

### Принципы управления государственным сектором экономики

В статье определена совокупность принципов управления государственным сектором экономики, раскрыта их сущность и предложены пути реализации в интересах обеспечения устойчивого экономического развития страны.

**Ключевые слова:** государственный сектор экономики, экономические отношения и интересы, принципы управления.

Место и роль государства в рыночной экономике в решающей мере определяется состоянием государственного сектора экономики. В этой связи существенное значение имеет выработка методически обоснованных подходов к его развитию. При этом ключевой задачей является определение принципов управления госсектором в современных условиях.

В данном контексте важно учитывать как минимум две исходные позиции:

во-первых, в основе функционирования государственного сектора экономики находится государственная собственность, трансформация которой определяет динамику взаимосвязей с частной собственностью. Обеспечение возможности совместного функционирования разнородных по виду объектов собственности направлено на развитие наиболее сильных сторон рыночных отношений, поскольку их специфические качества соответствуют реализации фундаментальных механизмов рыночной экономики;

во-вторых, государственный сектор экономики в экономической науке рассматривается одновременно и как институт рыночной экономики, и как база государственного регулирования экономики. Он формируется исходя из потребности общества, возможностей применения властных полномочий государством по реализации права собственника и составляет материальную основу реализации государством своих экономических интересов.

Система принципов управления государственным сектором экономики должна отвечать современным требованиям экономического развития обще-



С.Н. Мовчан

ства. С позиций стратегической перспективы сбалансированного развития российской экономики и обеспечения экономического роста особо важным является определение оптимальной структуры госсектора, на базе социально-экономической эффективности функционирования государственной собственности. Это требуется не только в интересах обеспечения эффективности использования результатов его функционирования, но и для развития конкурентной рыночной среды и повышения инвестиционной привлекательности российской экономики.

Насущной необходимостью является переосмысление подходов к управлению госсектором, которые находят свое концентрированное выражение в принципах управления. К их числу относятся следующие принципы: обеспечение соответствия управления государственным сектором экономики потребностям развития общества в конкретных экономических условиях; оптимальное распределение функций и полномочий в процессе управления государственным сектором экономики; эффективность системы управления государственным сектором экономики; адаптивность управления к изменениям внутренней и внешней среды; использование прогрессивных методов и инструментов управления государственным сектором экономики; усиление контроля в сфере развития государственного сектора экономики.

В содержательном плане каждый из этих принципов характеризуется своими особенностями и предполагает соответствующие приоритетные направления деятельности и механизмы реализации.

Принцип обеспечения соответствия управления государственным сектором экономики потребностям развития общества в конкретных экономических условиях вытекает из того обстоятельства, что основной движущей силой функционирования экономики является закон возрастания потребностей. Для достижения соответствия потребностей социально-экономического развития страны и государственного сектора экономики требуется уточнение целей управления объектами государственного имущества. При этом важно добиваться установления четкой определенности формирования цели применительно к каждому объекту управления или группе однородных объектов и способов ее достижения. Объективно необходимым является принятие обоснованных решений с точки зрения экономической эффективности и социальной ответственности с учетом долгосрочных задач и интересов. Прежде всего, управление государственным сектором экономики должно обеспечивать реализацию задач и интересов Российской Федерации. По мнению специалистов, в настоящее время отмечается избыточность государственного имущества с точки зрения исполнения государственных функций. Это одна из системных проблем, на реализацию которой нацелена утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 года №191-р государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

Функционирование государственного сектора экономики должно максимально коррелировать с обеспечением перехода к инновационному развитию экономики, который определен Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Управление в данной сфере деятельности должно носить направленность на развитие рыночных отношений, что предполагает установление границ функционирования объектов государственной собственности. Одновременно с этим оно должно обеспечивать создание предпосылок вовлечения в рыночные отношения максимально возможного объема экономических ресурсов.

Принцип оптимального распределения функций и полномочий в процессе управления государственным сектором экономики базируется на различных научных концепциях и оправдывается на протяжении многих десятилетий. Организационная сложность госсектора усиливает необходимость в координации деятельности на всех уровнях, в более четком распределении функций и полномочий между государственными органами власти и иными органами, выступающими в качестве субъектов управления государственным сектором. При этом важно исходить из того, что функции и полномочия весьма подвижны и расширяются, как правило, в направлении более высоких уровней управления. Реализация данного принципа предполагает повышение мотивации и ответственности всех участников процесса управления за результат и достижение установленных показателей деятельности.

В числе базовых принципов управления государственным сектором экономики исключительное место занимает принцип эффективности системы управления данным сектором. В его основе лежит необходимость достижения наилучшего результата и установленных показателей деятельности. Актуализация данного принципа в современных условиях связана с недостаточной эффективностью управления государственным имуществом, приводящей к неудовлетворительным результатам финансово-хозяйственной деятельности организаций, низким качеством корпоративного управления компаниями с государственным участием, проявляющимся в низком уровне защиты миноритарных акционеров, а также недостаточной ответственностью участников процесса управления госсектором, включая лиц, избранных в органы управления компаний с государственным участием.

Принцип эффективности системы управления предполагает достижение оптимального состава и структуры государственного имущества и организаций, относящихся к государственному сектору экономики. При этом эффективность системы управления определяется наличием эффективной структуры принятия управленческих решений, горизонтом стратегического планирования, точной оценкой социально-экономической ситуации. Реализация данного принципа направлена прежде всего на повышение

эффективности модели управления компаниями с государственным участием, достижение действенного управления объектами государственно-го имущества на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, а также имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации.

В числе показателей, характеризующих эффективность системы управления госсектором, следует выделить развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием. Кроме того, эффективность системы управления государственным сектором экономики во многом характеризуется ее способностью обеспечивать в соответствии с функциями государственных органов формирование механизмов оценки востребованности и необходимости объекта управления, а также механизмов их включения и исключения из контура управления. Важным составным элементом общей эффективности системы управления госсектором является создание условий для эффективного отчуждения государственного имущества, востребованного в коммерческом обороте.

Необходимо подчеркнуть, что оценка эффективности функционирования госсектора должна осуществляться на основе оценки качественного и количественного исполнения установленных для каждого объекта конкретных функций.

Следует учитывать, что реализация данного принципа предполагает совершенствование методик оценки эффективности управления объектами государственной собственности, в том числе посредством установления интервалов значений показателей, при которых управление характеризуется высоким уровнем эффективности, удовлетворительным уровнем эффективности, неудовлетворительным уровнем эффективности. Кроме того, должен быть установлен единый подход к определению сроков осуществления оценки эффективности субъектами управления, а также законодательно закреплены меры ответственности, если уровень эффективности управления признается неудовлетворительным.

Принцип адаптивности управления госсектором вытекает из необходимости обеспечения адаптации функционирования структурных элементов госсектора к изменяющимся условиям внутренней и внешней среды. Суть этого процесса — развитие признаков, соответствующих той среде, в которой функционируют объекты госсектора и осуществляется формирование механизмов, обеспечивающих его развитие. В результате эволюционного приспособления происходит процесс перехода в качественно новое состояние, что невозможно без мобилизации имеющихся адаптивных резервов развития. Адаптация определяется способностью своевременно реагировать на условия развивающихся экономических отношений и изменяющихся экономических интересов, а также оперативно принимаемыми управленческими решениями. В конечном итоге механизм адаптации дол-

жен обеспечивать целенаправленное реагирование на изменение внутренней и внешней среды.

Возможность субъектов управления и самих объектов к адаптации определяется стратегической гибкостью и способностью маневрировать ресурсами, обеспечить их мобилизацию в том направлении развития, которое может принести максимальные экономические выгоды. Адаптивное развитие госсектора предполагает необходимость непрерывного осуществления анализа рисков, особенно в части оценки рисков в области национальной безопасности. Следует стремиться к обеспечению оптимального баланса между результатом деятельности и уровнем риска, связанного с данным видом деятельности.

Нельзя не отметить те положительные моменты, которые характеризуют внедрение в современную практику управления госсектором прогрессивных инструментов и методов управления. В том числе осуществляется развитие инструментов приватизации путем создания возможности проведения продажи имущества в электронной форме, установлены новые правила продажи посредством публичного предложения, проводимой в случае признания аукциона несостоявшимся. Активно идет процесс формирования новых методов продаж, позволяющих проводить отдельные сделки по продаже акций ведущих компаний с государственным участием на основании решений Правительства Российской Федерации в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, модернизации и технологического развития экономики.

В рамках реализации данного принципа целесообразно осуществить переход от продажи отдельного имущества или объектов к продаже бизнес-единиц. Это предусматривает реализацию следующих основных мер:

- дифференцированного подхода к вовлечению в коммерческий оборот объектов госсектора с учетом предварительного анализа инвестиционных возможностей, рисков и спроса инвесторов;
- проведение мероприятий по повышению капитализации и инвестиционной привлекательности отчуждаемых объектов;
- утверждение «дорожных карт» по проведению мероприятий, направленных на повышение инвестиционной привлекательности объектов государственного имущества, подлежащих вовлечению в оборот, с привлечением к осуществлению соответствующих мероприятий управляющих компаний, аудиторов и финансовых консультантов.

Исключительное значение имеет подготовка с учетом передового международного опыта регламентов предпродажной подготовки и отчуждения акций крупных инвестиционно привлекательных компаний. В целях совершенствования инструментов приватизации необходим переход к активным маркетинговым мероприятиям, в том числе путем создания центров обработки обращений физических и юридических лиц, а также расширения рекламного сопровождения продаж.

Поскольку внедрение современных инструментов и методов приватизации осуществляется в первоочередном порядке на федеральном уровне, то важно обеспечить их своевременное распространение на уровне субъектов Российской Федерации.

Для повышения качества корпоративного управления компаниями с государственным участием следует обеспечить внедрение элементов передового корпоративного законодательства и расширение практики внедрения стратегического планирования деятельности. В данном контексте также безусловно важным является расширение конкурсных процедур для отбора руководителей в компании с государственным участием, в том числе профессиональных директоров, а также современных методов оценки эффективности их деятельности.

В современных условиях значительно возросла объективная необходимость реализации в управленческом процессе принципа усиления контроля в сфере развития государственного сектора экономики. Данный принцип нацелен на решение целого комплекса задач, включая обеспечение контроля использования государственных ресурсов; снижение вероятности недостижения поставленных целей и задач; минимизацию возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств.

Нужно отметить определенные положительные моменты, связанные с контролем в процессе управления государственным сектором. В частности, осуществлен переход к разработке и утверждению прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на 3-летний период, проводится независимая оценка объекта для определения начальной цены как обязательного этапа приватизации. Однако остается и ряд нерешенных проблем, среди которых отсутствие действенных рычагов влияния законодательных органов власти на процесс управления государственным сектором экономики в целом и на приватизацию в частности. К примеру, в настоящее время отсутствует механизм активного участия Государственной Думы и Совета Федерации в формировании вышеупомянутых прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества. Если до 2008 года такой механизм был предусмотрен Бюджетным кодексом Российской Федерации, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации обязано было вносить на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год одновременно с проектом программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на очередной финансовый год, то в последующие годы он был отменен. Только в текущем году Федеральным законом от 7 мая 2013 года №104-ФЗ внесены изменения в пункт 4 статьи 192 Бюджетного кодекса, устанавливающие, что в числе документов и материалов, которые вносятся в Государственную Думу, одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период должны представляться данные по прогнозному пла-

ну (программе) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год и плановый период. Однако этот шаг, хотя и весьма полезен с точки зрения повышения обоснованности показателей проекта бюджета, в полной мере не решает проблемы участия законодателя в формировании плановых документов приватизации, поскольку они на момент представления в Государственную Думу уже утверждены Правительством Российской Федерации. На наш взгляд, с точки зрения усиления парламентского контроля было бы целесообразно ежегодно осуществлять согласование проекта прогнозного плана (программы) приватизации на очередной 3-летний период в Государственной Думе и Совете Федерации. В последующем он должен представляться на утверждение Президенту Российской Федерации. Тем самым центр принятия ключевых решений в области приватизации должен значительно сместиться в сторону парламента и президента.

В числе использования инструментов контроля актуализируется необходимость осуществления мониторинга функционирования государственного сектора экономики с целью сбора, консолидации и представления информации для принятия управленческих решений. Особую значимость здесь имеет обеспечение непрерывности контроля за достижением субъектами управления целей и задач, а также за соблюдением принципов и механизмов управления.

Требуется переход к контролю ключевых параметров управления госсектором, включая контроль формирования прогноза результатов деятельности, осуществление оценки влияния отдельных направлений на совокупный результат деятельности и привязки текущих целей к стратегическим ориентирам. Важным является обеспечение взаимодействия органов внутреннего контроля с органами внешнего контроля посредством определения единых стандартов осуществления контрольных мероприятий и выработки единых подходов к оценке эффективности управления государственным имуществом.

Безусловным приоритетом контроля в сфере управления госсектором является обеспечение открытости и доступности информации о субъектах и объектах управления, выявление проблемных вопросов в процессе управления и выработка рекомендаций по их решению.

В заключение отметим, что реализация предложенной совокупности принципов управления государственным сектором экономики будет способствовать устойчивому развитию экономики страны в долгосрочном периоде, в том числе за счет развития информационной и технологической структуры принятия и реализации стратегических управленческих решений в этой важнейшей сфере государственной деятельности.

#### **Литература**

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 года № 191-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”».
4. Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 1111-р.
5. Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. М.: Экономика, 2005.
6. Бандурин В.В., Кузнецов В.Ю. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики. М.: Наука и экономика, 2004.
7. Горланов Г.В. Государственный сектор в рыночной экономике: вопросы теории и современной российской практики: автореф. дис. д-ра экон. наук / Г.В. Горланов; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. М., 2010.
8. Иванов О.Б. Принципы построения риск-ориентированной системы внутреннего контроля и аудита в крупной компании, корпорации, холдинге // Аудиторские ведомости. 2013. № 8.

#### References

1. Federal Law of April 5, 2013 № 41-FZ “On the Accounts Chamber of the Russian Federation”. In Russian.
2. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period till 2020, approved by the Federal Government on November 17, 2008 № 1662-r . In Russian.
3. Decree of the Russian Federation dated February 16, 2013 № 191-p “On approval of the state program of the Russian Federation “ Management of Federal Property “. In Russian.
4. Forecast plan (program) of federal property privatization and the main directions of federal property privatization for 2014-2016 , approved by the Federal Government from July 1, 2013 № 1111-p . In Russian.
5. Balatskiy E.V., Konyshchev V.A. *Russian Model of the Public Sector*. Moscow: Ekonomika Publishing, 2005. In Russian.
6. Bandurin V.V., Kuznetsov V.Yu. *Federal Property Management in Transition Economy*. Moscow: Nauka i ekonomika Publishing, 2004. In Russian.
7. Gorlanov G.V. *Gosudarstvennyy sektor v rynochnoy ekonomike: voprosy teorii i sovremennoy rossiyskoy praktiki*. Diss. Dokt. ekon. nauk [The public Sector in a Market Economy: Theory and Practice of Modern Russian Dr. econ. sci. diss.] Moscow, 2010. In Russian.
8. Ivanov O.B. *Principles of risk oriented internal controls and audits in big companies, corporations, holdings*. *Auditorskie vedomosti* [Audit Journal], 2013, no 8, pp.18-35. In Russian.