Прянишникова. Почти вся современная наука: космонавтика, генетика, радиология, вышли из этого общества. Цель общества – помочь достижению результатов в науке и внедрение их в практическую жизнь. Очень рационально была организована структура данного общества. Определенный процент от внедрения результатов в практику возвращался назад в общество. На средства общества открывались лаборатории, биостанции. Благодаря обществу в России возникла сеть научно-исследовательских институтов: московский научный институт, Институт биофизики и физики, Институт рентгенологии и радиологии[7]. Сейчас же средства, выделенные из государственного бюджета на развитие «Сколково» разворовываются. Появилась информация о нецелевом использовании 3,5 миллиардов рублей бюджетных средств[8].

В заключение отметим, что политика управления государственным федеральным имуществом на современном этапе тесно связана с политикой предыдущего этапа управления государственной собственностью в РФ. Она по-прежнему опирается на либеральную концепцию и направлена на дальнейшую приватизацию государственной собственности. Используемые в новой программе управления инструменты, свидетельствуют об усилении технологизации процесса управления государственной собственностью.

Литература

1. Проект «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018» // Сайт Росимущества. URL: http://ca.rosim.ru/ (дата обращения:12.11.2012)

2. Выступление А.Р.Белоусова на заседании Правительства РФ 07.02.2013 г. // URL: http://ca.rosim.ru/press.aspx?CatalogId= 570062&month =2&year=2013&d_no=814042 (дата обращения:15.02.2013)

3. Игнатова Т.В. Формирование комплекса мер управления антикризисным взаимодействием государства и бизнеса // Российское предпринимательство. 2012. № 5 (203). С.11-16.

4.Практика работы советов директоров компаний с государственным участием.// [Электронный ресурс]. Сайт Ассоциации независимых директоров. URL: http://www.nand.ru/association/press-center/events.php? ELEMENT_ID=2636 (дата обращения:5.04.2010)

5. Обзор участия международных экспертов в обсуждении стратегии социально-экономического развития России до 2020 года // URL: http://2020strategy.ru/data/2012/05/22/1214621682/document.pdf (дата обращения: 25.02.2013)

6. *Мэггинсон У.* Финансовая экономика приватизации: глобальные тенденции приватизации и уроки для максимизации экономического роста. Обзор участия международных экспертов в обсуждении стратегии социально-экономического развития России до 2020 года // URL: http://2020strategy.ru/data/2012/05 /22/1214621682/ document.pdf (дата обращения: 25.02.2013)

7. *Сазонов Г.* Ищу корень нашего счастья // Москва. 2008. №9. С. 217- 228

8. СК и ФСБ обнаружили увод денег из "Сколково" на 3,5 млрд. рублей // URL: http://www.firstnews.ru/articles/sk-i-fsb-obnaruzhili-uvod-deneg-iz-skolkovo-na-3-5-mlrd-rubley/ (дата обращения: 25.02.2013)

9. Информация о комиссиях на 2012 год // URL: https://mvpt.rosim.ru/instructions/Commission/Pages/2012.aspx (дата обращения: 18.04.2013)

10. Шувалову не нравится идея возврата чиновников в совдиры госкомпаний // // URL: http://nand.ru/press-center/news.php? ELEMENT_ID=3614 (дата обращения: 18.04.2013)

УДК 338.24.01

Кайль Я.Я., Епинина В.С.

Определение уровня влияния партисипации на эффективность использования бюджетных средств и результативность публичного управления в Волгоградской области

В статье обоснована эффективность и результативность публичного управления, достигаемая через развитие партисипативного механизма, предполагающего активное привлечение населения и бизнес-структур к участию в решении государственно-общественных вопросов.

Ключевые слова: публичное управление, партисипативный механизм, партисипация, взаимодействие власти и населения, участие граждан в повышении эффективности и результативности публичного управления.

Внедрение любой новой формы либо способа управления в практику государственного менеджмента должно сопровождаться повышением его эффективности. Партисипация в данном случае не является исключением. Использование данного подхода к публичному управлению направлено на изменения в системе управления с целью повышения ее эффективности.

Эффективность применения партисипативного механизма публичного управления следует трактовать как категорию, отражающую действенность