

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ – РЕСУРС ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА РОССИИ

Соловьев М.М.

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, г. Москва

msoloviev@hse.ru

Ключевые слова: государственное управление, объекты собственности, взаимодействия собственников, национальное богатство

Рассмотрены проблемы управления государственной собственностью как базовым обеспечивающим ресурсом в достижении целей государственного управления применительно к проблеме сохранения и приумножения национального богатства. Предлагаемые материалы носят в основном характер и представляются полезными для проводимых разработок стратегий и долгосрочных программ развития общества и управления государственной собственностью страны и ее регионов.

Под государственной собственностью, в соответствии с нормативными положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, понимаются имущественные объекты (объекты недвижимости, имущественные комплексы, земельные и иные природные ресурсы), а также нематериальные активы (типа объектов интеллектуальной собственности, информационных ресурсов и др.), принадлежащие на правах собственности государству - Российской Федерации и субъектам Федерации. Преимущественно рассматривается объектное представление государственной собственности. Это помогает получить оценку ее масштабов, места и роли в государственном управлении, поддержке и ресурсном обеспечении жизнедеятельности и социально-экономического развития общества, в национальном богатстве страны и ее регионов.

Государственное управление определено как целенаправленная деятельность субъектов законодательной, исполнительной и судебной властей в меняющихся условиях внешней и внутренней среды. В числе приоритетных целей управления – обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов, рост благосостояния населения, гарантии экономической, экологической и т.д. безопасности общества, приумножение и сохранность национального богатства, рациональное освоение природных ресурсов и создание благоприятной среды обитания, предоставление качественных и доступных услуг населению в социальной сфере. Соответственно, в составе объектов государственного управления (наряду с развивающимися производственно-экономическими, социально-культурными отношениями и т.д.) следует обратить внимание на всеохватывающее инфраструктурное значение вещественных объектов гражданского права – земельной и иной недвижимости как наиболее приближенных к человеку и хозяйствующим субъектам пространству и ресурсам жизнедеятельности. Отметим также в приведенном перечне целей государственного управления важную роль, которую играет национальное богатство как одна из наиболее презентативных характеристик достигнутого за многие поколения уровня развития и благосостояния общества.

Рассмотрим характерные черты проблематики управления государственной собственностью и состоянием национального богатства как одной из центральных задач государственного управления²⁵.

1. Место и роль государственной собственности в системах государственного управления

1.1. ОБЪЕКТЫ СОБСТВЕННОСТИ – ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ РЕСУРС ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МЕНЯЮЩЕЙСЯ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ

Объекты недвижимости, недвижимого имущества организаций (как и страны в целом), так называемые пространственные ресурсы, к которым в общем случае относят рассматриваемые в

²⁵ В силу определенной концептуальной общности проблематики государственного и муниципального управления основное внимание уделим государственному уровню управления.

работе виды объектов государственной собственности, являются одним из важнейших, наряду с финансовыми, человеческими и информационными ресурсами, в обеспечении достижения целей их собственников и пользователей всех уровней. Таким образом, имущественные объекты государственной собственности (земля, недра, здания и сооружения, объекты производственной и социальной инфраструктуры и т.д.) являются, при всей их масштабности, капиталоемкости и значимости, одним из обеспечивающих ресурсов государственного управления в целом. Соответственно этому определяют и эффективность управления ими: как в совокупности, например, когда выдвигают тезис о необходимости эффективного управления государственной собственностью вообще, так и по отдельным видам объектов, в частности, при постановках задач о рациональном освоении природных ресурсов или эффективном использовании объектов федеральной недвижимости типа зданий и сооружений [1-3].

В каждой из названных постановок приоритетным является понимание, для какой цели, задач и проектов государственного управления будут использованы ресурсы государственной собственности. Так, в числе обязательных функций государственного управления важнейшее место занимают: гарантии экологической и экономической безопасности; рост благосостояния населения; стабильное экономическое развитие; качественное выполнение социальных функций и предоставление доступных услуг населению в сферах здравоохранения, образования; сохранение и приумножение национального наследия. Практически в каждой из них задействованы объекты государственной земельной и иной недвижимости, организуя пространство жизнедеятельности, ограничивая или поддерживая деловую активность хозяйствующих субъектов, формируя материальную основу предоставления услуг и т.д.

1.2. ИЗМЕНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ К СОСТАВУ И ХАРАКТЕРИСТИКАМ ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Существенно, что стратегические приоритеты, политические и социально-экономические акценты и пропорции в различных направлениях государственного управления могут меняться во времени вместе с известными корректировками национальных программ, системы долгосрочных и оперативных планов, растущими потребностями общества, возникающими изменениями и угрозами в окружающем мире. Это, в свою очередь, может потребовать изменения в составах, характеристиках и механизмах использования вовлекаемых в управление объектов государственной и иных форм собственности.

При этом различные виды объектов государственной собственности (а также, при необходимости, и вовлекаемой частной собственности) могут быть в различной мере предназначены для решения обширного перечня перечисленных и иных проблем государственного управления. Поэтому, с одной стороны, реально ставить задачи построения относительно локальных подсистем управления отдельными видами объектов государственной собственности, например, объектами федеральной недвижимости - применительно к зданиям и помещениям административного назначения, поддерживающим исполнение властных функций.

С другой стороны, необходима постановка задач комплексного характера, например, рационального использования многообразия природных ресурсов, охраны памятников национального наследия, природных парков и заповедников, устойчивого развития городских поселений. В таких постановках вовлекаемые в управление объекты государственной собственности могут относиться к различным видам объектов гражданского права.

В то же время, вовлечения одних и тех же объектов в различные системы и программы не должны быть противоречивыми или дающими возможность неоднозначного толкования. Это, например, связано с возникающими противоречивыми аспектами государственного управления в рамках действующего приватизационного и земельного законодательства, кадастрового и других систем государственного учета, антимонопольного законодательства, градостроительного регулирования, охраны памятников и др.

1.3. ОСОБЕННОСТИ СОГЛАСОВАННОГО РЕУГЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ И УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

В отечественных условиях государство, оставаясь крупнейшим собственником, обладает объяснимыми и признанными возможностями доминирования в формировании стратегий и управлении социально-экономическим развитием страны и регионов, в законодательных инициативах и проведении реформ, в регулировании земельно-имущественных отношений, является естественным монополистом в ряде отраслей, в частности, инфраструктурного характера.

В то же время, государство должно строго выполнять и обеспечивать реализацию конституционных требований равной поддержки и защиты всех форм собственности, а также норм и положений антимонопольного законодательства. При этом органы государственного управления в своих намерениях и действиях, в том числе с объектами государственной собственности, находятся под пристальным и критическим вниманием средств массовой информации и общества в целом. Отсюда возникает как первоочередная задача определения взаимосвязей между задачами государственного управления и теми видами и составом объектов государственной собственности, которые вовлекаются в решение каждой из них. Вслед за этим устанавливают требования к их количественным и качественным характеристикам, предъявляемые с уровня государственного управления. Они и будут приоритетными при определении оценок эффективности управления данной совокупностью объектов государственной собственности.

Следует также подчеркнуть, что управление государственной собственностью в принципе должно опираться на полную систему правомочий и обязанностей собственника. Принимаемые планы, программы и управленческие решения должны быть нацелены не только на реализацию хорошо аргументируемых правомочий доходного использования объектов государственной собственности, извлечение из операций с ними максимально возможной прибыли. Так же необходимо предусматривать обоснованные затраты на их содержание и развитие как важных компонентов приумножения национального богатства страны. Требуемую интеграцию правомочий и обязанностей должны отразить государственные бюджеты и контроль их исполнения. В бюджетной системе, в принципе, может быть представлена полная информация и обеспечен требуемый баланс всех доходных и расходных потоков, связанных с управлением объектами государственной собственности соответствующих уровней [3].

2. Государственная собственность в национальном богатстве страны

2.1. СТРУКТУРА И ДИНАМИКА НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА

Понятие национального богатства не имеет однозначного и общепризнанного нормативного определения, в том числе в российском гражданско-правовом законодательстве. Вместе с тем, в различных интерпретациях это понятие активно используют в экономической литературе, аналитических исследованиях, общественных обсуждениях и средствах массовой информации при разнообразных комментариях к оценкам состояния экономики, итогов проводимых преобразований, разрабатываемых концепций, стратегий и программ социально-экономического развития страны и регионов [4].

В национальное богатство включают: совокупность природных ресурсов всех видов (земельных, лесных, водных, недр); созданные предшествующими и настоящим поколениями средства производства, имущественные объекты и комплексы; накопленные материальные и нематериальные ценности, которыми располагает страна. При этом названные компоненты национального богатства могут быть объектами права различных форм собственности: государственной, муниципальной, частной и др., предусмотренных гражданско-правовым законодательством страны. В свою очередь, разнообразными являются используемые в исследованиях специалистов классификационные виды и выявляемые пропорции компонентов национального богатства, например: произведенного капитала (куда включают созданные человеком имущественные объекты и комплексы, здания и сооружения, товары и др.) и непроизведенного, естественного капитала (земельные и иные природные ресурсы), материальных и нематериальных ценностей.

Пропорции и объемы компонентов национального богатства могут меняться в зависимости от сложившихся исторических и социально-культурных условий, уровня и условий экономического развития стран. Причем в числе проявившихся в последние десятилетия тенденций оценки все более превалирующее значение (до половины и даже более) отдают созданным и накопленным обществом нематериальным ценностям: знаниям, патентам и изобретениям, другим объектам интеллектуальной собственности, человеческого капитала и нематериальных активов, социальному капиталу.

Тем не менее, в огромном большинстве случаев государственная собственность, в первую очередь, в связи с распространенным в мире преобладанием прав собственности государства на природные ресурсы и на инфраструктурные объекты, продолжает занимать значительное место в национальном богатстве стран. Это в особой мере применимо к условиям России и ее удаленных регионов со свойственными им масштабами природного богатства, мощной минерально-сырьевой

базой, разведанными и прогнозными запасами полезных ископаемых, в том числе на прилегающих континентальных шельфах.

С оценками национального богатства, государственной собственности и, в особенности, динамики этих показателей возможно логичным образом увязывать не только оценку текущего состояния дел в стране, но и располагаемый потенциал экономического и социального развития общества, а также в определенной степени результаты государственного управления. Конечно, желаемый рост национального богатства зависит не только от выбранной стратегии и достигнутой эффективности управления. Динамика создания ценностей и их накопления во многом определяется внешними условиями и факторами влияния, финансовыми, экономическими и иными кризисами или позитивными прорывами в социальном, технологическом и экономическом развитии, ужесточением экологических нормативов охраны окружающей среды, памятников природы и мирового наследия. На это конкретно указали проведенные исследования динамики интегральных оценок стоимости коммерческой и жилой недвижимости как важнейших компонентов национального богатства Великобритании по данным 1985, 1990 и 1995 годов. Наблюдаемый существенный (почти двукратный) подъем к 1990 году и последующее снижение (на 5-15%) к 1995 году на фоне общего роста накапленной стоимости обоих видов недвижимости отражали общий экономический спад, проявившийся в середине 90х годов [5].

2.2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

К характерным особенностям оценки национального богатства и государственной собственности, наряду с отмеченным разнообразием включаемых в их состав объектов, следует отнести необходимость определения концептуального подхода к формированию их стоимостной оценки. И здесь проблема не только в обоснованной и сравнимой трансформации натуральных и иных традиционных данных о различных видах земельных и других природных ресурсов, имущественных объектов, материальных и нематериальных активов, но также и в применяемых концепциях и принципах оценки. Чаще здесь используют понятия потребительной стоимости, полезности оцениваемого объекта, способности удовлетворять какие-либо потребности человека, субъектов хозяйственной деятельности. Соответственно, в базу оценки включают принципы сохранения достигнутого качества, технологических уровней, принятого направления использования, имеющейся кадастровой или иной нормативной оценки объекта. То есть, не закладывают возможности его более совершенного использования. Применительно к объектам национального богатства и государственной собственности, потребительная стоимость которых в перспективе может существенно отличаться, в концептуальных подходах необходимо предусмотреть возможности лучшей реализации прогнозного потенциала объектов оценки.

Так, в истории приватизации для объектов государственного имущества использовались оценки типа остаточной восстановительной и ликвидационной стоимости или иного упрощенного характера нормативные величины. Это приводило к значительной недооценке объектов и неудовлетворительным итоговым финансовым результатам приватизации.

Получающие развитие «точечные» процессы приватизации в форме аукционной продажи пакетов акций инвестиционно привлекательных акционерных обществ с государственным участием, отличающиеся длительной подготовкой и обоснованиями, обеспечивают основу доходных поступлений в бюджет по результатам приватизации, да и управления государственной собственностью. В то же время, концепция управления и приватизации многочисленных унитарных предприятий и пакетов акций компаний малого и среднего бизнеса с государственным участием по-прежнему носит характер ускоренного избавления от излишков «неэффективно используемых и непрофильных» активов. Отсутствуют значимые попытки их вовлечения в решение актуальных или перспективных задач, программ и проектов государственного управления, увеличения ценности управляемых и реализуемых активов.

2.3. ПОТЕНЦИАЛ ОБЪЕКТА: ПРИНЦИП НАИЛУЧШЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ОЦЕНКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В числе известных принципов оценочной деятельности конструктивным является принцип наилучшего использования. Имеется в виду наилучшее из возможных использование оцениваемого объекта, технологически и финансово осуществимое, а также допустимое с правовой точки зрения. Такой подход позволяет оперировать с понятием потенциала объекта оценки, что важно для объектов государственной собственности, в особенности, для таких масштабных объектов, как земельные и

другие природные ресурсы. Методологически адекватно в этом направлении действуют специалисты отраслей недропользования при оценке недр как элемента национального богатства, учитывая с помощью статистических коэффициентов не только объемы промышленно извлекаемых, разведанных и предварительно оцененных запасов, но также перспективные и прогнозные оценки ресурсов полезных ископаемых [6].

Представляется, что принцип наилучшего использования следовало бы распространять по возможности на объекты национального богатства и государственной собственности в нем. Каждый объект для этого целесообразно оценивать, как минимум, в двух вариантах. Первый - с сохранением условий его использования, и второй - с учетом потенциала развития, выявленного на основе применения принципа наилучшего использования. Подобный подход полезен в системах учета государственного имущества всех видов, в том числе при проведении кадастровой оценки объектов недвижимости и далее - в мониторинге состояния компонентов национального богатства и эффективности управления государственной собственностью. Это позволило бы обоснованным образом оценить приватизационный (стоимостной) потенциал, в частности, для всех объектов с зарегистрированными по статистическим данным Росимущества Минэкономразвития РФ на середину 2010 года правами государственной собственности. Сюда включены: доли акций в 3124 акционерных обществах с государственным участием, а также 1.704.958 объектов недвижимого имущества и 570.956,808 тыс. гектар земли (из 1576.346,6 тыс. гектар зарегистрированных и незарегистрированных земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности - составляющих в целом 92% земельного фонда страны). При этом обоснованная оценка потенциала представлялась бы важной для объектов земельной и иной недвижимости, где принцип наилучшего возможного использования не получает сколько-нибудь значительного применения.

3. Взаимодействия субъектов различных форм собственности в системах государственного управления и развития хозяйственной деятельности

3.1. ВОВЛЕЧЕНИЕ В УПРАВЛЕНИЕ ОБЪЕКТОВ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ

Важным фактором в управлении социально-экономическим развитием является вовлечение в этот процесс, наряду с объектами государственной собственности, имущественных ресурсов частного сектора. В наибольшей мере это проявляется в подготовке и реализации следующих масштабных и капиталоемких процессов:

приватизационной стратегии государственного управления, когда происходят основные и на долгие сроки радикальные изменения форм собственности на значительные объемы государственного и муниципального имущества;

партнерских проектов государства и частного сектора, когда происходят долговременные смены форм собственности на развивающиеся имущественные комплексы на возвратной основе - с восстановлением прав государственной собственности на созданные объекты партнерства по окончании проектов.

Таким образом, в организации управления государственной собственностью, при ее понимании как обеспечивающего ресурса государственного управления, в поисках путей повышения эффективности необходимо комплексным образом учитывать следующие (часто вступающие в противоречия) факторы:

- двойственное положение государства как регулятора земельно-имущественных отношений и гаранта равноправия субъектов всех форм собственности и, одновременно как собственника значительных объемов имущества, ответственного за эффективное управление этим общим достоянием;
- необходимость реализации полного комплекса правомочий и обязанностей собственников относительно всех вовлекаемых в управление имущественных объектов;
- активное вовлечение в процессы управления социально-экономическим развитием страны и регионов объектов как государственной, так и частной собственности;
- согласованные взаимодействия государственного и частного собственников, связанных со сменами форм собственности на вовлекаемые в управление ресурсы.

3.2. СМЕНЫ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССАХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Мировая история социально-экономического развития стран демонстрирует регулярные чередования экономических подъемов и спадов, волн процессов приватизации и национализации.

Так, с 80-х годов XX века и до текущего кризиса превалировали интенсивные процессы приватизации государственного имущества. В свою очередь, им предшествовали процессы послевоенной национализации 50-х годов, а до этого - периоды активного государственного регулирования для преодоления экономической депрессии 30-х годов.

Анализ рыночной статистики показывает, что подобные волновые процессы свойственны и рынкам недвижимости (то есть, той объектной среды, которой принадлежит рассматриваемое государственное имущество). Их динамика в свою очередь влияет на общий ход проводимых приватизационных процессов, инвестиционную активность и интенсивность вовлечения земельной и иной недвижимости в рыночный оборот. Так, для европейских рынков недвижимости за период с 70-х годов характерными были следующие волны (1)-(5).

Таблица. Волны подъемов и спадов на рынках недвижимости

№ волны	Период подъема (гг.)	Период спада (гг.)
1	1970 – 1973	1973 – 1977
2	1978 – 1979	1980 – 1984
3	1985 – 1989	1990 – 1993
4	1994 – 1997	1998 – 2000
5	2001 – 2007	2008 – н/вр.

Как видно из таблицы, длительности подъемов и спадов, периодичность циклических процессов на рынках недвижимости коррелируют с динамикой процессов приватизации и национализации, состояния мировой экономики, являясь следствием или находясь под их сильным влиянием. Таким образом, государственному собственнику при подготовке программ приватизации необходимо учитывать возможный волновой характер развития на соответствующих рынках недвижимого имущества. В то же время, кризисы на рынках недвижимости могут быть важным фактором развития общезэкономических процессов, как это имело место в период последнего финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008-2009 гг. и вызвавшего активные меры государственного регулирования, позволяющие трактовать их как свойственные политике национализации.

В целом глубина реформ и динамика процессов смены форм собственности, применяемых мер государственного регулирования зависит как от различных факторов внешней среды (в том числе свойственных современным рыночным экономикам), так и внутренних целевых приоритетов социального, политического и экономического характера в каждой из стран. В результате эти волновые процессы во многом отражают стратегический характер государственной политики в развитии земельно-имущественных отношений, взаимодействий с частным сектором по всем направлениям социально-экономического развития общества, в том числе применительно к процессам приватизации и национализации. Таким образом, для построения эффективных систем государственного управления и управления объектами государственной собственности необходимо учитывать, каким в обществе определен характер стратегических отношений государства и частного сектора. И более того, почему их целесообразно выстраивать как партнерские.

3.3. ЗНАЧЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ

Известно, что государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой вид взаимодействий субъектов государственного и частного сектора - один из некоторого достаточно обширного перечня, включающего также: государственные закупки, совместное участие в инвестиционных проектах, арендные отношения, доверительное управление и ряд других. Партнерские проекты характеризуются высокой капиталоемкостью и продолжительностью. Так, объемы финансирования ГЧП проектов развития инфраструктурных отраслей, таких как строительство автомобильных дорог, объектов трубопроводного транспорта и др., составляют многие миллиарды рублей, а их продолжительность может достигать трех десятков лет и более [7].

К характерным признакам партнерства относят следующие:

- инициатор нуждается в значимых и на длительную перспективу дефицитных для него ресурсах другого партнера;

- зона деятельности и результаты взаимодействий связаны с исключительной ответственностью инициатора. Решаемые им проблемы, сформулированные цели и критерии являются для него важнейшими, определяющими приоритетность в ситуациях принятия управленческих решений;
- партнеры готовы к применению исключительных механизмов взаимодействий, предоставлению исключительных прав, в том числе (и что наиболее существенно) приводящих участников к изменениям на длительной основе отношений собственности на вовлекаемые ресурсы и достигаемые результаты;
- партнерский характер отношений участников взаимодействий выходит за рамки договорных отношений, норм гражданского права и административного права, охватывая такие социально-культурные аспекты взаимодействий, как взаимное доверие [8].

Следует при этом отметить, что цели процессов смены форм собственности и реализации партнерских проектов соподчинены главным целям государственного управления. Партнерские проекты могут быть одной из разновидностей механизмов приватизации и национализации. И наоборот, механизмы приватизации и национализации могут составлять необходимые компоненты в проектах ГЧП, предусматривающих смену форм собственности на объекты партнерства. При этом эффективность и достигаемые результаты на длительных интервалах времени во многом определяются наличием взаимного доверия сторон: государства как доверенного представителя общества и изначального собственника государственного имущества и представителей частного сектора, выступающих деловыми партнерами.

Эффективность – одна из сложных проблем партнерства. Ее анализ и оценка занимают центральное место при разработке бизнес-планов проектов. В Европейском Союзе ведутся успешные разработки профессиональных стандартов для оценки эффективности проектов ГЧП в форме Value for Money [9]. В этой концепции акценты делаются на диалоговые режимы оценки в длительных процессах реализации проектов и на возможности соизмерения финансовых затрат и целей партнерства. Причем последние измеряют в пространствах нестоимостных показателей социальной сферы, развития крупных инфраструктурных объектов энергетики, дорожного хозяйства и т.д.

4. Управление государственной собственностью: направления развития

4.1. ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБЪЕКТОВ И СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

За двадцатилетний период проводимых в стране социально-экономических преобразований разрабатывались и реализовывались различные концепции и программы управления государственной собственностью на федеральном и региональном уровнях. Наибольший резонанс из них получила Федеральная концепция управления государственным имуществом 1999 г., ставшая, в свою очередь, базовой и для регионов. Характерно, что ее ключевой тезис об оставлении в государственной собственности такого количества имущества, которое необходимо для выполнения обязательных функций государства и до настоящего времени продолжает доминировать как один из основополагающих принципов организации управления. Однако развитие реформ требует качественного совершенствования управления государственной собственностью. Именно обеспечение качества должно стать основным содержанием такого совершенствования, причем, как для объектов, так и для субъектов управления государственной собственностью. На смену тезису «сколько оставить» в собственности государства имущества, должен быть принят курс на качество – «какого качества» должно быть государственное имущество (какими должны быть школы, больницы, рабочие места государственных служащих и т.д.). Также в контексте качества, своевременности и доступности должны рассматриваться направления развития в части предоставляемых государством услуг населению и хозяйствующим субъектам.

Аналогичным образом «не сколько, а какого уровня профессионального качества» должны быть исполняемые функции управления государственной собственностью и вовлекаемые в управление административные работники и специалисты. Важно добиваться высокой культуры участников и качества взаимодействий государственного и частного сектора в современных механизмах и процедурах использования, сохранности, преобразований и развития для каждого из вовлекаемых в управление видов объектов государственной собственности.

4.2. МОДИФИКАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ С ПОЗИЦИЙ ВЛИЯНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ НА УРОВЕНЬ НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА

Согласованный и регулярный учет всех компонентов национального богатства и объектов государственной собственности в нем, оценки их потенциала позволяют по-новому поставить задачу эффективного управления государственной собственностью и до настоящего времени превалирующими в этом управлении приватизационными процессами. Так, одна из стабильно сохраняющихся целей приватизации – последовательное сокращение излишних, функционально не являющихся необходимыми объемов государственного имущества, в основном, недвижимости и имущественных комплексов государственных унитарных предприятий, никак не стимулирует собственника на повышение ценности этого имущества. Необходима увязка показателей ценности государственного имущества и его потенциала с показателями национального богатства (ведь смена форм собственности, включая планомерное уменьшение объемов государственной собственности, не означает такого же уменьшения национального богатства). Тогда следование критериям интегрального сохранения и последовательного развития национального богатства могло бы достойно противостоять «копеечной» распродаже активов некогда действующих государственных предприятий и земель под ними, которые до настоящего времени исходят в основном из традиционных критериев сокращения бюджетных дефицитов.²⁶

Аналогичным образом активное вовлечение в каждый управленческий процесс информации о выявленном потенциале объектов государственной собственности (о возможностях их наилучшего использования в соответствующем ресурсном обеспечении решаемых задач и реализации национальных программ и проектов государственного уровня управления) будет содействовать и повышению эффективности управления непосредственно объектами государственной собственности. Причем задачу увеличения ценности следует решать как комплексную управленческую задачу для обеих частей жизненного цикла приватизируемого объекта, то есть, как применительно к изначальному периоду нахождения объекта в государственной собственности, так и определенному периоду после его приватизации. Главным критерием в этих условиях следует установить увеличение (или максимально возможное сохранение, наименьшие потери) ценности приватизируемого объекта в контексте изменения той доли национального богатства, которая с ним связана.

4.3. НЕОБХОДИМОСТЬ МОНИТОРИНГА ОЦЕНОК НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА И ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Динамичность среды, условий, критериев и целей государственного управления обуславливают следующее положение. Оценки национального богатства, государственной собственности и других его компонентов должны носить не разовый, но достаточно регулярный характер, и для этого быть оперативно выполнимыми, обеспеченными необходимой информацией, объяснимыми и согласованными с действующими стандартами и признанными в известных подходах алгоритмами оценки.

Безусловно, весьма сложно определить роль качества государственного управления в общей совокупности влияния внешних и внутренних факторов. Определить, когда предпринятое управление было наилучшим и в максимальной степени способствовало росту национального богатства в благоприятных условиях и минимизации возникающих потерь – при негативных процессах в общей среде социально-экономического развития страны. И, тем не менее, даже в таких сложных для оценки условиях необходимо иметь достаточно определенное (например, в смысле последовательности и стабильности выбранных показателей оценки), регулярное представление о состоянии и тенденциях изменения национального богатства и государственной собственности в различных разрезах, в том числе на фоне складывающихся процессов и объяснимых факторов влияния. Общество и властные органы должны иметь регулярную и открытую информацию о таких важнейших показателях в качестве обратной связи в системе государственного управления, результатов управления развитием страны и благосостоянием населения. Для этого необходимо

²⁶ В этом отношении достаточно тщательно подготавливаемые аукционы и сделки по продаже привлекательных капиталоемких пакетов акций крупных компаний с государственным участием в зарубежной и отечественной практике могут служить конструктивными примерами для проводимых приватизационных процедур с государственной недвижимостью.

создание системы мониторинга оценок национального богатства, государственной собственности и их основных компонентов.

Определенную конструктивную стартовую роль в создании мониторинговой системы могут сыграть действующие и создаваемые системы государственной регистрации и учета, кадастры и реестры земельной и иной недвижимости, полезных ископаемых и т.д., в том числе с необходимым выделением объектов государственной собственности. При этом важно подчеркнуть, что названная обратная связь должна включать, наряду с текущими оценками нормативного характера, аналитическую информацию о потенциале объектов государственной собственности и прогнозных оценках состояния, сохранности и возможного приумножения национального богатства.

4.4. ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОГО ХАРАКТЕРА

4.4.1. БАЗОВАЯ ПРОБЛЕМА – СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Как показывает рассмотренный в работе круг вопросов, дальнейшее конструктивное развитие систем и подсистем государственного управления требует последовательного совершенствования их нормативно-правовой базы. И главной здесь является задача систематизация и развитие законодательства о государственной собственности и управлении ею как важнейшим общим достоянием и ресурсом развития, пространством жизнедеятельности, наиболее масштабным и капиталоемким слагаемым национального богатства. И это необходимо сделать с учетом полного разнообразия объектов государственной собственности и прав на них, включая и то, что создано человеком и накоплено в течение жизни многих поколений, и то, что составляет земельные и иные природные ресурсы страны и ее регионов. При этом следует иметь в виду, что многие разделы такого законодательства уже присутствуют в различных действующих, корректируемых и разрабатываемых кодексах и законах.

Названная задача систематизации и развития нормативно-правовой базы управления государственной собственностью должна решаться комплексным образом в рамках и с учетом общих тенденций совершенствования гражданского законодательства Российской Федерации (в частности, как специализированный раздел концепции его развития), а также системы государственного управления в целом. Кроме того, представляется, что данная проблема, в силу ее общенациональной значимости и масштабности, должна найти свое отражение и в соответствующих общественных структурах (например, посредством создания Наблюдательного совета за качеством и результатами управления государственной собственностью и состоянием национального богатства страны и ее регионов).

Ниже как следствие поднятых в работе вопросов приводятся некоторые из направлений совершенствования нормативно-правовой базы управления государственной собственностью.

4.4.2. РЕГУЛИРОВАНИЕ СМЕНЫ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В процессах подготовки и реализации проектов ГЧП предусмотрены следующие возможные ситуации, связанные со сменой собственника:

- по окончании проекта, когда заранее согласована передача объекта, созданного частным партнером, в собственность государству;
- в процессе реализации проекта, когда неудовлетворительными оказываются финансовые результаты для частного партнера или социальные результаты для государственного участника. То есть, необходим досрочный переход объекта партнерства в собственность государства, причем по инициативе любого из партнеров.

Таким образом, необходимым для построения эффективных систем управления проектами ГЧП является развитие нормативно-правовой базы, гарантирующей согласованную по срокам, возмездности и другим условиям передачу прав собственности на объекты партнерства. И это должно быть обеспечено в равной мере «в обе стороны» в течение всей длительности проекта ГЧП: на начальном этапе, в процессе реализации и после его окончания.

4.4.3. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Проблема качества неразрывно связана с проблемой обеспечивающих стандартов. Нужны согласованные комплексы стандартов, как для общей системы государственного управления, так и для ее обеспечивающих подсистем, в том числе для управления государственной собственностью.

Поэтому следует подчеркнуть, что для обеспечения требуемого качества управления государственной собственностью и качества характеристик объектов управления (в особенности с точки зрения рассмотрения их как важнейших слагаемых национального богатства) необходима разработка и регулярная актуализация соответствующих стандартов. При этом такие стандарты в своих нормативных установках должны увязывать требования по качеству для всех видов объектов государственной собственности и прав на них. Особую часть стандартов должны составлять стандарты качества для субъектов – административных работников всех уровней, связанных с управлением государственной собственностью.

Литература

1. Acoba F., Foster S. Aligning corporate real estate with evolving corporate missions: Process-based management models, in: Journal of Corporate Real Estate, 5 (2), 2003, P.143-164.
2. Захарченко В.В. Управление корпоративной недвижимостью. - М.: ООО «Русская полиграфическая группа», 2005, 160 с.
3. Соловьев М.М. Методологические вопросы управления государственной собственностью // Экономика и управление собственностью, 2008, №2, С.37-43.
4. Where is the Wealth of Nations (Measuring Capital for the 21st Century). The International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank, www.worldbank.org, 2006, P.87-100.
5. Гровер Р., Соловьев М.М. Управление недвижимостью. – М.: ВШПП, 2001, 374 с.
6. Кимельман С.А., Кошкин Л.И., Соловьев М.М. Земельно-имущественные отношения и недропользование: основы управления. – М.: ВШПП, 2006, 320 с.
7. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. – М.: ИМЭМО РАН. Том 2, 2009, 192 с.
8. Соловьев М.М., Кошкин Л.И. Партнерство государства и частного бизнеса: национализация и приватизация // Проблемы теории и практики управления, 2011, №3, С.19-30.
9. Value for Money Assessment Guidance. Report of HM Treasury. - www.hm-treasury.gov.uk, 2004, 41p., and Quantitative Assessment User Guide (Value for Money Assessment). Report of HM Treasury. - www.hm-treasury.gov.uk, 2004, 49p.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ БАНКОВСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОЕКТАХ ИПОТЕКИ

Ерешко Ф.И., Сытов А.Н.

Вычислительный центр им. А.А. Дородницына РАН, г. Москва

fereshko@yandex.ru

Ключевые слова: Коалиция заёмщиков, динамические системы, неопределенные процентные ставки и цены, самофинансирование, устойчивость Коалиции заёмщиков, ссудно-сберегательная касса, ипотечное кредитование, очередь, самофинансирование, случайные параметры, гарантирующие стратегии, сценарии выбытия.

Введение

Проводится сравнительный анализ нескольких проектов организации ипотечных контрактов.

Отмечается, что Проект 3 может быть принят за основу масштабного эксперимента по внедрению программы ипотечного кредитования с кредитной ставкой более выгодной как для населения, так и для кредитных организаций.