

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ СОБСТВЕННОСТИ

АННОТАЦИЯ

В статье проанализирована современная модель общественных отношений, сложившаяся в Российской Федерации. Определены цель и задачи государственного управления имущественным комплексом в условиях стабильной модели хозяйственной деятельности. Приведен хронологический анализ социальных институтов государства, осуществлявших правление федеральной собственностью в РФ. Установлена антисоциальная направленность проведенных мероприятий по правлению федеральной собственностью. Рассмотрен зарубежный опыт управления имущественным комплексом. Доказано несоответствие оценки эффективности управления имущественным комплексом поставленным целям и сформулированным для их достижения на данном временном интервале и в данных условиях задачам.

Ключевые слова: федеральная собственность; государственная (общенародная) собственность; частная собственность; стабильная направленность социально-экономической сферы; имущественный комплекс РФ; количественные и качественные показатели управления федеральным имуществом.

**DOMAKOV V. V.,
MATVEEV V. V.**

NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE OF ECONOMIC SECURITY IN THE SPHERE OF MANAGEMENT OF PROPERTY

ABSTRACT

The article contains the analysis of modern model of public relationships, prevailing in Russian Federation. There was determined the purposes and problems of government with the property complex in a stable economic activity model. The chronological analysis of social institutions of the state, which manages the federal property in the Russian Federation, was presented. Installed anti-social direction of activities for the management of federal property. Considered foreign experience of property complex management. Proved discrepancy assessing management effectiveness of the property complex to goals and formulated to achieve them at a given time interval, and in these conditions of the tasks.

Keywords: federal property; state property; private property; stable direction of the socio-economic sphere; property complex of Russian Federation; quantitative and qualitative indicators of the federal property management.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса, падения мировых цен на нефть, сохранении либеральной модели российской экономики, привязки наполняемости консолидированного бюджета от нефтедолларов и высокого риска дефицита бюджета, Президентом РФ по инициативе Правительства РФ принято решение о новом этапе приватизации государственного имущества. При этом цели данного решения не в полной мере соответствуют обеспечению экономической безопасности Российской Федерации [1].

В основе любого экономического процесса по настоящее время лежит получение прибыли и совершенствование этого процесса в этом направлении характерно для любой стабильной модели хозяйственной деятельности. Исходное предположение о том, что сразу же после обогащения предприимчивой части общества наступит всеобщее благоденствие, предопределило стремление предприимчивой части общества к сверхизбыточному уровню своей «жизнедеятельности» и поддержанию «жизнедеятельности» большинства на уровне,

достаточном для неограниченного обогащения предприимчивой части (рис. 1), которое с учетом менталитета населения конкретной страны, по мнению Аристотеля, во все времена обеспечивалось и обеспечивается социальными институтами государства [2, 3].

Поэтому естественным становится стремление предприимчивой части общества использовать также и федеральное имущество в своих интересах, а потому в экономической литературе получение прибыли за его счет связывают с осуществлением полномочий, функций, прав, обязанностей и ответственности государственных управленческих звеньев при приватизации, реализации путем продажи и иных вариантов его использования. В этом плане уместно остановиться на отечественном и зарубежном опыте организации государственной управленческой деятельности, позволяющей получать прибыль и наполнять бюджет за счет федерального имущества.

С учетом изложенного применительно к РФ считается, что «государственное управление пред-



Рисунок 1 – Модель общественных отношений

ставляет собой сознательное, целенаправленное воздействие на общество как систему по осуществлению государственной власти (целей, задач и функций государства)» и выступает как «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу». Определяющим фактором обеспечения рациональности (целесообразности, обоснованности и эффективности) государственного управления называют «социальность», т. е. «наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей», при этом целенаправленное воздействие на общество осуществляется органами, уполномоченными на «распоряжение федеральным имуществом РФ», которое сегодня позволяет «изменять юридическую судьбу составляющих его объектов собственности».

Направленность государственного управления федеральным имуществом определяется принятой «концепцией управления», которая была утверждена постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2000 №

903). Прежде всего, она конкретизировала понятие «государственного сектора экономики», под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казной РФ, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством РФ в бюджетный процесс), при этом из перечня федерального имущества была исключена земля, ее недра, леса и другие природные ресурсы, принадлежащие РФ, объекты интеллектуальной собственности и права на эти объекты, что в главном естественно сократило возможности имущественного комплекса РФ по наполнению бюджета. При такого рода ограничениях в качестве основной цели «государственной политики РФ в сфере управления» была определена только «необходимость пересмотра приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном сек-

торе экономики», которая, по сути, обеспечивала в течение более чем 15 лет увеличение доходов федерального бюджета лишь за счет увеличения количества объектов, передаваемых в частную собственность, реже – в аренду и т. п. Считалось, что для достижения такого рода цели необходимо было решить следующие задачи:

- «провести полную инвентаризацию объектов государственной собственности, разработать и реализовать системы учета этих объектов и оформление прав на них;
- повысить эффективность управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, провести детальную правовую регламентацию процессов управления;
- классифицировать объекты государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;
- оптимизировать количество объектов управления и осуществить переход к объектному управлению;
- определить цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов);
- обеспечить права государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;
- обеспечить контроль за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроль за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих, в качестве которых выступали «руководители унитарных предприятий, учреждений, представители государства в органах управления коммерческих и некоммерческих организаций, доверительные управляющие государственным имуществом, управляющие компании»;
- обеспечить поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества».

С учетом изложенного сущность российского государственного управления федеральным имуществом определялась «соответствием его основного проявления – управляющих воздействий потребностям жизни», а потому считалось, что его «перестройка требовала, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания,

искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами», что должно было «обеспечить реализацию его организующе-регулирующих возможностей». Полагали, что в «государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются, обеспечиваются ею и распространяются на все общество, на каждую сферу его деятельности, при этом субъектом государственного управления выступал не аппарат, а государство, как политико-правовая организация общества». К функциям российского государственного управления относили конкретные виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы, при этом само государственное управление считалось «повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляемым специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом».

Функции «управления и распоряжения» государственной собственностью реализовывались в течение последних 20 лет различными социальными институтами государства, которые преемственно сменяли друг друга.

Так, в начале 1990-х годов в период проведения «экономической реформы в России» был создан «Государственный комитет России по управлению государственным имуществом» (ГКИ) для обеспечения «перехода от плановой системы хозяйствования к рыночной экономике» «путем разгосударствления социалистической экономики и формирования не существовавшего в СССР класса частных при помощи поэтапной приватизации государственного имущества».

Позднее в июле 1990 г. был образован «Государственный комитет РСФСР по управлению имуществом» (ГКИ РСФСР), который осуществлял полномочия собственника в отношении предприятий, принадлежавших РСФСР.

С 21 января 1991 г. после утверждения постановления Совета Министров (СМ) РСФСР «Вопросы государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом», который «определил задачи и функции ГКИ РСФСР», комитет начинает организовывать работу по разграничению федеральной собственности, собственности республик, входящих в состав РСФСР, автономных областей, автономных округов, краев, а также муниципальной собственностью

сти. Новое положение о Госкомимуществе России было утверждено в феврале 1996 г., а преобразование ГКИ в министерство состоялось в 1997 г. Впоследствии Государственный комитет РФ был преобразован в Министерство государственного имущества РФ (Мингосимущество России).

26 декабря 1991 г. вышел указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвердивший первую программу приватизации. На 1992 г. она предусматривала четыре способа приватизации: аукцион, коммерческий конкурс, аренду с правом выкупа, акционирование, а в качестве основного инструмента приватизации на ее первом этапе были использованы приватизационные чеки. К середине 1994 г. в ходе чековой приватизации большая часть объектов малой приватизации была передана в частные руки. На базе средних, мелких и крупных государственных предприятий были созданы акционерные общества. Чековая приватизация ликвидировала монополию государственной собственности в народном хозяйстве и позволила внедрить основы рыночной экономики многоукладного типа. В этот период также была создана достаточно мощная, хотя и переходная, система институциональных инвесторов в виде чековых инвестиционных фондов. Первый этап положил начало привлечению в российскую экономику иностранных инвестиций и вхождению отечественной экономики в сложившуюся систему мировых хозяйственных связей.

Задачей следующего «денежного» этапа приватизации стала передача прав собственности на приватизируемое государственное имущество в руки собственников. Денежная приватизация позволила вывести значительную часть государственного имущества из-под директивного управления государством и вовлечь его в рыночный оборот. Кроме того, в ходе денежной приватизации сформировались основы рынка недвижимости, в том числе рынка земли под объектами приватизации.

Начиная с 1998 г., в России наблюдается замедление темпов массовой приватизации, что свидетельствует о завершении этого процесса и смене приоритетов. В результате была разработана новая модель приватизации в России, целью которой стало кардинальное повышение эффективности функционирования российских предприятий и народнохозяйственного комплекса в целом, путем «создания широкого слоя эффективных собственников, активного привлечения инвестиций в реаль-

ный сектор российской экономики, восстановления функционирования фондового рынка, оптимизации структуры оставшейся государственной собственности». Подход к приватизации предприятий этого этапа теперь стал дифференцированным и зависящим от их ликвидности, а приватизация стала рассматриваться как «инструмент реализации структурной политики и развития экономики страны».

В мае 2004 г. в рамках реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти Мингосимущество РФ было преобразовано в «Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом». По планам в 2005 г. «в рамках мероприятий по совершенствованию управления государственным имуществом как основы для принятия эффективных решений по приватизации объектов государственной собственности предполагается более тесное взаимодействие с отраслевыми министерствами и ведомствами по многим вопросам». На сегодняшний день это агентства в качестве приоритетной была поставлена задача «включения приватизационного процесса в единую технологию управления государственным имуществом, в том числе, приватизация неиспользуемого имущества федеральных государственных унитарных предприятий, приватизация объектов незавершенного строительства, создание ряда вертикально-интегрированных структур в оборонной промышленности.

За время осуществления приватизации в стране был создан «класс частных собственников» и новая «система управления имуществом государства», направленная на соблюдение интересов новой предприимчивой части общества и поддержания жизнедеятельности российского населения на уровне, достаточном для извлечения из него прибыли, вывозимой, как правило, за рубеж.

Изложенное позволяет полностью согласиться с мнением профессора М.М. Агаркова, который отмечал, что переход от социального строя, основанного только на публичных началах, только на «государственной (общенародной) собственности», к от социальному строю, построенному только на частных началах, только на частной собственности, не ведет к построению гуманного общества и гарантиям естественной свободы личности: «и в том, и в другом случае благие намерения ведут к уничтожению личности, а без личности нет и не может быть общества», так как без нее невозможны развитие и прогресс [4, С. 40-42].

Зарубежный опыт управления государственным имуществом стал для России основным прототипом по соблюдению интересов предприимчивой части общества и обеспечения стабильной направленности социально-экономической сферы с учетом менталитета населения в своих государствах.

Существует очевидная разница в подходах к организации управления государственным имуществом у западных, в том числе американских, и японских ученых.

Западный подход к управлению государственным имуществом, сформировавшийся в результате специализации и разделения труда, характеризуется в первую очередь содержанием деятельности, закрепленной за субъектом управления. Здесь четко проявляется зависимость результатов управления от его целей и функций, а его развитие идет по пути совершенствования функций. Самыми распространенными при этом являются схемы управления, применяемые в малом и среднем бизнесе, которые отличаются мобильностью, простотой аппарата управления и могут быстрее реагировать на любые изменения рыночной ситуации. При всем разнообразии предприятий и индивидуальных особенностей фирм они используют четкую линейную схему управления при наличии функциональных отделов – финансового, кадрового, сбытового и других [6, С. 7-27; 8; 9; 10].

Для японской схемы управления государственным имуществом исходными являются отношения руководства-подчинения, которые и задают состояние функционирования аппарата управления, а развитие идет в первую очередь по пути развития отношений субординации, складывающихся в процессе совместной трудовой деятельности. Кроме того, японские фирмы основываются на общей оптимизации, при которой человек рассматривается не как придаток машины, а как ее дополнение, подлежащее совершенствованию, при котором контроль рассматривается как самоконтроль, соперничество превращается в сотрудничество и коллегиальность, а стремление избежать риска заменяется стремлением к инновациям. Это определяет потребность в высококвалифицированном персонале, обеспечивает работу в условиях резких изменений обстоятельств и быструю реакцию на изменения [5, 7, 8, 11].

В результате можно заключить, что в целом и отечественный опыт управления федеральным имуществом, и зарубежный исходят из стабильной направленности социально-экономической сферы,

при этом отечественные схемы управления опираются и повторяют, но в существенно более сжатые сроки, западный и, прежде всего, американский опыт, проходя приблизительно одни и те же этапы, связанные с качественным подходом к деятельности аппарата управления.

Несмотря на массовую приватизацию и другие виды разгосударствления собственности, в то же время в РФ еще сохраняется определенное количество средств производства, зданий и сооружений, социальных объектов и большая часть земельных ресурсов, природных богатств, объектов интеллектуальной собственности и т. п., которые позволяют говорить об управлении федеральным имуществом. В настоящее время применительно к стабильной направленности социально-экономической сферы понятие «управление» оценивается двояко.

Считается, что, с одной стороны управление федеральным имуществом выражается в «относительном эффекте результативности системы, производственной деятельности, объекта, проекта», показателями которой выступают количественные показатели, включающие стоимостные характеристики. Так, например, в общем случае количественно оценка управления определяется в виде отношения эффекта, полученного (ожидаемого) результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение, который может быть выражен формулой:

$$\mathcal{E} = \frac{P}{Z}, \quad (1)$$

где P – полезный эффект, достигаемые результаты;
 Z – затраты ресурсов, обусловившие получение этих результатов,

при этом, если $Z=0$, т. е. затраты ресурсов на получение результата отсутствуют, то формула теряет смысл.

С другой стороны, в основу оценки управления федеральным имуществом кладут «отдачу имущества в виде основных средств производства» и измеряют ее посредством применения количественных показателей фондоотдачи и фондоемкости, которые позволяют сопоставить результаты, связанные не с затратами, а со стоимостью объекта имущества, что позволяет использовать формулу:

$$\mathcal{E} = \frac{P}{C_m}, \quad (2)$$

где P – полезный эффект, достигаемые результаты, полученные в результате эксплуатации имущества за определенный период времени, выраженные

в стоимостном исчислении;

C_m – оценка стоимости имущественного объекта.

Нетрудно заметить, что указанные способы оценки управления федеральным имуществом с помощью количественных показателей оказываются применимы лишь при возможности получения данных о них. Однако на практике часто возникают ситуации, когда определить такие показатели в количественном выражении оказывается весьма сложно, трудоемко и неоправданно дорого или просто невозможно. В этих случаях оценку производят с помощью качественных показателей, кажущаяся простота которых весьма обманчива, поскольку еще более трудоемким оказывается определение пороговых значений, позволяющих определить качество управления федеральным имуществом.

Таким образом, опираясь на отечественный и зарубежный опыт можно заключить, что такого используемые количественные и качественные показатели управления федеральным имуществом, означая либо «относительный эффект, результативность системы...», либо «отдачу имущества в виде основных средств производства», оказываются не связанными с поставленными целями и сформулированными в их обеспечение задачами, поскольку в общепринятом смысле «оценка предполагает установление степени соответствия полученных результатов поставленным целям и сформулированным для их достижения на данном временном интервале и в данных условиях задачам», которые могут меняться в зависимости от указанных выше целей и реальной среды хозяйствования. Кроме того, указанные показатели полностью нивелируют реальные цели использования имущественного комплекса РФ.

Список литературы

1. *Матвеев А. В., Матвеев В. В.* Концептуальные основы обеспечения национальной безопасности России // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2014. – №1(5). – С. 3-20.
2. *Домаков В. В., Матвеев В. В.* Характеристика социально-экономической сферы и ее отображение в теориях возникновения государства // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2014. – №2(6). – С. 62-71.
3. *Домаков В. В.* Перспективы использования известных духовно-нравственных принципов в меняющихся условиях бытия // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2015. – №1(9). – С. 95-102.
4. *Агарков М. М.* Проблемы злоупотребления правом в советском гражданском праве. // Известия АН СССР. – 1946. – № 6. – С. 40-42.
5. *Мерсер Д.* ИБМ: управление в самой преуспевающей корпорации мира. / Пер. с англ., общ. ред. и предисл. В. С. Загашвили. – М: Прогресс, 1991. – 454 с.
6. *Моритани М.* Современная технология и экономическое развитие Японии. / Сокр. пер. с англ. Масакори, Моритани. Вступ. ст. В. К. Зайцева, – М: Экономика, 1986. – С. 7-27.
7. Как работают японские предприятия. / Сокр. пер. с англ. В.А. Бирюкова, А. А. Малышева под ред. Я. Мондена. Науч. ред. предисл. Д.Н. Бобрышев. – М: Экономика, 1989. – 262 с.
8. *Коно Т.* Стратегия и структура японских предприятий. / Пер. с англ. – М: Прогресс, 1987. – 383 с.
9. Управление развитием производства в промышленных концернах США. / Отв. ред. Ю.П. Васильев. – М: Мысль, 1977. – 335 с.
10. Установление нормативных соотношений численности служащих по категориям и должностным группам. / Межотраслевые методические рекомендации. – М: НИИ труда. 1984, – 72 с.
11. *Чудесова Г. П.* Преобразование организационной структуры при изменении формы собственности предприятия. – СПб., 1995. – 191 с.