

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ПРОГРАММАХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

© 2004 В. П. Бочаров

Воронежский государственный университет

Вопросы эффективного управления государственной собственностью, и шире — государственным сектором экономики находят отражение в многочисленных теоретических исследованиях и программных документах Федерации, регионов и городов. Рассматриваемые в них проблемы, с одной стороны, отличаются большим разнообразием, а с другой — характеризуются очень выраженным акцентом на тактическое распоряжение денежными ресурсами. Практически все программы, концепции уделяют внимание средствам государственного и муниципальных бюджетов. Эффективность использования бюджетных средств представляется авторам программных, прогнозных и иных документов несомненно актуальной проблемой¹. Иные (небюджетные) аспекты использования государственной собственности рассматриваются реже и более фрагментарно.

Данная направленность программ во многом предопределила характер подходов к формированию программ развития государственной собственности. В качестве первого, наиболее распространенного подхода можно назвать структурно-функциональный и как его разновидность — структурно-отраслевой. Для иных целей исследования структурно-функциональный и структурно-

отраслевой подходы, несомненно, могут различаться, но в данном случае мы рассматриваем их как один, поскольку направления, цели, принципы использования государственной и муниципальной собственности присутствуют в скрытой форме, в первом случае — за выполняемыми органами государственной власти функциями, во втором — за задачами, решаемыми ими в отношении тех или иных секторов и отраслей экономики. Для программ этого типа характерно, что проблемы объемов, структуры, эффективности государственной собственности как таковой прямо рассматриваются достаточно редко. Государственная собственность присутствует внутри решаемых в более широком плане задач: развитие социальной и производственной инфраструктуры, различных секторов экономики (АПК, ВПК, малый бизнес и др.), экспортных отраслей, перерабатывающей промышленности, социальной защиты населения, повышение уровня жизни населения и др.²

Концептуальные преимущества данного подхода заключаются в том, что он, с одной стороны, обращен непосредственно к производительным силам, с другой — позволяет четко, однозначно и количественно оп-

¹ См., например: Порядок разработки и реализации целевых программ на территории Воронежской области. Воронеж, 2001. 39 с.; *Ефремов А.А.* Новая пятилетка будет удачной, но для этого надо всем хорошенько поработать // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 5. С. 44—54.; *Бойцев А.А.* Социально-экономическое развитие Новгородской области — расчет на собственные силы // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2000. № 12. С. 70—72.

² См., например: Программа экономического и социального развития Воронежской области на 2002—2006 годы (сокращенный вариант). 2001. 77 с.; *Росель Э.Э.* Развитие производительных сил как основополагающий фактор долгосрочной социально-экономической политики Свердловской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 5. С. 55—62; *Чуб В.Ф.* Программно-целевые подходы в решении социально-экономических проблем Ростовской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2000. № 8. С. 44—49.

ределенно выделить приоритеты деятельности органов государственной власти и развития государственного сектора.

К недостаткам данного подхода следует отнести его социально-экономическую индифферентность. В рамках реализации структурно-функционального подхода определение сфер использования государственной собственности является серьезной проблемой в связи с высокой степенью концептуальной неопределенности при выборе направлений деятельности и объемов государственного сектора экономики. В процессе определения рациональных направлений развития госсектора следует решить как минимум две сложные проблемы: в максимальной степени ограничить возможности реализации интересов бюрократии и отойти от планирования мероприятий в традиционном русле, когда они определяются не столько соображениями рациональности, сколько ранее сложившимися тенденциями. Причем, направления использования и развития госсобственности могут устанавливаться произвольно, в зависимости от политических и социально-экономических и даже личностных установок конкретных персонифицированных и коллегиальных органов власти и управления.

Естественно, что в процессе преодоления произвольности установления приоритетов деятельности государственного сектора можно исходить из позитивного опыта, апробированного в мировой практике. Например, очевидно, что позитивным потенциалом обладают программы капиталовложений в производственную и социальную инфраструктуру, транспортные коммуникации, средства связи, системы электроснабжения, городскую инфраструктуру, рациональное использование и улучшение состояния окружающей среды, увеличение объемов и повышения эффективности использования мощностей нефтегазового и продовольственного секторов.

При позитивном решении указанной проблемы оценка эффективности использования государственной собственности переходит в плоскость сопоставления различных вариантов использования государственных ресурсов. Программы могут с равным успехом ориентироваться на отрасли, секторы

экономики, органично входящие в эффективную социально-экономическую модель, включающую государственные предприятия и на те сегменты, в которых присутствие государства нежелательно.

Отметим, что позитивная составляющая структурно-функционального подхода в плане повышения эффективности использования госсобственности (и муниципальной) заключается в возможности вообще не ставить эту проблему как частную, а решать вопрос комплексно, с позиций создания условий для функционирования народнохозяйственного комплекса страны, региона, муниципального образования. В данном случае оправдано рассматривать госсобственность как вспомогательный ресурс, а цель его использования — как некоммерческую.

Одновременно структурно-функциональный подход к использованию госсобственности позволяет предложить ряд вариантов ее оценки и повышения эффективности.

Правомерно, на наш взгляд, оценивать эффективность использования госсобственности с точки зрения экономии общественных ресурсов на производство продуктов и услуг в государственном секторе, разграничивая при этом производство общественных и частных благ. При производстве общественных благ можно ограничиться сопоставлением вариантов расходов при осуществлении бюджетных некоммерческих программ и государственного коммерческого сектора. При этом объем предоставляемых общественных благ можно считать заданным, постоянным для страны, региона, муниципалитета в каждый данный момент времени.

Сложнее обстоит дело с производством в государственном секторе частных благ. В этом случае предприятия госсектора работают в одном поле с частными, неизбежно вмешиваются в их экономические отношения и независимо от воли органов власти и управления (а в ряде случаев — именно в соответствии с нею) вступают с ними в прямую конкуренцию.

Остановимся на наиболее распространенных взглядах на совокупность общественных благ в рамках структурно-функционального подхода.

Достаточно выражен в государственных программах акцент на проблему продоволь-

ственной безопасности. Например, В. Ф. Майченко и В. С. Воронин справедливо отмечают, что необходимо рассматривать продовольственную безопасность, как национальную проблему России в контексте Всемирной декларации прав человека 1948 года как одну из актуальных проблем мирового сообщества. Прямой задачей государства является обеспечение доступа каждого гражданина к продовольствию, достижение высокой степени самообеспечения продовольственными ресурсами посредством интеграции усилий по увеличению производства жизненно необходимых продуктов, совершенствования систем снабжения и потребления продовольствия, ликвидацию недоедания и голода³.

В качестве конкретных действий, которые должно осуществлять государство в сфере обеспечения продовольственной безопасности, авторы выделяют:

- возрождение системы дотаций сельхозпроизводителям;
- активное вмешательство в процесс ценообразования с целью поддержания ценового паритета;
- протекционизм сельскохозяйственным предприятиям, обеспечивающий их конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках;
- повышение доступа предприятий сельскохозяйственного и перерабатывающего профиля к кредитным ресурсам;
- содействие вертикальной интеграции предприятий агропромышленного сектора.

В рамках концепции обеспечения продовольственной безопасности авторы считают, что вышеуказанные действия должны быть реализованы и конкретизированы в региональном агропромышленном образовании, существующем в ведении органов местного самоуправления⁴. Практически концепция авторов реализуется мэрией Краснодара в виде комплекса целевых программ по основным продовольственным направлениям. В составе механизмов влия-

ния — оказание сельхозпроизводителям адресной финансовой помощи за счет специального муниципального фонда. Несомненно положительная сторона такого фонда — предоставление финансовой помощи на возвратной основе под залог продукции на цели выполнения муниципального заказа, модернизации производства, увеличения объемов производства. В качестве парадоксальной составляющей данных программ можно назвать формирование некоторой территориально обособленной Краснодарской агропроизводственной зоны с включением в нее территорий г. Краснодара и двух прилегающих районов. Это можно рассматривать скорее как результат неудачного взаимодействия между региональными и муниципальными органами власти и управления, чем в качестве эффективной организационной новации.

В то же время в реализации данного подхода заметны положительные моменты. Во-первых, явно выражена целевая социально-экономическая установка — обеспечение продовольственной безопасности крупного муниципального образования. Во-вторых, акцент сделан на конкурентные преимущества территории — благоприятные природно-климатические условия. В-третьих, в реализации программ задействованы муниципальные ресурсы, прежде всего — земля, в значительных объемах. В-четвертых, позитивным потенциалом обладает направленность программ на интеграцию предприятий различных форм собственности. Основную массу предприятий представляет частный сектор. Муниципальные предприятия выступают своеобразными «ядрами» конденсации, которые группируют вокруг себя сельхозпроизводителей, реализующих муниципальные целевые программы. Вполне логичным выглядит возложение на данные предприятия обязанности формирования за счет средств бюджета запасов продукции длительного хранения для жизнеобеспечения муниципальных учреждений социальной сферы. В-пятых, предприятия, входящие в систему смешанных корпораций, осуществляют натурализованную поддержку малообеспеченных слоев населения города жизненно важными продуктами питания.

Важно, что создание глубоко интегрированной производственной корпорации с

³ См.: Майченко В.Ф. Проблема продовольственной безопасности и ее обеспечение на муниципальном уровне / В. Ф. Майченко, В. С. Воронин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2000. № 11. С. 93.

⁴ Там же. С. 99—100.

применением муниципальной собственности предусматривает взаимодействие входящих в нее предприятий с компанией, осуществляющей производство, лизинг и эксплуатацию сельскохозяйственной техники. Кроме того, предусмотрено создание Торгового дома, обеспечивающего торговую-закупочные, финансовые, регулирующие функции как для участников корпорации, так и для третьих лиц. В итоге органы власти и управления решают целый комплекс социально-экономических задач с использованием муниципальной собственности без ее отчуждения. При решении проблемы продовольственной безопасности достаточно определенно выделяется сфера коммерческого использования госсобственности.

Направления повышения эффективности госсобственности в рамках данного подхода связаны прежде всего с двумя аспектами: формированием рациональных пропорций в составе применяемых инструментов и снижением издержек в торговом — закупочном комплексе и сфере услуг, предоставляемых государством сельхозпроизводителям.

Достаточно типична для структурно-функционального подхода система рекомендаций И. Е. Никитина, который выделяет три группы мер органов государственной власти и управления в плане осуществления ими хозяйственной деятельности. В составе первой группы — совокупность защитных мер, препятствующих закрытию предприятий и потере рабочих мест. В числе инструментов — оказание технической, финансовой и организационной поддержки частных предприятий.

В составе второй группы — инвестиционная деятельность в отраслях, которые автор считает приоритетными (часто в числе таких отраслей присутствуют электроника, медицинское обслуживание, туризм, производство мебели, телекоммуникации, энергетика). Автор отмечает, что несмотря на различные концептуальные подходы к развитию государственного и муниципального секторов, они охватывают прежде всего общественный транспорт, электро- и водоснабжение, планировку земельных участков,

предоставление торговых услуг, финансово-кредитную деятельность, промышленные предприятия по производству товаров массового потребления⁵. Полагаем, что большинство данных отраслей и сегментов экономики не подходят для широкого распространения госсобственности и вообще государственного вмешательства.

Третья группа включает меры, позволяющие активизировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в производственных комплексах, находящихся в неблагоприятных условиях. Следует полагать, что такое направление использования госсобственности грешит как минимум двумя достаточно опасными последствиями. С одной стороны, органы власти и управления могут поддерживать объективно утрачивающие свою значимость производства. С другой, они рискуют общедоступными ресурсами, при этом понятно, что риск их утраты наиболее высок именно в отраслях и межотраслевых комплексах, имеющих неустойчивое финансовое положение.

В качестве важной методологической проблемы следует указать способ оценки эффективности госсобственности (посредством соотнесения экономичности, результативности и производительности) в рамках реализации общественных программ. В рамках структурно-функционального подхода логически первым является определение экономичности, позволяющее определить общий объем ресурсов, необходимых для решения конкретной задачи. Из установленного объема ресурсов вытекает определение результативности различных вариантов использования ресурсов (применяемых инструментов). В заключение определяется производительность по наиболее рациональным вариантам. Такая последовательность, естественно, предполагает взаимосвязку применяемых показателей эффективности и итерационность процедуры выбора.

⁵ Никитин И.Е. Хозяйственная деятельность местных органов власти в странах-членах Совета Европы (по материалам Совета Европы) // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 4. С. 57—59.