РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Филатова Н.Г.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории
Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 630102,
Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, Filatovanata@list.ru

УДК 351.711(470)
ББК 67.404.112

Цель. Анализ мер проводимых органами власти по совершенствованию системы управления государственной собственностью РФ в контексте инновационного развития.

Методология и методы. Методологическую основу составили основные положения неоинституциональной экономической теории, современные исследования в области государственного управления. В статье применялся системный подход с использованием метода экономической интерпретации полученных результатов. Информационной базой послужили нормативные и методические материалы федеральных и региональных органов власти по вопросам регулирования земельно-имущественных отношений в РФ.

Результаты. Предложен комплекс мероприятий по повышению эффективности системы управления государственной собственностью в РФ, среди которых особое значение отводится инструментам совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих.

Научная новизна. Обосновано значение системы ответственности и мотивации государственных служащих в формировании эффективной системы управления государственной собственностью в России, что дополняет методологические основы оценки эффективности ее использования.

Ключевые слова: управление, государственная собственность, институциональная среда, система ответственности и мотивации государственных служащих.

DEVELOPMENT OF THE RESPONSIBILITY AND MOTIVATON SYSTEM OF PUBLIC EXECUTIVES IN SOLVING THE PROBLEM OF EFFICIENT USE OF PUBLIC PROPERTY IN RUSSIA

Filatova N.G.
Candidate of Science, assistant professor of the economic theory department of the Siberian Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
6 Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, Russia, 630102, Filatovanata@list.ru

Purpose. Analysis of measures conducted by power bodies on improvement of the system of public property management in the RF within the context of innovative development.

Methodology and methods. Methodological basis consists of major provisions of neo-institutional economic theory, modern research in public management. In the article the author used a systematic approach using the method of economic interpretation of the received results. Normative and methodological materials of federal and regional power bodies on issues of land-property relations in the RF are the basis for information basis.

Results. The author proposed a complex of activities on improvement of efficiency of the system of public property management in the RF among which special attention is paid to improvement instruments of responsibility and motivation system of public executives.

© Филатова Н.Г., 2014

Филатова Н.Г.

Scientific novelty. The author substantiated the meaning of responsibility and motivation system of public executives in development of efficient system of public property system in Russia that supplements methodological basics of efficiency appraisal of its usage.

Key words: management, public property, institutional environment, responsibility and motivation system of public executives.

Реализация стратегических целей модернизации отечественной экономики, в том числе формирование базы для развития инновационной экономической системы, определяет необходимость качественных институциональных изменений. Именно качество институциональной среды, определяемой отношениями собственности, формирует инновационный потенциал экономического роста.

Возможности качественного преобразования института государственной собственности как фактора, задающего динамику экономического развития, составляют предмет исследования многих зарубежных и отечественных научных школ. Выводы ученых единодушно указывают на необходимость совершенствования защиты прав собственности в экономической системе, в том числе повышения эффективности управления государственной собственностью [1-6].

Особый интерес к проблеме повышения эффективности использования государственной собственности наблюдается в России и с практической точки зрения. В связи с проведением многолетней приватизации государственной собственности изменился не только количественный состав земельно-имущественного комплекса РФ, но изменились сами подходы к приватизации. Современная приватизация рассматривается органами власти, во-первых, как инструмент привлечения инвестиций в развитие и модернизацию государственных предприятий; во-вторых, как инструмент развития конкуренции и рынков путем сокращения доли государства в экономике; в-третьих, как инструмент вовлечения имущества и земель в хозяйственный оборот. Новые алгоритмы приватизации нашли отражение в «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.»[7].

Данная система социально-экономических целей управления государственной собственностью влечет за собой ряд требований к формированию эффективной структуры земельно-имущественного комплекса – она должна максимально учитывать предпочтения основных потребителей рынка: населения, корпоративного сектора, органов власти, инвесторов. Однако, наблюдаемый сегодня низкий уровень удовлетворенности потребителей в социально-значимых благах, растущие потребности рынка, определяют необходимость совершенствования системы управления государственной собственностью.

Одним из приоритетных направлений совершенствования системы управления государственной собственностью с позиции федеральных органов власти является реализация мероприятий направленных на повышение качества управленческой деятельности. В связи с этим в Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (утвержденной Постановлением Правительства РФ № 327 от 15 апреля 2014г.), определены новые задачи управления государственной собственностью:

- сформировать целевые функции каждого имущественного актива находящегося в государственной собственности с учетом предпочтений основных групп потребителей;
- разработать «дорожные карты» реализации стратегических целей использования каждого объекта государственной собственности;
- сформировать механизмы управления развитием земельно-имущественного комплекса, в том числе учет макроэкономических факторов воздействия внешней среды;
- сформировать систему управления рисками;
- обеспечить учет и мониторинг эффективности использования объектов государственной собственности и т.д.[8].

Введение вышеперечисленных инструментов в практику управления призвано обеспечить одну из главных функций государственного управления – оценку эффективности использования экономических ресурсов, в данном случае – федерального имущества.

Оценка эффективности использования государственной собственности выполняет ряд важных задач. Во-первых, измерение эффективности – позволяет проанализировать результативность применяемых методов управления, выявить их недостатки. Во-вторых, определить возможные направлений повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса. В-третьих, рассчитать целевые показатели функционирования конкретных объектов земельно-имущественного комплекса с учетом задач инновационного развития РФ.

Регулярно проводимый мониторинг эффективности использования федерального имущества способствует формированию информационной базы, необходимой для оценки деятельности органов власти в сфере управления государственной собственностью. Поэтому обеспечение учета и мониторинга государственной

собственности является одной из ключевых целей подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» Государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» [8].

В соответствии с ней Росимущество обязано в ближайшей перспективе (2015-2018 гг.) создать единую систему учета и мониторинга эффективности управления федерального имущества. Так, к 2015 году планируется внедрить систему пообъектного управления федеральным имуществом, а также сформировать новую методологию учета федерального имущества. А уже к 2018 году внедрить в практическую деятельность органов власти методику сравнительного анализа эффективности федерального имущества и реализовать автоматическую систему статистического мониторинга изменения структуры федерального имущества и динамики экономических показателей деятельности компаний с государственным участием [8].

Основным ожидаемым результатом реализации подпрограммы 1 является формирование условий для перехода к социально ориентированному инновационному развитию отечественной экономики.

Таким образом, Концепция управления федеральным имуществом и Государственная программа «Управление федеральным имуществом» стали долгожданным шагом навстречу качественных преобразований института государственной собственности в России. Но не все так просто, как кажется на первый взгляд. Использование новых инструментов государственного управления, в одночасье не решит многочисленные проблемы в системе управления государственной собственностью РФ. Отношения собственности затрагивают правовые и социальные аспекты общественного развития, а также являются основой любой экономической системы. Это значит, что преобразования системы управления государственной собственностью также должны носить системный характер и включать в себя как мероприятия направленные на повышение качества законодательного регулирования отношений собственности, так и совершенствование процесса управления. Лишь системные преобразования в сфере управления государственной собственностью позволят повысить эффективность государственной собственности в России.

Необходимость повышения качества законодательного регулирования в сфере отношений собственности определяется наличием многочисленных правовых пробелов, которые не только сохраняют за представителями органов власти избыточные, нерегламентированные права собственности, но и размывают ответственность между различными государственными структурами управления. Это затрудняет полноценный контроль за процессом использования государственной собственности, блокирует реализацию ее инновационного потенциала и практически легализует теневую приватизацию.

Более того, наличие легальных возможностей для передела государственной и муниципальной собственности вследствие затяжного характера современного процесса приватизации, а также отсутствие у государственных служащих стимулов к эффективной управленческой деятельности, не только препятствует реализации общенациональных интересов, но и влияет на мотивацию частных собственников к эффективной деятельности, существенно снижая интерес частного сектора к долгосрочным инвестициям.

Отставание законодательства в сфере регулирования отношений собственности от реалий отечественной экономики свидетельствуют не только о низкой эффективности использования объектов государственной собственности, но указывает на неэффективность самого института государственной собственности в экономической системе. И чем дольше существуют неэффективные нормы поведения, формируемые государством, тем устойчивее становятся неэффективные институты экономики, провоцируя появление эффекта институциональной ловушки и/или дисфункции институтов.

В рамках государственной программы «Управление федеральным имуществом» Правительством РФ запланированы на 2014-2018гг. меры правового регулирования в сфере отношений собственности [8]. Их своевременное выполнение является обязательным условием успешной реализации государственной политики в области совершенствования управления государственным имуществом.

К качественным преобразованиям институциональной среды также относятся многочисленные мероприятия органов власти направленные на повышение эффективности процесса управления государственной собственностью.

Основываясь на общемировой практике государственного управления можно сформулировать несколько способов совершенствования процесса управления государственной собственностью:

- совершенствование организации процесса управления (на основе конвергенции принципов и механизмов государственного и частного управления);
- совершенствование руководства (с учетом применения инновационных подходов в государственном управлении: внедрение средств обеспечения прозрачности руководства, стандартов обслуживания, взаимодействие с профессиональными ассоциациями и т.д.)[9];
- усиление контроля за деятельностью предприятий и организаций;
- повышение ответственности руководителей;
- повышение мотивации руководителей и т.д.

И если первые три способа совершенствования

процесса управления государственной собственностью широко представлены в современной научной литературе и уже нашли практическое применение в деятельности органов власти, то последние два способа пока существуют лишь на бумаге, получив отражение в нормативно-правовых актах сравнительно недавно [8,9]. Более того сегодня пристальное внимание общественности сконцентрировано на системе стимулирования менеджмента государственных предприятий и организаций, нежели чем на системе ответственности и мотивации государственных служащих федеральных и региональных органов власти.

Важно отметить, что ни один процесс управления, в том числе на государственном уровне, по окончанию не будет иметь оптимальный результат без четко сформулированной и понятной для всех субъектов экономической деятельности системы ответственности и мотивации. Система ответственности и мотивации в управлении государственной собственностью влияет на процесс управления не только изнутри системы: возлагая ответственность за неэффективное управление на государственных служащих и мотивируя их к эффективной деятельности, но и выходят за ее пределы, распространяясь на корпоративный сектор и частных инвесторов.

Долгое время задача совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих в сфере управления государственной собственностью оставалась в тени проблемы неэффективного использования государственной собственности. Решая задачу повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса, прежде всего, за счет увеличения коммерческих доходов от недвижимости и земельных участков, органы власти не были заинтересованы в проведении мониторинга имущества и земельных участков на предмет наличия (отсутствия) и объема утраченного имущества, приведения его в негодность, снижения эксплуатационных характеристик вследствие ненадлежащей эксплуатации, нецелевого использования, наличия механизма воспроизводства и т.д. Отсутствие объективной информации о состоянии объектов государственной собственности, о процедурах принятия решений, касающихся распоряжения федеральным имуществом, отсутствие механизмов включения в состав конкурсных комиссий представителей общественности привели к недееспособности существующей системы ответственности государственных служащих и представителей бизнеса и послужили условием создания среды для различного рода служебных злоупотреблений.

Более того, деятельность органов власти свелась к реализации правомочий собственника через заключение договоров и правовому контролю над их соблюдением. Экономический контроль же ограничивается созданием условий для обеспечения доходов от использования государственной собственности, в том числе взысканием задолженности по арендным платежам и не предусматривает комплекса среднесрочных и долгосрочных мероприятий, направленных на повышение эффективности использования государственной собственности.

Отметим, что в ситуации, когда функции правового и экономического контроля тесно переплетаются между структурными подразделениями или, когда одна из функций явно доминирует относительно другой, трудно найти ответственных за реализацию контрольных мероприятий. В данном случае соблюсти реализацию как экономической, так и социальной эффективности использования государственной собственности практически невозможно.

С юридической точки зрения направления совершенствования ответственности в сфере управления тесно связаны с проблемами несовершенства механизма привлечения к ответственности. Современное законодательство об административных правонарушениях не отражает специфику статуса субъектов государственного управления и не содержит специфических, повышенных мер наказания, не предусматривает ответственности за отдельные противоправные деяния, не устанавливает действенных и эффективных процедур реализации положений об ответственности.

Одновременно с совершенствованием механизма привлечения к ответственности, необходима адаптация системы мотивации государственных служащих с учетом изменяющихся внешних факторов. Комплексная система мотивации государственных служащих, учитывающая профессиональные, возрастные особенности госслужащих может стать эффективной формой профилактики различного рода служебных злоупотреблений. Каждый сотрудник должен знать, за что вознаграждают или наказывают в организации, для этого нужны четкие критерии оценки работы персонала. Различные изменения в организации, ее рост, реорганизация требуют адаптации системы мотивации с учетом изменяющихся факторов. Наиболее часто используемым стимулом являются материальные формы мотивации, хотя это не единственное средство.

К сожалению, законодательство накладывает определенные ограничения на возможность получения государственными служащими иных доходов помимо основного места работы, поэтому денежное содержание остается основным источником доходов и является одновременно мощным стимулом повышения результатов труда и причиной различного рода злоупотреблений служебными полномочиями.

Неоднозначное влияние на систему мотивации и ответственности государственных служащих оказывает активное внедрение в деятельность органов власти ме-

ханизмов управления по результатам, сформированных с учетом концепций «нового государственного управления» (New Public Management – NPM) и «добросовестного управления» (Good Governance)[10, с.29].

В рамках данных концепций основой повышения эффективности управленческого воздействия служат два принципа: создание четких стандартов и индикаторов результативности, а также перенос фокуса внимания с процессов непосредственно на результаты управления. Это повышает личную ответственность управляющих, препятствует мелкой коррупции, мотивирует государственных служащих занять активную позицию в процессе управления.

Тем не менее, анализ российской практики использования управления по результатам свидетельствует, что показатели результативности в основном используются как инструмент контроля (отчетности), а не управления. При этом управленческие выгоды от использования показателей результативности воспринимаются государственными служащими как незначительные [11, с.46].

На основе полученных результатов также были выявлены специфические проблемы, не только негативно влияющие на эффективность управленческой деятельности, но и противоречащие методологическим основам управления по результатам:

- неспособность государственного органа влиять на установленный индикатор;
- недостаток межведомственной координации и кооперации;
- отсутствие обратной связи при установке индикаторов.

Если государственные служащие не понимают, каким образом и для чего устанавливаются те или иные показатели результативности, то они формально относятся к их выполнению. В российской практике принято, что ответственность за каждый показатель должна быть закреплена за тем или иным подразделением. При этом вопрос о том, кто играет ведущую роль в работе, не поднимается (подразумевается, что это федеральный орган власти). Однако здесь кроются существенные отличия: одно дело – нести ответственность за «навешенный» показатель, другое – инициировать разработку показателя и играть ведущую роль в работе с ним.

Эти слабые стороны ограничивают потенциал показателей результативности как инструмента мотивации государственных служащих, одновременно открывая перед ответственными лицами и ведомственными организациями новые возможности по уклонению от ответственности.

Так, совместная работа ведомств по улучшению одного показателя (или группы показателей) может рассматриваться как проблема коллективного действия. Издержки несет конкретное ведомство, а выгоды распределяются между всеми. Возникает «проблема безбилетника». Известный экономист-социолог М. Олсон утверждает, что коллективное действие не будет совершаться до тех пор, пока участники не будут иметь личной заинтересованности в успехе дела. Иными словами, простого сознания того, что твои действия помогают «общему делу», недостаточно, чтобы мотивировать рационального участника группы. Необходимо наличие адресных выгод либо принуждения [12, с.82].

Среди положительных моментов управления по результатам можно выделить наличие возможности выявления проблем в результате межрегионального сравнения, а также сигнализирование о сопутствующих проблемах и потребностях в финансировании (бюджетирование).

Таким образом, факторами успеха реализации современных целей управления государственной собственностью можно смело назвать мероприятия по совершенствованию системы ответственности и мотивации государственных служащих.

Можно сформулировать следующие направления совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих:

- оптимизация процесса управления – построение функциональной модели взаимодействия, определение критериев и показателей эффективной управленческой деятельности внутри системы, развитие процедуры мониторинга эффективности управленческого воздействия;
- повышение квалификации персонала – преодоление ролевой модели: регистратор – управленец, разработка программ повышения квалификации;
- комплексная система мотивации персонала – повышение производительности труда – повышение уровня мотивации персонала, изменение квалификационных требований к сотрудникам;
- развитие корпоративной культуры – борьба с коррупцией на всех уровнях, формирование коллегиальных органов, внедрение механизма внутреннего контроля в основные процессы;
- развитие системы взаимоотношений органов власти с экспертным сообществом по вопросам управления государственным имуществом в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

При реализации данных направлений важно соблюсти баланс контролирующих и непосредственно управленческих мероприятий. Внедрение практики оценки эффективности деятельности государственных служащих, усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием государственной собственности в первую очередь сопровождается повышенными требованиями к отчетности

государственных структур. В дополнение к этому повышается ответственность представителей государственных органов, расширяются основания для привлечения к административной и дисциплинарной ответственности. Все это дестимулирует деятельность государственных служащих, отрицательно сказываясь на качестве институциональных преобразований системы управления государственной собственностью. В целях реализации инновационного потенциала государственной собственности необходимо разработать и внедрить комплекс мер по совершенствованию системы мотивации и ответственности государственных служащих.

Литература:

1. Acemoglu D. Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 49–123.
2. Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries // Baltimore and London: John Hopkins University Press. 1997. P. 67-90.
3. Cox H. Public enterprises and service providers in institutional Competition and undergoing structural change // Annals of Public and Cooperative Economics. 2008. № 79 (3/4). P. 527–547.
4. Marra A., Carlei V. Institutional environment and privatizations: policy implications for local governments // Annals of Public and Cooperative Economics. 2014. Vol.85. Issue 1. P. 31–52.
5. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development // Journal of Economic Growth. 2004. № 2 (9). P.131–165.
6. Фрейнкман Л.М. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой. М: ИЭПП, 2009. 252 с.
7. Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: http://www.rosim.ru/documents/3344 (дата обращения 31.03.2014)
8. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: http://www.rosim.ru/activities/programs (дата обращения 21.04.2014)
9. Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: http://www.rosim.ru/documents/143749 (дата обращения 21.04.2014).
10. Соловьев М. М., Гровер Р. Инновации в управлении государственной собственностью // Экономика и управление собственностью. 2009. № 2. С. 25-34.
11. Калгин А. С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 35-60.
12. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / Пер. с анг. Е. Окороченко. М.: Фонд экономической инициативы, 1995. 165 с.

References:

1. Acemoglu D. Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 49–123.
2. Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries // Baltimore and London: John Hopkins University Press. 1997. P. 67-90.
3. Cox H. Public enterprises and service providers in institutional Competition and undergoing structural change // Annals of Public and Cooperative Economics. 2008. № 79 (3/4). P. 527–547.
4. Marra A., Carlei V. Institutional environment and privatizations: policy implications for local governments // Annals of Public and Cooperative Economics. 2014. Vol.85. Issue 1. P. 31–52.
5. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development // Journal of Economic Growth. 2004. № 2 (9). P.131–165.
6. Freinkman L.M. Analysis of institutional dynamics in the countries with transitional economy. M: IEPP, 2009. 252 p.
7. Concept of federal property management for the period up to 2018 [e-resource] // Federal agency on public property management (Rosimushchestvo). URL: http://www.rosim.ru/documents/3344 (date of reference 31.03.2014)
8. The RF national program “Federal property management” [e-resource] // Federal agency on public property management (Rosimushchestvo). URL: http://

www.rosim.ru/activities/programs (date of reference 21.04.2014)
9. Instrumental guidance on application of efficiency key indices by public corporations, state companies, state unitary enterprises and economic companies in which nominal capital encompasses participation interest of the Russian Federation, the RF subject is more than fifty per cent in the aggregate [e-resource] // Federal agency on management of public property (Rosimushchestvo). URL: http://www.rosim.ru/documents/143749 (date of reference 21.04.2014).
10. Solovyov M.M., Grover R. Innovations in public property control // Ekonomika I upravleniye sobstvennostyu. 2009. № 2. C. 25-34.
11. Kalgin A.S. Management on results on a regional level: control or effectiveness? // Voprosy gosudarstvennogo upravleniya. 2012. № 3. P. 35-60.
12. Olson M. Logics of collective actions: public goods and theory of groups / Transl. from English by E.Okorochenko. M.: Foundation of an economic initiative, 1995. 165 p.