УДК: 338.23:330.111.62 DOI: 10.12737/23992

ПРОГРАММНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ СОБСТВЕННОСТЬЮ

***Строева О.А., Мельникова М.Н.*[1]**

Механизм эффективного публичного управления государственной и муниципальной собственностью предназначен для разработки и реализации системы мер, обеспечивающих необходимые условия его эффективного функционирования, динамизма и слаженности работы. Технические, организационные и экономические меры должны обеспечить синхронность и последовательность режима работы всех составляющих звеньев единой управленческо-общественно-хозяйственной системы на всех уровнях для достижения поставленной цели.

Ключевые слова: публичное управление, государство, регион, муниципалитет, эффективность.

SOFTWARE-BASED APPROACH TO PUBLIC MANAGEMENT OF PROPERTY

STROEVA O.A. – Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Economics and Economic Security, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Central Russian Institute of Management –branch (Russian Federation, Orel), e-mail: stroeva-olesya@mail.ru

MELNIKOVA M.N. – Postgraduate student of the Department of Economics and Economic Security, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Central Russian Institute of Management –branch (Russian Federation, Orel), e-mail: oryol@lenta.ru

Mechanism of effective public administration of state and municipal property is designed to develop and implement a system of measures ensuring the necessary conditions for its effective functioning, dynamism and coherence. Technical, organizational and economic measures should ensure simultaneous and consecutive modes of all constituent units of unified management of socio-economic system at all levels to achieve this goal.

Keywords: public administration, state, region, municipality, efficiency.

Положительным свойством предлагаемого механизма публичного управления собственностью является объективный, детерминированный характер его функционирования. Объясняется это тем, что публичное управление собственностью осуществляется под действием условий процесса управления и факторов внешней среды на основе программно-закрепленной, явно выраженной стратегии, учитывающей направления и потенциальные пределы эффективного воздействия.

Механизм эффективного публичного управления собственностью включает следующие атрибуты как важнейшие и обязательные составные части:

– соответствие цели и задачам публичного управления в целом;

Строева Олеся Анатольевна – доктор экономических наук, профессор кафедры, зав. кафедрой экономики и экономической безопасности, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления–филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: stroeva-olesya@mail.ru

Мельникова Марина Николаевна – аспирантка кафедры экономики и экономической безопасности, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, аспирантка Среднерусский институт управления–филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: oryol@lenta.ru

– функции (система функций) и полномочия управления;

– организационная структура, реализующая функции;

– правовая база управления соответствующими объектами (статика) и процессами (динамика);

– информационная статистическая база, требуемая для эффективного управления;

– методы анализа, моделирования и выработки решений;

– контроль исполнения решений, оперативное управление и блокирование негативных проявлений.

Эффективное публичное управление невозможно без полной и качественной информационно-статистической базы. Информационно-статистическая база публичного управления собственностью должна, как минимум, включать следующие полноценные базы данных:[1]

1) о земельных участках по видам использования, включая их качество;

2) об объектах экономического назначения, находящихся на территориях, независимо от форм собственности, с указанием их «налоговой отдачи» в соответствующие бюджеты;

3) об объектах социального назначения, включая жилье, находящееся на территории, независимо от форм собственности, с указанием качества и эффективности реализации социальных функций;

4) об объектах экологического назначения, независимо от форм собственности, с указанием эффективности реализации экологических функций;

5) о наличии в других регионах России баз данных, аналогичных вышеприведенным, для возможного осуществления сравнения и оценок показателей (включая и уровень цен);

6) о бюджетах региона и муниципалитетов, а также их налоговом потенциале;

7) о недрах, лесных участках и водных объектах.

Все базы данных должны быть представлены в виде паспортов соответствующих объектов. Безусловно, все объекты в указанных базах данных должны представляться как в физическом, так и в стоимостном измерении, посредством их оценок.

Приведем в качестве одного из рекомендуемых подходов к повышению объективности оценок недвижимости метод оценки стоимостей земельных участков, основанный на использовании понятий абсолютной и относительной ренты.

Рента вообще по определению – это доход собственника чего-либо. Абсолютная рента – это доход собственника независимо от особенностей объекта (земельного участка, например). А относительная рента – это дополнительный доход собственника с учетом качества участка (объекта), его местоположения, его предшествующей капитализации, то есть прошлых вложений в объект (земельный участок).

Таким образом, стоимостная оценка (SOi) объекта (земельного участка) должны включать абсолютную (ARi) и относительную ренту(ORi):

---

[1] Кухтин П.В. Развитие структуры государственного управления земельными ресурсами в России // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – №3 (22). – С. 45; Калинкин А.Е., Некрестьянов Д.А. Отдельные вопросы управления публичным имуществом // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №1(160). С. 21-35; Синдеева И.Ю., Воробьева И.О., Черникова Е.В. Способы защиты права государственной и муниципальной собственности // Современное право. – 2014. – №12. – С. 51–54; Ваславская И.Ю., Хакимова С.Д., Кузнецова Т.В. Методы оценки эффективности проектов государственного-частного партнёрства: российская практика // Интернет-журнал Науковедение. – 2016. – Т. 8. – №2. – С. 22; Константинова Е.П. Повышение эффективности управления публичной собственность в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. – 2010. – №4. – С. 153–160.

$$SO_i = AR_i + OR_i \quad (1)$$

Важнейшим атрибутом системы управления собственностью являются эффективные методы анализа и моделирования при выработке решений.

При этом одними из наиболее приемлемых, зарекомендовавших себя методов анализа и моделирования при повышении уровня использования собственности являются экономико-статистические методы, в первую очередь – корреляционный и регрессионный анализы. Корреляция, как известно – это выявление наличия и степени тесноты связей между величинами выборки вообще. А регрессия – это дополнительно еще и установление формы связи между факторами-аргументами (причинами) и результирующими факторами (откликами). На практике используется либо аддитивная форма связей в виде суммы, либо мультипликативная форма связей в виде произведения:

$$Y = a_0 + a_1 \times \Phi_1 + a_2 \times \Phi_2 + ... + a_0 + = a_0 + \sum_{i=1}^{n} a_i \times \Phi_i \quad (2)$$

$$Y = a_0 \times \Phi_1^{a_1} \times \Phi_2^{a_2} \times ... \times \Phi_n^{a_n} = a_0 \times \prod_{i=1}^{n} \Phi_i \quad (3)$$

Первая форма предполагает, что факторы-причины действуют как бы автономно друг от друга. При этом, однако, эта форма связей может быть и не линейной, а, например, квадратичной.

Мультипликативная форма используется для моделирования процессов, когда факторы-причины действуют совместно, в системе, когда выделить влияние каждого фактора в отдельности на результат трудно или невозможно, так как существует эффект синергии, когда целое не есть простая сумма составных частей. В этом случае возникает переход количества в новое качество.

В системе управления собственностью регрессионный анализ может быть успешно использован для выявления влияния объемов и структуры собственности на величину доходов региональных и муниципальных бюджетов (в случае нелинейных зависимостей)[1]:

а) для муниципальной собственности в 17 регионах, входящих в состав Центрального федерального округа Российской Федерации (без учета г. Москвы и Московской области):

$$ДМБ = 54189 \times V_{мун}{}^2 - 413 \times V_{мун}{}^3 - 2 \times 10^6 \times V_{мун} + 3 \times 10^7 \quad (4)$$

б) для региональной собственности (и консолидированного бюджета) в 16 регионах, входящих в состав Центрального федерального округа Российской Федерации (без учета г. Москвы, Тверской и Московской областей):

$$ДКБ = 23{,}11 \times V_{рег}{}^2 - 0{,}002 \times V_{рег}{}^3 - 67376 \times V_{рег} - 3 \times 10^6 \quad (5)$$

в) для региональной собственности (и консолидированного бюджета) в 78 регионах Российской Федерации (без г. Москвы, Санкт-Петербурга, Чукотского, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского округов, Краснодарского, Хабаровского, Красноярского краев, Республик Саха-Якутия, Татарстан, Свердловской, Иркутской, Московской областей):

$$ДКБ = 15030 \times V_{рег} - 3 \times \frac{V_{рег}{}^4}{10000} + 3 \times \frac{V_{рег}{}^3}{100000} - 1{,}227 \times V_{рег}{}^2 + (2 \times 10^7) \quad (6)$$

в этом случае V – площадь земель в государственной (региональной) (Vземель_рег) и

[1] Федеральная служба государственной статистики.– URL: http://www.gks.ru/ (дата обращения:17.09.2016)

муниципальной (Vземель_мун) собственности на территории региона, тыс. га.

Для моделирования могут быть использованы и более простые, хотя и несколько менее точные, линейные модели.

Полученные зависимости размеров доходов консолидированных, региональных и местных (муниципальных) бюджетов могут быть использованы для прогнозирования и моделирования доходов бюджетов в зависимости от величин собственности на землю.

При этом моделирование возможно с использованием вариантной схемы, когда задается вариант будущих размеров собственности и далее прогнозируется размер доходов бюджетов.

Применение корреляционной зависимости показателей обладает рядом достоинств: данный анализ позволяет использовать множество данных для значительного числа разнородных объектов (регионов/муниципалитетов)[1]. Этот метод можно применять в ряде особых случаев, в которых экспериментальный подход сопряжен с трудностями или даже невозможен. Кроме того, возможно обоснование оптимальных размеров доходов консолидированного и муниципальных бюджетов на основе построения оптимизационной модели.

Возможно и применение полученных моделей в обратном режиме, когда от необходимых для комплексного развития регионов и муниципалитетов объемов расходов бюджетов вычисляются необходимые и достаточные размеры собственности на земли как по субъекту Федерации в целом, так и по муниципальным образованиям в разрезе каждого из них.

Таким способом как раз и производится обоснование необходимых и достаточных объемов собственности на земельные ресурсы, закрепленные за каждым из уровней: всего субъекта Федерации и каждого из муниципалитетов территории субъекта.

В связи с тем, что различные виды земель приносят разные доходы целесообразно применять методы оптимального программирования. Целевая функция на максимум доходов консолидированного бюджета, в зависимости от объемов земель различных форм собственности, может быть представлена в следующем виде:

$$ДКБ = \sum_{i=1}^{n} C_i \times V_i \rightarrow \max \quad (7)$$

или на минимум дефицита бюджета по сравнению с собственными средствами:

$$\Delta ДКБ = \sum_{i=1}^{n} C_i \times V_i \rightarrow \min \quad (8),$$

где Ci – налоговая отдача от единицы земель,

Vi – размеры земель по формам собственности (V1 – размер земель в муниципальной собственности (Vмун), V2 – размер земель в собственности субъекта Федерации (Vсуб), V3 – размер земель в федеральной собственности (Vфед), V4 – размер земель в частной собственности (Vчс), V5 – размер земель в собственности общественных (в том числе некоммерческих) организаций (Voo)).

В указанной модели должны иметь место ограничения:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^{n} V_i \le V \\ V_i \ge 0 \end{cases} \quad (9).$$

[1]Бочаров В.П. Структурно-функциональный подход к развитию государственной и муниципальной собственности в программах органов власти и управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2004. – №1. – С. 51–54.

Представленная модель может быть модифицирована для ситуации, когда переменными Vi будут являться размеры земель по видам использования, например, земли населенных мест (в том числе по подвидам), земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда и т.д.

Таким образом, полученные регрессионные зависимости и предложенные оптимизационные модели могут быть использованы для обоснования необходимых и достаточных объемов и структуры собственности на землю в регионах и муниципалитетах.

Механизм эффективного публичного управления земельными участками населенных мест (как частный элемент системы публичного управления собственностью) предназначен для обеспечения эффективного использования отдельных частей (элементов) имущественного комплекса региона в интересах качественного удовлетворения интересов населения[1].

В рамках механизма публичного управления собственностью особую роль выполняют мероприятия по контролю и адаптивной регулировке управленческих решений на основе регулярно проводимой оценки эффективности использования объектов собственности.

В настоящее время рынок купли-продажи земли еще не сформирован в полной мере и не проведена работа над «ошибками взросления». В этих условиях считаем возможным использовать для оценки стоимости земельных участков совместно затратно-доходный и затратно-рентный методы.

Сущность затратно-доходного метода заключается в одновременном определении стоимости земельного участка на основе расчета ожидаемых доходов от владения (использования) этим объектом, а также стоимости земельного участка с учетом воспроизводства всех его характеристик. Использование данных показателей в совокупности позволяет прогнозировать стоимость объекта на перспективу и оценивать целесообразность тех или иных вариантов его использования. Недостатком рентного подхода к планируемой к рассмотрению выборке объектов может выступать тот факт, что в меньшей степени учитывается специфика дополнительных факторов, влияющих на функционирование и последующее развитие объекта собственности.

При этом затратно-доходный метод в первую очередь должен быть использован в случаях возможной оценки по всей выборке сравниваемых земельных участков либо по всей площади земель муниципалитета (населённого пункта), может быть оценена величина потенциально получаемого дохода, и на данной основе может быть проведено сравнение.

В современных условиях такая оценка трудно выполнима вплоть до момента завершения процедуры оценки и учёта земель, поэтому возрастает значение затратно-рентного метода, который заключается в оценке величины затрат для каждого участка. Затраты должны суммироваться как минимум из двух составляющих: базового размера затрат на объекты производственной инфраструктуры по населённому пункту за последние 25 лет, а также дифференцированной, учитывающей вышерассмотренные критерии земельных участков.

Таким образом эффективность работы механизма публичного управления государственной и муниципальной собственностью, обуславливается наличием трех факторов: управляющие воздействия должны основываться на достижении определенных

[1] Парфёнов И.В. Государственная и муниципальная собственность: общие и отличительные признаки, проблемы определения // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – 2015. – №11. – С. 176–177; Миничкина В.П. Совершенствование системы управления государственной и муниципальной собственностью в регионе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – №42. – С. 22–28; Бондарь В.В. Государственная и муниципальная собственность: проблемы регионального управления // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2007. – №9. – С. 203–206.

целей, обеспечивающих качество функционирования системы управления развитием территории; экономика объекта управления должна давать соответствующий отклик на управляющее воздействие; управляющее воздействие должно иметь величину, достаточную для достижения эффекта.

Библиография / References:

1. Бондарь В.В. Государственная и муниципальная собственность: проблемы регионального управления // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2007. – № 9. – С. 203–206.

2. Бочаров В.П. Структурно-функциональный подход к развитию государственной и муниципальной собственности в программах органов власти и управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2004. – № 1. – С. 51–54.

3. Ваславская И.Ю., Хакимова С.Д., Кузнецова Т.В. Методы оценки эффективности проектов государственного-частного партнёрства: российская практика // Интернет-журнал Науковедение. – 2016. – Т. 8. – № 2. – С. 22.

4. Калинкин А.Е., Некрестьянов Д.А. Отдельные вопросы управления публичным имуществом // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2015. – № 1(160). – С. 21–35.

5. Константинова Е.П. Повышение эффективности управления публичной собственность в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. – 2010. – № 4. – С. 153–160.

6. Кухтин П.В. Развитие структуры государственного управления земельными ресурсами в России // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 3 (22). – С. 45.

7. Миничкина В.П. Совершенствование системы управления государственной и муниципальной собственностью в регионе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 42. – С. 22–28.

8. Парфёнов И.В. Государственная и муниципальная собственность: общие и отличительные признаки, проблемы определения // Актуальные проблемы права, экономики и управления. – 2015. – № 11. – С. 176–177.

9. Синдеева И.Ю., Воробьева И.О., Черникова Е.В. Способы защиты права государственной и муниципальной собственности // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 51–54.

1. Bondar', V.V. (2007) Gosudarstvennaia i munitsipal'naia sobstvennost': problemy regional'nogo upravleniia [State and municipal property: problems of regional management] // Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniia) [Scientific Journal of University]. – № 9. – P. 203–206. (In Russ.)

2. Bocharov, V.P. (2004) Strukturno-funktsional'nyi podkhod k razvitiiu gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennosti v programmakh organov vlasti i upravleniia [Structural and functional approach to the development of state and municipal property in government programs and control] // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Ekonomika i upravlenie [Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management]. – № 1. – P. 51–54. (In Russ.)

3. Vaslavskaia, I.Iu., Khakimova, S.D., Kuznetsova, T.V. (2016) Metody otsenki effektivnosti proektov gosudarstvennogo-chastnogo partnerstva: rossiiskaia praktika [Methods of assessing the effectiveness of public-private partnership projects: the Russian practice] // Internet-zhurnal Naukovedenie [Naukovedenie]. – T. 8. – № 2. – P. 22. (In Russ.)

4. Kalinkin, A.E., Nekrest'ianov, D.A. (2015) Otdel'nye voprosy upravleniia publichnym imushchestvom [Individual public property management issues] // Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii [Property relations in the Russian Federation]. – № 1(160). – P. 21–35. (In Russ.)

5. Konstantinova, E.P. (2010) Povyshenie effektivnosti upravleniia publichnoi sobstvennost' v Rossiiskoi Federatsii [Increasing the efficiency of management of public property in the Russian Federation] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of

Administration]. – № 4. – P. 153–160. (In Russ.)

6. Kukhtin, P.V. (2014) Razvitie struktury gosudarstvennogo upravleniia zemel'nymi resursami v Rossii [Development of public land management structure in Russia] // Internet-zhurnal Naukovedenie [Naukovedenie]. – № 3 (22). – P. 45. (In Russ.)

7. Minichkina, V.P. (2011) Sovershenstvovanie sistemy upravleniia gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennost'iu v regione [Improvement of state and municipal property management in the region] // Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost' [National interests: priorities and security]. – № 42. – P. 22–28. (In Russ.)

8. Parfenov, I.V. (2015) Gosudarstvennaia i munitsipal'naia sobstvennost': obshchie i otlichitel'nye priznaki, problemy opredeleniia [State and municipal property: the common and distinctive features, the problem of determining] // Aktual'nye problemy prava, ekonomiki i upravleniia [Actual Problems of Economics and Law]. – № 11. – P. 176–177. (In Russ.)

9. Sindeeva, I.Iu., Vorob'eva, I.O., Chernikova, E.V. (2014) Sposoby zashchity prava gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennosti [Methods of protection of state and municipal property rights] // Sovremennoe pravo [Modern Law]. – № 12. – P. 51–54. (In Russ.)