



Н.А. Абдуллаев

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР
ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Н. А. Абдуллаев



Государственный сектор
экономики
переходного периода

Издательский дом
«Финансовый контроль»
Москва
2003

8322 11656

УДК 332.025.28
ББК 65.9
С 79

Рецензенты:

доктор юридических наук, академик РАЕН А.В. Коровников
доктор экономических наук,
заслуженный машиностроитель РФ С.Г. Митин
доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН К.В. Сурков

Н.А. Абдуллаев, доктор экономических наук, профессор

Абдуллаев Н.А. Государственный сектор экономики переходного периода. — М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2003. — 176 с.

ISBN 5-902048-18-4

Исследованы теоретико-методологические особенности функционирования государственной собственности в переходной экономике России. Рассмотрены организационные и экономические аспекты трансформации государственной собственности в период осуществления российских реформ. Предложены направления рационализации ее структуры и механизма эффективного функционирования.

Для преподавателей и студентов экономических вузов, а также руководящего состава государственных органов управления.

УДК 332.025.28
ББК 65.9

ISBN 5-902048-18-4

© Н.А. Абдуллаев, 2003
© Оформление: Издательский дом
«Финансовый контроль»

Содержание

Вступительное слово С.В. Степашина	5
Глава 1. Теоретико-методологические аспекты реформирования государственной собственности	7
1.1. Трансформация государственной собственности как концептуальная основа рыночных преобразований в России	7
1.2. Анализ методологии и итогов разгосударствления собственности за 1992-2002 годы	21
1.3. Современные тенденции и особенности развития государственной собственности за рубежом	43
1.4. Роль государственной собственности в согласовании интересов федерации и регионов России	59
Примечания	72
Глава 2. Стратегия и институциональная база реструктуризации государственного сектора экономики	75
2.1. Социально-экономическая обусловленность структурных преобразований в государственном секторе	75
2.2. Стратегические цели и направления реструктуризации государственного сектора	84
2.3. Институциональные принципы реформирования структуры государственного имущества	96
Примечания	104
Глава 3. Механизмы функционирования объектов государственного сектора в рыночных условиях	106
3.1. Экономический механизм функционирования объектов государственного сектора в конкурентной среде	106
3.2. Новые организационные формы и механизмы управления государственным имуществом	114
3.3. Развитие предпринимательства в системе организационно-экономического функционирования объектов государственного сектора	122
Примечания	134
Глава 4. Оптимизационная модель и критерий эффективного функционирования государственного сектора	136
4.1. Концепция модели качественной и размерной оптимизации государственного сектора	136
4.2. Критерий и оценка эффективности функционирования объектов государственного сектора	147
4.3. Совершенствование системы учета и контроля за эффективным использованием казенного имущества	154
Примечания	164
Заключение	165

тивности, позволяла бы государству увеличивать источники финансовых поступлений в бюджеты федерации и регионов. Нет четких критериев стратегически значимых государственных предприятий, обеспечивающих экономическую и, в целом, национальную безопасность России.

Теоретическое осмысление изменений социально-экономического содержания государственной собственности в новых условиях, принципов ее формирования и развития как института и рычага государственного регулирования рыночных отношений, включая коммерческие связи государственного и негосударственного секторов, создание условий и механизмов эффективного функционирования государственных предприятий — это, на наш взгляд, насущная задача экономической науки. Представляем Вашему вниманию, читатель, данное издание и посвящено этой актуальной проблеме.

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор, академик РАН

С.В. Степашин

Глава 1. Теоретико-методологические аспекты реформирования государственной собственности

1. 1. Трансформация государственной собственности как концептуальная основа рыночных преобразований в России

Для характеристики отношений собственности, в том числе и государственной, принято использовать объектно-субъектный подход. Ряд ученых применяют терминологию: объективно-субъективные отношения¹.

Субъектом отношений государственной собственности выступает государство, и от его имени — органы управления, осуществляющие властные функции (по отношению к хозяйствующему субъекту) на основе закрепленных прав, норм и правил как основы отношений между ними. Объектом в сфере отношений государственной собственности в целом является государственный сектор экономики, входящие в его состав предприятия, организации, а также другие образования.

Представляется важным определение роли и состава государственной собственности для понимания механизма и способов ее функционирования в системе современных экономических отношений. Вопрос о составе государственной собственности и ее адекватности современным условиям экономического развития выступает на первый план в связи с продолжением процесса реформирования собственности на основе применения таких способов, как приватизация, национализация, доверительное управление, лизинг и другие. Именно они обуславливают необходимость формирования состава государственной собственности и, следовательно, разный характер ее участия в экономических процессах.

Как известно, приватизация, под которой понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц², происходила и происходит в России, главным образом, в форме акционирования предприятий. В ходе ее осуществления были образованы различные формы собственности, достигнута коренная трансформация экономического строя России: устранена монополия государственной собственности и заложены основы многоукладной экономики, созданы основные, в том числе институциональные условия для перехода к рыночно ориентированной системе хозяйства.

Отношения собственности становятся средством и орудием реализации интересов государства в формировании и исполнении единых принципов функционирования объектов собственности с применением адекватных переходному этапу развития экономики экономических механизмов и инструментов. Государственная собственность, в свою очередь, вовлекается практически во

все протекающие экономические процессы (причем с неодинаковой степенью нацеленности на финансовый результат) и имеет при этом различную внутреннюю структуру.

По данным Госкомстата России, структура приватизированных предприятий (объектов) распределена по формам собственности следующим образом (табл. 1). Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что в последний год анализируемого периода (2000 г.) процесс приватизации федеральной собственности и субъектов Российской Федерации несколько снизился по сравнению с ее темпами в предыдущие периоды, и составил, соответственно (по формам собственности) 8 и 12% за аналогичный период.

Проводившаяся высокими темпами массовая приватизация резко изменила социально-экономическую картину российского общества: был создан новый вид собственника — акционер.

Показатели процесса приватизации предприятий по формам собственности

Годы	Число приватизированных предприятий (по формам собственности)					
	федеральных		субъектов Российской Федерации		муниципальных	
		%		%		%
1993	7063	17	9521	22	26340	61
1994	5685	26	5112	23	11108	51
1995	1875	18	1317	13	6960	69
1996	928	19	715	14	3354	67
1997	374	13	548	20	1821	67
1998	264	12	321	14	1544	74
1999	104	7	298	19	1134	74
2000	170	8	298	12	1830	80

Источник: Россия в цифрах: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2001. С. 165.

В табл. 2 приведены данные о современном распределении предприятий и организаций по формам собственности.

Анализ приведенных в табл. 2 данных свидетельствует о наличии тенденции роста частной формы собственности при одновременном уменьшении государственной. Доля частных предприятий возросла, по данным статистики, до 74,4% в 2000 г. против 63,4% в 1996 г., тогда как доля предприятий остальных форм собственности сократилась. Приведенный сравнительный анализ свидетельствует о сохранении значительного потенциала для осуществления в дальнейшем процесса разгосударствления.

Распределение предприятий и организаций по формам собственности

	Число организаций и предприятий, тыс. ед.					% к итогу				
	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Всего (на 1 января текущего года)	2249,5	2504,5	2727,1	2901,2	3106,4	100	100	100	100	100
В том числе по формам собственности:										
государственная	322,2	232,8	142,5	147,9	149,6	14,3	9,3	5,4	5,1	4,8
муниципальная	197,8	184,4	177,6	183,3	197,7	8,8	7,4	6,5	6,3	6,4
собственность общественных объединений (организаций)	95,0	129,5	157,8	183,1	213,1	4,2	5,2	5,8	6,3	6,9
частная	1425,5	1730,5	2014,1	2146,8	2311,9	63,4	69,1	73,9	74,0	74,4
прочие формы собственности, включая смешанную собственность, собственность юридических лиц, граждан и лиц без гражданства	209,0	227,4	235,1	240,1	234,1	9,3	9,0	8,6	8,3	7,5

Источник: Россия в цифрах: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2001. С. 155.

Конечно, такое преобразование форм собственности — сложный и противоречивый процесс, но, в то же время, он не является новым с точки зрения мировой практики. Опыт показал, что при всех особенностях и отличиях реформирования собственности в разных странах существуют общие принципы и закономерности его воздействия на ход экономического развития государства и обеспечение экономического роста.

Структура приватизированных предприятий (объектов) по отдельным отраслям экономики представлена в табл. 3.

Приватизация предприятий (объектов) по годам
и отдельным отраслям экономики, % к итогу

Таблица 3

Показатели	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Приватизированные предприятия (объекты), всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
промышленность	28,1	26,9	20,6	17,3	13,3	10,8	9,1	7,0
сельское хозяйство	1,6	3,0	1,9	2,2	1,6	2,3	2,9	0,4
строительство	8,9	11,0	9,3	10,2	6,8	4,9	4,1	4,3
транспорт и связь (подотрасль «автомобильный транспорт»)	3,0	5,4	3,0	3,5	2,1	2,4	2,3	1,5
торговля	33,4	28,8	32,1	29,1	27,3	22,6	21,4	23,2
Другие отрасли	18,4	19,5	27,3	33,3	44,2	53,7	58,1	50,9
из общего числа предприятий (объекты) бытового обслуживания населения (производственные и непроизводственные виды)	17,0	12,3	12,1	7,5	7,1	7,4	5,1	4,5

Источник: Россия в цифрах: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2001. С. 200.

Преобразования собственности были обусловлены необходимостью создания благоприятных экономических условий для активного функционирования частного капитала, организационными возможностями преобразования государственных предприятий в частные и рядом других обстоятельств, благоприятствующих формированию в стране рыночных отношений.

Наиболее высокие темпы приватизации объектов государственной собственности наблюдались до 1999 г. в торговле, промышленности и общественном питании. В остальных отраслях кривая, характеризующая этот процесс, имела пикообразную форму. В 1999 г. осуществлялся рост темпов приватизации в сельском хозяйстве. Подобная тенденция была обусловлена разными причинами. Среди основных — увеличение скорости оборота финансовых средств и быстрая отдача капитала от их эксплуатации. Это повлияло на рост доходов в указанных отраслях. В 2000 г. рост числа приватизированных предприятий происходил в строительстве и торговле. Он был вызван высокими темпами строительства, в основном в промышленности.

Внимание, уделяемое реформированию собственности и, в особенности, ее структуре, вопросам приватизации и другим способам ее функционирования,

обусловлено потребностью экономики государства и имеет чрезвычайно важное значение для осуществления программы антикризисно-реформационных мер.

Способы экономического функционирования собственности должны соответствовать современным условиям и потребностям экономического развития, а также принципам и процессам формирования структуры и состава государственной собственности. Анализ их применимости для российских условий позволит закрепить позитивные тенденции, наблюдаемые в экономике в последнее время, и перейти к устойчивому экономическому росту. В связи с этим необходимо переосмысление утвердившихся ранее в экономической науке принципов, являющихся основой к пониманию экономической роли собственности, и формирование подходов для изучения данной проблемы.

Вместе с тем, современное экономическое развитие России характеризуется как переходный этап. Как известно, переходная экономика по своей природе есть особое состояние в эволюции экономики, которая представляет собой этап перехода общества от одной исторической ступени к другой. Этот период выражается в форме неустойчивого функционирования экономики и характеризуется изменениями в обществе. Последние, вызванные, главным образом, изменениями отношений собственности, временно нарушают устойчивость экономической системы. В последующем, через осуществление качественных и количественных изменений в социально-экономических отношениях в обществе, система вновь возвращается в равновесное состояние, но уже на более высоком качественном уровне. Преобразования в отношениях собственности характеризуются противоречивыми процессами: реформирование государственной собственности выступает как положительный фактор в развитии экономики, но сопровождается кризисными проявлениями. Поэтому изменения отношений собственности в переходной экономике должны непременно носить необратимый характер, способствовать укреплению существующей системы с тем, чтобы в итоге она стала более устойчивой и эффективной. Главенствующая роль в создании условий необратимости положительных изменений в сфере экономики принадлежит государству.

Так, в прошлом веке Дж. Кейнсом была предложена теория обоснования ведущей роли государства в регулировании национального хозяйства.

Для рассмотрения задачи формирования условий эффективного функционирования государственной собственности в переходной экономике нами принимается принцип, когда государство должно сыграть главенствующую роль в реформировании экономической системы страны. Для этого необходимо определить масштабы его участия и роль в их осуществлении. Нами рассматривается роль государства не как форма государственного воздействия на ход и качество осуществления реформирования экономики, а как активное участие в формировании имущественных отношений на основе учета права собственности, но не административного права государства.

Развитие современных теорий взаимоотношения государства и общества в сфере экономики в связи с потребностью ее роста вызвала тяжелая депрессия, поразившая экономику стран Запада в 30-е годы. Дж. Кейнс на основе анализа хронического недостатка спроса, который некому восполнить, кроме как государству, предложил бороться с «врожденной склонностью людей к сбережению» и побуждать их к потреблению и инвестициям на основе при-

менения направленной бюджетной и денежно-кредитной политики. Государство должно было оказывать решающее влияние на склонность к потреблению путем установления соответствующей системы налогов и фиксирования нормы процента, а также другими способами³.

Другие авторы пытались усовершенствовать указанную теорию, когда предлагали роль государства свести к частичному участию в экономических процессах или низвести его до простого наблюдателя за их ходом. Анализ подобных концепций свидетельствует о «преобладании определяемого типа экономических отношений, когда канонизируется принцип методологического индивидуализма»⁴. Необходимо особо выделить институциональную теорию лауреата Нобелевской премии Дж. Бьюкенена, который ратует за снижение роли государства, однако уже не всякое участие государства в экономических процессах вызывает протест. При этом теоретическим фундаментом воззрений Дж. Бьюкенена служат индивидуалистические позиции.

Наиболее видными теоретиками развития индивидуализма являются Ф. Хайек, Л. Мизес и др. Применение отдельных положений концепции индивидуализма способствует отращиванию к «тирании государства».

Более углубленное теоретическое раскрытие представлений о механизмах функционирования социума, включая его экономическое устройство, приводит к выводу, что в решении задачи эффективного преобразования и функционирования российской экономики в переходный период государство с его собственностью обязано играть весьма существенную роль, а его «системные действия ... должны быть направлены на укрепление и развитие институтов рынка»⁵. Данное положение вытекает из задач переходного периода, когда необходимо преодоление негативных процессов в экономике страны, формирование конкурентной среды, правовой основы осуществления хозяйственной деятельности экономическими субъектами, видов и форм предпринимательской деятельности, инфраструктуры для функционирования всех форм собственности и их взаимодействия.

Указанные задачи можно также решать на основе применения отдельных положений теории новой институциональной экономики, сформулированной Д. Нортом⁶. Необходимость перехода к концепции институционализма отмечал академик Л. Абалкин⁷, признавая, что «...институционализм имеет гораздо большее значение для России, чем для других стран, учитывая систему нравственных ценностей, которые традиционно свойственны России, ее положению как евроазиатской страны с огромной территорией и многонациональным составом населения».

Д. Норт дал определение, что институт — это совокупность созданных людьми правил и норм, выступающих как ограничения для экономических объектов, а также как соответствующие механизмы защиты и контроля за их соблюдением⁸. Приведенное определение применимо в условиях, когда функции государства и сформированные отношения собственности соответствуют требованиям и потребностям развития общества. Эта совокупность правил и норм в настоящее время для формирующихся отношений является определяющей, и в особенности, применительно к государственной собственности.

Институты обуславливают формы взаимоотношений государства и его собственности в обществе, влияют на протекание экономических процессов,

способствуют достижению необходимого экономического роста. Институционализм в целом позволяет формировать соответствующие современным требованиям рыночные институты государственной собственности, которые определяют нормы и правила, механизмы и способы функционирования государственной собственности в пределах государственного сектора экономики, а также институты, формирующие организационные и экономические принципы функционирования объектов государственной собственности и их структурирующие. Институционализм позволяет также формировать критерии равновесного состояния экономической системы и находить механизмы, которые регулируют поиск и нахождение такого состояния, на основе использования возможностей и особенностей отношений собственности.

В свете поставленных задач экономического развития общества важно учитывать географическое положение страны, территориальные особенности расположения субъектов Федерации, особенности их развития, историю и культурные традиции. Все это в совокупности определяет базисные понятия для формирования принципов и механизмов функционирования объектов собственности в конкурентной среде. Учет сложных, разнородных по содержанию многочисленных особенностей, которые в совокупности оказывают влияние на результаты функционирования объектов собственности и уровень их взаимоотношений в сфере собственности, должен способствовать достижению необходимого (или оптимального) экономического роста. Появляется возможность раскрыть и интерпретировать процесс функционирования объектов собственности и достигнутые результаты в экономике.

Все это служит базой анализа эволюции экономических процессов в переходной экономике в период реформирования отношений собственности и для формирования конкретных институциональных принципов решения проблемы отношений государства и собственности. На основе применения указанных принципов появляется возможность налагать определенные ограничения — формальные (законы, нормативные акты) и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения) — на качественные и количественные параметры функционирования объектов собственности.

Внедрение институциональных принципов предполагает проведение организационно-хозяйственных преобразований для создания законодательных институтов в сфере регулирования хозяйственной деятельности. В большинстве случаев институты формируются на основе как принятых, так и устанавливаемых государством законов, потребных для функционирования объектов собственности в рамках конкретных секторов экономики. Институты также необходимы для отражения обязательных правил и норм экономического и общественного поведения объектов собственности. Потребность в их формировании возникает при вовлечении в экономические процессы различных форм и видов собственности, внедрении различных механизмов реализации отношений по поводу собственности.

В этой связи важное значение приобретает создание соответствующих современным требованиям экономического развития организационных структур, учитывающих порядок и систематизирующих условия функционирования объектов государственной собственности. При создании институтов в рамках формирующихся основ общества принимаются во внимание харак-

тер и направленность действующих экономических законов для отражения базирующихся на них отношений собственности. Эти отношения должны быть «объективны и непреложны, но формы их осуществления выбирают и реализуют сознательно и по своей воле люди, ведущие процесс производства, распределения, обмена и потребления материальных благ»⁹.

Институт собственности является фундаментом формирования современных рыночных отношений. Механизм и система функционирования государства зависят, главным образом, от сложившихся отношений в обществе по поводу собственности. Отношения собственности как экономическая категория имеют пассивный характер. Государство вовлекает собственность в хозяйственный оборот в форме имущества с целью получения дохода от вложенного в нее капитала. Основой и движущей силой функционирования экономики является закон возрастания потребностей, действенной движущей силой функционирования всей экономической системы является собственность и право получения дохода от результатов такого функционирования. Такая конструкция общественных отношений функционирует, опираясь на законность со всеми свойственными демократии чертами. Государственно-правовая система должна обеспечивать в полной мере реализацию возможностей и особенностей собственности в конкретных экономических условиях. Статья 8 Конституции РФ предусматривает создание условий для развития различных форм собственности и обеспечения равной защиты всех ее форм.

Любая форма собственности — это экономическая категория, которая не тождественна понятию имущества, материального блага. Каждая форма собственности в экономическом обороте характеризуется определенными отношениями собственности. Отношения собственности играют существенную роль в регулировании хозяйственной жизни, распределении результатов деятельности экономических субъектов и т. д. Поэтому, они, как считает А. Еремин, «оформляют или санкционируют определение социально-экономических отношений»¹⁰. Социально-экономические отношения в обществе, по мнению многих экономистов, характеризуют общественную форму производства, поскольку их суть и основу составляют отношения собственности на средства производства. Тогда собственность как экономическая категория характеризует отношения между людьми, которые могут быть связаны некими стоимостями и результатами, то есть через форму и способ присвоения доходов. Эти отношения имеют не вещественное, а социально-экономическое содержание, учитывают соединение участников отношений с условиями и результатами производства.

Теоретический аспект собственности весьма сложен, и в экономическом смысле предполагается, прежде всего, через понимание его сущности экономического строя общества, приоритетов и направлений его развития. Собственность выступает как всеобщая связь и характеристика всех сторон экономической жизни общества. Современная экономическая теория призвана определить роль собственности на данном этапе экономики, когда она выступает как значимый и активный участник происходящих экономических процессов.

Понятие «государственная собственность» в настоящее время не сформулировано, что и предопределяет невозможность ее однозначного толкования. Исследователи проблем функционирования социалистической госу-

дарственной собственности провозглашали в своих работах ее ведущую и доминирующую роль.

Важно отметить, что серьезный вклад в развитие советской теории социалистической собственности внесли такие ученые, как А.В. Венедиктов, Д.М. Генкин, В.П. Грибанов, А.В. Карасс, С.М. Корнеев, В.А. Мозолин, В.С. Нерсисянц, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина и др.

Особенность собственности в социалистическом государстве заключалась в том, что она была всенародным достоянием¹¹. Здесь государственная собственность являлась составным и основным элементом в структуре государственной власти, которая, в свою очередь, была элементом структуры государственной собственности. Такое взаимопроникновение ряд авторов определяет как госкапитализм.

Советская теория социалистической собственности была изложена в фундаментальном труде А.В. Венедиктова «Государственная социалистическая собственность». Он полагал, что государственная социалистическая собственность имела своей единственной целью удовлетворение интересов всего социалистического общества, всех трудящихся и характеризовалась, следовательно, как общественная форма присвоения¹².

По данной теме имеется ряд работ других авторов социалистического периода. Так, С.М. Корнеевым были сформулированы следующие особенности государственной социалистической собственности: принадлежность обществу в целом, высокая степень обобществления, ведущая роль по отношению к другим формам и видам собственности, особый ее объектный состав — земля, недра, вода, леса, тяжёлая промышленность, железнодорожный, водный, воздушный транспорт, банки¹³.

Другой ученый, А.В. Карасс утверждал, что «именно государственная общенародная собственность непосредственно составляет ту экономическую базу, на которой будет развиваться новая, высшая экономика»¹⁴. Представления о собственности как элементе общественных отношений были даны также в следующем виде: «Собственность — система исторически изменяющихся объективных отношений между людьми в процессе производства, распределения, обмена, потребления, характеризующих присвоение средств производства и предметов потребления»¹⁵. Вследствие приоритета политики над экономикой многоукладное хозяйство СССР превратилось в хозяйство социалистического государственного монополизма, или госкапитализма, что повлекло подавление всех иных форм собственности и возможных направлений их функционирования в народном хозяйстве, кроме государственной. В связи с этим необходимо констатировать, что социалистическая теория собственности неприменима к современным реалиям экономических преобразований, осуществляемых в России.

Мировой опыт подтвердил практическую невозможность установления в обществе каких-либо «чистых» экономических отношений, базирующихся на одной форме собственности. Такой подход приводит к нарастанию явления застоя и накоплению многочисленных и неразрешимых противоречий¹⁶.

Современная рыночно ориентированная экономическая политика должна опираться на объективный и всесторонний теоретический анализ возникших противоречий, возникающих в сфере собственности переходной экономики, когда еще не сложился механизм ее функционирования. Возникающие про-

тиворечия необходимо осмысливать в ходе разработки направлений функционирования собственности и найти пути их разрешения.

Экономическая теория собственности, отражающая ее особенности в современных российских условиях, нуждается в развитии. Завершение нынешнего переходного этапа должно привести не к устранению множественности форм собственности и многокомпонентности экономических отношений, а к закреплению и активному использованию синергетического эффекта от их взаимодействия. Пока нет ясности в отношении того, какие формы собственности выступают в качестве переходных, а какие со временем должны исчезнуть или трансформироваться в определяющие.

Анализ основных черт современного экономического содержания собственности, ее сущности в отличие от юридического (правового) подхода, позволяет выделить ее особенности и различия. В современной общественной российской литературе собственность в традиционном смысле трактуется чаще всего как юридическое понятие, которое отражает законодательное регулирование имущественных отношений. Ее экономическое содержание установлено менее четко, хотя ее определение представляет собой важный аспект в исследовании ее сущности. Основопологающим является вопрос признания первичности ее экономического содержания и вторичности правового оформления.

Учитывая то, что общественные отношения представляют собой сложную систему связей и взаимодействий между людьми, недостаточно ограничиваться только их производственной составляющей. Отношения собственности имеют более сложную, социально-экономическую структуру. Подход к достижению необходимого роста экономики государства, основанный на развитии отношений собственности, позволяет учитывать не только интересы общества, но и индивидуальные интересы каждого члена общества в стремлении всех и каждого к достижению необходимого роста экономики государства.

Любое общество, располагая некоторой совокупностью материальных благ в рамках отдельного государства, формирует свое национальное богатство. Потребление созданного национального богатства осуществляется его субъектами (гражданами и различными общественными институтами) путем его присвоения. Способ и форма присвоения в своем историческом развитии проходит различные этапы, приобретая свою наиболее развитую форму — собственность. Процесс такого развития закрепляется в системе юридических норм. Экономическое же содержание такого процесса остается пока недостаточно исследованным.

К. Маркс определил отношения по поводу собственности как форму присвоения товара конкретными физическими лицами при описании процесса обмена ими. При этом он отметил: «Чтобы данные вещи могли относиться друг к другу как товары, товаровладельцы должны относиться друг к другу как лица, в воле которых распоряжается этими вещами; таким образом, один товаровладелец лишь по воле другого, следовательно, каждый из них лишь при посредстве одного общего им обоим волевого акта может присвоить себе чужой товар, отчуждая свой собственный. Следовательно, они должны признавать друг в друге частных собственников». Далее К. Маркс констатировал, что такой волевой акт при обмене товарами отражает экономические отношения.

Современное народное хозяйство страны, как экономическая система, не обладает внутренним единством и целостностью в формах и способах взаимодействия всех ее составных частей, а представляет собой совокупность множества разнообразных отношений между экономическими объектами, которые находятся в постоянном развитии, то есть дроблении или слиянии, состоянии постоянного диалектического противоборства. Элементы такой системы не пассивны по отношению к собственному экономическому механизму и устройству, обладают возможностями влиять на протекающие процессы. Отмеченные процессы, как показывает практика экономического развития общества, осуществляются на основе использования возможностей всех форм собственности. В то же время в сфере существующих экономических отношений одна форма собственности преобладает над другими, что вызвано непрерывной трансформацией отношений собственности, обусловленной изменениями рыночных предпочтений и требований экономического роста.

Исторический опыт индустриально развитых стран свидетельствует об устойчивости и способности к самовоспроизводству конкретного экономического устройства тогда, когда преобладает эффективный собственник. Проблема выявления наилучшего собственника и формирования на этой основе путей и способов развития общества, его экономического устройства является весьма актуальной. Разрешение современных проблем развития экономики в условиях многоукладности хозяйства и разнообразия форм собственности и интересов собственников требует новых способов государственного воздействия на экономические процессы, отличающиеся от ранее использовавшихся в социалистическом хозяйстве.

В условиях формирования современных рыночных отношений государство также является собственником и, соответственно, выразителем интересов общества по владению, распоряжению, использованию находящимися в его собственности объектами. Право государственной собственности как достояния народа реализуется через законодательную систему. Институт собственности является фундаментом формирования рыночных отношений. Собственность государства не выступает некой неотъемлемой особенностью его функционирования и не отличается в этом отношении от частной. Поэтому происходящие в обществе процессы немыслимы без участия государства, сохранения его регулирующей роли в протекающих экономических процессах. Это — объективная необходимость, обусловленная тем, что только государство способно вырабатывать и проводить в жизнь соответствующую современным условиям экономическую политику в масштабе всей страны.

Для рыночной экономики большинства зарубежных стран характерно «сильное государственное регулирование, основанное на государственной финансовой мощи, государственной собственности на природные и другие материальные ресурсы, государственном секторе экономики, на планировании (программировании), обеспечивающем социальную ориентацию развития»¹⁸. Межстрановые различия в части влияния государства на формирование рыночной экономики существуют, но вместе с тем следует отметить, что роль государства остается главенствующей.

Переход от «огосударственной» экономики через ее разгосударствление к смешанной экономике рыночного типа, согласно современной экономической

теории, не означает исключения государства из экономической жизни общества. Различия возникают в вопросах «конкретно допустимых масштабов государственного влияния на экономическую жизнь, форм и методов такого влияния»¹⁸.

Экономическая деятельность современного государства является внутренней, имманентной составляющей рыночной системы. Формы и методы экономической деятельности государства практически не отличаются от форм и методов деятельности других субъектов экономики. Государство воспринимается как равноправный экономический субъект существующей системы. В этом случае оно не рассматривается в отрыве от государственной собственности.

Вместе с тем рынок базируется не только на государственной, но и на частной собственности, их взаимосвязи и определенном взаимопроникновении. Именно рациональное соотношение государственной и частной форм собственности и их взаимосвязь являются важными факторами становления современных социально-экономических отношений. Целесообразность их совместного рассмотрения обусловлена необходимостью выделения государственной собственности как составной части объекта управления непосредственно государством.

Для объективного анализа и формирования процессов функционирования государственной собственности принципиально важно согласовать понятие «собственность» с ее организационным и экономическим содержанием. Мы рассматриваем не имущество как таковое, а собственность как отношение между субъектом (собственником) в лице государства и объектом (имуществом) по поводу присвоения и распределения результатов ее функционирования в системе экономических отношений государством. Наиболее полно описать экономический аспект присвоения результатов функционирования возможно на основе применения понятия «объект собственности».

Под **объектом собственности** нами понимается наделенный организационными, правовыми и экономическими возможностями конкретный вид имущества из состава национального богатства государства, функционирующий в сфере отношений собственности. Посредством использования указанного понятия отражаются интересы собственника в сфере отношений собственности, а объект собственности рассматривается уже как участник (субъект) этих отношений.

Необходимо выявить экономическую составляющую государственной собственности в процессе функционирования. С учетом происходящих финансово-экономических потрясений, от которых не застрахована ни одна экономика мира, и особенно российская в ее нынешнем состоянии, другие составляющие экономической системы также рассматриваются нами, так как они могут обеспечить стабильное функционирование экономики.

В рыночных условиях экономические отношения объектов собственности и субъектов рынка требуют установления границ распространения права на конкретные объекты собственности. Это связано с необходимостью распределения между объектами государственной собственности ответственности за достигнутые конечные результаты. Государство в интересах развития рыночной экономики и достижения наилучших экономических показателей развития народного хозяйства формирует государственный и негосударственный секторы экономики. Определение конкретных целей и задач функционирования секторов экономики позволит разграничить способы эконо-

мического функционирования объектов государственной собственности в составе государственного сектора экономики и непосредственно государственного сектора экономики.

Для формализации отношений между секторами экономики разрабатываются соответствующие законодательные нормы и правила. Их взаимодействие строится исходя из интересов каждого из них в сфере отношений собственности. Рассматривается также смешанная форма собственности, на основе которой и формируется одноименный сектор экономики — **смешанный**. При этом предполагается, что названия и других секторов экономики соответствуют одноименным **формам собственности**: государственной, негосударственной — частной и **смешанной**, имманентно обусловленным отношениями собственности в соответствующих экономических секторах.

Все объекты различных форм собственности призваны обеспечивать процессы функционирования экономики современного общества как ее элементы и движущая сила осуществляемых преобразований. Экономический механизм функционирования и развития объектов различных форм собственности представляет собой взаимосвязанную и взаимообусловленную целостную систему. Эффективное функционирование экономики обеспечивает возможность формирования организационно-экономических основ функционирования государственной собственности. При этом государство, заинтересованное в эффективном развитии экономики, становится активным участником воспроизводственного процесса в сфере отношений собственности. Эти процессы важны и необходимы для формирования различных секторов экономики, когда учитываются интересы государства по эффективному развитию экономики.

Государству при решении данных вопросов отводится важная роль. Она состоит в создании **эффективной организационной структуры** (например, государственной казны) для **поддержания** экономической стабильности показателей деятельности **государственного сектора экономики, обеспечения равенства** всех форм собственности, экономической и **социальной безопасности** их функционирования.

Формирование соответствующих организационных принципов возможно при условии согласованного взаимодействия всех структур государства, осуществляющих как управленческие функции в отношении собственности на федеральном уровне, так и полный цикл воспроизводства конечной продукции. Необходимо определение **направлений, принципов** и способов построения производственной и организационной структуры государственного сектора экономики, ее взаимодействие со всеми звеньями экономической системы для решения народнохозяйственных задач.

Организационные принципы подкрепляются экономическими, которые учитывают способы формирования конечного результата функционирования объектов государственной собственности и его перераспределение в государственном секторе экономики. При разработке экономических принципов учитывается современное состояние экономики. Они устанавливаются на основе анализа и являются оптимальными для всех экономических субъектов, функционирующих в пределах государственного сектора экономики. Эти принципы призваны обеспечить формирование общеэкономической среды

функционирования объектов собственности, в которой переход из одного сектора экономики в другой и обратно был бы возможен на условиях выгоды и оптимальности.

В настоящее время государство регулирует экономическую деятельность объектов собственности посредством проведения соответствующей налоговой, бюджетной и кредитной политики, оказания финансовой и иной поддержки секторам экономики и принятия фискальных решений по отдельным объектам собственности. Государственная политика в области государственной собственности в современных условиях предполагает сокращение числа объектов собственности, находящихся в ее ведении. Претерпевают также изменения функциональные обязанности ведомств по отношению к объектам государственной собственности и направления их использования. Регулирование в сфере государственной собственности изменяет финансовые, экономические отношения по поводу собственности между центром и регионами.

Результаты регулирования призваны обеспечить стабильность экономических процессов и рост показателей развития народного хозяйства. Для этого необходимо осуществить формирование и укрепление организационно-экономических механизмов функционирования состава и структуры частного, смешанного и государственного секторов экономики.

Естественным следствием соблюдения такого условия эффективного функционирования государственной собственности является поиск динамического равновесия между составляющими экономическую систему элементами и общества на основе установления интересов (экономических, социальных или иных) сторон, что должно оказать существенное влияние на состояние функционирующих в хозяйственной системе объектов собственности. Равновесное состояние устанавливается при условии соответствия предложения товаров, услуг совокупному платежеспособному спросу. Однако его достижению в полном объеме, отвечающему современным потребностям развития экономики, препятствуют современные модели экономического роста, основанные на учете внешнеэкономических факторов: экспорте нефтепродуктов, которые в основе своей не стимулируют повышение спроса со стороны потенциальных потребителей внутри страны. Поэтому необходим поиск критерия и условий достижения равновесного состояния секторов экономики как фактора роста экономических показателей страны.

Наиболее четко в настоящее время государство определило элементы собственной экономической политики в отношении своего имущества на Всероссийском совещании «О системе управления государственным имуществом» (22 октября 1999 г.), где были обнародованы меры, с помощью которых правительство собирается реализовать Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее — «Концепция»).

Концепция включает следующие общие цели:

- рост поступлений средств в федеральный бюджет от эффективного управления государственной собственностью;
- оптимизация структуры собственности для обеспечения экономического роста показателей ее использования;
- совершенствование управления оптимальным числом объектов государственной собственности;

— привлечение инвестиций в реальный сектор экономики для эффективного использования государственных активов;

— повышение конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности за счет внутренних преобразований и прекращение выполнения несвойственных им функций.

Государственная собственность и результаты ее функционирования используются согласно Концепции для решения социальных вопросов, развития фундаментальной науки, поддержки системы образования, инвестирования в воспроизводственные процессы, обеспечения баланса общественных и частных интересов, совершенствования всей финансовой системы государства.

Таким образом, именно отношения собственности определяют темпы и результаты экономического развития государства. Это подтверждается опытом стран, прошедших этап экономической трансформации. Поэтому с достаточной степенью уверенности можно утверждать, что завершение переходного этапа развития экономики приведет не к устранению множественности форм собственности и многокомпонентности экономических отношений, а к их закреплению и дальнейшему развитию отношений собственности, но уже на новых условиях, через усложнение и стабилизацию протекающих экономических процессов.

Важное значение для развития рыночных отношений имеет установление границ функционирования объектов государственной собственности, определяемых качественным составом объектов собственности. Это необходимо для собственников, присваивающих результаты функционирования объектов их собственности, на основе сформированного соответствующего механизма. Вместе с тем дальнейшее развитие экономического механизма присвоения нуждается в совершенствовании, представляется серьезной и необходимой ступенью современного развития экономических отношений в обществе.

Рынок имеет собственные закономерности развития, и государство в целях обеспечения объективности рыночных отношений оказывает на них регулирующее воздействие, а также участвует в реализации действующих принципов и подчиняется им. Государство и объекты государственной собственности являются участниками экономических отношений, одновременно их субъектом и объектом. В то же время в качестве объекта отношений собственности выступает национальное богатство страны, функционирующее в сфере отношений собственности; субъектом отношений собственности выступают организационные структуры (например, государственная казна), функционирующие в интересах реализации интересов государства в сфере отношений собственности.

1.2. Анализ методологии и итогов разгосударствления собственности за 1992 — 2002 годы

Проводимые в России преобразования создали исходные институциональные условия перехода к рыночно ориентированной системе хозяйствования, в которой изменяются соотношения между государственным и негосударственным секторами экономики, формируется многообразие форм собственности, а также объективно обусловленный современными требованиями эконо-

мического развития свободный конкурентный рынок. Тем самым было положено начало экономической деятельности в новых условиях хозяйствования как государственной, так и иных форм собственности на основе учета права собственности. Реализация экономических и социальных возможностей государственной собственности зависит от ее роли в продолжении преобразований социально-экономических отношений в целях достижения эффективности экономики государства. Продолжают формироваться секторы экономики с определенно очерченными границами, каждый из которых оказывает различное влияние на развитие экономики страны. Частный сектор формируется за счет уменьшения доли государственного сектора, который еще продолжает играть существенную роль в экономике и общественных процессах.

Такое состояние экономики пока не способствует формированию экономической системы, представляющей единство функционально различных, дополняющих друг друга объектов собственности, секторов экономики и взаимопроникающих друг в друга элементов, составляющих ее основу. Вместе с тем «наиболее приспособленными к условиям современной меняющейся ситуации оказываются те системы, в которых есть неоднородные элементы, действующие по разным правилам»²¹.

Поэтому процесс разгосударствления и предполагал формирование экономической системы государства, состоящих из множественности форм собственности. Все эти процессы реформирования отношений собственности продолжаются и еще далеки от завершения. Анализ проведения разгосударствления показывает, что он включал несколько этапов, и эти границы размыты. Зачастую последующий этап начинался в рамках предыдущего. Так, в 1986–1991 гг. происходило реформирование государственных предприятий путем выделения и преобразования структурных единиц (цехов, отделов) без изменения форм собственности, в большинстве случаев без передачи основных фондов и иных ресурсов. Происходило обычное перераспределение активов государственных предприятий без радикального изменения отношений собственности и создания исходных условий для перехода к рыночно ориентированной экономике.

К концу 1991 г. завершается идеолого-правовое оформление института частной собственности в СССР, однако в самом общем и декларативном виде. Лишь в 1992 г. экономические реформы, включая приватизацию, открыли путь к образованию секторов экономики на основе различных форм собственности. Российская модель массовой приватизации этого периода предполагала временное массовое перераспределение и закрепление прав частной собственности в российском обществе при минимуме социальных конфликтов в расчете на последующие трансакции в пользу действительно эффективных ответственных собственников²². База существующей экономической системы была в основном сформирована в 1992–1995 гг. В 1992–1993 гг. был запущен механизм массовой приватизации активов в ваучерной, а затем в денежной форме с использованием валюты и инфляционных рублей, обесценившихся за 2 года в 36 раз. В 1993–1995 гг. в отраслях уже началась концентрация акционерного капитала в целях контроля над наиболее доходными активами, преобразовывая государственный сектор. Межотраслевое взаимопроникновение и разветвление структуры частной собственности сыграли важную роль в становлении рынка в экономике страны²³. В 1996–1998 гг. перераспределение имущественных прав позволило

крупным компаниям в различных секторах экономики консолидировать свои, прежде разнородные, структуры. Это произошло в таких базовых отраслях промышленности, как топливно-энергетический комплекс (ТЭК), цветная и черная металлургия, пищевая промышленность. В этот период приватизация была направлена, прежде всего, на пополнение бюджетных доходов.

Вместе с тем в 1999–2000 гг. вновь активизировался процесс перераспределения прав собственности путем создания корпоративных субъектов экономики. Однако темпы и объемы приватизации в этот период были «точечными», то есть происходила приватизация акций крупных корпоративных организаций, приобретаемых, например, для формирования вертикально интегрированных структур и осуществления производственного процесса полного цикла. В большинстве случаев это происходило и продолжает происходить в сырьевых и металлургических отраслях. Так, например, «Славнефть» — вертикально интегрированная структура, имеет в своем составе объекты собственности для осуществления полного производственного цикла от разведки, добычи, переработки углеводородного сырья и транспортировки до реализации нефтепродуктов.

Приватизация государственного имущества в последние (2000–2001) годы оставалась одним из важнейших механизмов проведения социально-экономической реформы, а также заметным источником бюджетных доходов. Основные задачи, которые решались в сфере имущественных отношений, были следующие: осуществление структурных изменений в экономике и развитие ее частного сектора; удовлетворение инвестиционного спроса для стимулирования роста инвестиций в экономику; совершенствование управления в государственном секторе экономики; создание предпосылок вовлечения в рыночные отношения экономических ресурсов, используемых неэффективно в силу отсутствия необходимого правового поля, и организационных механизмов.

Весь 2001 г. прошел также под знаком корпоративной консолидации в машиностроительной и угольной промышленности. Показателем темпов управления государственным имуществом являются поступления средств от приватизации в федеральный бюджет (за период 1995–2000 гг.), приведенные в табл. 4. (Итоговые данные Минимущества России за 2000 г. приведены без учета доходов от деятельности СП «Вьетсовпетро» — 11687,3 млн. руб. и использования имущества за рубежом — 440 млн. руб.

Таблица 4

**Поступления средств от управления имуществом
в федеральный бюджет, млн. руб.**

Источники доходов	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Приватизация	5700,0	1100,0	18100,0	15442,5	8547,4	31367,6
Аренда	95,5	222,9	305,0	466,6	2191,4	3427,2
Дивиденды	115,0	118,9	270,7	574,6	848,1	3675,1
ИТОГО	5910,5	1441,8	18675,7	16483,7	11586,9	38469,9

Источник: Российская экономика в 1995 году: тенденции и перспективы. Вып. 21. М., 2000.

Так, в структуре доходов происходят качественные и количественные изменения. Если в 1995 г. преобладали процессы приватизации, и объемы поступлений по данной статье были преобладающими (5700 млн. руб. от приватизации против 95,5 — аренды), то уже в 2000 г. показатели поступлений средств по рассмотренным статьям дохода в федеральный бюджет практически сравнялись.

В 2000 г. в результате использования федеральной собственности в федеральный бюджет поступило 19,24 млрд. руб. (доходы от аренды — 3,43 млрд. руб., дивиденды по акциям АО с государственным участием — 3,67 млрд. руб., доходы от использования федеральной собственности за рубежом — 440 млн. руб., доля прибыли Российской Федерации в СП «Вьетсовпетро» — 11,7 млрд. руб.). Увеличение веса доходов от возобновляемых источников является, безусловно, положительной тенденцией для российской экономики и характеризует устойчивую тенденцию роста эффективности использования федеральной собственности в ходе реализации положений Концепции.

В 2000 г. наблюдался рост поступлений средств от аренды федерального имущества (с 95,5 млн. руб. в 1995 г. до 3427,2 млн. руб. в 2000 г.), что характеризует улучшение организационной деятельности государства в сфере управления использованием имущества. В значительной степени этот рост обусловлен его экономической заинтересованностью в финансовых результатах и сокращением льгот по арендной плате организациям.

Доходы федерального бюджета от приватизации и использования государственного имущества (с учетом поступлений средств от деятельности СП «Вьетсовпетро») в 2000 г. составили 50,6 млрд. руб. (при плане 38,41 млрд. руб.), или 131,7% от уровня, запланированного в Законе о федеральном бюджете на 2000 г. (с учетом всех внесенных исправлений и дополнений). Вместе с тем приватизация, обеспечивая существенные поступления в бюджет, эффективно сокращает базу возобновляемых источников доходов.

В результате преобразований отношений собственности в Российской Федерации число приватизированных предприятий на 01.01.2002 г. достигло 129811 ед., что составляет свыше 66% от общего количества государственных предприятий по состоянию на начало приватизации. В итоге в собственности Российской Федерации оказались пакеты акций свыше 4222 АО, которые по доле РФ в их уставных капиталах распределены следующим образом: 100% — 99 АО, более 50% — 646, от 25 до 50% — 1382, менее 25% — 2152. В 750 АО реализовано специальное право государства на участие в их органах управления («золотая акция»)²⁴.

Государство в сфере приватизации в настоящее время переходит к эволюционному этапу, когда главная цель продажи государственной собственности состоит в достижении максимального эффекта от осуществления этой процедуры. Прежде всего предполагается увеличить поступления средств в федеральный бюджет, расширить границы частного сектора экономики и повысить эффективность использования государственной собственности.

Согласно Закону о федеральном бюджете на 1999 г., впервые доходы от приватизации государственного имущества стали рассматриваться в качестве внутреннего источника покрытия дефицита бюджетов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в 2001 г. также было вправе направлять доходы от приватизации государственного имущества на осуществление вы-

плат, сокращающих долговые обязательства Российской Федерации. Учитывая экономические условия и финансовое состояние государства в период до 2000 г., можно считать данное решение приемлемым. В Законе о федеральном бюджете на 2002 г. средства от приватизации рассматриваются также как источник платежей по долговым обязательствам.

Однако объекты государственной собственности требуют соответствующей капитализации (различных видов ремонта, совершенствования форм и методов управления, реструктуризации и др.), и поэтому в настоящее время необходимо направлять эти средства непосредственно на эти цели. Это означает, что приватизация государственной собственности форм, в первую очередь должна выступать как источник инвестиций на развитие реального сектора экономики, инструмент структурной политики государства.

Рассмотрение государственной формы собственности важно начать с конструкции права хозяйственного ведения как основной формы хозяйствования в сфере государственного сектора. Это предоставляет объекту государственной собственности широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью. Последняя, юридически оставаясь государственной, в экономическом аспекте в значительной мере перестает быть таковой, то есть на практике решением руководителя, минуя согласие собственника в лице государства, передается в собственность дочерним и иным организациям. Экономическая деятельность указанных объектов собственности уже осуществляется не в интересах собственника — государства, а в интересах иных собственников или пользователей этой собственностью. Органы управления государственным имуществом, а также отраслевые министерства и ведомства осуществляют контроль за использованием государственной собственности и реализацию экономических принципов отношений собственности в условиях ограниченного числа правовых и экономических механизмов воздействия на государственные унитарные предприятия.

Так, для изъятия у государственного предприятия неиспользуемого (или не по назначению используемого) государственного имущества необходимо получить его согласие. Альтернативным способом разрешения данного противоречия является его реорганизация или ликвидация. Зачастую на практике наблюдаются отстраненность, порой индифферентность отдельных ведомств в отношении государственной собственности при отстаивании прав на нее. Контроль со стороны государства за финансовыми потоками государственных предприятий осложнен движением собственности в их составе.

Государственные унитарные предприятия фактически не перечисляют части чистой прибыли собственнику — государству — в форме дивидендов. В 2000 г. государственные унитарные предприятия перечислили часть чистой прибыли в доход федерального бюджета в виде обязательных платежей — налога на прибыль, в объеме 50,4 млн. руб. В 2001 г. в доход федерального бюджета (по аналогичной статье) уже поступило 209,6 млн. руб. В соответствии с бюджетным заданием на 2002 г. от них планируется получить платежей на сумму 500 млн. руб.

Распределение федеральных государственных унитарных предприятий по отраслям приведено в табл. 5.

Таблица 5

Распределение федеральных государственных унитарных предприятий по отраслям (данные на 1 января 2002 г.)

Наименование отрасли	ФГУП ед.
Электроэнергетика	31
Топливная промышленность	35
Черная металлургия	16
Цветная металлургия	27
Химическая промышленность	42
Машиностроение и металлообработка (без промышленности и медицинской техники)	879
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	229
Промышленность строительных материалов	83
Легкая промышленность	153
Пищевая промышленность	64
Микробиологическая промышленность	7
Мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность	—
Медицинская промышленность	59
Полиграфическая промышленность	219
Сельское и лесное хозяйство	1368
Транспорт и связь	1033
Строительство	988
Торговля и общественное питание	909
Материально-техническое снабжение и сбыт	692
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая служба	218
Прочие виды деятельности сферы материального производства	140
Жилищно-коммунальное хозяйство	162
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	226
Народное образование	60
Культура и искусство	155
Наука и научное обслуживание	1431
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	10
Управление	158
ИТОГО:	9394

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г.

Существующая система управления государственными унитарными предприятиями требует кардинального пересмотра принципов и приоритетов отношений собственности, связанных с государственной собственностью, находящихся в их составе, а также совершенствования в области управления и распоряжения этой собственностью, повышения роли государства в процессе их реформирования. Необходимо усилить систему регулирования экономических отношений между собственником в лице государства и руководством предприятий, осуществления контроля за их деятельностью. Отсутствие в этой сфере должного порядка приводит к тому, что ряд федеральных ведомств предлагают сократить число государственных предприятий, находящихся в их ведении, представляя это как способ их управляемости.

Так, Министерство природных ресурсов РФ в целях оптимизации размеров и структуры своей отрасли вдвое уменьшило количество находящихся в его ведении унитарных предприятий. На 1 января 2002 г. в ведении министерства находятся 282 унитарных предприятия, 187 из которых подчинены Государственной геологической службе, 81 — Государственной лесной службе, 6 предприятий отнесены к Государственной водной службе и 8 — к Государственной службе охраны окружающей среды. Из 282 государственных унитарных предприятий будут продолжать функционировать в этой форме 143, поскольку характер их деятельности соответствует потребности отрасли в части выполнения работ для государственных нужд.

Кроме того, 50 предприятий, согласно плану, объединяются вследствие малой численности работающих, 39 ликвидируются из-за неудовлетворительных финансовых показателей (в связи с невостребованностью выпускаемой ими продукции). Ряд предприятий предлагается акционировать.

Государство планирует сократить число унитарных предприятий путем реорганизации и приватизации. Всего же унитарных предприятий, включая предприятия субъектов и муниципалитетов, — около 80 тысяч единиц, из них 11 тыс. — федеральные.

В собственности Российской Федерации в 2000 г. насчитывалось 26 казенных предприятий и 34 209 федеральных государственных учреждений. В этой сфере государственной собственности также возникает задача упорядочения отношений государства с ними. Главным образом, это обусловлено возможностью возникновения их задолженности (кредиторской) перед другими субъектами хозяйственной деятельности и консолидированной ответственностью государства по их обязательствам. Также в федеральной собственности находилось 4442 объекта недвижимого имущества, расположенных на территории 120 государств, и 48 долей пакетов акций в зарубежных компаниях. Федеральное имущество характеризуется также следующими параметрами (по состоянию на август 2001 г.): в федеральной собственности находились объекты нежилого фонда общей площадью 337 млн. кв. м (фактически вся недвижимость состоит на балансе государственных предприятий и учреждений).

По состоянию на 01.01.2002 г., соответственно, находилось 33 казенных предприятия. В реестре федерального имущества (по состоянию на 01.01.2002 г.) внесена информация более чем о 957304 объектах недвижимого имущества и 5634 незавершенных строительством объектах. В 2000 г. Минимущества России и Правительство Москвы начали совместную работу по вовлечению в хо-

зайственный оборот объектов федеральной собственности, незавершенных строительством и расположенных на территории города. Результаты совместного участия в решении вопроса эффективного функционирования государственной собственности будут выражаться как в форме денежных поступлений в доход города и федеральный бюджет, так и в решении социальных проблем (введение в эксплуатацию общежитий, учебных корпусов и прочее).

Осуществленные в период приватизации преобразования собственности в промышленности разительно изменили структуру собственности в ее отраслях. Так, к 1995 г. почти не осталось государственных предприятий в черной металлургии, к 1997 г. они перестали играть значимую роль в пищевой промышленности и цветной металлургии, а к середине 90-х гг. частные предприятия стали доминировать в лесной и легкой промышленности, а также промышленности строительных материалов. Только в машиностроении доля государства (по численности промышленно-производственного персонала) в 1999 г. еще превышала 20%. В последние 5-6 лет в данных отраслях решающую роль стали играть новые собственники²⁵.

В 1999 г. приватизация затронула преимущественно такие отрасли экономики, как промышленность (26,4% общего числа АО), торговля (18,6%), сельское хозяйство (14,3%), строительство (11,2%), транспорт (6,6%).

Значительное, в 3,7 раза, увеличение поступлений средств от приватизации в 2000 г. по сравнению с 1999 г. было обусловлено определенными интересами государства, применением дифференцированных подходов к приватизации предприятий в зависимости от их ликвидности и специфики, а также учитывалась конъюнктура рынка. Поэтому в 2000 г. приватизация преобладала в нефтедобывающей отрасли.

Так, в 2000 г. самые крупные сделки купли-продажи были связаны с федеральными пакетами акций следующих нефтяных и угольных компаний: Читинской, Красноярской и Междуреченской угольных компаний, НК «ЛУКОЙЛ» и «ОНАКО». Их продажа обусловлена благоприятной конъюнктурой мировых цен на энергоносители. Крупнейшими приватизационными сделками стали продажи 85% акций НК «ОНАКО», которые принесли федеральному бюджету 24,99 млрд. руб. и аукционы по продаже 1,91% акций НК «ЛУКОЙЛ» — 3029,3 млн. руб.

Приватизация в 2001 г. характеризовалась рядом особенностей. Наиболее успешными и крупными продажами федеральных пакетов акций в 2001 году следует считать продажи на специализированных аукционах акций угольной компании «Кузбассуголь» (79,73% от уставного капитала компании) и НК «НОРСИ-ОЙЛ» (85,36% от уставного капитала). Эффективно проведенные мероприятия по предпродажной подготовке и выбор оптимального способа реализации акций указанных компаний позволили получить денежные средства в размере 5265,8 млн. руб. и 768,1 млн. руб., соответственно.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 22.01.2001 г. № 47, установлено, что решения о приватизации находящихся в федеральной собственности акций АО принимаются с согласия Правительства Российской Федерации.

Информация о ходе приватизации федеральных пакетов акций, по которым принято решение в 2001 г., приведена в табл. 6.

Таблица 6

Информация о ходе приватизации федеральных пакетов акций
(данные за 2001 г.)

Показатели	Количество
Количество пакетов акций, подлежащих приватизации	226
в том числе:	
а) выставлено на продажу	209
Проданы	81
итоги продаж подводятся в 2002 г.	113
нереализованные	15
в том числе по причине: отсутствия заявок на покупку	14
наложения ареста на пакеты акций	1
б) не реализованы из-за:	
распоряжения Правительства РФ	2
непредставления эмитентом в срок необходимых документов	5
необходимости внесения изменений в план приватизации	8
введения на предприятии процедуры банкротства	2

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., январь.

Основными способами продаж пакетов акций остаются аукцион и специализированный аукцион, которыми в 2001 г. реализовано 95% пакетов акций. Специализированный аукцион или коммерческий конкурс с инвестиционными и (или) социальными условиями более затратный для участников аукционов. Аукционная реализация государственной собственности по причине отсутствия острой конкуренции — наиболее предпочтительная форма приобретения в собственность объектов, обеспечивающих создание интегрированной структуры. Социальные условия приобретения отдельных объектов государственной собственности для частного сектора пока обременительны, основная цель деятельности его предприятий направлена на наращивание собственного капитала. Способы реализации пакетов акций различны (табл. 7).

Таблица 7

Способы реализации пакетов
акций в 2001 г.

Показатели	Количество	%
Количество реализованных пакетов акций	125	100
в том числе:		
на аукционе	107	85,6
на специализированном аукционе	12	9,6
на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями	6	4,8

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., январь.

В современных условиях приватизации государству следует учитывать особенности экономического функционирования объектов частных форм собственности в тех или иных отраслях и, с учетом достигнутого уровня их экономического развития, отдавать предпочтение дальнейшей приватизации предприятиям народного хозяйства, именно смежных с этими отраслями. Представляют интерес для анализа данные, приведенные в табл. 8.

Таблица 8

**Количество акционерных обществ
по отраслям промышленности**

Наименование отрасли	АО ед.
Электроэнергетика	26
Топливная промышленность	131
Черная металлургия	26
Цветная металлургия	38
Химическая промышленность	66
Машиностроение и металлообработка (без промышленного производства медицинской техники)	778
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	223
Промышленность строительных материалов	100
Легкая промышленность	67
Пищевая промышленность	214
Микробиологическая промышленность	12
Мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность	98
Медицинская промышленность	34
Полиграфическая промышленность	24
Сельское и лесное хозяйство	83
Транспорт и связь	477
Строительство	622
Торговля и общественное питание	179
Материально-техническое снабжение и сбыт	499
Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая служба	88
Прочие виды деятельности сферы материального производства	51
Жилищно-коммунальное хозяйство	67
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	28
Культура и искусство	6
Наука и научное обслуживание	410
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	40
Управление	20
ИТОГО:	4407

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г.

Анализ табл. 8 свидетельствует о неравномерном распределении количества АО по отраслям промышленности, что связано с темпами и объемами приватизации в начальный период наиболее прибыльных, с высокой нормой отдачи на вложенный капитал, предприятий. Наименее «приватизированной» отраслью являются электроэнергетика, микробиологическая промышленность, полиграфическая промышленность и др.

Динамику поступлений средств от реализации пакетов акций АО и государственного имущества (2000-2001 гг.) можно проследить на основе данных, приведенных в табл. 9.

Таблица 9

**Данные о продажах пакетов акций акционерных обществ
и государственного имущества, % к итогу**

Период	2000 г.	2001 г.
I квартал	3,5	7,5
II квартал	9,8	9,6
III квартал	10,8	35,6
IV квартал	75,9	47,3
Итого за год	100,0	100,0

Источник: Данные Минимущества России за 2000-2001 гг.

Неравномерность в осуществлении процесса приватизации и соответствующем поступлении средств в федеральный бюджет (по кварталам) рассматриваемого периода связана с длительной предпродажной подготовкой объектов государственной собственности, организацией проведения самого аукциона, что обуславливает, в свою очередь, неравномерность поступлений средств в доход федерального бюджета.

Учитывая экономические показатели 2000 г. и результаты приватизации за этот же год, Минимущества России и Российский фонд федерального имущества внесли для утверждения Правительством Российской Федерации перечень предприятий, государственные пакеты акций которых предполагалось продать в 2001 г. В него были включены предприятия нефтегазового и геологоразведочного комплексов, угольной, химической, металлообрабатывающей, лесной и легкой промышленности, черной и цветной металлургии, машиностроения и транспорта как наиболее доходных и в целях дальнейшего реформирования указанных отраслей.

Основная часть доходов от продажи федерального имущества поступила в 2001 г. в связи с продажей в этот период крупных пакетов акций наиболее доходных предприятий. Наиболее крупные (свыше 100 млн. руб.) поступления в федеральный бюджет от приватизации (с учетом нормативов распределения средств между бюджетами) были обеспечены за счет продажи акций АО, перечень которых приведен в табл. 10.

Таблица 10

**Поступления доходов от приватизации за счет продажи акций
акционерных обществ**

Наименование акционерного общества (эмитента)	Реализованный пакет, % от уставного капитала эмитента	Сумма, поступившая в бюджет, млн. руб.
Угольная компания «Кузбассуголь»	79,73	4686,6
НК «НОРСИ-ОЙЛ»	85,36	683,6
«Невинномысский азот»	21,38	662,6
Угольная компания «Кузнецкуголь»	69,07	578,9
«Востсибуголь»	27,62	470,9
«Ковдорский ГОК»	24,8	438,2
«Соломбальский ЦБК»	20	198,5
«Ростгосстрах»	49	178,9
«Новокузнецкий алюминиевый завод»	14	157,3
«Оренбурггеология»	15,5	139,5
«ЗАНГАС»	30,9	132,6
«Московское речное пароходство»	21,33	117,0
ИТОГО:		8444,6

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., февраль.

Заинтересованность в их приобретении высказали компании, осуществляющие корпоративную консолидацию активов и оформление законченных производственных процессов в собственных структурах. Подобные действия компаний обусловлены необходимостью укрепления собственных позиций в экономической сфере, потребностью опережения в конкурентных действиях. Эти процессы обусловлены также действиями государства по реформированию в секторах экономики, потребностью в их экономическом росте для развития частного сектора экономики. Продажа пакетов компаний обеспечивает изменения структуры государственного сектора экономики, необходимые для увеличения доли частного сектора экономики в общем объеме экономики страны и сокращения государственных расходов. Это вызывает улучшение качественного состава государственного сектора.

Проводимые частными компаниями организационные мероприятия по концентрации капитала путем формирования вертикально интегрированных структур за счет приобретения государственных пакетов акций существенно влияют на рост экономических возможностей частного сектора. Например, экономически окрепли и продолжают структурно оформляться такие холдинги, как «ЕвразХолдинг», «Группа МДМ», «Уральская горно-металлургическая компания», «Русский алюминий» и др.

В целом итоги и темпы приватизации, уровень организационного управления функционированием государственной собственности, количественный

рост частного сектора оказали положительное влияние на показатели развития экономики в 2000 и в 2001 гг. В рассматриваемый период наблюдалось увеличение общего объема производства во всех отраслях промышленности, ориентированных на внутренний рынок. Потребительский спрос в настоящее время становится главным фактором экономического роста. В целом Россия преодолела последствия финансового кризиса 1998 г., сумев частично использовать позитивные стороны девальвации рубля. Однако, реальные доходы россиян, хотя и увеличились в последние годы более чем на 15%, все же не вышли на уровень 1997 г. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 29,1% в 2000 г. до 27,6% в 2001 г., что остается пока недостаточным.

Рост объема производства промышленной продукции в 2000 г. составил около 9,2%, а в 1999 г. — 8,1%. В 2000 г. в легкой промышленности выпуск продукции повысился на 20%, в частности текстиля — на 26%, что оживило деятельность смежных предприятий. Оборот розничной торговли увеличился на 8,3% и составил 2251,4 млрд. руб. (в 1999 г. было отмечено его снижение по сравнению с предыдущим годом на 7,7%). Такие показатели роста на потребительском рынке свидетельствуют о высокой эффективности вложения капитала в освоение новых товаров, рынков и услуг.

Из экспортоориентированных отраслей в 2000 г. наиболее стабильно развивались отрасли металлургического и химического комплексов. Прирост производства в черной металлургии составил 17,9%, в цветной — 11,5%, в химической и нефтехимической промышленности — 15%. В отраслях обрабатывающего сектора улучшение финансового положения выражено гораздо слабее, а дефицит собственных оборотных средств, где их оборачиваемость объективно гораздо меньше, до сих пор не преодолен. Остальные отрасли экономики имеют более низкие показатели развития. Это обусловлено рядом причин, в основном внутренними экономическими. Объем выпускаемой продукции возрос в нефтегазовой, металлургической, химической и пищевой промышленности.

В 2001 г. в целом удалось сохранить положительную динамику важнейших показателей развития российской экономики, сформировавшуюся в посткризисный период. Экономический рост сохранен в условиях принципиальной смены факторов роста — от внешнеэкономических к внутренним, увеличился внутренний платежеспособный спрос и, соответственно, ориентация товаропроизводителей на внутренний рынок. Производство продукции в пищевой промышленности увеличилось по сравнению с 2000 г. на 8,4%, в машиностроении и металлообработке — на 7,2%. Именно указанные отрасли функционируют в частном секторе экономики, имеют наибольшее число АО.

Получила развитие тенденция опережающего роста динамики инвестиций в основной капитал отраслей, преимущественно ориентированных на внутренний спрос: увеличение потребления населением товаров и услуг по отношению к динамике ВВП и промышленного производства. Объем инвестиций в основной капитал увеличился по сравнению с 2000 г. на 8,7%, оборот розничной торговли — на 10,8%. В связи с положительной динамикой экономических показателей наблюдается положительная динамика доходов

федерального бюджета за счет возобновляемых источников: дивидендов по акциям, принадлежащих государству²⁶.

Отмечается тенденция к увеличению не только сумм начисляемых дивидендов, но и количества акционерных обществ, впервые осуществивших перечисление дивидендов акционеру — государству. Так, если в 1998 г. только 273 АО начислили дивиденды по итогам года, то в 1999 г. их число составило 597, а в 2000 г. — 800. Крупнейшими плательщиками дивидендов государству в 2000 г. (в млн. руб.) стали «Газпром» (1271,8), НК «ЛУКОЙЛ» (356,8), РАО «ЕЭС России» (300,3), ТНК (287,5), «Роснефть» (200), «Славнефть» (187,4), ТВЭЛ (151,9), «Алроса» (86), аэропорт «Шереметьево» (75), которые обеспечили 79% поступлений в федеральный бюджет за счет дивидендов. Среди отраслей, перечисливших дивиденды в федеральный бюджет в наибольшем размере, — транспорт и связь, промышленность, агропромышленный комплекс. Рост поступлений дивидендов от доли государства в АО является результатом применения Минимущества России мер организационного характера.

Дивиденды 60 крупнейших российских компаний, акции которых котируются на фондовом рынке, на протяжении последних лет постоянно возрастали. В 1998 г. их совокупный размер составил 90 млн. долл., в 1999 г. — 487 млн. долл., а в 2000 г. — уже 1,29 млрд. долл. При этом отношение дивидендов к прибыли в нефтегазовом комплексе в 2000 г. было равно 7,3%. Основными факторами роста выплат дивидендов могут быть изменения в налоговом законодательстве, вхождение в состав совета директоров многих компаний представителей миноритарных акционеров, получающих таким образом возможность оказывать давление на менеджмент.

Дивиденды, перечисленные в бюджет 2001 г. на пакеты акций АО, находящихся в федеральной собственности, сокращаются на 17,8% из-за их предполагаемой приватизации в 2002 г. (табл. 11).

Приватизация государственной собственности естественным образом приводит к сокращению поступлений дивидендов государству. В этой связи государство, передавая в частный сектор экономики эффективно функционирующую собственность, обязано стимулировать увеличение поступлений в бюджет по другим направлениям и экономический рост в целом. Кроме источни-

Таблица 11

Дивиденды, перечисленные в бюджет 2001 г. на пакеты акций акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности

Акционерное общество	Объем дивидендов на федеральный пакет, млн. руб.	Доля в общих поступлениях в 2001 г., %
Магнитогорский мет. комбинат	30,0	0,46
НК «ЛУКОЙЛ»	517,1	7,98
НК «Славнефть»	605,8	9,35
Итого:	1152,9	17,80

Источник: Данные Минимущества России. 2001 г., декабрь.

ка доходов, приватизация позволяет привлечь стратегических инвесторов для освоения прогрессивных технологий и новейшего оборудования, повышения эффективности функционирования АО.

Доходы (предварительные данные) от использования федерального имущества в 2001 г. приведены в табл. 12.

Доля средств, получаемых от управления государственной собственностью, превышает 70% суммы дохода от приватизации в общей структуре доходов. Поступления в бюджет от использования федерального имущества в 2001 г. почти в 1,5 раза больше запланированных — 21,4 млрд. руб., в том числе доходы от аренды федерального имущества составили 4,896 млрд.

Таблица 12

Доходы от использования федерального имущества в 2001 г.

Источники доходов	Поступило в 2001 г., млн. руб.
Приватизация	10001,9
Аренда недвижимости	4896,1
Дивиденды	6478,0
Аренда земли	3919,9
Прибыль от «Вьетсовпетро»	13621,9
ИТОГО:	38917,8

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., январь.

руб., что превышает запланированные показатели на 29%. В качестве дивидендов на государственные пакеты акций в бюджет перечислено 6,478 млрд. руб., что больше планового показателя на 65%. Кроме того, от участия в российско-вьетнамском предприятии «Вьетсовпетро» российским бюджетом получено 13,622 млрд. руб., что на 39% превышает показатель, предусмотренный планом.

Наряду с положительными финансовыми результатами в области управления государственной собственностью, следует отметить, что до настоящего времени серьезно не была вовлечена в рыночный оборот земля, не проведено ее разграничение в соответствии с принадлежностью к Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям. Предприятия различных форм собственности не стали единым имущественным комплексом, так как в большинстве своем не являются собственниками земли, на которой находятся. Отсутствие должной законодательной базы для осуществления приватизации земли сдерживает привлечение иностранных инвестиций в объекты как государственной, так и частной форм собственности.

В принятом Законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» предусматривается обеспечить продажу пакетов акций крупнейших российских акционерных обществ и приватизацию федеральных пред-

приятий на принципах открытости и прозрачности²⁷. Позитивным моментом законопроекта является отказ от жесткой программы приватизации, которая заменена прогнозным планом. В процесс приватизации вовлекаются земельные участки под объектами недвижимости (это обязательно и по Земельному кодексу), вводится минимальная цена на них, предлагаются новые рыночные способы приватизации, среди которых весьма перспективной представляется продажа за пределами территории Российской Федерации.

Принципиальным нововведением является разграничение полномочий между парламентом, Правительством и Президентом в вопросах управления и распоряжения государственной собственностью. В частности, Президент утверждает перечень предприятий, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, и определяет возможность их приватизации. Приватизация естественных монополий — «Газпрома», РАО «ЕЭС России» и МПС России — проводится с согласия Государственной Думы. В свою очередь правительство, с учетом решений Думы и Президента, осуществляет планирование и общее руководство этим процессом. Законопроект существенно расширяет инструментарий приватизации. Так, наряду с действующими, в законопроект включены новые способы приватизации: продажа производных ценных бумаг за пределами Российской Федерации; продажа акций на бирже; продажа имущества путем «голландского аукциона» (с понижением цены); продажа имущества «по цене, предложенной покупателями»; продажа акций АО по результатам доверительного управления. Указанные способы приватизации облегчают доступ малому бизнесу, не обладающему значительными денежными ресурсами, к участию в ней, а также сохраняют за регионами самостоятельность при принятии решения о приватизации объектов, находящихся в их собственности. Предполагается также обеспечить приватизацию менее ликвидного федерального имущества с применением способов, выбранных с учетом конъюнктуры рынка. Ее доходный аспект имеет важное значение для пополнения бюджета.

Осуществление структурных изменений в экономике, развитие ее частного сектора является одной из основных задач приватизации, изложенных в Законе о приватизации.

Так, в топливно-энергетическом комплексе сокращается государственный сектор экономики, и в ходе продолжающейся приватизации формируются предприятия исключительно с частным капиталом. В 1999 г. были реализованы 49,8% акций НК «Тюменской нефтяной компании» на условиях, предусматривающих инвестирование капитала. Сейчас она имеет 100% частного капитала, что, по мнению ее руководства, повышает ее инвестиционную привлекательность. Федеральные государственные унитарные предприятия нефтегазового комплекса практически полностью преобразованы в открытые акционерные общества, то есть из 332 предприятий нефтяной промышленности 326 преобразованы в АО. Из 65 федеральных государственных унитарных предприятий газового хозяйства акционированы 64 предприятия. Полностью акционированы 69 предприятий нефтегазового строительства.

Атомная промышленность характеризуется значительной долей предприятий государственного сектора экономики. Эта промышленность исключительно многопрофильна и включает в себя оружейный, энергетический, стро-

ительный комплексы, а также разведку, добычу и переработку урановых, редкоземельных и других руд цветных металлов. Атомная промышленность к началу реформ была представлена 389 государственными предприятиями. В процессе приватизации в АО преобразовано 230 предприятий. Из этого числа у 59 АО часть акций закреплена в федеральной собственности, в том числе у трех из них («ТВЭЛ», «Оборонкомплекс» и «Атомредметзолото») — 100% акций. Созданы две общероссийские интегрированные структуры: «ТВЭЛ», «Спецстройматериалы». Осуществляется реорганизация концерна «Росэнергоатом» путем присоединения к нему федеральных унитарных предприятий по производству атомной энергии.

В электроэнергетике, в целях повышения эффективности ее функционирования, реализован комплекс мероприятий. В 2001 г. создано некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы», завершается работа по учреждению РАО «ЕЭС России» Федеральной сетевой компании и Системного администратора.

В 2001 г. в угольной промышленности происходили процессы слияния частного и государственного капитала. Одобрена концепция объединения производственно-хозяйственного комплекса государственных и частных компаний. С продаж в 2001 г. пакетов акций АО «Кузнецкуголь», «Кузбассуголь», «Востсибуголь» в значительной степени завершена приватизация в угольной отрасли. В настоящее время около 77% добычи угля в России приходится на приватизированные предприятия, и к концу 2002 г. этот показатель превысит 90%.

В государственном секторе экономики металлургического комплекса в течение 1992-1999 гг. были приватизированы 93,7% предприятий и организаций от их общего числа. В цветной металлургии в государственный сектор экономики включены те предприятия золото- и алмазодобывающей промышленности, которые входят в крупные акционерные компании: «Алроса», «Лензолото», «Саха-золото» и др. Удельный вес продукции государственного сектора цветной металлургии в общем объеме производства в 2000 и 2001 гг. составляет около 4,0%. Рост производства продукции цветной металлургии России в 2001 г. составил (по сравнению с 2000 г.) 4,9%. В то же время объем производства в черной металлургии уменьшился к уровню 2000 г. на 0,2%. В черной металлургии доля государственного сектора незначительна — 0,1%.

В государственном секторе экономики машиностроительного комплекса по состоянию на 2001 г. насчитывалось около 778 предприятий и организаций, из них 51% — научно-исследовательские организации, 32% — промышленные предприятия. Государственные пакеты акций общим размером 51% закрепились в АО «ВНИИинструмент» и во Всероссийском объединении «Сакко и Ванцетти». Удельный вес промышленной продукции государственного сектора составил 0,5%. Ряд государственных унитарных предприятий и организаций перестал соответствовать своему статусу. Их число будет сокращено путем реорганизации, ликвидации, интеграции, изменения собственника и преобразования в открытые АО.

В химической и микробиологической промышленности акционировано более 92% предприятий. В государственном секторе химического комплекса насчитывается около 90% государственных унитарных предприятий. Удельный вес

продукции государственного сектора в общем объеме производства химической промышленности составил 13,6%, микробиологической — 35,8%.

В **медицинской промышленности** важной задачей для государственного сектора является развитие предприятий, которые не приносят быстрой отдачи от вложенных инвестиций и не выгодны для частного сектора. С их помощью часто решают не столько экономические, сколько социально значимые задачи. В составе государственного сектора около 35% промышленных предприятий, 39% научных организаций, около 20% совхозов по выращиванию лекарственных трав. Из общего объема продукции, выпускаемой на предприятиях государственного сектора, 90% составило производство лекарственных средств, 10% — медицинской техники.

В 2001 г. в **военно-промышленном комплексе** (далее — «ВПК») насчитывалось 664 государственных унитарных предприятия, 982 акционерных общества, причем пакеты 208 акций были закреплены в федеральной собственности. Экономические показатели предприятий ВПК государственного сектора выше, чем по комплексу в целом. Это обусловлено концентрацией выпуска продукции по государственному оборонному заказу, улучшением его текущего финансирования, а также ростом производства продукции на экспорт. Для приватизации государственных предприятий ВПК выработаны четкие критерии принятия решения о приватизации: минимальное наличие мобилизационных мощностей или их отсутствие, доля государственного оборонного заказа в общем объеме выпускаемой продукции не должна превышать 30%, а также наличие в федеральной собственности пакета акций размером не менее 25% от общего количества акций. Акционирование позволило сформировать ряд холдингов и тем самым восстановить производственную кооперацию и придать ей новое качество. Среди них такие холдинги, как «Российская электроника», МАК «Вымпел», «Аэрокосмическое оборудование». Созданы или находятся в процессе создания интегрированные структуры в разрезе отраслей промышленности — АВПК «Сухой», РСК «МИГ», ОАО «Авиастроительная холдинговая компания «Туполев», Межгосударственная авиастроительная компания «Ильюшин», «Вымпел», «Антей» (радиопромышленность), корпорация «Компаш» (ракетно-космическая техника).

В государственном секторе экономики **лесопромышленного комплекса** функционировали 2,4% от общего числа предприятий отрасли, из них около 3% — научные организации и около 97% — промышленные предприятия. Практически полностью завершён процесс приватизации предприятий мебельной, деревообрабатывающей, плиточной, фанерной подотраслей, приватизировано около 80% лесозаготовительной отрасли. Доля государственного сектора в общем объеме выпуска промышленной продукции составила около 3,6%.

Государственный комплекс в **сельском хозяйстве** сложился в ходе реорганизации совхозов и колхозов. Государственные предприятия в настоящее время представлены преимущественно племенными заводами, учебно-опытными и опытно-производственными хозяйствами, отдельными животноводческими комплексами, птицефабриками, звероводческими и другими специализированными хозяйствами. В государственном секторе остался преимущественно научный потенциал агропромышленного комплекса (более 80%). Удельный вес продукции государственного сектора в общем объеме выпуска продукции сель-

скохозяйственных предприятий составил около 10,3%. Продукция сельского хозяйства в 2001 г. составила 1000,7 млрд. руб., или 106,8% к 2000 г.

Предприятиями государственного сектора **пищевой промышленности** произведено около 7% продукции от его общего объема, в том числе 70% спирта этилового, 44% водки и ликеро-водочных изделий, 17% муки и крупы, 18% мяса. Практически вся продукция детского питания выработана на государственных предприятиях. В то же время в государственном секторе произведено около 1,5% масложировой продукции, 4% пищевой рыбной продукции. Удельный вес продукции государственного сектора в общем объеме выпуска продукции пищевой промышленности составил 6,7-6,8%. Рост производства пищевой и перерабатывающей промышленности в 2001 г. составил 8,4% по сравнению с предыдущим годом, объем производства оценивается в 585 млрд. рублей. По многим видам продукции, например, сахара, растительного масла, пива, минеральной воды, папирос и сигарет наблюдается перепроизводство при падении на них спроса.

В государственном секторе **транспортного комплекса** продолжались преобразования, связанные с изменениями структуры и организации деятельности по управлению государственной собственностью. Доля перевозок предприятиями государственного сектора воздушного транспорта в общем объеме перевозок комплекса невелика — менее 1%. Причинами этого являются раздробленность авиакомпаний и недостаточные финансовые возможности для осуществления требуемых объемов перевозок. В настоящее время идет процесс укрупнения компаний и собственных капиталов, обновление парка самолетов и вертолетов российских авиакомпаний посредством лизинга. За последние 10 лет производство гражданских самолетов в России уменьшилось в 12 раз, вертолетов — в 8 раз. На рынке морских перевозок в 2000 г. наблюдался рост ставок фрахта и объемов транспортной работы. В 2001 г. произошло значительное снижение ставок фрахта, что было вызвано падением цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке вследствие рецессии мировой экономики. В то же время сократился тоннаж флота под российским флагом. Это характерно как для частного, так и для государственного секторов экономики. Удельный вес государственного сектора в данной сфере незначителен — около 2%. Стоимость государственной собственности в морских портах России на 2001 г. составила 7,4 млрд. руб., причем стоимость основных фондов, принадлежащих государству, в течение последних двух лет постоянно растет благодаря проведению в портах крупных работ по реконструкции причалов, производственных помещений, строительству новых терминалов. В частности, только в 2000 г. стоимость основных фондов государства в морских портах увеличилась на 1,1 млрд. руб. За 2001 г. стоимость собственности государства возросла еще на 1,5 млрд. руб. В целом грузооборот транспорта за 2001 г. составил 3736,0 млрд. т/км., или 103,1% к 2000 г.

Государственный сектор **отрасли «Связь»** включает 96 организаций электросвязи (88 из них входят в состав АО «Связьинвест»), 82 управления федеральной почтовой связи, 9 предприятий и учреждений почтовой связи, 2 предприятия радиотелефонии, государственное предприятие «Космическая связь», Главный центр специальной связи. Наибольшая конкуренция существует в таких областях, как передача данных, мобильные сети радиотелефонной связи,

международная телефонная сеть. Доля государственного сектора в общем объеме услуг, оказываемых организациями связи, и его доля в объеме услуг, предоставляемых населению, сохраняется на уровне 59 и 76,7%, соответственно. В настоящее время продолжается процесс создания новых частных организаций, оказывающих услуги в сфере связи.

В 2002 г. планируется продать акции 361 открытых АО, провести акционирование 150 федеральных государственных унитарных предприятий. Распределение доли акций в уставном капитале АО, находящихся в федеральной собственности, и их количество, подлежащее продаже, приведено в табл. 13.

Государство выставит на торги каждый десятый из общего числа пакетов их акций, чтобы полностью приватизировать порядка 400 АО. В остальных 23 АО предполагается оставить в федеральной собственности более 25% акций, в том числе более 50% акций 9 компаний. Плановая продажа пакетов акций АО ведет к поэтапному разгосударствлению целых отраслей экономики. В отраслевом разрезе процессы разгосударствления в наибольшей степени затронули предприятия топливно-энергетического комплекса, ряд отраслей промышленности, транспорта и связи.

Таблица 13

Распределение доли акций в уставном капитале акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, и их количество, подлежащее продаже

Доля акций, подлежащих приватизации, в уставном капитале АО	Количество АО, акции которых подлежат приватизации, % к итогу
100%	41,1
Более 50%	298,0
Более 25%, но менее 50%	11933,0
25% и менее	20957,9
ИТОГО:	361100,0

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., февраль.

По итогам реализации программы приватизации степень разгосударствления по отдельным отраслям достигнет следующих показателей:

- нефтегазовый комплекс — 99%;
- связь — 96%;
- лесопромышленный комплекс — 95%;
- медицинская промышленность — 92%;
- химическая и нефтехимическая промышленность — 91%.

Приведенные показатели характеризуют намерение государства продолжать реформирование экономики в направлении расширения частного секто-

ра экономики. Политика разгосударствления и ее соотношение с прогнозом социально-экономических последствий, тщательная работа с каждым объектом собственности, выбор индивидуальной стратегии продаж и использование новых механизмов приватизации позволят существенно повысить эффект процесса разгосударствления государственной собственности, ее социально-экономическую значимость.

Всего в 2002 г. государство намерено уделить особое внимание процессу реформирования государственных унитарных предприятий посредством разгосударствления или приватизации. Выбор того или иного направления их реформирования зависит от ряда факторов. Так, планируется приватизировать 1500 предприятий, главным образом низколиквидных, имеющих отрицательные экономические показатели, прекратившие уже функционировать и др. Предполагается акционировать 150 федеральных унитарных предприятий, среди которых киностудии «Мосфильм», «Ленфильм», «Союзмультфильм», государственное унитарное предприятие «Русское видео» (Санкт-Петербург). Ожидаемый доход от их приватизации составит 1,055 млрд. руб.

В 2002 г. всего от продажи пакетов акций федеральный бюджет получит около 35 млрд. руб. Крупнейшими проектами приватизации станут продажа пакетов НК «Славнефть» (19,68%), АО «Связьинвест» (25% минус две акции), а также размещение на западном рынке производных акций НК «ЛУКОЙЛ» (5,9%). При этом контрольный пакет акций НК «Славнефть» (в размере 55,3% от ее уставного капитала) будет сохранен в федеральной собственности, что обеспечит эффективное участие в управлении компанией Российской Федерации и Белоруссии, которая владеет 10,9% ее акций. Финансовый проект от продажи акций НК «ЛУКОЙЛ» принесет бюджету 600-800 млн. долл. США. Продажа акций нефтяных компаний «Славнефть» и «ЛУКОЙЛ» обеспечит 85% поступлений в бюджет от приватизации в текущем году. Планируется завершить приватизацию угольной промышленности, в частности, реализовать 38,64% акций АО «Воркутауголь». Кроме того, предполагается продать пакеты акций авиакомпании «Воронежавиа» (35%), Камчатского морского пароходства (25%), Западно-Сибирского металлургического комбината (23%).

Приведенные приватизационные планы можно считать положительным шагом в направлении развития частного сектора экономики. Однако в них отсутствует система выбора тех или иных объектов государственной собственности для приватизации, увязка со смежными отраслями и четкое обоснование необходимости приватизации именно этих компаний. Большинство предлагаемых к продаже объектов государственной собственности принадлежат к сырьевым отраслям. Приватизация — важная часть обеспечения макроэкономической стабильности в современной экономике, обеспечиваемой взаимосвязанным развитием частного и государственного секторов экономики. В этой связи необходим анализ эффективности, достигаемой в результате приватизации государственной собственности, что является главным критерием необходимости приватизации конкретных предприятий в соответствующих отраслях промышленности.

В настоящее время встает вопрос о защите интересов Российской Федерации в таких акционерных обществах, где не действует принцип постоянства доли государства до момента отчуждения определенного пакета акций, в ре-

зультате чего ее доля постепенно приближается к нулю. Отсутствие соответствующих механизмов защиты интересов собственника свидетельствует о незавершенности процесса реформирования отношений собственности. Это не позволяет сформировать полноценную экономическую среду деятельности объектов собственности и ограничивает возможности их развития. Реализация механизмов функционирования всех форм собственности, особенно государственной, должна осуществляться на основе анализа интеграционных процессов в российской экономике.

Таким образом, разнообразие форм собственности обусловлено современным состоянием российской экономики. Неоднородность структуры государственной собственности (предприятия, принадлежащие государству, пакеты акций акционерных обществ и др.) обуславливает необходимость применения различных подходов к повышению эффективности ее функционирования.

В стране накопились экономические проблемы, связанные как с ходом реформ, так и с необходимостью развития отношений собственности. В настоящее время в России не разработана общая стратегия реформирования государственной собственности и формирования государственного и частного секторов экономики. Государство как основной собственник не сформулировало пока собственных целей и задач, приоритетов и принципов, не выработало подхода к становлению государственного сектора экономики, а также не определило формы и способы взаимоотношений с частным сектором.

Их разрешение требует дальнейшей трансформации экономики при учете интересов новых собственников, возникших в эти годы. Для этого нужны соответствующие современным требованиям экономические механизмы и институты собственности, жестко регламентирующие функционирование объектов собственности в системе экономических отношений государства с частным капиталом. Главное при этом — сбалансированное по критерию социально-экономической эффективности развитие государственного и негосударственного секторов экономики.

Для разрешения проблем современного функционирования государственной собственности необходимы изменения во всей системе экономических отношений. Данная система должна опираться на различные по составу и структуре формы собственности. Институциональные преобразования в сфере собственности по формированию условий эффективного функционирования государственной собственности должны носить эволюционный характер и опираться на ценности всего общества. Только при этом условии возможно развитие наиболее сильных сторон рыночных преобразований, когда их специфические качества способствуют реализации фундаментальных принципов функционирования рыночной экономики.

При разработке стратегии экономического развития России государственному сектору экономики целесообразно отвести роль главного представителя и гаранта национальных интересов, равного среди других субъектов экономики, а также основного инициатора системных преобразований в ней. Необходимо учесть практический опыт социалистического хозяйствования, а также государственного регулирования в развитых капиталистических и новых индустриальных, в том числе постсоциалистических, странах.

Важно отметить, что государственная собственность, в отличие от частной, позволяет решать крупномасштабные проблемы, имеющие фундаментальное значение для государства при преодолении кризиса общественного производства. Она должна обладать преимуществом перед частной собственностью в отраслях, которые по своей природе тяготеют к монополизации, а также в тех случаях, когда соответствующие функции (такие, как разработка и координация выполнения фундаментальных научно-технических и иных общенациональных программ) может выполнять лишь государство.

1.3. Современные тенденции и особенности развития государственной собственности за рубежом

В разные годы в зарубежных странах велись дискуссии о целесообразности существования и размерах государственного сектора экономики. В этой связи представлял особый интерес возникающий вопрос об изменяющейся роли государства, которое по мере необходимости оказывало воздействие на экономические процессы или утрачивало функции главного субъекта экономической деятельности. Как одна из важнейших выдвигалась задача определения места государственной собственности в системе общественных отношений. Для ее решения в России представляет интерес исследование зарубежного опыта в этой сфере и возможности его использования в российской практике.

В странах Западной Европы отношения собственности как основа всех материальных успехов общества, экономического роста не затрагивают вопрос о составе той или иной формы собственности и, следовательно, соответствующие им отношения и условия их формирования. Во главу угла ставится эффективность функционирования экономики, и предпочтение отдается только тем формам собственности, при помощи которых достигается этот результат. В этом выражается суть развития экономики конкретного государства.

Важным для нас является необходимость рассмотрения качественного аспекта, а именно: как используется та или иная собственность при осуществлении производства, кем присваиваются результаты ее деятельности, как реализуется экономический потенциал ее функционирования и каким образом работает система присвоения в части стимулирования деятельности собственника.

Необходимо отметить, что механизмы и способы реализации отношений собственности в развитых странах различны и имеют свои особенности. При схожих формах собственности в западных государствах и относительно близких их соотношениях такие показатели, как структура обеспеченности общества материальными благами, уровень занятости, благосостояние населения этих стран, различаются. Послевоенное развитие большинства европейских стран вплоть до 70-х годов происходило на основе государственного вмешательства в экономику, обусловленного требованием создания условий для экономического роста. В итоге в большинстве из них был сформирован обширный государственный сектор путем национализации отдельных отраслей хозяйства либо создания предприятий с государственной или смешанной собственностью в ведущих отраслях экономики.

Такая экономическая политика была ориентирована прежде всего на регулирование спроса преимущественно путем увеличения государственных расходов в соответствии с кейнсианскими рецептами управления экономикой. Для этих целей увеличивалась доля национального дохода, перераспределяемая через бюджетную систему государства²⁸. Показатели развития современных западных стран свидетельствуют о достижении высоких позиций в развитии производительных сил, создании огромных материальных богатств. Однако подавляющая часть стран не смогла обеспечить такого уровня развития.

Важные особенности их опыта заключаются в масштабах государственной и частной собственности, превалировании одной из них в структуре национального хозяйства, характере их функционирования. Разделение экономики на государственный и частный секторы обусловлено их конкретной ролью в обществе конкретного государства.

Различия в масштабах той или иной формы собственности определяют степень воздействия государства на экономические процессы, протекающие в ходе общественного развития, и возможность их регулирования при существующем соотношении форм собственности. Вместе с тем, в разные периоды развития государств различаются их количественное и качественное соотношения, неодинаковы и масштабы их участия в сфере производственных отношений, что в определенной мере обусловлено общим ходом и потребностями экономического процесса, возможностями и качественным составом секторов экономики. Для стран Западной Европы такие изменения были характерны в период экономического роста, а для США — во время ее экономической стагнации.

В современной экономике функционируют различные формы собственности. Развитие технологий происходит на основе использования той или иной формы собственности. Так, в последние два десятилетия ведущие страны мира постепенно, шаг за шагом, перешли от стандартизированного массового производства к новой эре диверсифицированной продукции. По мере развития этого процесса организационные структуры и отношения собственности, сформировавшиеся ранее и имевшие преимущества при прежнем укладе мировой конкурентной среды, стали препятствием для развития новой экономики. Назрела необходимость внесения изменений в сферу отношений собственности с учетом новой конъюнктуры на основе применения иных принципов. Практическая деятельность в этом направлении ряда стран, таких, как США, Япония, Швеция и других, свидетельствует о переходе к дерегулированию различных секторов промышленности и услуг.

Как показывает мировая практика, государственный сектор экономики служит базой для сглаживания циклических колебаний рыночной конъюнктуры, стабилизации динамики экономического роста. Функционирование государственной собственности в отдельных странах осуществляется не только с позиции доходности, но и исходя из ее функционального назначения и значимости для общества. Государственный сектор экономики играет важную роль в обеспечении экономической безопасности страны. Участие государственного сектора в решении общесистемных задач дает больший экономический эффект, чем прямое бюджетное финансирование соответствующих мероприятий, осуществляемых коммерческими структурами. Полагаем, что для

дальнейшего расширения представления о понятии «государственный сектор», необходимо рассмотреть зарубежный опыт его формирования и особенности функционирования.

Так, правительство М. Тэтчер уже в первые годы пребывания у власти поставило во главу угла своей социально-экономической стратегии задачу разгосударствления экономики и освобождения ее от пут бюрократической регламентации. В этих целях был осуществлен ряд мер, направленных на частичный демонтаж механизма государственного регулирования и приватизацию ряда находящихся в государственной собственности фирм²⁹.

В США и Швеции роли государственного сектора принципиально различны. В США его доля составляет около 30%, а в Швеции — около 70%³⁰. Весьма сложно ответить на вопрос, какое соотношение государственного сектора и частного является целесообразным. Это соотношение определяется для каждой страны индивидуально в зависимости от ее истории, институциональной структуры, предпочтений населения, экономических условий развития государства (в прошлом и настоящем) и других факторов.

Американская модель экономического развития свидетельствует об относительности размеров и параметров государственного сектора экономики. Так, степень влияния государства вовсе не прямо пропорционально зависит от масштабов его собственности и непосредственного участия в предпринимательской деятельности. Государственный сектор экономики определяет экономическую мощь национального хозяйства и государства в целом. Государство имеет возможность оказывать решающее воздействие на экономические и социальные процессы благодаря своим мощным финансовым ресурсам и оптимальному их использованию в конкретных условиях динамики национальной и мировой экономики³¹.

Шведская модель государственного сектора экономики базируется не на вещных или объектных формах, а на функциональных принципах. Здесь государство регулирует деятельность экономических объектов только в целях исполнения капиталом и его элементами определенных функций в государственной системе. Важнейшие задачи государственного сектора экономики в Швеции — аккумуляция и перераспределение значительных денежных средств на социальные и экономические цели. Шведская модель исходит из положения, что децентрализованная рыночная система производства всегда эффективна. Государство не вмешивается в производственную деятельность фирм, а активная политика на рынке труда должна свести к минимуму социальные издержки рыночной экономики. Цель состоит в максимальном росте производства в частном секторе и как можно большем перераспределении государством поступившей прибыли для повышения жизненного уровня народа, но без воздействия на основы производства. При этом упор делается на инфраструктурные элементы и коллективные денежные фонды. Такая форма функционирования государства привела к возрастанию его роли в распределении, потреблении и перераспределении национального дохода через налоги и государственные расходы. Частный капитал при такой системе как бы освобождается от многих видов «непроизводительных» для него затрат. Стимулируется использование большей части прибыли на расширенное накопление капитала, так как государство берет на себя преобладающую часть затрат на

образование, здравоохранение, развитие инфраструктуры, научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и т. п.³²

В различных странах наблюдался значительный рост масштабов прямого и косвенного вмешательства государства в экономику. Вследствие этого увеличилась доля государственных расходов в ВВП, изменению его расходов на стабилизацию экономического положения. Это обусловлено интенсификацией внутрихозяйственной, социальной и политической жизни, возросшей интернационализацией и нестабильностью мирового хозяйства (социальные революции, длительная депрессия, различия в уровнях развития экономики, обострения противоречий и военные конфликты). Размеры государственного сектора экономики различаются по странам и имеют неодинаковые показатели. Показатели доли государственных расходов в ВВП представлены в табл. 14. Исходя из данных табл. 14, можно сказать о том, что государственное вмешательство в экономические процессы в целом дает положительный эффект.

Таблица 14

Доля государственных расходов в ВВП, %

Страна	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
США	29,2	36,4	36,6	38,3	39,4	40,6	41,9	42,2
Австрия	44,8	46,7	46,7	49,0	49,7	51,3	52,5	52,4
Германия	42,6	43,6	44,2	45,3	46,6	47,0	48,9	49,2
Франция	26,5	43,8	45,2	47,3	48,6	50,2	51,7	53,0
Испания	36,3	38,1	40,0	43,3	45,3	47,7	50,0	50,9
Англия	41,4	44,8	47,7	48,2	50,7	53,3	56,1	56,3
Канада	45,0	48,6	49,1	46,4	47,0	47,9	48,8	49,2
Австралия	34,5	36,8	37,3	37,7	37,5	38,8	40,6	40,8
Новая Зеландия	34,0	36,0	38,0	39,6	41,1	43,1	44,1	46,7
Италия	48,5	49,3	51,5	52,5	54,3	55,6	57,4	57,2
Швеция	58,1	60,1	63,3	69,0	66,7	71,0	71,8	70,6
Япония	23,5	25,6	25,9	27,1	28,3	29,4	30,8	31,8

Вместе с тем в отдельных странах наблюдались процессы обратного порядка, например, приватизация, ослабление государственного влияния в производственной сфере.

Эта тенденция проявлялась как в странах Европы (Великобритания, Франция, Италия и Германия), так и в странах Латинской Америки и Восточной Европы. Ослабление прямого государственного регулирования, перенесение акцентов на дерегулирование, денационализацию, приватизацию и другие процессы в сфере государственной собственности, было обусловлено необходимостью уменьшения чрезмерных бюджетных расходов, повышения эффективности посредством частного стимулирования развития конкурентоспособных отраслей, ранее находящихся под непосредственным контролем государ-

ства; сокращения расходов на государственное управление за счет ликвидации изживших себя административных структур; устранения препятствий на пути развития новых форм промышленной организации; обеспечения на этой основе роста показателей развития экономики, а в отдельных странах — сохранения устойчивого поступательного развития.

Для представительного анализа рассмотрим изменения отношения показателей реального ВВП и расходов государства за рассматриваемый период по отдельным взятым государствам. В государственные расходы включаются расходы на управление, охрану, правопорядок, оборону, здравоохранение и образование, а также трансферты (пенсии и социальные выплаты). Установить связь возрастания реального ВВП и роста доли государственных расходов в полной мере крайне сложно, так как она опосредована действием многих других факторов. Однако, используя приведенные данные, можно выявить тенденции, необходимые для осуществления анализа в этой области.

Как следует из табл. 14, в 1990 г. в данной выборке доля государственных расходов имеет наибольшее значение в Италии (без учета Швеции). Именно за рассматриваемый период (с 1990 по 1997 г.) наблюдалась тенденция роста показателя ВВП на 9,1%, расходов государства — на 7,8%, а отношение расходов к ВВП выросло на 8,7%. Стабильный рост ВВП был обусловлен одновременным увеличением текущих расходов. Показатели экономического развития Швеции необходимо рассматривать особо. В данной стране правительство распределяет до 70% ВВП. Здесь функционирует социально ориентированная экономика, в которой социальная составляющая значительнее, чем в других странах, и, вместе с тем, достигнутые темпы роста экономического развития достаточны для реализации социальных задач. В остальных странах границами государственного воздействия являются, скорее всего, 45-50% ВВП, за пределами которых при имеющихся экономических отношениях и форме развития возможны негативные последствия.

Следует уточнить, что показатель государственных расходов России (за 2001 г. по предварительным данным) составил 35% от ВВП. Согласно проведенным исследованиям Е.В. Пономаренко, значительную часть государственных расходов составляют ресурсы на обслуживание и погашение государственного долга. Расходы по внешнему долгу осуществляются за счет снижения государственных расходов на национальную оборону, фундаментальную науку, поддержку базовых отраслей экономики, выравнивание территориальной дифференциации³³. Одновременно, направляя ресурсы федерального бюджета на погашение внешнего долга, государство уменьшает денежное предложение на рынке, что в существенной мере сокращает государственный спрос, являющийся одним из важнейших механизмов развития экономики³⁴.

Как отмечается в ряде исследований, оптимальные масштабы государственного вмешательства необходимо определять исходя из финансовых возможностей государства. С точки зрения реальных финансовых возможностей неоправданным является увеличение государственных затрат, а также чрезмерное, несбалансированное уменьшение государственных расходов, что влияет на показатели экономического развития в будущем³⁵.

Возрастание доли государственных расходов связано, как правило, с необходимостью создания объективных условий для эффективной деятельности

всех секторов экономики, ее экономической и социальной инфраструктуры, расширения сфер государственного образования и здравоохранения, увеличения ассигнований на нужды социального обеспечения и т. д. Это характерно для большинства стран Запада: Германии, Франции, Англии и других.

Изменение государством финансовой политики в направлении сокращения бюджетных расходов, реорганизации и модернизации государственного сектора экономики зачастую влечет перераспределение числа рабочих мест между частным и государственным секторами экономики. Подобная политика, при негативных социальных результатах ее проведения, в последующем приводит к росту эффективности государственного сектора и экономики в целом.

Так, деятельность М. Тэтчер в сфере государственной собственности привела к значительному сокращению персонала на государственных предприятиях, например, в угольной промышленности, где была достигнута высокая эффективность труда. Однако это не означало безразличия к государственному сектору экономики и к тому, как достигаются положительные результаты. Наоборот, вмешательство в сферу экономической деятельности государства означало отказ от влияния новых государственных средств в убыточные сектора промышленности, повышение их эффективности и конкурентоспособности. В результате государственные предприятия были поставлены в жесткие экономические условия, особенностью которых было возрастание числа

фирм частного сектора экономики. Эффективность государственного сектора существенно возросла. В то же время увеличились расходы государства на социальные цели.

Данные табл. 15 позволяют сопоставить ВВП в расчете на душу населения и долю государственных расходов по отношению к ВВП.

Результаты анализа (см. табл. 15) свидетельствуют о существовании их прямой зависимости. Рост показателя ВВП в перечисленных странах незначителен за рассматриваемый период.

Интересен тот факт, что ВВП на душу населения несколько ниже там, где выше доля государственных доходов в ВВП. Так, в 1990 г. США доля государственных доходов в ВВП составляла 29,2%, а в Швеции — 58,1%. В то время ВВП на душу населения достигал, соответственно, 24 и 18 тыс. долл. США. Однако подобная зависимость не носит линейного характера и определяется рядом других качественных факторов, оказывающих влияние на данное сопоставление.

Эта зависимость (ВВП на душу населения) характеризует в определенной степени занятость населения, то есть вследствие низкого уровня занятости населения возрастает доля расходов государства, и, в особенности, на социальные цели. В отдельных странах (Испании, Новой Зеландии) государственный сектор значительно отстал по темпам роста занятости от частного, о чем свидетельствует более низкий, по сравнению с США, Австрией, Германией и другими странами, уровень расходов ВВП на душу населения. Такое положение в сфере занятости бывает более выгодным решением, чем увеличение числа рабочих мест. Однако в большинстве случаев это приводит к возрастанию доли расходов на социальные цели в общем объеме затрат государства. Так, в государственном секторе Португалии работают до 10% всех занятых, во Франции — до 25%³⁶.

Рассматривая важность и необходимость формирования государственного сектора в экономике различных государств, мы исходим в первую очередь из его удельного веса. Значение показателя государственного сектора экономики, включающего, прежде всего, государственные организации в странах Западной Европы, различны. Государственным или публичным предприятием в зарубежной практике называется организация бизнеса, полностью или частично принадлежащего государству и контролируемого государственной (публичной) властью (государственным органом управления). Государственная компания представляет собой обычное АО³⁷, акции которого полностью или частично принадлежат государству.

Можно выделить три основные группы стран (в зависимости от государственной доли в общем объеме собственности):

- страны, где доля государственных (публичных) предприятий значительна — Италия (19,6%), Франция (18,3%); Португалия (24%), Греция (20,8%);
- страны, где доля государственных (публичных) предприятий весьма заметна — ФРГ (11,6%), Испания (10%); Ирландия (14,4%), Дания (11,9%), Бельгия (10,3%), Нидерланды (9,6%);
- страны, где доля сектора государственных (публичных) предприятий относительно мала — Великобритания (7-8%), Люксембург (4-5%)³⁸.

Государственные предприятия являются инструментом проведения государственной политики для решения общегосударственных задач. Этим вызва-

Таблица 15

ВВП на душу населения, в тыс. долл.
(в ценах и по паритетах покупательной способности валют 1993 г.)

Страна	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
США	24,00	23,65	24,00	24,25	25,00	25,25	25,50	26,25
Австрия	18,85	19,25	19,00	19,15	19,35	20,00	19,75	20,25
Германия	18,25	18,25	18,80	18,50	19,00	19,30	19,50	19,75
Франция	19,00	19,00	19,00	18,70	19,15	19,50	19,70	19,65
Испания	13,15	13,50	13,50	13,30	13,50	13,90	14,25	14,80
Англия	17,20	16,80	16,65	16,90	17,50	18,00	18,30	19,00
Канада	20,85	19,40	19,30	19,30	20,00	20,10	20,15	20,65
Австралия	17,00	16,50	16,85	17,25	18,00	18,60	18,85	19,25
Новая Зеландия	14,75	14,75	14,75	15,15	16,00	16,00	16,50	16,75
Италия	17,70	18,00	18,00	18,00	18,20	18,65	18,80	19,15
Россия	6,70	6,40	5,40	5,50	4,30	4,15	4,00	4,00
Швеция	18,00	17,50	17,25	16,75	17,00	17,50	18,00	18,35
Португалия	11,00	11,00	11,75	11,75	11,90	12,00	12,40	12,85
Япония	19,45	20,15	20,30	20,30	20,35	20,50	21,00	20,90

Источник: Мировая экономика: тенденции 90-х годов. М., 1999. С. 277.

ны осуществляемые государством мероприятия по выдаче определенных гарантий: выделение различного рода субсидий, защита от банкротства, освобождение от обязательств по импорту, предоставление преимуществ по государственным закупкам и т. д. Ряд государственных предприятий зачастую не имеют прибыли от текущей деятельности. В этом случае главным критерием для определения эффективности их деятельности является соотношение ее общественно полезного результата и использованных государственных ресурсов (действует принцип «затраты — выпуск»)³⁹.

Границы государственной собственности гибки и зависят как от исторических условий, так и от необходимости решения современных задач развития общества. В ряде зарубежных стран в собственности государства или под его контролем находятся крупнейшие компании мира в таких отраслях, как авиационная и нефтегазовая промышленность, автомобилестроение и др. При выборе указанных отраслей исходят, прежде всего, из потребностей защиты национальных интересов не в ущерб экономическим.

Государство создает следующую основную организационно-правовую форму: казенные предприятия, которые не обладают ни хозяйственной, ни финансовой, ни правовой самостоятельностью. Они не платят налогов, все их доходы и расходы проходят через государственный бюджет. По закону и фактически они входят в систему государственного управления, которое непосредственно осуществляет какое-либо министерство, ведомство или орган местного самоуправления. К казенным относятся предприятия следующих отраслей (по странам): **Франция** — пороховые заводы, гобеленовые мастерские, почта, телеграф и телефон, полиграфические предприятия и некоторые другие; **ФРГ** — государственная военная монополия, типография федерального правительства и др.; в ведении земель — пивоваренные заводы, предприятия по добыче соли и торфа, некоторые виноградные хозяйства; **Великобритания** — пороховые заводы и королевские доки⁴⁰.

Наиболее распространенной формой государственного участия являются АО. В зависимости от степени участия государства в капитале таких компаний, выделяются:

- публичные компании со 100%-ным государственным участием;
- смешанные компании — это компании, в которых государство участвует в капитале и управлении, наряду с частным капиталом.

Таблица 16

Регулирование телекоммуникационных рынков ведущих стран мира

Форма участия государства	Доля акций, закрепленных за государством	Удельный вес акций к общему количеству, %
Государственный контроль	100	27,6
Смешанные компании	25-80	31,0
Частные компании	0-6,5	41,4

Источник: Рынок ценных бумаг. — 2000. — № 16. — С. 57-58.

Таблица 17

Государственное участие в акционерном капитале предприятий Финляндии (данные на 1 окт. 2000 г.)

Форма участия государства	Доля акций, закрепленных за государством	Удельный вес акций к общему количеству, %
Государственные предприятия	52,9-100	67,4
Пищевая промышленность	100	7,0
Телекоммуникации и транспорт	52,9-100	9,3
Финансовые услуги	96,8-100	16,3
Прочие (торговля, химия, энергетика)	100	34,8
Смешанные предприятия	12,3-49,1	32,6
Металлургия	11,6-40,1	7,0
Строительная промышленность	30,2-40,3	4,7
Деревообработка	14,8	2,3
Прочее	12,3-49,1	18,6

Источник: Министерство торговли и промышленности Финляндии.

Независимо от формы участия государства в АО, государственные предприятия подлежат обычному налогообложению и подчиняются нормам частного права. Иными словами, они наделены собственным имуществом и обладают правовыми признаками коммерческого предприятия.

В табл. 16 и 17 приведены сведения о параметрах телекоммуникационных рынков ведущих стран мира с точки зрения их институциональной структуры и наличия государственного регулирования, а также данные об участии государства в акционерном капитале Финляндии.

Государственные АО независимы и самостоятельны по отношению к государству. Они не входят в систему органов государственного управления. Такого рода государственные предприятия полностью подчиняются нормам гражданского и торгового права и предписаниям акционерного законодательства. Процедура распределения чистой прибыли на них не регламентируется международными стандартами бухгалтерского учета. Порядок ее распределения индивидуален и закреплён в уставных документах предприятий. Объем дивидендов, распределяемых среди акционеров, задается коэффициентом выплат (или дивидендной политикой), который, в свою очередь, определяется финансовой политикой предприятия. Компании разрабатывают модели дивидендной политики на основе прогноза их финансового состояния на ближайшие 5-10 лет. При этом в модель закладывается информация о предполагаемых инвестициях, потребности в оборотных средствах, составляется прогноз выручки и рентабельности, амортизации и прочих элементов, необходимых для оценки возможных общих денежных поступлений, и задается целевая структура капитала.

Рассмотрим особенности функционирования государственного сектора экономики и государственной собственности в различных странах, в которых уже сформировались институты рыночных отношений или осуществляются структурные преобразования в экономике с целью их создания.

США

Модель национальной экономики США отличается минимальным прямым влиянием государственной собственности на ее показатели. Ее можно отнести к классическому либеральному образцу рыночного развития, ибо частный сектор является фактически всеобъемлющим во всех отраслях американской экономики.

Существенное различие между государственными секторами США и других стран с развитой рыночной экономикой состоит в том, что в США этот сектор имеет ярко выраженную децентрализованную структуру. В сфере потребления ВВП свыше его трети перераспределяется через государственную систему управления. Государство через воспроизводственный процесс (государственный рынок товаров и услуг, федеральная контрактная система, финансирование НИОКР и фундаментальные научные исследования, поддержка аграрного сектора и др.) обеспечивает устойчивый спрос, формирует стратегические направления экономического и социального развития экономики страны. Развитие государственного сектора экономики в США осуществлялось, как правило, за счет государственных инвестиций.

Так, за годы второй мировой войны на средства государственного бюджета было построено 2600 крупных промышленных предприятий, в основном военных заводов. Кроме того, были созданы машиностроительные, химические, металлургические, судостроительные предприятия, электростанции, заводы по производству синтетического каучука. В послевоенный период значительная часть заводов была продана частным компаниям.

За счет государственных средств финансируется развитие новейших высокотехнологичных отраслей — атомной промышленности, электроники, лазерной и космической промышленности. Созданные на государственные средства предприятия впоследствии передаются для управления частным корпорациям. Регулирующая роль государства проявляется в обеспечении их льготными кредитами, субсидиями, выгодными заказами и пр. Как собственник предприятия государство в то же время принимает на себя заботу о сбыте его продукции, обеспечивает соответствующими заказами.

Составными частями государственной собственности являются: имущество почтовой службы, системы ирригации и водоснабжения, каналы, дороги, автодорожное и портовое хозяйство, сеть электростанций, национальная оборона, полиция, выпуск денег и др. Сюда также относятся научно-исследовательские учреждения, университеты, колледжи. Государственные средства покрывают более 90% инвестиций в авиационную промышленность и ракетостроение, около двух третей — в электронику и электротехнику. Научные исследования являются важнейшим объектом государственных капиталовложений. В государственной собственности находится земельный фонд площадью 774 млн. акров, то есть треть всей площади земель страны⁴¹.

Существуют отрасли, в которых государство не является ни производителем, ни потребителем, но, несмотря на это, имеет возможность оказывать воздействие на решения частных производителей через субсидии и налоги, как прямые, так и косвенные, а также посредством регламентирования их деятельности. На более отчетливо это проявляется в сфере сельскохозяйственных программ. Здесь различают два вида затрат. Первый возникает в связи с тем, что ресурсы не используются эффективно, например рабочая сила остается в аграрной сфере благодаря субсидиям государства, хотя ее производительность в других отраслях может быть выше. Второй вид затрат — трансфертные платежи, то есть перераспределение доходов между различными группами в обществе. Большая часть затрат на сельскохозяйственные программы — не что иное, как трансферты фермерам из несельскохозяйственного сектора.

Государство через финансовую систему четко реагирует на все изменения экономического развития. В США, как и в других развитых странах, оно располагает значительными финансовыми ресурсами, благодаря которым имеет возможность оказывать влияние на экономические и социальные процессы.

Государственные (публичные) предприятия, которые относятся к федеральным органам исполнительной власти, включают правительственные корпорации, независимые ведомства и различные учреждения. Кроме того, на уровне штатов существуют и независимые ведомства, а на уровне муниципалитетов — муниципальные корпорации.

Франция

Во Франции в сфере отношений государственной собственности существуют категории публичного предприятия и публичного сектора. Публичными предприятиями могут быть только юридические лица: государство, представляемое его центральными органами, местные сообщества (территориальные коллективы), публичные учреждения, смешанные и национализированные предприятия и т. п.

Государство обладает всеми признаками юридического лица: имеет имущество — государственную собственность, располагает штатом служащих, заключает договоры, берет обязательства, выступает в суде в качестве стороны. К публичному сектору относятся предприятия (в том числе филиалы), в которых доля участия государства (или в случае филиалов — публичных предприятий) обеспечивает возможность его влияния на процесс принятия решений.

Если государство или публичные предприятия не владеют контрольным пакетом акций, их деятельность и управление подчиняются законодательству, регулирующему функционирование частного предприятия⁴².

Во Франции государственными предприятиями производится треть ВВП страны. Их можно подразделить на две группы. К первой относятся так называемые крупные национальные предприятия (*Grandes Entreprises Nationales*) — естественные монополии, на которые возлагается задача производства общественных благ или обеспечения общественных интересов.

Речь идет о таких компаниях, как *Charbonnages de France*, *Electricite de France*, *Gaz de France*, Национальная компания железных дорог (*SNCF*), *Air France*, *La Poste*, *France Telecom* и др. Во вторую группу входят национализированные финансовые и промышленные группы конкурентных отраслей.

Государственный сектор во Франции сформировался, в основном, в результате трех волн национализации в 1936, 1945 и 1982 гг. В 1936 г. были национализированы отдельные предприятия железнодорожного транспорта, энергетики, оборонной промышленности и др. Послевоенная национализация диктовалась необходимостью восстановления экономики. В 1945-1946 гг. был национализирован ряд энергетических, транспортных, авиационных предприятий, проведена частичная национализация страховых компаний и банков. До середины 80-х гг. государство наращивало свое влияние в секторе общественных услуг, однако в дальнейшем был взят курс на ограничение его хозяйственной роли, поощрение создания смешанных предприятий, дерегулирование экономики и приватизацию. Возможности государственного бюджета не позволяли осуществлять такой курс и далее. Предприятия государственного сектора, действующие в рыночных условиях, представляют собой АО во многих случаях с миноритарным участием частных инвесторов.

В мае-июне 1981 г. левые силы Франции одержали победу на президентских и парламентских выборах. Выполняя предвыборные обещания, правительство почти сразу приступило к разработке законопроекта о национализации. Закон о национализации, принятый 12 декабря 1982 г., предусматривал переход в собственность государства пяти промышленных групп (*Pecyiney-Ugine-Kuhlmann, Ryone-Poulene, Saint-Gobain — Pont-a-Mousson, Comagnie Generale d'Electricite, Thomson-Brandt*), двух финансовых компаний и тридцать шесть банков. Этим же законом государство устанавливало контроль над компаниями *Dasso, Matrat, Usinor-Sacilor, Roussek, ITT-France*. В основном это были крупные группы, занимающие ключевые позиции в стратегически важных, высокорентабельных, наукоемких производствах и отраслях. После преобразований государственный сектор включал около 3 тыс. предприятий. На его долю приходилось 23% занятых в производстве, 31% товарооборота, 30% национального экспорта, 28% добавленной стоимости.

После очередных парламентских выборов 1986 г. правоцентристское правительство Ж. Ширака приступило к приватизации. Экономическое положение страны требовало повышения показателей развития экономики. В результате ряда правительственных декретов приватизации подлежали 65 фирм, в том числе 42 — в кредитно-банковской сфере, 13 — в страховании, 9 — в промышленности, 27 — в сфере связи. Приватизация не распространялась на естественные монополии — системы газо- и энергоснабжения, телекоммуникации, железнодорожный транспорт, а также на авиационную и космическую промышленность. В первую очередь было решено приватизировать конкурентоспособные предприятия, перешедшие в собственность государства в 1982 г.

С 1986 по 1988 гг. частный сектор пополнился 1100 предприятиями, входившими в состав 12 групп, в том числе *Saint-Gobain, Paribas, Sogenal, Societe Generale*. Согласно статистическим данным, на 1 января 1993 г. французское государство прямо контролировало 105 компаний, а в так называемый расширенный государственный сектор (включающий предприятия, находящиеся под косвенным контролем государства) входило 2750 предприятий. Несмотря на приватизацию 1986-1988 гг., государственный сектор во Франции оставался наиболее крупным из всех стран ЕС. В конце 1995 г. на государственные

предприятия приходилось 14,2% созданной добавленной стоимости и 18% валового прироста основного капитала. К так называемым предприятиям общего экономического интереса, в которых государство играет определенную роль, хотя и не владеет контрольным пакетом акций, в 1995 г. относились 3-3,5% государственных предприятий.

В настоящее время основу государственного сектора составляют предприятия энергетики, транспорта и коммуникаций, почтовой и дальней связи (*Charbonnages de France, Electricite de France, Gaz de France, Национальная компания железных дорог, Автономное управление парижского городского транспорта, Air France — Ait Inter, La Poste, France Telecom*), на которые приходится 70,3% занятых работников во всех указанных отраслях.

Как следует из приведенного анализа развития государственного сектора и его преобразований после середины 80-х гг., государство, до тех пор наращивавшее свое влияние в секторе общественных услуг, выбрало курс на ограничение своей хозяйственной роли, поощряющей создание смешанных предприятий, дерегулирование экономики и приватизацию. Это было вызвано ростом экономических показателей деятельности частного сектора и необходимостью его дальнейшего стимулирования. В начале 1990-х годов были приняты меры по дальнейшей реструктуризации и финансовому оздоровлению предприятий, подлежавших приватизации. Наибольшее распространение получили методы освобождения предприятий от рисков, стимулирования процессов концентрации, изменения статуса предприятий и рационализации их организационных структур. Одновременно государство осуществляло пересмотр организационных структур ряда государственных предприятий общественного обслуживания, тогда не подлежавших приватизации (телекоммуникации, почта, электро- и газоснабжение). Опыт управления государственными предприятиями во Франции свидетельствует в пользу того, что сами они склоняются к более гибким организационным формам, в частности, к статусу АО.

Италия

Италия располагает наиболее мощным общественным, или государственным, сектором в Европе, для характеристики которого применяются следующие понятия: 1) государственный сектор (*settore statale*); 2) общественный сектор (*settore pubblico*); 3) расширенный общественный сектор (*settore pubblico allargato*); 4) сектор «государственных частей», или «смешанный сектор экономики».

Государственный сектор включает собственные финансовые ресурсы, депозитную и ссудную кассу и автономные государственные монополии (АНАС — автономное национальное предприятие по управлению государственной дорожной сетью, ФС — государственные железные дороги и др.). Удельный вес государственного сектора высок (до 45%), в том числе в промышленности (до 30%).

Для Италии характерны масштабные операции государства по спасению от банкротства частных компаний, создание новых государственных предприятий, стабильное развитие государственного сектора после второй мировой войны. Государственный сектор является неотъемлемой частью национального хозяйства страны и развивается на рыночных принципах, выступает производителем и поставщиком основных видов продукции и услуг, активным регулятором рыночных отношений. Государственная собственность используется

в качестве инструмента проведения политики цен, заработной платы, финансовой политики и антимонопольных мероприятий.

Общественный сектор включает также местные учреждения, учреждения социального страхования, больницы и национализированные предприятия, например ЭНЭЛ (*ENEL, Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*) — Национальное предприятие по электроэнергии. В государственном секторе экономики лидирующее положение занимают крупные АО со значительной долей государственного капитала — ИРИ, ЭНИ, ЭФМ и др. Они являются государственными холдингами, действующими «под наблюдением» различных министерств.

Государственные предприятия считались и продолжают считаться важным инструментом государственной экономической политики. Значима их роль в процессе индустриализации юга Италии, во внедрении технологических инноваций, в создании рабочих мест, государственном контроле стратегически важных отраслей. Государственные предприятия занимают монопольное положение в таких отраслях, как железнодорожный транспорт, радио, телевидение, телефонная связь. Они преобладают на авиационном и морском транспорте, в электроэнергетике, горнодобывающей, судостроительной, военной промышленности, кредитно-банковской сфере. На их долю приходится более 90% выплавки чугуна, цветных металлов, добычи природного газа, более 50% производства проката, стали, более 20% продукции химической промышленности и машиностроения.

Италия продолжает осуществлять приватизацию государственной собственности. Только за 1995-2000 гг. в государственный бюджет поступило более 100 трлн. лир. Эти деньги направляются в специальный фонд, который призван покрывать в конце года дефицит государственного бюджета. Особенности приватизационного процесса — его долгосрочность, регулируемость, выборочность и очередность выброса на фондовые биржи акций приватизируемых компаний и банков. Глубокие структурные преобразования итальянской экономики путем приватизации обусловлены вовлечением страны в процесс европейской интеграции, что требует конвергенции ее экономических структур и методов хозяйственного управления со структурами и методами, преобладающими в странах — лидерах ЕС. В ходе реализации плана приватизации радикально изменена структура государственной собственности в Италии. Основными характеристиками этих изменений стали корпоратизация и значительное сокращение автономных видов деятельности, регулирующихся общественным законодательством. Правительство Италии предполагает продолжить курс на либерализацию экономики, создание конкурентной среды и реформирование предприятий общественных услуг.

Япония

Японская экономика уникальна, поскольку в целях завоевания мирового рынка была достигнута гармония между частным предпринимательским сектором, который согласился усмирить свой эгоизм в надежде на получение стабильных и значительных доходов в будущем, и государством, которое сделало все, чтобы «жертва» не была напрасной. Частный сектор видит в государстве скорее партнера, подсказывающего правильные стратегические решения, чем соперника, включившегося в борьбу за сферы влияния. Государственный сек-

тор (в лице центральной и муниципальной администрации) является таким же равноправным экономическим субъектом, как и частный. Вместе с тем доля государственной собственности традиционно незначительна, но роль государства как экономического субъекта со своими целями, задачами и механизмами их реализации чрезвычайно велика. Государственный сектор как составная часть экономики аккумулирует прямые и косвенные налоги и финансирует государственные расходы и трансфертные платежи¹³.

Принципами государственного участия в экономике Японии являются структура промышленного производства, проведение активной кредитной политики и поддержание стабильности в валютно-финансовой сфере, стимулирование развития «структурно-перспективных» отраслей через фискальные регуляторы, проведение внешнеэкономической политики. В 80-х годах были приватизированы многие общественные предприятия, в том числе три гигантские государственные корпорации — железные дороги, почта и телеграф, была отменена монополия на торговлю.

В Японии на государственные предприятия приходится более 10% основных фондов и около 9% занятых в национальном хозяйстве. Они подразделяются на ведомственные — по признаку принадлежности определенному ведомству или местным органам власти; общественные корпорации — государственные или муниципальные, обладающие статусом юридического лица, управление которыми осуществляется наемными менеджерами; смешанные — созданные в форме АО или товарищества с ограниченной ответственностью, принадлежащие государству лишь частично в соответствии с его долей.

Процесс государственного управления государственным сектором экономики осуществляется в следующих формах: государственной регламентации характера хозяйственной деятельности, организационной структуры предприятия, назначения и увольнения служащих, составления бюджета и баланса доходов и расходов, выпуска финансовых обязательств, привлечения ссудного капитала, использования свободных средств и др.

Китай

В Китае были проведены реформы экономической системы, суть которых состоит в переходе от командно-административной к рыночной экономике. В настоящее время доля государственного сектора в общем объеме промышленного капитала¹⁴ составляет 47,4%, а в общей стоимости основных производственных фондов — 58,6%.

Важнейшим фактором реформ было постепенное создание многоукладной экономики и конкуренции на товарном рынке посредством изменения форм реализации общественной (государственной) собственности. Оно осуществлялось не за счет приватизации и ваучеризации, а на базе развития негосударственных секторов экономики, которые сложились лишь к концу 80-х гг. В 90-е гг. стали проводить акционирование государственных предприятий. При этом контрольный пакет, как правило, оставался в руках государства. Была разработана теория реформы рыночной системы, когда товаром признаются не только средства производства, но и факторы производства.

Целью проводимых реформ является превращение государственного сектора в движущую силу национальной экономики. По отношению к предпри-

ям реализуется комплекс следующих мер: банкротство, акционирование, слияние, объединение, продажа, закрытие убыточных мелких и средних предприятий (выведены из эксплуатации 9 млн. веретен в хлопчатобумажной промышленности, закрыты 31 тыс. неэффективных мелких угольных шахт и группа мелких предприятий с устаревшим оборудованием, отсталой техникой, низким качеством продукции, энергоемким производством, загрязняющим окружающую среду в черной и цветной металлургии, строительной, нефтехимической и других отраслях), слияние жизнеспособных и прибыльно работающих предприятий, реорганизация крупных предприятий и создание крупных групп предприятий в наиболее важных отраслях (текстильной, угольной, металлургической и ряда других). Было сокращено производство потребительских товаров⁴³, выпуск которых не находит спроса. Государственная политика по осуществлению преобразований в экономике ориентировалась, прежде всего, на формирование АО на базе предприятий государственной собственности, а не собственно приватизацию. Именно с акционированием связывали некоторые китайские ученые надежду на замену административно-командной системы регулирования экономики (основанной на монополии чиновничьей власти, должностном праве) более эффективной, базирующейся на праве собственности⁴⁴.

За 20 лет ВВП увеличился в 21,9 раза, среднегодовые темпы его прироста составляли 7,3–8,3 %. Государственный сектор дает свыше 50% ВВП. Итоги 1999 и 2000 гг. имели определяющее значение для будущего развития китайской экономики. Это связано с мерами по упорядочению промышленной структуры. Так, в 1999 г. прирост ВВП составил 7,1% (8319 млрд. юаней), прирост объема добавленной стоимости, произведенной в сельском хозяйстве, — 2,8% (1421,2 млрд. юаней), в промышленности и строительстве — 8,1% (4080,6 млрд. юаней), в сфере услуг — 7,5% (2703,6 млрд. юаней)⁴⁵. По темпам экономического развития Китай опережает многие развитые страны.

В настоящее время в Китае намерены сократить долю государственного сектора в экономике с 50 до 25%, оставив в его руках ключевые отрасли — транспорт, связь, металлургию, химическую промышленность⁴⁶. Этот процесс должен сопровождаться сменой собственников, развитием частного сектора экономики в целях повышения эффективности использования собственности и решения государственной задачи стабилизации общества.

Китай отказался от стратегии догоняющего развития с ее преимущественным развитием тяжелой промышленности. Сейчас он использует для своих нужд так называемую стратегию сравнительных преимуществ, рассчитанную на рост эффективности всех компонентов экономической структуры, перераспределение созданного продукта через специальную систему цен и отслеживание результатов реформ для своевременного внесения в их ход необходимых поправок. Государство последовательно освобождает себя от контроля за деятельностью отдельных предприятий, сохраняя общее руководство ходом экономического развития. При этом государство сохраняет влияние на «ценообразующие» отрасли экономики — ТЭК, транспорт, связь и финансы⁴⁷.

Таким образом, анализ роли государства ряда зарубежных стран с развитой экономикой свидетельствует о необходимости более сбалансированного и прагматичного подхода к вопросу формирования государственного сектора

экономики. Главная задача состоит в поиске оптимальной роли государства в условиях рынка с целью экономического роста.

Центральной проблемой являются не размеры государственного сектора, а эффективность государственного вмешательства в экономику и активное использование смешанных форм собственности. Это необходимо в целях освобождения государства от излишнего бремени расходов, привлечения частного сектора и общественных организаций к производству и распределению общественных благ (товаров и услуг), усиления рыночной мотивации в тех областях, которые были монополизированы государством.

Результативность государственного сектора есть мерило эффективности экономики конкретного государства в осуществлении рационального управления «своей» собственностью. Поэтому должен наблюдаться рост государственных доходов против их расходов. В этих целях также необходимо осуществить ряд мер организационного характера, способствующих эффективному функционированию всех форм собственности, и особенно государственной. Для этого необходимо создание организационной структуры, обеспечивающей аккумуляцию и перераспределение значительных денежных средств на социальные и экономические цели. Она должна представлять собой единую систему управления финансовыми и вещными ресурсами государства, ключевое значение которой в объективном и необходимом для страны объеме формирования доходов от управления государственной собственностью и иных ее видов, в соответствии с Законом о Федеральном бюджете, а также рационализации всех государственных расходов, их целевой направленности.

Государственные расходы следует осуществлять через воспроизводственный процесс (финансирование ВПК, развитие перспективных отраслей экономики, поддержка фундаментальной науки и других приоритетных для развития государства отраслей), а также необходимо формировать посредством экономического регулирования устойчивый совокупный спрос при его соответствующем соотношении с потреблением.

1.4. Роль государственной собственности в согласовании интересов федерации и регионов России

В современной системе экономического развития государства имеют важное значение особенности формирования и развития государственной собственности в регионах. При существовании различий в их социально-экономическом уровне, структуре хозяйственных комплексов и степени их организационного и экономического единства в пределах одной территории государственная собственность играет первостепенную роль в развитии экономики регионов и определяет результативность ее функционирования.

В экономике СССР при всех идеологических декларациях не было создано целостного и территориально однородного народнохозяйственного комплекса. Длительное разрушительное воздействие на единое экономическое пространство страны оказывало отсутствие эффективной и последовательной общегосударственной политики, учитывающей индивидуальные особенности и возможности регионов.

В силу исторических условий хозяйственное управление России было построено по отраслевой схеме. В определенные периоды такая политика централизованного развития экономики страны позволяла обеспечить устойчивый экономический рост. Затем, к 60-м годам приоритет в экономической политике СССР получили территории (регионы). Отражением этих тенденций явилось возрождение совнархозов, которые за свое недолгое существование успели зарекомендовать себя как эффективный экономический инструмент, особенно в развитии отраслей сферы потребления.

Экономическое пространство России включает отличные друг от друга регионы по уровню экономического развития, отраслевой направленности, природно-климатическим особенностям. Но, в то же время, им свойственна высокая степень взаимозависимости и взаимообусловленности: они теснейшим образом взаимосвязаны глубоко специализированным производством. В этой связи требуют рассмотрения и изучения система экономических отношений и взаимосвязей регионов, учет особенностей развития их экономик, формирующихся и развивающихся на основе функционирования государственной собственности.

Следует отметить наличие различных подходов к экономическому развитию региона и необходимость их учета при формировании задач развития государственной собственности, что особенно важно в условиях, когда специфические социально-экономические проблемы его развития затрагивают экономические интересы других регионов или государства в целом. Требуется согласование их экономических особенностей на основе функционирования различных форм собственности и создание единого общероссийского экономического пространства. Решение таких проблем способствует укреплению основ государственности. Назрела необходимость разграничения между федеральной и соответствующей собственностью субъекта Федерации, учета интересов сторон и результативности в ходе совместного функционирования в данном регионе.

Как известно, наиболее глубокая вертикальная экономическая интеграция присуща государствам с жесткой централизованной властью. Такая система в определенной степени ограничивает экономическую самостоятельность территориальных образований, а в общей экономической политике недостаточно полно учитывает развитие отдельных отраслей и государства как единого хозяйства. Вместе с тем характер сочетания горизонтальной и вертикальной составляющих механизма функционирования региона определяется его индивидуальными особенностями: географическим положением, производственным потенциалом, временем и целями достижения необходимого уровня экономического развития. Отдельные регионы вырабатывают свои модели экономического поведения.

Государство как властная структура устанавливает общие нормы поведения при осуществлении всех этих процессов. На основе экономических, правовых и административных мер вырабатываются правила функционирования различных форм собственности для органической увязки методов государственного воздействия на различные уровни экономики. Государственная собственность как специфический элемент в сфере социально-экономических отношений играет определяющую (интеграционную) роль. Недостаточная согласованность региональных (в том числе муниципальных) и общегосударственных

интересов мешает выработке подходов к формированию указанных отношений. Для успешного решения задачи социально-экономического развития регионов с учетом особенностей функционирования государственной собственности, необходимыми условиями являются становление эффективных форм отношений собственности. Именно характер отношений собственности, противоречия в подходах к формированию системы взаимоотношений в этой сфере меняют конкретные условия и результаты развития экономики как регионов, так и страны. Не рассматривая финансовый аспект противоречий, требуется осуществить процесс разграничения земли как объекта собственности, завершая тем самым формирование «полноценного» объекта собственности. Указанный процесс будет способствовать вовлечению экономических структур всех форм собственности в отношения собственности уже на более качественном уровне, их заинтересованности в росте собственных показателей деятельности и сглаживании существующих между ними противоречий.

В настоящее время решение указанной задачи рассматривается пока в контексте прежнего подхода, в котором экономические права центра преобладали над правами регионов. Как известно, на практике он привел к потере управляемости действующей экономикой, несмотря на принимаемые федеральным центром решения. С учетом экономических реалий необходимо развивать интеграционные экономические процессы между субъектами Федерации. В условиях становления и развития рыночных отношений, экономической суверенизации субъектов Федерации возникает потребность в проведении четкой и действенной экономической политики, направленной на интеграцию их экономических систем.

Современный хозяйственный комплекс России имеет сложную отраслевую структуру, которая с учетом экономических требований рыночных отношений должна развиваться в направлении углубления использования собственных ресурсов: материальных и финансовых. Существенное влияние на этот процесс оказывают отношения собственности. Они вынуждают передавать природные, трудовые, материальные и другие ресурсы в сферу частной собственности путем их приватизации исходя из возможности создания наиболее благоприятных для организации данного вида производства условий. В дальнейшем повышение экономических показателей развития этих отраслей способствует их закреплению за определенными территориями страны. Это относится к таким отраслям промышленности, как алюминиевая и нефтедобывающая, и, в меньшей степени, к автомобилестроению. Некоторые регионы начинают специализироваться на производстве одного товара и даже отдельных деталей. Отраслевая система функционирования объектов собственности в настоящее время претерпела коренную трансформацию, а региональная не сформировалась юридически и организационно в окончательном виде. Государство призвано вмешиваться в процессы становления и развития отдельных отраслей промышленности в регионах, направлять созидательную силу их производственного потенциала на использование достижений лидеров научно-технического прогресса в целях дальнейшего развития, но уже на более высоком качественном уровне.

Децентрализация хозяйственной жизни и систем управления, происшедшая в ходе реформ, потребовала передачи части экономических полномочий

и ответственности субъектам Федерации. Процесс усиления экономической дезинтеграции (или децентрализации) переносит акцент экономической политики на региональный уровень, территориальный аспект функционирования народного хозяйства и его отраслей рассматриваются как самостоятельный предмет исследования.

Важно сочетание различных подходов и решений экономических проблем в регионах, и в то же время, сохранение единства общих принципов функционирования государственной собственности на всей территории страны. Такой подход позволит определить экономические возможности региона как в вертикальном разрезе (через вертикально интегрированные структуры), так и в горизонтальном (промышленные производства с их отраслевыми взаимоотношениями внутри региона и за его пределами).

Л. Козловым проведен экономический анализ проблем регионов и вопросов региональной структурной политики России⁵⁰. В его работе представлены данные о различных стартовых возможностях регионов России при проведении реформ. Анализ показал, что кардинально меняется специализация регионов. На первый план выходят важность удовлетворения рыночного спроса и необходимость формирования конкурентоспособного производства непосредственно в регионах.

Проблемы регионального экономического развития следует рассматривать с учетом территориальной интеграции экономики России на основе проведения жесткой политики реализации возможностей управления общероссийским рынком наряду с поддержкой региональных рынков.

Последние должны быть специализированы исходя из экономических, природных, организационных и иных возможностей. Иногда в соседних регионах действуют однотипные производства, выпускающие продукцию одинаково низкого качества, которая не находит сбыта. Хотя они отвлекают государственные ресурсы, их создание объясняется необходимостью сохранения градообразующих предприятий, так как их остановка чревата социальными потрясениями. С таким доводом можно согласиться. Однако состояние экономики отдельных регионов настоятельно требует ее структуризации, которая тесно связана с отношениями собственности. При этом следует учитывать, что диктат в рыночных отношениях в сфере производства невозможен. Необходимо использовать такие рычаги, как экономическая заинтересованность собственника, соответствующие налоговые, финансовые и иные условия, способствующие осуществлению и развитию того или иного вида деятельности в данном регионе. Реализация интересов участников экономических отношений возможна, например, посредством приватизации государственной собственности.

Это, в свою очередь, даст толчок отбору и развитию тех способов экономического функционирования объектов собственности, которые способны наиболее полно удовлетворить потребности региона. Появляется необходимость в кооперации близлежащих регионов при решении проблем модернизации и реструктуризации реальной экономики. Для этого следует определить объемы необходимой для региона промышленной и сельскохозяйственной продукции, инвестиций и создать благоприятные условия для рыночных отношений между хозяйствующими субъектами.

Так, в 2001 г. в регионах Российской Федерации приватизировано более 700 объектов федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации. Это является свидетельством системного характера смены собственника, способствует усилению регулирующей роли имущественных отношений в экономическом развитии регионов и увеличению ее финансовой составляющей в доходах бюджетов всех уровней.

Процесс приватизации объектов государственной собственности по регионам имеет различный показатель финансовой составляющей. Так, наиболее активно и результативно указанный процесс проходил в следующих регионах: Амурская область — получено средств от приватизации — 9787 тыс. руб., Волгоградская область — 780, Иркутская — 700, Калужская — 558, Кемеровская — 3058, Костромская — 900, Московская — 3389, Мурманская — 4250, Новосибирская — 3057, Пензенская — 9794, Пермская — 74107, Ростовская — 1209, Самарская — 4864, Свердловская — 14240, Тульская — 52832, Челябинская — 2020 и Ярославская — 6903 тыс. руб., соответственно. Наибольшие показатели в части поступлений средств и темпов приватизации за рассматриваемый период имеют такие республики, как Республика Мордовия — 7640 тыс. руб. и Чувашская Республика — 866 тыс. руб.

Структура приватизации объектов федеральной собственности в регионах в 2001 г. приведена в табл. 18.

Таблица 18

Показатели структуры реализуемой собственности

Структура собственности (без пакетов акций)	Количество продаж
Имущественных комплексов	70
Объектов незавершенного строительства	21
Высвобождаемого военного имущества	136

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., январь.

Наибольший показатель финансовой составляющей приватизации государственной собственности — пакетов акций, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, имеют следующие регионы: Республика Алтай — поступило средств от приватизации 11200 тыс. руб., Республика Ингушетия — 33045, Кабардино-Балкарская республика — 17417, Удмуртская Республика — 51886, Республика Хакасия — 10800, Чувашская Республика — 17726,3, Красноярский край — 16000, Вологодская область — 20000, Иркутская область — 65955,9, Оренбургская область — 97000 тыс. руб., соответственно. Результаты приватизации пакетов акций по республикам Российской Федерации характеризуются следующими величинами: Республика Татарстан — 54 пакета, Республика Дагестан — 8, Республика Мордовия — 9, Республика Северная Осетия — 8, Республика Башкортостан — 5 пакетов, соответственно.

Структура приватизируемых объектов федеральной собственности, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, характеризуется следующими данными (табл. 19).

Таблица 19

Показатели реализации пакетов акций

Структура собственности	Количество
Пакеты акций	227
Имущественные комплексы	88
Объекты незавершенного строительства	20
Объекты недвижимости	41

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., январь.

Анализ табл. 19 показывает, что наибольшим интересом у инвесторов пользовались пакеты акций. Имущественные комплексы также имеют привлекательность как объект инвестиций, но количество их предложений на рынке собственности пока отстает от спроса. Процессы приватизации в регионах в большинстве случаев не учитывали особенности и потребности перспективного развития региона, соседних регионов и возможную их экономическую взаимосвязь и взаимообусловленность. Учет таких особенностей влияет на функционирование в регионе секторов экономики — частного и государственного.

Рассмотрим для анализа структуру промышленного производства ряда регионов Центрального округа (табл. 20).

Таблица 20

Показатели развития отраслей промышленности в регионах, %

Отрасль промышленности	Области			
	Тульская	Калужская	Рязанская	Орловская
Промышленность, всего	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
электроэнергетика	16,9	37,1	19,2	17,0
топливная	1,3	10,0	0,1	—
черная и цветная металлургия	22,5	3,2	0,4	10,1
химическая и нефтехимическая	17,1	1,9	0,6	1,9
машиностроение и металлообработка	27,7	21,4	34,0	23,1
лесная и деревообрабатывающая	1,4	1,1	10,4	8,6
производство строительных материалов	2,9	8,8	7,8	8,6
легкая	3,7	4,2	1,7	5,7
пищевая	13,5	9,7	21,9	25,8

Источник: Левин А. Если возродить реальный сектор // Экономика и жизнь. — 2001. — № 7.

Приведенные в табл. 20 данные характеризуют уровень развития различных отраслей промышленности. Так, в Тульской области преобладают пищевая промышленность (13,5%), электроэнергетика (16,9%), черная и цветная металлургия (22,5%), машиностроение и металлообработка (27,7%); в Калужской — электроэнергетика (19,2%), пищевая промышленность (21,9%), машиностроение и металлообработка (34,0%); в Рязанской — машиностроение и металлообработка (21,4%), электроэнергетика (37,1%); в Орловской — электроэнергетика (17,0%), машиностроение и металлообработка (23,1%), пищевая промышленность (25,8%).

В большинстве случаев между регионами нет кооперации, они работают разрозненно, порой конкурируя между собой. В рассматриваемых регионах наиболее развиты следующие отрасли: электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, производство строительных материалов и пищевая промышленность. Иные отрасли недостаточно развиваются в силу их зависимости от кооперации с другими регионами. Так, топливная отрасль рассматриваемых регионов зависит от внешних поставок из других регионов. Такая же ситуация зависимости развития отраслей — химической и нефтехимической, легкой от недостаточного уровня кооперации с другими регионами приводит к ухудшению показателей их развития. Поэтому незначительна их роль в комплексном развитии региона, и недостаточен потенциал для подъема экономики.

Наиболее перспективными в возможности экономического роста являются черная и цветная металлургия (здесь наихудшие показатели имеют предприятия Рязанской области), а также химическая и нефтехимическая, легкая, лесная и деревообрабатывающая промышленность (в последней отрасли наиболее низкие показатели у Калужской области).

При осуществлении в стране рыночных преобразований различия в экономическом развитии регионов вызваны неспособностью адаптироваться к современным условиям переходной экономики.

Состав государственной собственности в рассматриваемых регионах приведен в табл. 21.

Таблица 21

Состав государственной собственности в отдельных регионах (по состоянию на 1 июля 2000 г.).

Наименование региона	Количество государственных предприятий	
	Федеральных	субъекта Федерации
Тульская область	156	39
Рязанская область	73	32
Калужская область	87	69
Орловская область	66	64

Источник: Данные Минимущества РФ. 2000 г., август.

Анализ данных, представленных в табл. 21, свидетельствует о том, что число федеральных предприятий в Тульской области значительно больше по сравнению с другими областями. Предварительный вывод состоит в том, что

в Тульской области требуется обратить внимание на развитие частной инициативы в промышленности для улучшения экономических показателей развития региона и провести приватизацию государственных предприятий.

Государственная собственность в современном региональном хозяйственном механизме становится одним из необходимых инструментов реализации экономических и иных функций государства.

Отношения собственности, их количественный и качественный состав оказывают влияние на ход и результаты экономических процессов, на решение задач социального и экономического развития конкретного региона и, в определенной мере, на функционирование экономической системы государства в целом.

Значит, разгосударствление (в основном, в настоящее время — приватизация) является ключевым направлением развития отношений собственности в экономике переходного типа. Поэтому необходимо активно его проводить, если это будет способствовать росту экономических показателей промышленного производства региона. Вместе с тем, в регионы иногда осуществляется передача объектов федеральной собственности, не решающая тех задач, которые могут быть выполнены с помощью этих объектов. Порой приватизация на основе объективного выбора варианта наиболее предпочтительна для экономики региона. Соответственно такая передача не может рассматриваться как реальная альтернатива процессу разгосударствления. К тому же для повышения эффективности функционирования переданного объекта могут потребоваться дополнительные финансовые вложения из бюджета региона.

Экономическая эффективность предполагает достижение соответствующих результатов на основе создания стимулов для рационального использования всех видов ресурсов, в том числе финансовых, для экономического развития региона, тогда как социальная справедливость подразумевает обеспечение на всей его территории определенного минимума социальных гарантий. Вместе с тем, ориентация только на повышение эффективности экономики и ее потенциала может вызвать перепроизводство и сокращение объема внутреннего потребления произведенной продукции. Вследствие этого станет проблематичным решение социальных задач в регионах. Одновременное достижение экономической и социальной эффективности является весьма сложной проблемой при современном уровне их экономического развития. Необходимо найти оптимальное соотношение этих показателей (с учетом интересов государства), возможный уровень социального обеспечения при достигнутых показателях экономического развития для обеспечения соответствующего уровня потребления населения.

Чтобы определить, каким образом должна функционировать экономика региона, по нашему мнению, необходимо исходить, прежде всего, из того, что объекты собственности являются основой его развития, они функционируют в регионе в системе его интересов и в целях его интеграции с центром.

Многие регионы имеют узкую специализацию в тех или иных сферах деятельности. Это достигается посредством развития в конкретном регионе определенных предприятий и отраслей производства для поддержания необходимого уровня занятости населения и роста его реальных доходов. В различных регионах показатели уровня развития производства имеют свои значения, что

обусловлено особенностями их специализации. Общим является то, что государственная собственность функционирует на основе единой законодательно-нормативной базы в составе различных организаций. Отсутствие практического опыта и знаний в сфере рыночных отношений, различия в стартовых условиях оказали влияние на темпы развития регионов и достигнутые результаты, а также на процесс преобразования государственной собственности.

Такое положение в большинстве случаев способствует формированию межрегиональных вертикально интегрированных производственных связей и росту экономического потенциала регионов. Поэтому, в целях эффективного развития государственной собственности при проведении указанных процедур, необходимо также учитывать и особенности специализации региона.

Для анализа экономических показателей развития регионов приведем в стоимостном выражении объемы государственного имущества, сгруппированные по субъектам Российской Федерации в следующих интервалах.

Первая группа: 201-400 млрд. руб. — 7 регионов (Краснодарский и Красноярский края, Иркутская, Курская, Московская, Нижегородская и Челябинская области).

Вторая группа: 10-200 млрд. руб. — 7 регионов (Республики Карелия и Татарстан, Хабаровский край; Кемеровская и Псковская области; города Москва и Санкт-Петербург).

Третья группа: 51-100 млрд. руб. — 8 регионов (Республика Саха, Амурская, Новосибирская, Омская, Пензенская, Свердловская и Тюменская области; Ханты-Мансийский автономный округ).

Четвертая группа: 11-50 млрд. руб. — 37 регионов (Республики Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Коми, Мордовия, Хакасия; Кабардино-Балкарская, Удмуртская, Чувашская Республики; Приморский и Ставропольский края; Архангельская, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Вологодская, Калининградская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Мурманская, Оренбургская, Орловская, Пермская, Ростовская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тюменская, Тульская, Ульяновская и Читинская области; Ямало-Ненецкий автономный округ).

Пятая группа: до 10 млрд. руб. — 29 регионов (Республики Адыгея, Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Марий-Эл, Северная Осетия-Алания, Тыва; Карачаево-Черкесская Республика; Алтайский край; Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Камчатская, Костромская, Новгородская, Рязанская, Саратовская и Ярославская области; Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский, Усть-Ордынский, Чукотский и Эвенкийский автономные округа; Еврейская автономная область)³⁴.

На основе приведенных данных можно сделать вывод о том, что распределение государственного имущества по субъектам Российской Федерации в целом корреспондирует с распределением регионального валового продукта. Так, на долю перечисленных регионов первой группы приходится около 48% всего учтенного государственного имущества **при доле** ВВП, составляющей 21%, второй — 18 и 10%, соответственно, **третьей** — 12 и 20%, **четвертой** — 20 и 32%, **пятой** — 2 и 17%.

Как известно, государственная региональная экономическая политика направлена на максимизацию количества **самодостаточных** регионов и сокра-

шение дотационных. Эффективность региона выражается в его финансовой самодостаточности, являющейся индикатором экономической устойчивости. Структура имущественных массивов регионов определяет (в определенной степени) экономические показатели регионов. Так, по данным результатов деятельности за 4 квартал 2001 г. наблюдается (по отдельным из них) кризис региональных финансов (табл. 22).

Таблица 22

Субъекты РФ с избыточным уровнем бюджетного дефицита

Регионы	Отношение дефицита к собственным доходам, %
Эвенкийский АО	243
Корякский АО	79
Усть-Ордынский Бурятский АО	61
Камчатская область	44
Алтайский край	23
Ингушетия	17

Источник: В.Федорин. На пороге банкротства (по данным Минфина России) // Ведомости. — 2002. — 13 февр.

Приведенные в табл. 22 данные свидетельствуют также о существенной зависимости уровня развития производства от размещения государственного имущества на территории страны. Все приведенные регионы отнесены к пятой группе субъектов Российской Федерации (по критерию объема размещенного государственного имущества), и они имеют наихудшие экономические показатели. Это, в свою очередь, оказывает влияние и на формирование региональных рынков.

В настоящее время, исходя из анализа сложившегося порядка размещения в европейском регионе страны производственных мощностей, рост выпуска продукции возможен за счет повышения производительности труда и относительного сокращения потребления ресурсов — топлива, электроэнергии, сырья, материалов и воды. На экономическом состоянии регионов восточной зоны благоприятно сказывается развитие энергоемких и материалоемких отраслей промышленности, таких, как угольная, нефтяная, газовая, лесная и др.

Вместе с тем, в двух выделенных макрорегионах страны — европейской и восточной частях — демографические и природные ресурсы различны. На территории европейской части сконцентрировано 78% населения России, производится 73% товарной продукции промышленности, 76% продукции сельского хозяйства. В то же время восточная часть играет ведущую роль в обеспечении страны сырьем, топливом и конструкционными материалами. Здесь добывается более 79% угля, 69% нефти с газовым конденсатом, 92% газа, выпускается 62% продукции цветной металлургии и т. д. Подавляющая доля сырьевых ресурсов страны потребляется в европейской части и экспортируется³². Такое распределение отраслей производства оказало влияние на тем-

пы и объемы приватизации государственной собственности. Наибольшими темпами она прошла в восточной части страны, где в настоящее время производство развивается наиболее интенсивно ввиду его ориентации на экспорт. Здесь экономические показатели развития сырьевых отраслей промышленности оказались выше, чем в европейской части. Доли федеральных государственных предприятий в них составляют, соответственно, 31 и 69%, а предприятий, находящихся в собственности субъектов Федерации, — 25 и 75%.

Также восточная часть страны специализируется на выпуске машиностроительной продукции, 25% которой потребляется в этом районе, а 75% вывозится за его пределы, в том числе 72% — в европейскую часть, 3% — в Казахстан и Среднюю Азию. Это обусловлено узкой специализацией машиностроительных предприятий, продукция которых не соответствует профилю хозяйственной деятельности данной части страны. В то же время из-за узости специализации производства, его недостаточной комплексности, неравномерности развития отдельных отраслей осуществляются поставки машин и оборудования на восток из западных районов страны, за счет которых ежегодно покрывается до 73% суммарной потребности в них³³.

Поэтому при формировании государственной региональной политики и, в частности, при определении перспектив развития отношений собственности следует предусматривать различные организационно-экономические меры по снижению возможных отрицательных явлений в территориальном развитии. Региональное хозяйство, являясь комплексным по своей сути, т. е. имея в своем составе различные отрасли и виды производства, связанные между собой, не обладает, как правило, гармоничной структурой.

Осуществляемая экономическая политика должна способствовать сохранению единого внутреннего рынка и инфраструктуры основных отраслей производства (энергетика, транспорт, связь и др.), общей денежно-кредитной системы и налоговой системы, обеспечению свободного перемещения товаров и капиталов в рамках единого экономического пространства. Это приведет к развитию свободной конкуренции между производителями, основанной на разных формах собственности. Реформы, происходящие в переходной экономике, в частности, процессы приватизации, пока не учитывают особенностей экономического механизма функционирования регионов, их взаимодействия между собой и с государством, потребности или необходимости проведения приватизации конкретных объектов собственности в регионе. Если при определении целей и способов экономического развития регионов не принимается во внимание все многообразие их интересов, то их роль сводится к согласованию на основе властных и иных полномочий и возможностей. Такой подход становится особенно актуальным при разграничении собственности, поиске форм и методов управления федеральной собственностью на территории конкретного региона, при установлении порядка и определении результатов их применения.

Указанные условия экономического развития регионов трансформируются следующим образом. Экономика региона базируется на особенностях функционирования всех форм собственности. Выбор той или иной формы оказывает существенное влияние на уровень его экономического развития, определяет систему социально-экономических отношений и в итоге обеспечивает

положительные экономические результаты. Целенаправленная деятельность в регионе по созданию условий для преобладания, например, частной формы собственности, естественно, потребует сокращения доли государственной собственности. Тогда последняя будет использоваться для решения только государственных и стратегических задач развития региона или государства.

Существенным условием для реализации в полной мере задач функционирования объектов различных форм собственности является наличие в достаточном количестве региональных ресурсов, что, однако, не является определяющим. Необходимо учитывать климатические и природные условия, возможности использования природных ресурсов, степень развития инфраструктуры и др. Особенно отчетливо это проявляется в северных и сибирских регионах страны. Важнейшими стратегическими отраслями развития Сибири признаются, например, лесной комплекс, сырьевой комплекс, область высоких технологий и ТЭК.

При разработке собственной экономической политики регионы должны использовать весь свой потенциал в целях собственного развития. Главная задача государства заключается в устранении или сглаживании неравномерности их социально-экономического развития путем обеспечения эффективного функционирования не только «своей» (государственной), но и частной, и смешанной форм собственности. Данная задача решается в условиях существования противоречий и различий в подходах регионов и государства к организации деятельности объектов всех форм собственности, исходя из различия форм собственности.

Так, например, в декабре 2001 г. руководство Республики Коми принципиально отказалось отдавать угольную отрасль (ОАО «Воркутауголь») в частные руки. Сегодня 39% акций «Воркутауголь» принадлежат Минимущества России, 23% — Минимущества Республики Коми, около 17% контролирует «Северсталь». Основные опасения руководства республики связаны с тем, что «Воркутауголь» — предприятие градообразующее, имеющее на своем балансе объекты социального назначения, которые частный собственник постарается передать в бюджет республики⁴. В этом вопросе, конечно, необходим баланс интересов обеих сторон: региона и частного собственника.

Необходим сбалансированный подход к оптимизации форм собственности при рассмотрении задачи экономического развития региона. Превалирование только федеральной собственности будет влиять на экономические показатели развития частного сектора экономики в регионе и способно сократить финансовую составляющую его бюджета. Особенно необходимо учитывать этот фактор применительно к природным ресурсам.

На выбор тех или иных способов экономического функционирования объектов собственности влияют, кроме экономических факторов, географические, национальные и социальные особенности регионов. Одни способы были заданы изначально при создании территориальной организационной структуры, другие были введены в действие в период реформирования отношений собственности — разгосударствления. Для производительного функционирования объектов собственности, при возникновении аналогичных проблем в процессе приватизации государственной собственности, для нахождения компромисса между сторонами следует получать экономический результат

посредством регулирования ценовой и налоговой политики на стадии производства конечной продукции. Это позволит выравнивать интересы частного собственника и региона в решении социальной проблемы, одновременно учитывая природные и территориальные условия деятельности.

Отсутствие программ сбалансированного, устойчивого и социально ориентированного развития экономики отдельных территорий обуславливает невозможность равномерного развития остальных регионов. Поиск общих экономических интересов будет способствовать образованию единого рынка собственности как базиса развития гражданского общества и, вместе с тем, «подпитывать» политику общественного согласия. Существенно и то, что в Конституции РФ и подавляющем большинстве российских федеральных законов проводится в жизнь идея о недопущении территориальных ограничений при перемещении капиталов, товаров, рабочей силы.

Все объекты собственности любого региона взаимосвязаны. Единый экономический подход к управлению ими должен отвечать принципу системности, иными словами, содействовать тому, чтобы объекты различных форм собственности развивались как целостная система, с соблюдением комплексности и в необходимых пропорциях. Этот подход необходимо реализовать для формирования объектов собственности в регионе с требуемой структурой собственности на основе учета стратегии его развития. Поэтому важным аспектом является необходимость повышения эффективности функционирования объектов всех форм собственности. С определенной степенью вероятности можно предположить, что развитие интегрированных компаний будет одной из неперенных особенностей развития регионов в ближайшие годы.

Таким образом, в переходный период региональные и отраслевые особенности государственной собственности наряду с иными факторами играют важную роль в становлении экономики региона. Неодинаковый уровень развития регионов, технологические и экономические особенности производственных отношений обуславливают сохранение социально-экономических различий.

При формировании экономических механизмов функционирования государственной собственности должны учитываться особенности конкретного региона, его роль и значимость в общероссийской экономической структуре, существующая специфика отношений собственности. Принимая во внимание систему ценностей, традиционно свойственных конкретному региону, важно осуществить рациональную специализацию различных регионов в территориальном разделении труда. Качественные и количественные показатели региона также определяются степенью специализации, которая зависит также от его масштаба и оттого, насколько широко представлены в нем различные отрасли хозяйственной системы. Такой подход, призванный стать определяющим фактором развития общего рынка страны, позволит получить экономическую и социальную выгоду всем субъектам Федерации.

Соотношение всех форм собственности в структуре региональной экономики, учет их взаимообусловленности, экономическое взаимопроникновение в пределах региона позволят достичь соответствующих результатов. Принимая во внимание заинтересованность собственника в приращении капитала, следует максимально полно способствовать реализации его экономических возможностей. При положительной динамике показателей развития и финан-

совой стабилизации появляются возможности для решения в рамках региона различных задач, в том числе социальных. Формирование экономики региона требует учета интересов его экономических объектов — отраслей, предприятий — и самого региона в их взаимодействии, а также субъектов — региональных организационных структур, осуществляющих управление объектами региональной собственности. Это обеспечит получение максимального, синергетического эффекта.

В переходной экономике большое значение имеют научно-технические возможности региона. Их необходимо развивать с учетом как собственных возможностей и потребностей, так и интересов развития близлежащих регионов и страны в целом.

Поэтому разрешение всего комплекса проблем — главная задача при формировании экономической политики развития регионов, учитывающей имеющиеся особенности, в том числе такой важный фактор современных рыночных отношений, как форма собственности.

Примечания

- ¹ Журавлева Г.П. Отношения собственности в рыночной экономике // Экономическая теория (политэкономика). М., 1997. С. 135.
- ² Федеральный закон РФ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.
- ³ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег / Пер. с англ. М., 1978.
- ⁴ Гринберг Р., Рубинштейн А. Социальная экономика: введение в новую аксиоматику. М., 1997. С. 1.
- ⁵ Путин В.В. Мы просто обязаны переходить к структурным реформам: Материалы Всероссийского совещания «О системе управления государственным имуществом в Российской Федерации», прошедшей в Москве 22 ноября 1999 г.
- ⁶ Норт Д. Функционирование экономики во времени / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М., 1967. С. 180.
- ⁷ Абалкин Л. Определиться с приоритетами // Экономика и жизнь. — 1999. — № 7.
- ⁸ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS, 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73.
- ⁹ Андреев Б.Ф. Системный курс экономической теории. СПб., 1998. С. 37.
- ¹⁰ Еремин А. Теория и практика собственности в современной экономике // Экономист. — 1994. — № 10. — С. 42-51.
- ¹¹ Тененбаум-Мушинский В.О. Государственная власть и государственная собственность. Саратов, 1994; Зинченко С.А., Бондарев А.С. Собственность. Свобода. Право. Ростов-на-Дону, 1995. С. 101; Щенников Л.В. Категория и собственность в российском гражданском законодательстве и русской цивилистике // Государство и право. — 1995. — № 3. — С. 96-103.
- ¹² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.-Л., 1948. С. 3.
- ¹³ Корнеев С.Н. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 13-14.
- ¹⁴ Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С. 23.

- ¹⁵ Расков Н.В. Эволюция и перестройка экономических отношений. СПб., 1994.; Коловангин П.М., Рыбаков Ф.Ф. Экономическое реформирование России в XX веке. СПб., 1996.
- ¹⁶ Политическая экономия // Экономическая энциклопедия. Т. 3. / Под. ред. А.М. Румянцев. М., 1979. С. 570.
- ¹⁷ Маркс К. Критика политической экономии // Капитал. Т. 1. М., 1963. С. 9.
- ¹⁸ Современные проблемы хозяйственного (предпринимательского) права // Государство и право. — 1996. — № 4. — С. 59-77.
- ¹⁹ Государственное регулирование рыночной экономики. М., 2001. С. 35.
- ²⁰ Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024.
- ²¹ Маевский В. Введение в эволюционную макроэкономику. М., 1997. С. 106.
- ²² Радыгин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М., 1994. С. 159.
- ²³ Обзор экономической политики в России в 1997 г. / Бюро экономического анализа. М., 1998. С. 17.
- ²⁴ Данные Минимущества России. 2002 г., январь.
- ²⁵ Галицкий В. Скромное обаяние частного // Экономика и жизнь. — 2001. — № 11. — С. 1.
- ²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.01.2001 г. № 47.
- ²⁷ Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.
- ²⁸ Антология экономической мысли. М., 1993. С. 486.
- ²⁹ Перегудов С.П. Тэтчер и тэтчеризм. М., 1996. С. 301.
- ³⁰ Psacharopoulos G. and Nguen N.X. The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty. World Bank, 1997, appendix table.
- ³¹ Пороховский А.А. Роль государственной собственности в экономическом развитии США // США: идеология, политика, теория. — 2000. — № 3. С. — 11.
- ³² Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. М., 1991. С. 23.
- ³³ Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России. М., 2001. С. 191.
- ³⁴ Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России. М., 2001. С. 102.
- ³⁵ Бойко И.В. Государство и рынок в структурной политике Японии и США. Владивосток, 1993. С. 136.
- ³⁶ Мировая экономика: тенденции 90-х годов. М., 1999. С. 38.
- ³⁷ Encyclopaedia Britannica, Inc Public Enterprise, 1994-2000.
- ³⁸ Бизаге А. Государственный сектор и приватизация. Люберцы, 1996. С. 63-64.
- ³⁹ Мировая экономика: тенденции 90-х годов. М., 1999. С. 304.
- ⁴⁰ Гражданское и торговое право капиталистических государств / Под. ред. Е.А., Васильева. М., 1993.
- ⁴¹ Стиглиц Дж.Э. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997. С. 720.
- ⁴² Виноградов В.А. Экономические преобразования во Франции накануне XXI века. М., 1999. С. 410.
- ⁴³ Мировая экономика: тенденции 90-х годов. М., 1999. С. 304.
- ⁴⁴ Бойко И.В. Государство и рынок в структурной политике Японии и США. Владивосток, 1993. С. 136.

- ⁴⁵ Островский А.В. Экономические реформы в КНР: уроки для России // Экспресс-информация. М. 2000, Вып. 2. С. 4-26.; Теория и практика экономических реформ в КНР. М., 2000.
- ⁴⁶ Гельбрас В., Кузнецова В. КНР: год суровых испытаний // МЭ и МО. — 2000. — № 8. — С. 114-120.
- ⁴⁷ Пивоварова Э.П. Развитие многоукладности и процесс преобразования государственного сектора в КНР. М., 1995. С. 17-18.
- ⁴⁸ Гельбрас В., Кузнецова В. КНР: год суровых испытаний // МЭ и МО. — 2000. — № 8. — С. 114.
- ⁴⁹ Савенков Ю. Штурм крепости // Известия. — 1999. — 23 августа.
- ⁵⁰ Козлов Л. Экономические проблемы регионов и региональная структурная политика России // Российский экономический журнал. — 1997. — № 3. — С. 55-59.
- ⁵¹ Регионы России — 2000. Вып. № 1 (2). М., 2000. С. 5.
- ⁵² Попов В. Почему падение производства в регионах России было неодинаковым // МЭ и МО. — 2000. — № 9. — С. 62-71.
- ⁵³ Экономическая география России // Под общей ред. В.И. Видяпина, М.В. Степанова. М., 2000. С. 533.
- ⁵⁴ Фазулина Г. Трудный выбор // Эксперт. — 2001. — Декабрь. — № 46. — С.135.

Глава 2. Стратегия и институциональная база реструктуризации государственного сектора экономики

2.1. Социально-экономическая обусловленность структурных преобразований в государственном секторе

Формирование состава, или, применительно к собственности, структуры, адекватной современным требованиям развития экономики, особенно в условиях ее реформирования, выступает как необходимая и важная задача. Преобразования в сфере экономики осуществляются на фоне перехода к новым отношениям в сфере собственности. Роль государства в их формировании и трансформации существующих отношений собственности представляется весьма существенной. При реализации поставленных задач необходимо использовать накопленные человечеством знания в области экономического развития общества.

В процессе преобразования экономических отношений государство, концентрируя в своей собственности те или иные объекты, создает материальную основу формирования государственной собственности. Однако современная трактовка понятия государственной собственности пока не получила самостоятельного научного раскрытия. В нормативных документах также нет содержательного определения понятия государственной собственности и ее структуры. В ряде нормативных документов рассматриваются только отдельные виды государственной собственности. В них приводится перечень объектов, включаемых в ее состав.

В экономической и юридической литературе в настоящее время также отсутствует четкое определение данного понятия. Под государственной собственностью одни авторы подразумевают «предприятия, принадлежащие государству полностью или частично (смешанная собственность)»¹, другие — «все материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении государства»². Ряд авторов относят к государственной собственности только «часть национального богатства страны, вовлеченного в экономический оборот»³.

Анализ использования понятия «казенный» в дореволюционной экономической литературе дает возможность сделать вывод, что понятия «государственный» и «казенный» использовались как синонимы, и к казенному относилось государственное имущество. В составе государственного (казенного) имущества выделялись две части: имущественная и денежная (средства бюджета).

По мнению А. Бизаге, понятие «государственного» (предприятия или сектора) применимо тогда, когда государство является «владельцем раздельно

или совместно, прямо или косвенно, части капитала, размер которой либо превышает половину капитала предприятия, либо, оставаясь не основной частью в его составе, позволяет государству самим фактом своего существования или в сочетании со специфическими правами, иметь реальную власть на предприятии⁴. В противном случае предлагается употреблять термин «предприятие с государственным участием». Государственная собственность рассматривается как «все материальное и нематериальное имущество, принадлежащее государству»⁵.

Все приведенные определения государственной собственности сводятся к ее толкованию с имущественной точки зрения. Однако это понятие глубже, прежде всего потому, что оно имеет экономическое содержание. В приведенных определениях не учитывается «присвоенческий принцип» результатов функционирования объектов собственности. Присвоение есть экономическое понятие, причем осуществить его может только тот, кто имеет юридическое право на это, то есть рассматривается как принадлежность вещей, материальных и духовных ценностей определенным лицам, социальным группам, государству.

Вместе с тем экономическое содержание собственности отражает, прежде всего, экономические отношения и экономическую роль объекта в соответствующей системе общественного воспроизводства в возможности присвоения результатов и средств производства собственником. Если же исходить из экономической трактовки собственности как особого рода социально-экономических отношений людей по поводу формирования условий для воспроизводства, среды обитания, то следует признать, что их основа закладывается системой цикличного кругооборота всех элементов, участвующих в этом процессе, обуславливается распределением факторов и результатов производства на различных уровнях экономики страны.

Реализовать этот воспроизводственный процесс возможно при наличии экономического интереса, формируемого потребностью общества в условиях эффективного функционирования объектов собственности.

Следует указать, что в экономическом смысле «объектом собственности» являются не просто здания, сооружения, машины, товары и т. д., и даже не денежные эквиваленты. Упрощенное толкование объекта собственности как имущества неизбежно ведет к пониманию собственности как имущественных отношений, формирующихся лишь на уровне присвоения результатов производства. Такая трактовка вполне возможна для теории административно-централизованной экономической системы, но не может быть применима в условиях рыночного развития общества.

Главным в понимании объекта собственности как экономической категории является наличие товара, денежных единиц, прав на различные виды ресурсов (например, информационных, материально-вещественных) в сфере каждой конкретной хозяйственной системы. Экономический интерес государства, организации или индивидуума, именуемых как собственники, сосредоточен на максимизации результата от функционирования объекта собственности. Объекты собственности осуществляют производственно-хозяйственную деятельность на основе данного объекта собственности, присваивают конкретные, т. е. в форме определенных общественных благ, экономические результаты ее функ-

ционирования. Поэтому необходимо учитывать не сам принцип присвоения, а возможность присвоения результатов функционирования.

Объект, включающий одновременно в свой состав товары, денежные средства, права на различные виды ресурсов и др., владельцем части которых является государство, что позволяет ему самим фактом своего существования присваивать экономические результаты их функционирования на основе применения властных полномочий по реализации прав собственника на вложенный капитал, является **государственной собственностью**.

Поэтому в настоящее время следует формировать соответствующий видовой состав государственной собственности, что позволит трансформировать посредством реформирования отношений собственности государственный сектор и оптимизировать его структуру. Такой состав устанавливается посредством систематизации всего многообразия реальных видов государственной собственности. Государственная собственность по способу осуществления, прежде всего ее экономической функции, характеризуется разнородностью, хотя и реализует государственный интерес. Государственная собственность качественно различается по источникам образования и воспроизводства, методам управления, экономическому содержанию, формам и конечным целям использования.

Классификация состава государственной собственности разрабатывается на основе учета положений Конституции Российской Федерации⁶, Гражданского кодекса Российской Федерации⁷, федеральных законов (например, Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»⁸), а также иных нормативно-правовых актов. В наименовании при описании характеристик его функционирования указывается конкретная область применения или расходования. Устанавливаются также особенности и цель функционирования этого конкретного объекта.

Согласно Конституции РФ (ст. 71, подп. «д») в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею. Признание государственной собственности, наряду с частной и другими формами собственности, не означает их обязательного наличия или присутствия в разрабатываемой классификации. Вместе с тем, государство не имеет свободы выбора, которой обладает частный собственник. Государственная собственность в рамках классификации рассматривается как объект, обеспечивающий жизнедеятельность страны и граждан, населяющих ее территорию. В Конституции РФ не раскрывается экономическое содержание государственной собственности, а предусматривается лишь форма ведения и управления ею в связи с разграничением функций Российской Федерации и ее субъектов. В классификации это разграничение также не выделяется и не рассматривается.

Результаты классификации используются для формирования информационных ресурсов, регистров, реестров и кадастров, сведений о субъектах гражданского права, объектах государственной собственности; решения аналитических задач в области статистики и в системе налогообложения; анализа и прогнозирования социально-экономических процессов; разработки рекомендаций по регулированию экономики, основанных на управлении и распоряжении имуществом в рамках народного хозяйства страны. На основе клас-

сификации можно определить стоимость экономических активов государства, построить баланс активов и пассивов государственного имущества.

Систематизация объектов собственности осуществляется с использованием приемов классификации (группировки). Как метод научного познания она помогает определить материально-вещественное содержание и состав каждого из них, а также позволяет совершенствовать учет национального богатства в стоимостном исчислении и в натуральном выражении.

Классификация используется как метод отражения функционального назначения объектов собственности в составе национального богатства. Она основывается на экономическом принципе классификации национального богатства страны. Выделение составляющих видов собственности осуществляется на основе учета сходства их функционального назначения.

Отсутствие в настоящее время соответствующих статистических данных о сфере государственной собственности, методологии учета результатов ее функционирования настоятельно требует разработки классификации собственности государства. Государство в различных объемах участвует, например, через федеральные органы власти и субъектов Федерации, в капиталах организаций — хозяйствующих субъектов. Такое долевое участие не отражается в статистических данных организаций, кроме госпредприятий. На практике государственный сектор экономики намного шире и разнообразнее по своему видовому и качественному составу, чем это представлено в настоящее время в научной литературе и нормативных документах. Искажение данных приводит к занижению доли государственного сектора в показателях развития экономики страны. Пообъектная классификация способна восполнить данный пробел в статистическом учете и отражать действительный состав государственной собственности в капиталах организаций. При этом важно признание рынком наличия не только средств производства и предметов потребления, но и объектов государственной собственности.

Пока только в Концепции приведен перечень объектов государственной собственности, по отношению к которым государство определило основные цели, задачи и принципы управления: унитарные предприятия и учреждения, акции и доли Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, федеральная недвижимость. Они различаются по характеру участия в сфере отношений собственности и способу функционирования в экономике. Применительно к каждому из них требуется осуществлять различные по форме методы управления административного, организационного и экономического характера. Перечень объектов государственной собственности, содержащийся в Концепции, не отражает всего их разнообразия в реальной практике.

Экономическое содержание и юридический статус конкретного вида объекта собственности в разрабатываемой новой классификации не зависят от того, как ее распределили в соответствии с классификацией. Характеристики объектов собственности различны. В классификации выделяются основные виды объектов, которые играют определяющую роль в формировании институциональных основ состава государственной собственности. Они представляют собой часть национального богатства страны. Наименование объекта собственности в классификации указывает не на преобладающую форму соб-

ственности, а только на возможность его наличия в сфере интересов государства и составе государственной собственности.

Объекты собственности классифицируются (используя их институциональные наименования) следующим образом:

- земля;
- природные ресурсы;
- имущество;
- имущественные и неимущественные права по отношению к объектам собственности;
- денежные средства, образуемые в установленном порядке;
- имущественный бюджет;
- информационные ресурсы;
- другие объекты собственности и ресурсы на территории Российской Федерации.

Приведенная экономическая классификация объектов собственности отражает особенности экономических отношений в обществе и роль в их формировании отношений собственности. Их физическая природа и материально-вещественные формы определяют назначение в производственной сфере.

Порядок отнесения собственности к той или иной группе, способ и особенности ее функционирования, а также уровень влияния на показатели развития экономики страны различаются. Вовлеченность объектов собственности в экономический оборот на основе данной классификации обуславливает необходимость выработки определенных принципов экономических отношений в обществе, фундаментом которых является государственная собственность.

Сформированная указанным способом классификация предназначена для решения задач экономического, социального, культурно-просветительского и экологического характера. Вследствие этого экономическая деятельность субъектов рыночных отношений во всех сферах экономики осуществляется с учетом приведенной экономической классификации и целесообразности функционирования объектов собственности в той или иной сфере экономики.

Земля в составе государственной собственности, или земельная собственность, подразделяется, с учетом ее целевого назначения в народном хозяйстве страны, на земли следующих видов:

- сельскохозяйственного назначения;
- поселений;
- промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, связи, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения;
- особо охраняемых территорий и объектов;
- лесного фонда;
- водного фонда;
- запаса.

Земля, согласно классической теории экономики, выступает как средство производства. Экономическое содержание земли заключается в том, что она является объектом собственности и хозяйствования. Выступает также и в качестве объекта приложения труда и производства материальных благ. При этом на землю в полной мере распространяется действие всех объектив-

ных экономических процессов и явлений, имеющих место применительно к средствам производства⁹.

Площадь земельного фонда России составляет 1709,8 млн. га (на 01.01.2001 г.), из которых 64,1% — земли лесного фонда, 23,8% — сельскохозяйственного назначения, 1,6% — водного фонда, 6,5% — запаса, 1,1% — поселений, 1,0% — промышленности, транспорта, связи, 64,1% — лесного фонда, особо охраняемых территорий и объектов — 1,9 %.

На этот же период земли сельхозназначения находятся: в собственности граждан — 29,3%, юридических лиц — 1,6%, в государственной и муниципальной собственности — 69,1%.

Природные ресурсы включают водные, в том числе подземные водные, лесные и минерально-сырьевые ресурсы, растительный и животный мир, воздушное пространство, полезные ископаемые, эфир, ресурсы космических систем.

По направлениям использования они разделяются на три группы: топливно-энергетические (нефть, газ, уголь, горючие сланцы, торф), металлорудные (руды черных, цветных, редких, благородных металлов), неметаллические (химическое сырье, технические руды, строительное сырье).

Согласно ст. 9 Конституции РФ, «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Поэтому в этот вид объектов включены только те из них, которые, в соответствии с действующим законодательством и нормативными актами, отнесены к государственной собственности. Согласно Конституции Российской Федерации и по их естественному происхождению, природные ресурсы — это общенародное достояние. Основной закон устанавливает пределы свободы экономической деятельности в их отношении. В ст. 72 Конституции РФ указано, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами. Согласно закону¹⁰: «Недра в границах территории Российской Федерации, включая... содержащиеся в недрах полезные ископаемые, являются государственной собственностью». Выделенные в пользование гражданина или юридического лица, они становятся обособленной частью, объектом присвоения данным субъектом результатов функционирования как общечеловеческого природного блага.

Россия, занимая по объему разведанных запасов минерального сырья ведущее место в мире, имеет достаточно развитую минерально-сырьевую базу. В стране открыто и разведано около 20 тыс. месторождений полезных ископаемых. В середине 90-х гг. валовая потенциальная ценность разведанных балансовых запасов основных видов полезных ископаемых страны оценивалась в 28,6 трлн. долл., а прогнозный потенциал — в 140 трлн. долл.¹¹.

Доля условно рентабельных запасов большинства полезных ископаемых на территории Российской Федерации составляет на текущий момент около 50% от всего объема разведанных запасов. Среди общемировых запасов нефти и газа доля России составляет 12% и 32% соответственно. Устойчивое развитие экономики России в ближайшие годы будет базироваться на планомерной реализации минерально-ресурсного потенциала. В ходе трансформации экономических отношений государство сохранило за собой **право собственности на недра**. Другие отношения недропользования в той или иной степени разли-

чаются. Недропользователь получил право приобретения в собственность (возможно, долевую с государством) горнодобывающие и перерабатывающие предприятия, а также право предпринимательской деятельности применительно к конкретному виду полезного ископаемого. По результатам предпринимательской деятельности в сфере недропользования созданная рыночная стоимость разделяется на доли государства и совместного участника.

Существуют и иные виды природных ресурсов, одни из которых неисчерпаемы (солнечная энергия, энергия приливов и отливов), а другие имеют ограниченные размеры, но до определенной стадии развития научно-технического прогресса являются избыточными. В свою очередь, необходимо установить на них право государственной собственности. В качестве примера можно привести **воздушное пространство**. Роль пространственного фактора в экономической и политической жизни страны в настоящее время возросла и стала более явной, чем прежде, с возрастанием объемов авиационных перевозок и необходимостью сокращения при этом транспортной составляющей. В самом обобщенном виде можно говорить об эксплуатации пространства для обеспечения движения материальных потоков по коротким маршрутам.

Так, с февраля 2000 г. над территорией России начали курсировать авиалайнеры, перевозящие пассажиров между странами Юго-Восточной Азии и Северной Америки. Ранее указанные рейсы осуществлялись в обход России, над Тихим океаном. В результате освоения данного воздушного сообщения над Россией будут выполняться 30% всех авиарейсов между Северной Америкой и Азией¹². Поэтому **воздушное пространство**, приобретая **экономическую значимость**, требует соответствующего регулирования и признания его как **объекта государственной собственности**.

Примером трансформации прежних отношений собственности, характерным для современных условий, является также **эфир**, потребность в котором стала возникать в связи с массовым развитием теле- и радиосвязи, телефонной сотовой связи и иных радиопередающих устройств. Государства к этому вопросу подходят по-разному.

Так, в Узбекистане, где действует государственная республиканская комиссия по радиочастотам, вступил в силу Закон «О радиочастотном спектре». Его задачей является регулирование правовых отношений в области распределения и использования радиочастотного спектра на территории своего государства. Согласно вышеназванному закону диапазоны радиочастот будут распределяться на конкурсной основе или по результатам аукциона.

Эфир также целесообразно признать объектом государственной собственности с соответствующим направлением платежей за ее использование в доход федерального бюджета.

В настоящее время весьма актуальным становится решение комплекса проблем по орбитальным ресурсам космоса.

Имущество как объект государственной собственности является достаточно многообразным по наименованию и назначению для использования в сфере экономических и социальных отношений. Объекты государственной собственности выступают в форме акций, долей в уставных капиталах различных акционерных компаний, а также государственных унитарных предприятий и учреждений (далее — «организации»).

Организации рассматриваются как юридические лица, функционируют как субъекты предпринимательской деятельности, производящие продукцию, оказывающие услуги, и, как имущественный комплекс, признаются единым объектом собственности.

В составе имущества учитываются также активы объектов государственной собственности — основные фонды, запасы материальных оборотных средств. Немаловажное значение в составе рассматриваемой группы имеет такой объект собственности, как недвижимое имущество. Недвижимость является обязательным производственным условием и базой для любого вида предпринимательской деятельности. Это означает, что ее количественный состав и качественный вид влияют на уровень эффективности функционирования объектов собственности.

Так как недвижимость относится к основному капиталу, то факторы, условия и эффективность ее использования могут неоднократно изменяться в течение всего ее жизненного цикла. Недвижимость служит базой хозяйственной деятельности и развития предприятий и организаций всех видов и форм собственности.

Недвижимость — это наиболее фундаментальный, основательный товар из всех существующих, ее нельзя похитить или потерять. Основу ее стоимости составляет полезность, однако сама по себе она не определяет стоимости, является только частью целого перечня показателей, характеризующих стоимость для потребления (на основе использования методов оценки). Государственное регулирование рынка недвижимости предполагает учет принципов рыночной среды, в которой формируется цена недвижимости как товара, определяемого с учетом спроса и предложения, конкуренции, а также условиями возможного наиболее эффективного использования. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (№ 122-ФЗ от 21 июля 1997 года) позволяет осуществлять информационное и правовое обеспечение цивилизованного рынка недвижимости, регистрацию объектов недвижимости и имущественных прав на них.

В настоящее время недвижимость приобретает форму товара, характеризуется потребительной стоимостью и соответствующими свойствами. Для широкого ее вовлечения в хозяйственный оборот необходимо использовать возможности основных уровней государственного управления экономикой — федерального, регионального и муниципального. Согласованные действия по отношению к недвижимости на основе выработанных единых принципов позволят повысить эффективность ее функционирования в народном хозяйстве страны.

Имущество включает также объекты, деятельность которых имеет некоммерческий характер. К ним относятся объекты социальной сферы и управления — имущество государственных учреждений, государственных некоммерческих фондов и органов государственного управления и т. д.

Имущественные и неимущественные права. Применительно к объектам государственной собственности имеются в виду исключительные права как личного, так и имущественного характера на результаты деятельности¹³. Существуют различные виды лицензий, приобретенных государством по различным основаниям. Они определяют его права собственности на конкретные объекты. Лицензии учитываются в количественном измерении и поименно, с разбивкой по видам (направлениям) деятельности.

При осуществлении стоимостного учета цена приобретения включается в имущественный бюджет в размере, уменьшенном на величину, определенную, в соответствии с установленным порядком, для нематериальных активов.

Денежные средства. К ним относятся финансовые ресурсы государства, необходимые для выполнения предписанных ему функций и охватывающие сферу денежных отношений. По своему материальному выражению они представляют собой публичные денежные средства государства (включая собственные средства), бюджетов различных уровней (в соответствии с государственной структурой управления), предприятий и учреждений и прочих субъектов — участников воспроизводственного процесса, организаций (используемые для потребностей общества), целевых бюджетных и внебюджетных фондов, а также средства, находящиеся в банках в форме вкладов.

Имущественный бюджет формируется в составе казны. Учитываются все виды объектов государственной собственности посредством использования методов бухгалтерского учета, а также возможностей реестрового учета. По сути такой бюджет является формой учета основного объема государственной собственности.

Информационные ресурсы, как и любой другой вид производственных ресурсов, выступают в современной постиндустриальной экономике в качестве объекта собственности. Однако информация, в отличие от иных производственных ресурсов, является объектом владения, пользования и распоряжения. Информационные ресурсы образуют базу для формирования качественно новой хозяйственной системы. Возникает информационная экономика, аналогичная индустриальной.

Использование потенциала в форме теоретических знаний или интеллектуального капитала умножает результаты гораздо более эффективно, чем применение любого другого производственного фактора. Оно может быть по своей сути более инвестиционным, чем наращивание материальных факторов производственного потенциала¹⁴.

Д. Белл, основатель концепции постиндустриализма, подчеркивает, что постиндустриальное общество развивается на фундаменте всемерного использования потенциала, заключенного в прогрессе теоретического знания¹⁵.

По различным оценкам, объем знаний, которым в настоящее время обладает человечество, удваивается каждые 5 лет. Знания сотрудников и организаций в целом становятся ценным ресурсом, который начинает учитываться наравне с другими материальными ресурсами. Формально организации измеряют свой интеллектуальный капитал наравне с финансовым. Именно совокупность знаний, применяемых и развиваемых специалистами, является критерием эффективности развития объектов собственности и их конкурентоспособности на рынке¹⁶.

К другим объектам собственности и ресурсам на территории Российской Федерации относятся такие объекты, которые не вошли по ряду причин в поименованные группы. Это могут быть, например, ювелирные или золотые изделия, различные ценные бумаги, находящиеся временно на учете в составе государственной собственности, а также накопленное имущество граждан, поставленное на аналогичный учет.

Таким образом, осуществлена видовая классификация объектов собственности посредством их выделения в структуре национального богатства страны. Она позволяет систематизировать состав объектов собственности, особенности их функционирования, обосновать возможность присвоения собственником результатов деятельности этих объектов и проводить объективный учет государственной собственности. На основе данной классификации дифференцируются способы экономического функционирования и управления объектами государственной собственности, при этом для каждого из них формулируются свои цели и задачи.

Возникновение разнообразных форм и видов собственности в рыночной экономике обусловлено реальными рыночными отношениями, основанными на учете интересов собственника, и созданием на этой базе конкурентной среды.

Реформирование государственного сектора экономики целесообразно выполнять на основе разработанной классификации и с учетом интересов государства. Предложенная классификация государственной собственности позволяет провести реструктуризацию государственного сектора экономики, необходимость которого диктуется современным состоянием рыночных отношений, и формировать конкурентный рынок различных видов и форм объектов собственности. Необходимо конкретизировать объекты собственности, к которым применимы такие способы функционирования, как приватизация, лизинг, доверительное управление, аренда, концессия и др. При этом важно помнить о том, что все объекты государственной собственности в условиях рыночных отношений являются товаром и по отношению к ним применимы механизмы купли-продажи.

2.2. Стратегические цели и направления реструктуризации государственного сектора

Современное развитие экономики и реализация намеченных реформ требуют дальнейшей реструктуризации государственного сектора, устойчивого режима осуществления требуемых преобразований и стимулирования их эффективного проведения. Структурные преобразования в государственном секторе экономики обусловлены требованиями дальнейшего изменения экономических отношений во всех сферах народного хозяйства страны. Экономические преобразования носят инерционный характер и в большей степени затрагивают отдельные отрасли промышленности, обеспечивающие, в основном, экономический результат функционирования российской экономики. Глубоких преобразований производительных сил, сопровождающихся радикальным технологическим обновлением производства и его приспособлением к изменяющимся внутренним и внешним экономическим условиям, пока не произошло.

В переходный для России период при осуществлении структурных преобразований в сфере государственной собственности необходимо учитывать возможность проведения с их помощью активной политики по обеспечению управляемости экономическими процессами. Государственная собственность

играет важную экономическую роль в процессе структуризации объектов, поскольку государство, используя ее возможности, формирует исключительно в рамках своих задач политику по отношению ко всем формам собственности, диктуемую требованиями рыночных отношений, создает соответствующие институты и решает социальные проблемы. В этом случае государственный сектор выражает в концентрированной форме заинтересованность государства в развитии общества.

В то же время государственная собственность не в состоянии проявить свой потенциал, если будет занимать исключительное, доминирующее положение в экономике страны. Только под влиянием других секторов и форм собственности, при конкуренции с ними и активном взаимодействии будут ускоряться структурные преобразования в народном хозяйстве.

Структурные преобразования собственности позволяют государству по итогам их проведения осуществлять регулирование и предпринимательскую деятельность, а также выработать принципы эффективного функционирования государственной собственности. Такие преобразования в государственном секторе экономики охватывают все объекты собственности, входящие в его состав. Посредством структуризации объектов государственной собственности формируется соответствующий современным рыночным преобразованиям (с учетом особенностей переходного периода) государственный сектор экономики.

Государству необходимо обосновать цели и выбрать соответствующие методы воздействия на объекты собственности при реструктуризации государственной собственности, преобразовании и формировании государственного сектора экономики.

Целью структурных преобразований является применение системного комплекса мер по целенаправленной деятельности государства для осуществления изменений в сфере отношений собственности, определяемых новыми соотношениями государственного и негосударственного секторов, и оказание влияния на параметры экономики.

Для ее реализации используются уже известные механизмы реструктуризации: разгосударствление, приватизация, национализация, организационно-правовые процедуры — внешнее управление, конкурсное производство, банкротство и др., проводимые в рамках действующего законодательства.

Одни из них достаточно активно использовались в начале реформ и продолжают осуществляться в настоящее время, иные пока не нашли практического применения. В конечном итоге действие всех указанных механизмов должно быть комплексным, целенаправленным для совершенствования структуры государственной собственности и повышения эффективности экономики.

Начиная реструктуризацию, необходимо предварительно выбрать для объектов государственной собственности, входящих в состав государственного сектора, показатели, определяющие экономические условия их функционирования; оценить их техническое или технологическое состояние (также и после ее проведения, исходя из конечной цели реструктуризации); назначить органы по управлению данной группой объектов (или объектами) и отвечающие за их деятельность; выбрать показатели оценки эффективности функци-

онального использования объектов данной группы; выявить основные проблемы обеспечения устойчивого функционирования с точки зрения интересов государства (Федерации, ее субъектов, населения).

Как известно, в экономике действует «закон непрерывного, интенсивного обновления производства и предлагаемых материальных услуг и благ»¹⁷. Это вытекает из закона возрастания потребностей, определяющего спрос на новые виды продукции. Данный закон выявляет главные движущие силы и стимулы прогресса в различных сферах (создание интеллектуальных благ, предоставление услуг, промышленное производство и т. д.). Он объясняет и огромное разнообразие товаров и услуг, предлагаемых рынком индивидуальному потребителю, их высокое качество и быстрое обновление. В связи с этим его можно назвать законом обновления, лежащим в основе отношений собственности и современной экономики. Он применим к процессу реструктуризации государственного сектора.

При осуществлении структурной перестройки все развитые страны также сталкивались со значительными экономическими трудностями, проблемами удовлетворения спроса. В конечном итоге структурные преобразования в сфере собственности привели к изменению технологий в производственных процессах и поиску новых возможностей и взаимосвязей в экономике для ее дальнейшего развития, к закрытию неперспективных предприятий и налаживанию новых производственных связей. Этот опыт является уникальным. Необходимо его осмысление и частичное заимствование для использования в России при проведении реструктуризации государственной собственности.

Так, в Японии для неперспективных отраслей и предприятий составлялись пятилетние планы свертывания мощностей. Даже в отраслевом разрезе сотни предприятий выводились из эксплуатации. Таким способом решались задачи концентрации ресурсов. Акцент в инвестиционной политике большинства стран ставился на внедрение передовых технологий межотраслевого многоцелевого характера (электронные средства управления не только предприятием, но и всем циклом изготовления товаров от производства сырья до их доставки к потребителю; робототехника; информационное оборудование и т. п.)¹⁸.

Экономика развитых стран с их высоким динамизмом приобретает такие черты, как неуклонное возрастание доли сферы услуг в общем объеме ВВП при сохранении и росте (!) высоких абсолютных показателей производства материальных благ. Существенно изменяется структура занятости — возрастает удельный вес лиц творческого, интеллектуального труда.

Это архитекторы, художники, модельеры, дизайнеры, скульпторы и конструкторы, т. е. все те, чье творческое воображение, интеллект непосредственно воплощаются в современные материальные блага, определяют их уникальность и неповторимость.

Известно, что в США до 70% прироста ВВП обеспечивается интеллектуально-информационной сферой (наука, образование, связь, и т. п.). Это — изменение качественного содержания конкуренции. Ее новая черта непосредственно связана с научно-техническим прогрессом и информатизацией экономики. Как отмечал Г. Форд, если раньше мы должны были «определить наши прибыли заранее, чтобы быть в состоянии уплатить по нашим обязательствам», то теперь надо «стремиться к оказанию известного количества услуг

и предоставить самой прибыли позаботиться о себе»¹⁹. Такова логика современного предпринимателя, поскольку оказание качественных услуг и производство товаров выступают основой бизнеса и получения прибыли. Думается, такое изменение характера рынка непосредственно обусловлено протеканием процесса структуризации собственности и его выбором как направления стимулирующего воздействия на экономику.

В ходе реструктуризации государственной собственности должна обеспечиваться конкуренция как форма взаимоотношений субъектов рынка, секторов экономики, которая исключает их зависимость друг от друга и гарантирует равенство их возможностей. Следует подчеркнуть, что множество факторов определяют конкурентоспособность фирм, корпораций и предприятий, и, в то же время, как показывает практика западных стран, в конечном итоге именно конкурентные возможности сказываются на финансовых результатах. При ориентации на конкурентоспособность необходимо применение соответствующего подхода к выбору тех или иных направлений реструктуризации государственного сектора для формирования частного и иных секторов экономики, достижения положительных результатов.

Чтобы добиться успеха в осуществлении реструктуризации государственной собственности, необходимо, чтобы указанные объекты в результате реструктуризации имели сравнительное преимущество в издержках либо обеспечивали разнообразие и качество товаров с целью получения высокого конечного результата. Для сохранения указанных преимуществ они должны достигать более высоких показателей качества продукции и производительности труда, чем объекты государственной формы собственности. Такой подход к пониманию реструктуризации приводит к росту эффективности использования промышленного капитала.

В настоящее время основным способом структурной реформы являются приватизация государственного имущества и целенаправленное формирование на ее основе интегрированных структур. Осуществление структурных изменений в экономике, развитие ее частного сектора является одной из основных задач приватизации. Вместе с тем, надо полагать, недостаточно сводить структурные преобразования только к разгосударствлению собственности посредством приватизации, преобразование государственной собственности только в частную форму собственности. При сужении границ государственной собственности в некоторых сферах экономики не только возможно, но и необходимо ее сохранять. Легче изменить способ экономического функционирования, чем в обязательном порядке превращать государственную собственность в частную. Общий подход, принятый в настоящее время, направленный только на перераспределение государственной собственности, не учитывает важности и особенностей ее функционирования в рамках как государства, так и регионов, целей и задач, решаемых ею в конкретном секторе экономики, потребность ее сохранения в сфере государственного сектора экономики.

На практике порой ставится задача создания интегрированных структур. Методы реструктуризации позволяют ее осуществить посредством внесения в уставные капиталы АО, уже созданных ранее, государственных пакетов акций, так и создаваемых АО в процессе приватизации. Так, утверждена феде-

ральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 гг.)»²⁰, в рамках которой и будут создаваться интегрированные структуры (табл. 23).

Таблица 23

Интегрированные структуры в оборонно-промышленном комплексе

Наименование	Количество
Авиационная техника	5-7
Ракетно-космическая техника	9-10
Радиотехника и системы управления	7-9
Средства связи и телекоммуникации	2-3
Электронная техника	2
Высокоточные комплексы вооружения	2-3
Бронетанковая техника и артиллерийское вооружение	2-3
Оптико-электронные (лазерные) системы	1-3
Боеприпасы и спецхимия	6-8
Судостроение	3-5
Судовое оборудование	3-5

Источник: Данные Минимущества России. 2002 г., февраль.

Проведение данной реструктуризации диктуется потребностью выделения предприятий оборонного комплекса из сферы общегражданского производства и их нацеленности на производство вооружений. Кроме того, вооружение становится экспортным товаром, приносящим значительные доходы, и требуется жесткая интеграция производств и их управляемость по осуществлению намеченных задач в данной сфере.

Следующим типом корпоративных изменений является такой способ реструктуризации, как разделение компании на бизнес-единицы по типу операций и функциям управления. Например, реформирование РАО «ЕЭС России». Предусматривается разделение энергохолдинга на три составляющие: производство и выработку энергии, транспортировку энергетических мощностей, продажу их розничному потребителю. За основу такого проекта взята модель отечественных нефтяных компаний. Вертикально интегрированная форма существования нефтяных гигантов, где добыча, транспортировка и продажа нефти являются самостоятельными подразделениями, позволяет минимизировать потери от нестыковки управленческих функций.

Реструктуризация как метод совершенствования организации объектов собственности позволяет осуществлять и укрупнение существующих компаний по территориальному принципу. По такому принципу реформируется российская телекоммуникационная отрасль. Около восьмидесяти региональных телекоммуникационных компаний объединяются в семь для того, чтобы преодолеть убыточность существующих компаний путем снижения издержек.

Если в 1999 г. отдача с одного рубля региональных телекомпаний составляла 0,48 руб., то в 2000 г. — 0,30 руб. За счет объединения компаний «Связьинвест» планирует снизить убытки местной связи путем увеличения доли международных переговоров, доходность которых составляет 30-40%. За основу этих реформ взята модель реорганизации телекоммуникационной отрасли в Бразилии, где за короткий срок удалось повысить эффективность деятельности компании более чем в два раза²¹.

На практике существует и такой способ реструктуризации, как банкротство объектов государственной собственности, вызванное необходимостью повышения эффективности экономики. Как составная часть корпоративного законодательства, механизм банкротства предназначен для защиты кредиторов, поддержания финансовой дисциплины, замене неэффективного собственника на более эффективного. Вступление в силу Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ привело на практике к резкому увеличению числа банкротств, поскольку большинство российских организаций накопили значительную задолженность перед кредиторами. Нельзя сказать, что этот закон о банкротстве обеспечивает справедливый возврат средств всем кредиторам предприятия: в среднем за первое полугодие 2001 г. кредиторы первой очереди (инвалиды и пенсионеры) получили 15,5 коп. на рубль, второй (работники предприятия) — 15 коп., четвертой очереди (государство) — 7 коп., пятой (коммерческие кредиторы) — 3 руб. 84 коп. на рубль²². Коммерческий кредитор при процедуре банкротства получает значительно больше средств, чем инвестировал в предприятие, потому что по действующему законодательству арбитражный управляющий, которого выбирают кредиторы или собственники, имеет исключительные полномочия и может действовать исключительно в интересах кредитора. Это открывает неисчислимые возможности для разного рода махинаций.

Однако в западных странах к результатам деятельности арбитражных управляющих предъявляются очень высокие требования, включая финансовую ответственность, а в России они не возмещают причиненных убытков.

Данный закон не в полной мере служит тем целям, ради которых он был принят. В настоящее время юристами ведется работа, направленная на то, чтобы сделать процедуру банкротства более приемлемой для практических целей, что и предусматривалось при принятии этого закона.

Данные о практике деятельности арбитражных судов по рассмотрению дел о банкротстве приведены в табл. 24.

Как следует из данных табл. 24, в 2000 г. всеми арбитражными судами Российской Федерации было принято к производству около 19 000 дел о банкротстве. Большинство из них (11 100) составили дела о банкротстве ликвидируемого (1700 дел) и отсутствующего должника (9400 дел).

Реально из рассматривавшихся признаны банкротами 3584 и 4776 организаций, соответственно, в 1999 и 2000 гг. Разница между числом поданных заявлений и признанных банкротами свидетельствует о том, что существующий механизм банкротства не отражает действительного экономического состояния организаций. Требуются усилия юристов по доработке вышеназванного закона для приведения механизма банкротства в соответствие с требованиями рыночного развития экономики.

Таблица 24

Количество и перечень арбитражных дел по банкротству

Наименование	Годы	
	1999	2000
1. Принято дел к производству:	10 900	19 000
в том числе без введения процедуры наблюдения	4 600	11 100
2. По результатам процедуры наблюдения отказано в признании должника банкротом	235	246
3. Вынесено определений о введении внешнего управления	1 605	996
4. Вынесено определений о прекращении производства по делу,	925	1 068
в том числе в связи с утверждением мирового соглашения	375	367
5. Должники, признанные банкротами	3 584	4 776

Источник: Экономика и жизнь. 2001, март, № 8.

Реструктуризация государственной собственности может осуществляться посредством национализации. Участие в этом процессе Казны позволяет корректировать распределение ресурсов в соответствии с национальными интересами, не подрывая основ рыночного механизма. В этой связи следует уточнить, что национализация не решает фискальных задач, а призвана обеспечить повышение эффективности функционирования государственной или иной формы собственности в экономике. «При любом сценарии развития чего не будет точно, так это национализации как средства исправления результатов приватизации»²³.

Задача реструктуризации рассматривается также с учетом финансовых возможностей государства при осуществлении целенаправленной деятельности по структурной перестройке экономики. Для ее проведения, как известно, требуются предварительные инвестиции, исходя из потенциала экономики страны. В 2000 г. при суммарном 17%-ном росте инвестиций в реальные активы произошло довольно существенное сокращение вложений в машиностроение (-11%) и пищевую промышленность (-39%). Причиной такого положения с капитальными вложениями можно считать то, что для ее осуществления не было экономических условий. По состоянию на 01.01.2002 г. реструктурирована налоговая задолженность предприятий перед консолидированным федеральным бюджетом на общую сумму 386 млрд. руб. (с учетом пеней и штрафов), что составляет 90% заявленной предприятиями задолженности на право ее реструктурирования, но только 40% предприятий воспользовались этой возможностью и реструктурировали свою задолженность. Главное отличие сегодняшних процессов реструктуризации заключается в том, что средства для их проведения привлекаются не с рынка капитала, не при помощи банковских заимствований, а изыскиваются внутри самих компаний. В результате, когда единственным источником средств для большинства компаний являет-

ся чистая прибыль, уменьшается возможность для осуществления крупных финансовых вложений в структурные преобразования в экономике. Вместе с тем, проводимая работа при сдержанной финансовой политике государства способствовала сохранению финансовой стабильности в 2000-2001 гг., обеспечила последовательное улучшение собираемости налогов в бюджет.

Рассмотрим конкретные факторы реструктуризации государственной собственности, функционирующей в форме государственных унитарных предприятий, которые осуществляют производственную деятельность на основе использования государственной собственности, закрепленной на праве хозяйственного ведения.

Практикой признано, что предусмотренные гражданским законодательством организационно-правовая форма унитарного предприятия и институт хозяйственного ведения имеют ряд отрицательных свойств, не отвечают требованиям дальнейшего развития рыночных отношений и интересам собственника в лице государства. Это связано с тем, что юридическая и экономическая конструкция права хозяйственного ведения не учитывают, прежде всего, экономических интересов собственника в лице государства, предоставляя самые широкие возможности для присвоения результатов деятельности предприятия менеджерам.

Для разрешения проблем, обусловленных данной формой хозяйствования в отношении государственного имущества в составе государственных унитарных предприятий, предлагается провести на выбор следующие организационные преобразования:

- полностью отменить порядок функционирования унитарных предприятий, действующих на праве хозяйственного ведения;
- сократить число субъектов, подпадающих под действие этого права, т. е. уменьшить количество государственных унитарных предприятий до пределов, приемлемых для государства как собственника;

или

- перевести государственные унитарные предприятия в категорию казенных предприятий.

В реализации данных вариантов реструктуризации унитарных предприятий главную роль должна сыграть казна, которая обеспечит экономические интересы собственника в лице государства.

В настоящее время данные преобразования не осуществляются в необходимом объеме. В ряде нормативных документов, посвященных управлению государственным имуществом²⁴, допускается сохранение унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, либо создание на базе закрепленного за ними имущества федеральных казенных предприятий. Преобразование государственных унитарных предприятий в иные организационно-правовые формы необходимо проводить организационными методами путем соответствующих изменений экономических способов их функционирования.

Для осуществления преобразований в сфере отношений собственности применительно к государственному имуществу в составе государственных унитарных предприятий требуется пересмотреть ранее действовавшие подходы к созданию, принципам закрепления и формирования государством их уставного фонда и порядка функционирования закрепляемого имущества. Применение соответствующих организационно-экономических механизмов

функционирования государственной собственности, разработанных автором, станет важным инструментом формирования новых отношений собственности и должно способствовать росту эффективности использования государственной собственности.

Изменить способ хозяйствования унитарных предприятий, действующих на праве полного хозяйственного ведения, можно по следующим схемам: приватизировать предприятие, отдавая предпочтение стратегическим инвесторам; если имущество неликвидно, продать его по номинальной цене, но под бизнес-план с инвестициями; передать субъекту Федерации расположенное на его территории предприятие по различным основаниям: в счет зачета задолженности федеральному бюджету (при возникновении необходимости дальнейшего развития данного объекта государственной собственности в пределах и интересах региона); ликвидировать предприятие (как юридическое лицо) решением соответствующего федерального органа или посредством процедуры банкротства, принять решение о дальнейшем использовании наличного имущества; реорганизовать в открытое акционерное общество; создать на базе преобразуемого предприятия казенное учреждение.

Необходимо, по нашему мнению, рассмотреть также следующий порядок реструктуризации государственных унитарных предприятий, приемлемый для переходного этапа. Действующее государственное унитарное предприятие ликвидируется, имущество передается в состав Казны для временного учета. Затем создается новое юридическое лицо — организационная структура, которая наделяется этим имуществом на условиях аренды, лизинга, доверительного управления, концессии и др. Такая модель передачи государственной собственности предлагается исходя из российских условий хозяйствования, действующей законодательной базы и иных факторов экономического характера. В рассматриваемой модели не предполагается перехода права собственности на передаваемое имущество. Передача имущества осуществляется на основе оформленного двустороннего договора под определенные гарантии и на конкретных условиях. Основанием для передачи является решение соответствующего уполномоченного органа. В отношении ряда объектов государственной собственности, в частности, обеспечивающих национальные интересы государства, принимает решение только Правительство Российской Федерации. Оставшееся нераспределенное государственное имущество передается, продается или используется затем объектом государственной собственности как государственное.

В этой связи важен опыт КНР по преобразованию государственных предприятий, накопленный за довольно долгое время (около 20 лет). Повышение эффективности деятельности предприятий государственного сектора в КНР напрямую связывают с преобразованием (разгосударствлением) их в АО (100% капитала остаются в собственности государства), а не с приватизацией. По мнению специалистов, акционерные предприятия во всем мире теснят государственные и частные. Этот процесс пока не очень заметен в России из-за недостаточного развития малого и частного бизнеса²⁵.

Немаловажен анализ собственного опыта России в выборе того или иного варианта реструктуризации государственной собственности. В ряде работ²⁶ указывается на необходимость принятия модели экономического развития, в кото-

рой активную роль в корпоративном управлении должны играть банки или иные финансовые структуры, что обеспечит скорейшее осуществление технических и технологических преобразований. Это позволит привлечь в реальный сектор экономики инвестиции, прежде всего за счет тех структур, которые заинтересованы в долгосрочном развитии российских предприятий и готовы взять обязательства по выполнению инвестиционных и социальных программ.

Но при выборе того или иного способа функционирования объектов собственности после реструктуризации необходимо учитывать, что в России примерно половину акционерного капитала собственник не контролирует. Сохраняется влияние работников и менеджеров на процесс принятия решений (японская и германская модели). Однако, по мнению В. Дементьева²⁷, «избавление от сильного влияния менеджеров в нашей стране чревато чрезмерно высокими социальными и материальными издержками. Особого внимания при этом заслуживают механизмы, обеспечивающие баланс интересов собственников и менеджеров».

Отдать приоритет государству в уставных капиталах вновь создаваемых АО или учитывать интересы менеджеров при перераспределении прав собственности — вот главный вопрос, которым следует задаться при преобразовании действующих государственных унитарных предприятий. На основе анализа вариантов функционирования акционерного капитала и процессов преобразования государственных унитарных предприятий в АО необходимо прогнозировать возможные результаты функционирования создаваемых организационных форм при выборе той или иной модели реструктуризации, чтобы избежать возможных негативных последствий как в сфере отношений собственности, так и экономике в целом.

На практике мы уже наблюдаем последствия непродуманной политики в сфере функционирования собственности. Об этом свидетельствуют, например, факты массовых банкротств предприятий, когда отсутствовал баланс интересов участников экономического процесса: собственника и менеджеров. Поэтому, при проведении преобразований государственных унитарных предприятий, необходимо соблюдать интересы всех сторон такого непростого процесса, как реструктуризация государственной собственности. Это позволит сократить число банкротств и убыточных предприятий, будет способствовать развитию цивилизованных рыночных отношений в сфере экономики, а также активизирует деятельность по преобразованию государственных унитарных предприятий.

Те из них, которые обеспечивают потребности только государства, остаются в сфере государственного сектора. Участие государства во вновь создаваемых организационно-правовых формах должно быть минимальным или совсем исключаться. Оно сохраняется только тогда, когда это необходимо для защиты национальных интересов.

Указанные особенности процесса реструктуризации государственной собственности (государственных унитарных предприятий) уже проявляются на практике и служат подтверждением целесообразности и необходимости его проведения на современном этапе развития экономики. Так, Министерство природных ресурсов РФ предполагает акционировать часть государственных предприятий. Остальные будут закрыты после продажи их имущества. В веде-

нии министерства останутся только те из них, которые представляют специализированные направления, например, геологоразведочное²⁸.

Одним из способов рационализации структуры государственной собственности в составе уставных капиталов АО является изменение их субъектного состава путем слияния капиталов. Происходящие в связи с тенденцией к глобализации процессы укрупнения корпораций путем приобретения крупных пакетов акций и слияния самостоятельных фирм в единую структуру становятся важнейшими способами достижения стратегических целей фирмы. Среди ряда наиболее крупных слияний последнего времени можно выделить приобретение нефтяным концерном «Бритиш петролеум» за 49 млрд. долл. компании «Амоко», которая занимает пятое место в рейтинге нефтяных корпораций США. Предполагается, что указанное слияние значительно сократит издержки производства. Руководство новой структуры рассчитывало за счет этого в 2001 г. заработать дополнительно не менее 2 млрд. долл.²⁹

Волна слияний компаний путем покупки контрольного пакета акций активно используется и в России, что уже приводит к существенным изменениям в структуре акционерного капитала. Однако реструктуризацию части государственного капитала в российских АО следует осуществлять с использованием возможностей государственной собственности. Это касается таких объектов собственности, как, например, природные ресурсы, имущественные права (в оборонном комплексе). В переходный период целесообразно оставить их в собственности государства, поскольку они имеют не только экономическое, но и стратегическое и социальное значение для общества в целом.

Наиболее сложные проблемы связаны с собственностью на землю. В экономический оборот вводятся только земельные участки, находящиеся под приватизированными предприятиями. Иные их виды целесообразно вводить в оборот только после проведения глубокого анализа последствий принимаемых решений, которые должны быть взвешенными, чтобы исключить возможность нанесения ущерба национальным интересам государства. В сложной структуре рыночных отношений земля под приватизированными предприятиями становится инвестиционным ресурсом. Однако она может быть использована только в регионах с наиболее развитыми рыночными отношениями, привлекательных для инвесторов еще и тем, что экономические объекты рынка имеют там довольно высокие показатели коммерческой активности.

В настоящее время важными задачами государства являются: реформа естественных монополий, создание на их основе потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности, обеспечение условий для появления в их конкурентных сегментах новых специализированных участников рынка без ущерба экономике. Без осуществления структурных изменений в интенсивном режиме, без проведения продуманных мер по реструктуризации экономики достичь устойчивого роста невозможно.

Концепцией реформирования МПС России предусмотрено расчленение министерства на две структуры, по типам операций. Первая, управляющая, будет выполнять функции регулирующего органа. Вторая — хозяйствующий субъект, который будет управлять переданными ему на баланс непрофильными предприятиями. Иная точка зрения предполагает осуществить реструктуризацию по типам перевозок. Однако, необходимо отметить, что в переходной

экономике монополии являются стабилизирующим фактором, субъектом жизнеобеспечения страны. Без проведения структурных преобразований в сфере таких объектов государственной собственности, как унитарные предприятия, формирования должной конкурентной среды между ними, а также реструктуризации в сфере корпоративных структур посредством их вертикальной интеграции и др., реструктуризация монополий может привести к разбалансированности экономики страны. Также в настоящее время на функционирование экономики продолжает оказывать влияние концепция приватизации, которая была осуществлена без экономического расчета целесообразности ее проведения в таких масштабах. В результате раздельного акционирования производственных единиц, входящих в единую технологическую систему, вместо одного возникает много монополистов, которые произвольно манипулируют ценами на производимую ими продукцию. На деле это означает многократное умножение источников инфляции, падение объемов производства как у изготовителей конечной продукции, так и у смежников. Поэтому реформирование монополий необходимо осуществлять с учетом уже известных проблем ранней приватизации.

Таким образом, реструктуризацию государственного сектора экономики необходимо проводить, принимая во внимание складывающиеся реальные социально-экономические отношения. Она способствует формированию новых организационных структур на основе изменения существующих отношений собственности, что позволяет активно воздействовать на экономику и общественное устройство, т. е. на совокупность базисных и надстроечных процессов и явлений, объединяемых в понятие «общественно-экономическая формация». При этом создается единое экономическое пространство в рамках государственного сектора, представляющее собой совокупность организационных, коммерческих и правовых механизмов, посредством которых реализуется тот или иной способ организации экономики, что так важно и необходимо для современной России.

Рассматривая проблему реструктуризации государственной собственности в целом, отметим, что структура системы объектов собственности даже в рамках избранных форм и методов управления оказывает существенное влияние на их функционирование и его результаты. Более того, структура системы налагает отпечаток на структуру органов управления объектами государственной собственности, ибо часто каждая группа объектов управляется соответствующим органом. В значительной степени к структуре объектов государственной собственности привязаны и законодательные акты (земельный, водный кодексы и др.).

Мобильность структуры государственной собственности обуславливает появление новых типов объектов (например, имущественные доли) и частичный или даже полный выход отдельных видов объектов из государственной собственности (земля под приватизированными предприятиями). Государство для достижения организационных и экономических целей осуществляет изменение структуры объектов собственности для обеспечения более рационального их использования, повышения экономической и социальной эффективности их деятельности (примерами тому являются естественные монополии и их образования).

2.3. Институциональные принципы реформирования структуры государственного имущества

Проводимые радикальные преобразования в экономической системе страны сформировали и продолжают формировать институт государственной собственности. Государство, концентрируя в составе своей собственности те или иные объекты, образует имущественную основу для формирования государственного сектора экономики как материального носителя отношений государственной собственности.

Понятия «государственный сектор» и «государственное имущество» широко используются в отечественной и зарубежной научной экономической литературе³⁰. Как видно из экономических моделей функционирования экономики зарубежных стран, государство решает задачи социально-экономического развития общества и повышения собственной экономической роли в формировании организационно-экономических и имущественных отношений в обществе посредством использования и развития государственного сектора экономики. Это обусловлено главной задачей государства, связанной с достижением наилучших экономических показателей (например, достаточно наглядно это видно из опыта развития экономики Швеции).

Понятие «государственный сектор» не получило до сих пор четкого определения. Это обусловлено разными причинами: недостаточной разработанностью в нормативных актах и научной литературе способа формирования структуры государственной собственности, а также отсутствием четкого понимания того, как она функционирует в рамках государственного сектора, какие задачи должны решаться, каковы порядок и особенности совместного функционирования государственного и других секторов экономики. Не изучены отношения государственной собственности и в других сферах экономики.

В настоящее время отсутствуют четко очерченные границы функционирования государственного сектора экономики, распределение объектов собственности по иным секторам с учетом формы собственности и не предусмотрена ответственность за неисполнение обязанностей перед собственниками по реализации их прав в части присвоения результатов функционирования объектов собственности. Такой характер функционирования государственного сектора экономики обуславливает важность и обязательность формирования и других, функционирующих вместе с ним, секторов экономики — частного и смешанного. Каждый из них имеет в своем составе объекты соответствующей формы собственности.

Данная задача считается наиболее актуальной и спорной в среде экономистов. В этой связи интересно высказывание Дж. Кейнса: «Не собственность на орудия производства существенна для государства. Если бы государство могло определять общий объем ресурсов, предназначенных для увеличения орудий производства, и основные ставки вознаграждения владельцев этих ресурсов, этим было бы достигнуто все, что необходимо»³¹.

Осуществляемые радикальные преобразования в сфере общественных отношений России не привели пока к достижению поставленной цели — формированию объективно обоснованного государственного сектора экономики. Ее реализация осложняется отсутствием устоявшихся экономических основ его формирования в переходной экономике.

Нормативными актами Правительства РФ и в Концепции определены масштабы государственного сектора экономики. В Концепции, например, ставится задача «...пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, ... регулирования в государственном секторе экономики»³². В его состав предлагается включать объекты собственности, использующие государственное имущество. Это государственные унитарные предприятия, за которыми закреплено имущество на праве хозяйственного ведения, и учреждения, за которыми закреплено государственное имущество на праве оперативного управления. В состав государственного сектора экономики включены также иные объекты собственности, за которыми закреплены имущественные права Российской Федерации, вытекающие из их участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в бюджетный процесс). Предлагается учитывать доли государства в уставных капиталах АО и товариществ в форме акций и вкладов. Однако, указанные объекты собственности формируют только отдельные блоки государственного сектора, а не его структуру в целом.

В ряде работ приведены понятия и формы функционирования государственного сектора³³. Так, в его состав рекомендуется включать имущество предприятий, организаций и учреждений, принадлежащих государству; блок объектов, формируемых за счет налогов и связанных с отправлением правовой и политической функций государства, а также блок объектов и отношений, связанных с налоговым перераспределением государственных доходов в соответствии с социально-экономическими целями, т. е. государственные финансы и трансферты как особый вид собственности.

Приведенные подходы не раскрывают в полной мере качественный состав и принципы формирования государственного сектора. Недостаточно ясны способы и особенности функционирования каждого элемента государственной собственности в его составе, цель и задачи функционирования в сфере экономики.

Для раскрытия содержания термина «государственный сектор» используем понятия «сектор» и «система». Они тесно между собой связаны. Сектор, как и система, имеет сложную многокомпонентную структуру, отражающую целевую ориентацию, направленность взаимодействия элементов и их взаимозависимость. Его структура играет важную роль в его функционировании как системы, обеспечивая взаимосвязь составляющих его объектов собственности. Сектор имеет свои масштабы, границы и цели функционирования. Государственный сектор рассматривается как «экономическая система», которая характеризуется совокупностью экономических отношений, возникающих в процессе взаимодействия собственника с его элементами — объектами собственности, имеющими множество параметров состояния, и возможностью применения собственником по отношению к ним прав для присвоения результатов деятельности.

Под государственным предприятием (или государственным сектором экономики) следует понимать любое предприятие (или сектор экономики), в котором государство является «...владельцем, отдельно или совместно, прямо или косвенно, части капитала, размер которой, либо превышая половину капитала предприятия, либо оставаясь не основной частью в его составе, позво-

ляет государству самим фактом своего существования и в сочетании со специфическими правами иметь реальную власть на предприятии»⁴.

Исходя из приведенного определения, под государственным сектором в современной переходной экономике следует понимать, учитывая потребности практики, объекты собственности, по отношению к которым возможно применение властных полномочий по реализации прав собственника на вложенный капитал. Государство, используя административные возможности и полномочия, организует и обеспечивает посредством соответствующих механизмов единое экономическое пространство для функционирования государственной собственности, соблюдение равенства прав и обязанностей участников воспроизводственного процесса.

Если же исходить из экономической трактовки собственности как особого рода социально-экономических отношений людей по поводу формирования условий для воспроизводства среды своего обитания, то следует признать, что одним из условий отнесения собственности к государственной и утверждения ее как экономической категории, является признание факта, что осуществляется реальная отдача государству (в денежной или вещественной форме) от кругооборота принадлежащих в той или иной ее части объектов собственности.

По нашему мнению, понятие государственного сектора необходимо рассматривать как **экономическую категорию**, которая формирует систему общественных отношений и способ социально-экономических отношений. Его следует применять тогда, когда речь идет о функционировании конкретных экономических объектов, находящихся в собственности государства. Государственный сектор есть сфера решения экономических задач и достижения целей государства. Эти объекты обеспечивают исполнение задач только государственного сектора экономики.

Следующий важный момент формирования государственного сектора — его качественный состав. Государственный сектор есть специфическая форма, в рамках которой рассматривают образующие ее как систему элементы (структурное множество элементов) и взаимодействующие между собой объекты государственной собственности. Они являются носителями интересов собственника — государства и выражают их в ходе своего функционирования в сфере отношений собственности. Экономические интересы обусловлены экономической и организационной природой объектов собственности и способом их функционирования.

Формирование государственного сектора как целостной системы следует осуществлять на основе учета особенностей и принципов функционирования объектов собственности, входящих в его состав, в том числе возможности конвертирования части государственного сектора в частный или наоборот. Вместе с тем, государственный сектор экономики тождественен государственной собственности как его основной составной части. Он качественно и количественно формируется за счет государственной собственности, исходя из особенностей присвоения результатов ее функционирования. В системе действует производство, перемещаются денежные средства, выполняются социально-экономические процедуры. Все эти процессы регистрируются и отражаются в виде определенной информации (учетной, плановой, отчетной, нормативной), используемой для управленческих целей. Состав государственного сектора и функциональные взаимосвязи объектов государственной

собственности в сфере государственного сектора экономики различаются своим назначением и результатами их применения (см. рис.1).

Организационные структуры государства как объекты государственной собственности — государственные унитарные предприятия, казенные предприятия и учреждения — при закреплении собственности за которыми, конкретными организационными структурами, государство исходит как из собственных макроэкономических целей, так и из социально-экономических потребностей экономического развития общества. Указанные объекты собственности составляют вещественную часть государственного сектора экономики.

В качестве объектов государственной собственности выступают те из них, которые отнесены, в соответствии с разработанной классификацией состава основных видов национального богатства страны, к государственной собственности. Объекты государственной собственности в пределах государственного сектора экономики рассматриваются как уже соответствующим образом сгруппированные, обоснованы их содержание, роль и место в новой системе экономических отношений, формировании институциональных основ государственного сектора экономики. Известно, что такие объекты обладают определенными ресурсами и назначением, исходя из их потребительской стоимости.

Как организационная структура государственного сектора экономики Казна представляет собой составную часть экономического механизма процесса функционирования и реструктуризации государственной собственности и государственного сектора экономики. Казна представляет собой целостную экономическую категорию, обладающую общими свойствами, имеет свою



Рис.1. Принципиальная схема составляющих государственного сектора экономики и их функциональных взаимосвязей.

структуру, в которую входят несколько взаимосвязанных звеньев (региональных и муниципальных отделений Казны), для каждого из которых характерны свои особенности. Необходимость их выделения обусловлена многообразием потребностей общества, которые обслуживают государственный сектор экономики, охватывают своим воздействием всю экономику страны. Казна также включает совокупность имущественной и финансовой составляющих.

Имущественная часть Казны включает все виды объектов государственной собственности. Финансовая составляющая представляет собой часть системы денежного хозяйства страны (финансов государства). Для их бюджетного учета предназначено и казначейство, осуществляющее учет, контроль и управление финансовыми потоками бюджета государства.

На основе конкретизации принципов формирования государственного сектора экономики разработана принципиальная схема функциональных связей между основными составляющими государственного сектора (рис. 2).

Экономические отношения между составляющими государственного сектора экономики — имущественной казной, объектом собственности и правом собственности государства — возникают в процессе их взаимодействия по поводу реализации права собственности государства на объект собственности. Первопричины взаимодействия с имущественной казной могут быть разные, кроме выяснения прав собственности. Зачастую казна и государственная собственность (как стороны отношений) взаимодействуют в целях выполнения хозяйственных действий.

Для раскрытия характера взаимосвязей элементов государственного сектора экономики при реализации экономических отношений по поводу государственного имущества и имущественных прав, возникающих при участии государства, разработана блок-схема процесса управления государственным имуществом, изображенная на рис. 3.

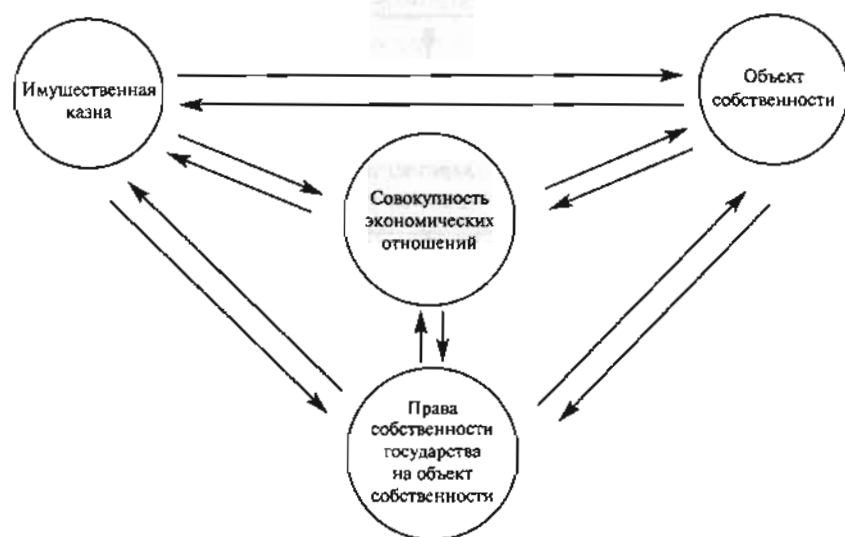


Рис. 2. Схема формирования взаимоотношений по поводу прав собственности в государственном секторе экономики.

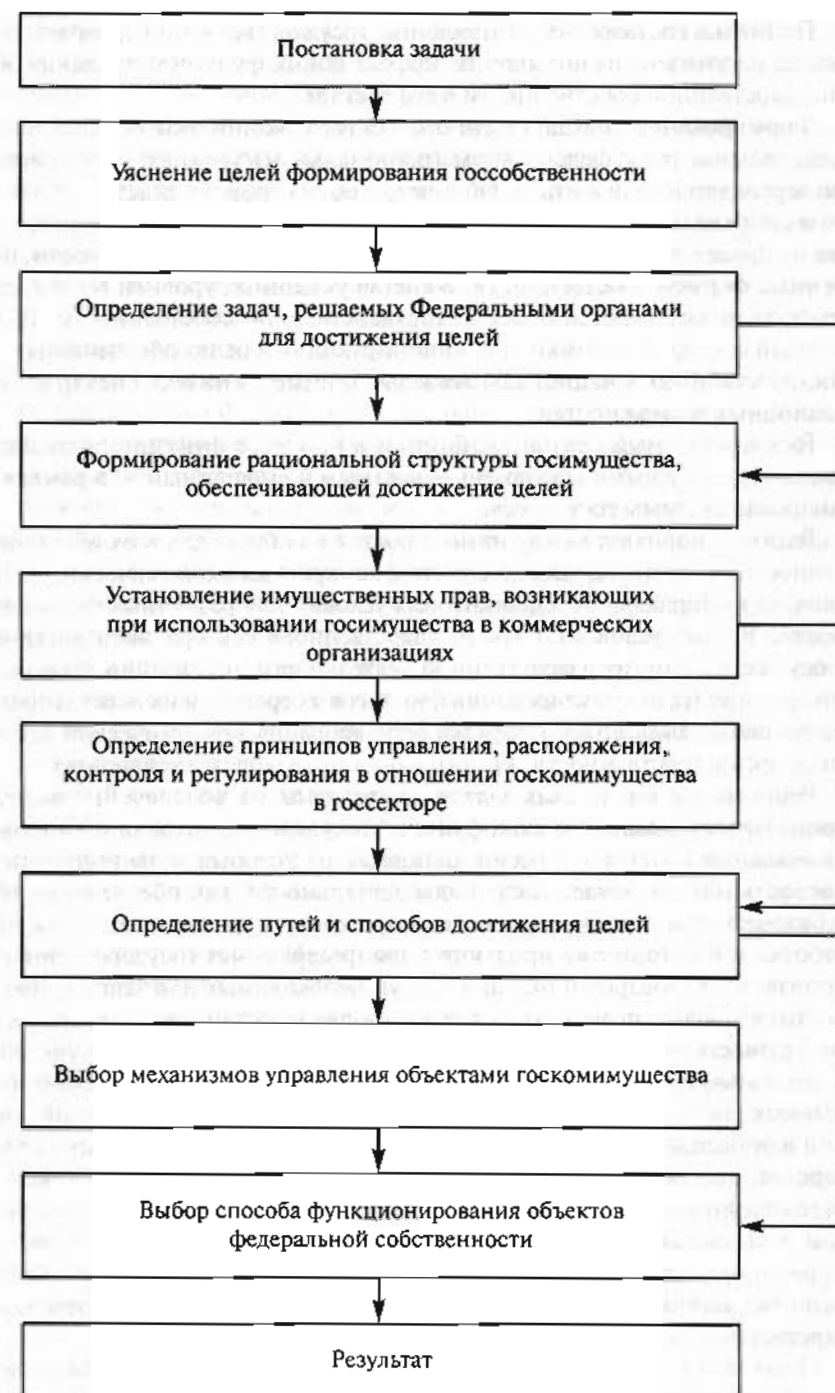


Рис. 3. Блок-схема процесса управления государственным имуществом.

Политика государства в отношении государственного сектора экономики всегда направлена на повышение эффективного функционирования объектов государственной собственности в его составе.

Формирование государственного сектора экономики осуществляется на федеральном и субфедеральном (региональном) уровнях, интегрированных по вертикали и горизонтали. Общим для обоих уровней власти — федерально-го и субфедерального — является включение в него объектов, принадлежащих им на праве собственности. Каждый из них имеет свои особенности, обусловленные формой собственности. В состав указанных уровней государственно-го сектора включаются объекты государственной собственности. Государственный сектор экономики, функционирующий в целях обеспечения решения государственных и национальных задач, опирается на весь спектр его организационных возможностей.

Государственный сектор экономики в процессе функционирования взаимодействует с иными секторами — частным и смешанным — в рамках экономической системы государства.

Взаимоотношения между ними строятся на общих для всех объектов собственности основаниях, однако с учетом конкретных экономических, политических, территориальных и финансовых условий для различных форм собственности. В этих условиях роль государственного сектора экономики состоит в осуществлении производственной деятельности, реализации произведенных товаров и услуг, аккумулировании финансовых средств и их перераспределении на основе установленного порядка регулирования экономической деятельности объектов собственности, кредитовании производства товаров и услуг.

Решаемые в его рамках задачи направлены на обеспечение выполнения социальных и экономических функций государства, находящихся в сфере национальных интересов России, основные из которых — национальная безопасность (она включает такие виды деятельности, как обеспечение обороны и безопасности страны, защита государственных границ), эксклюзивная разработка и изготовление продукции для федеральных государственных нужд, производство товаров и оказание услуг, необходимых для защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан страны и др. Государство осуществляет централизованную социально-экономическую политику и социальную защиту населения, обеспечивая деятельность общеобразовательных школ, высших и средних специальных учебных заведений, учреждений и организаций здравоохранения, учреждений культуры и искусства, государственных органов социального страхования и социального обеспечения, учреждений социальной защиты (дома престарелых, реабилитационные центры для инвалидов и др.). Поэтому государственный сектор экономики формируется как экономический гарант рыночного развития. Устойчивое развитие экономики будет зависеть от того, какое место в ней отведено государственному сектору.

Опыт западных стран и анализ их экономического развития свидетельствуют об отсутствии прямой связи между масштабами государственного сектора и эффективностью экономики, которая зависит от механизма функционирования экономики в целом и от механизма реализации каждой формы собственности. Математическое определение оптимальности этой сферы экономи-

ки может быть проблематичным. Сокращение существующего государственного сектора до размеров, необходимых для выполнения задач государством, остается насущной проблемой для современности.

Народнохозяйственный комплекс России имеет сложную экономическую и производственную структуру, в которой выделяются два основных уровня — отраслевой и территориальный. Отраслевая, или компонентная, структура отражает соотношения, связи и пропорции, касающиеся расширения интересов собственников, направленные на слияние организаций в форме отраслевых и межотраслевых интегрированных образований. Осуществление таких организационных преобразований в значительной степени обусловлено необходимостью расширения инвестиционных возможностей.

С учетом общей тенденции функционирования государственного сектора экономики предлагается формировать отдельные отрасли лишь с определенной долей государственной собственности. В итоге государственный сектор экономики объединит объекты только государственной собственности. Государство должно стимулировать развитие приоритетных отраслей экономики, передавая в их состав определенные объекты собственности путем приватизации или выбирая для них иной способ функционирования.

Коммерциализация деятельности объектов государственной собственности неизбежно вызывает разделение интересов участников экономических процессов — менеджеров и государства как собственника, что в итоге приводит к разделению прав собственности и потере ее государством. Поэтому ему необходимо стремиться к организации «своих» предприятий для выполнения сугубо государственных задач.

Материальной основой государственного сектора экономики становятся объекты со 100%-ной государственной собственностью — казенные предприятия, государственные унитарные предприятия и учреждения. Они подчиняются непосредственно государству, или права по управлению ими делегированы отраслевым органам управления. Последние осуществляют контроль за результатами их деятельности. Иные полномочия и права определяются соответствующими нормативными актами.

Таким образом, государственный сектор следует формировать так, чтобы государство имело возможность выполнять свои стратегические функции, регулировать процесс экономического развития общества, а также решать задачи социального характера. Через вмешательство государства в сферу отношений собственности определяются рамки государственного сектора экономики.

Функционирование собственности окажется возможным там, где реализуются цели и осуществляется защита экономических интересов собственников. Совершенствование организационно-экономического механизма управления государственной собственностью предполагает совмещение ряда соответствующих функций Минимущества России и Минфина России и создание в этих целях новой организационно-правовой структуры федерального уровня — **Казны** как некоммерческой организации.

В составе Казны должно учитываться и регулироваться движение всех видов объектов государственной собственности, в функции Казны вменяется управление объектами собственности, не закрепленными за определенными хозяйствующими субъектами и органами власти, а также бесхозным иму-

ществом. Бюджет Казны предусматривает соединение как государственных, так и негосударственных источников, в том числе полученных Казной от участия в предпринимательской деятельности. Консолидация экономического потенциала, в том числе финансового, позволит увеличить воспроизводственный потенциал государственного сектора экономики. Учетная функция Казны является регулирующей для функционирования государственной собственности с тем, чтобы посредством такого способа учета движения этого имущества обеспечивалась распределяющая и контролирующая роль государства и исключался неконтролируемый передел собственности, в особенности, в период массовой приватизации ГУПов.

Формирование государственного сектора следует осуществлять на федеральном и субфедеральном (региональном) уровнях, интегрированных по вертикали и горизонтали. Существенное значение имеет его качественный состав.

Государственный сектор экономики, совершенствуемый на основе изменения организационно-экономического механизма функционирования объектов государственной собственности, формируется как экономический гарант рыночного развития. В состав государственного сектора включаются такие объекты собственности, в отношении которых собственник в лице государства должен иметь возможность употребить реальную власть. К ним относятся объекты государственной собственности, в которых основная часть капитала принадлежит государству, и оно способно осуществлять полномочия собственника.

Примечания

- ¹ Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. М., 1991. С. 23.
- ² Балацкий Е.В. Проблемы оценки масштабов и эффективности государственного участия в экономике // Вестник Моск. ун-та. Серия 6. Экономика. — 1997. — № 6. — С. 24.
- ³ Управление государственной собственностью / Под ред. В.И. Кошкина и В.И. Шулыро. М., 1997. С. 17.
- ⁴ Бизаге А. Государственный сектор и приватизация. Люберцы, 1996.
- ⁵ Собственность в экономической системе России / Под ред. В.Н. Черковца, В.М. Кулькова. М., 1998. С. 309.
- ⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). М., 1995.
- ⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 1997.
- ⁸ Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ.
- ⁹ Комов Н.В., Аратский Д.Б. Методология управления земельными ресурсами на региональном уровне. — Н. Новгород, 2000.
- ¹⁰ Федеральный закон «О недрах» от 21 февраля 1992 год, № 2395-1, ст. 1-2.
- ¹¹ Вопросы экономики. Экономический потенциал России. 1997. С. 133.
- ¹² Шумаков А. Трансарктический дебют // Вести. — 2001. — Февраль.
- ¹³ Стоимость предприятия: теоретические подходы и практика оценки // Научн. ред.: Н.А. Абдуллаев, Н.А. Колайко. М., 1999. С. 165.

- ¹⁴ Иноземцев В. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречие, перспективы. М., 2000. С. 304.
- ¹⁵ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М., 1990.
- ¹⁶ Горина Н. Управление знаниями — управление бизнесом // Финансист. — 2001. — № 10. — С. 75.
- ¹⁷ Научные труды Международного союза экономистов. М.—СПб., 1995. С. 35.
- ¹⁸ Возрождение экономики России: путь в XXI век. М., 2000. С. 65.
- ¹⁹ Форд Г. Сегодня и завтра / Пер. с англ. М., 1992. С. 228.
- ²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 713.
- ²¹ Козицын С. Корпоративные реформы: от практики к теории // Коммерсантъ. — 2001. — 1 ноября.
- ²² Данные ИА «Интерфакс». 2002, январь.
- ²³ Моложавый С.В. Крупнейший собственник заинтересован в рыночных механизмах // Бюллетень по финансовому оздоровлению «Антикризисное управление». — 2000. — № 5-6.
- ²⁴ Постановления Правительства Российской Федерации: «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» от 9 сентября 1999 г. № 1024, «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения» от 6 декабря 1999 г. № 1348.
- ²⁵ Кашин В.И., Ионов В.Я. Хозяйственный механизм и эффективность промышленного производства. М., 1997. С. 31.
- ²⁶ Радыгин А., Энгов Р. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М., 1999. С. 9-10; Аукуционек С., Жуков В., Капелюшников Р. Доминирующие категории собственников и их влияние на хозяйственное поведение // Вопросы экономики. — 1998. — № 12. — С. 111.
- ²⁷ Дементьев В. Финансово-промышленные группы в стратегии реформирования российской экономики // Российский экономический журнал. — 2000. — № 11-12. — С. 7.
- ²⁸ Материалы заседания Правительства Российской Федерации. Москва, 2001 г., апрель.
- ²⁹ Торкановский Е. Передел акционерной собственности // Хозяйство и право. — 1999. — № 4. — С. 30.
- ³⁰ Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997; Пономаренко Е.В. Становление и развитие финансов общественного сектора России: Автореф. дисс. М., 2001. С.3; Экономическая трансформация: цели, направления, динамика. М., 1999; Половинкин Н.Д., Савченко А.В. Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики. М., 2000.
- ³¹ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег / Пер. с англ. М., 1978.
- ³² Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г.
- ³³ Собственность в экономической системе России / Под ред. В.Н. Черковца, В.М. Кулькова. М., 1998. С. 556.
- ³⁴ Бизаге А. Государственный сектор и приватизация. Люберцы, 1996.

Глава 3. Механизмы функционирования объектов государственного сектора в рыночных условиях

3.1. Экономический механизм функционирования объектов государственного сектора в конкурентной среде

Современное экономическое развитие в России характеризуется радикальными изменениями в экономической сфере, переходом экономики в новое состояние, а также изменениями социально-экономической формы производственных отношений. Качественная сторона изменений выражается в уровне и способах присвоения результатов функционирования собственности. На этапе переходной экономики необходимо выработать и сформулировать новые подходы к формам и методам экономических отношений, элементом которых и являются экономические механизмы функционирования государственной собственности. Экономические механизмы учитывают особенности функционирования объектов государственной собственности в пределах государственного сектора экономики. Адекватные осуществляемым преобразованиям экономические механизмы функционирования государственной собственности базируются на исходных положениях, определяемых как институциональный подход.

При формировании экономического механизма функционирования государственной собственности устанавливается «внутренняя общность» составляющих государственный сектор организационных структур, отображающая целевую ориентацию государства как организатора и производителя материальных благ и услуг. Одновременно устанавливаемая общность заключается в единообразном подходе государства к «своим» объектам собственности. Его применение к формируемому экономическому механизму способствует рачительному и сознательному поведению собственников по реализации своих интересов, объективному регулированию распределительных механизмов применительно к результатам функционирования объектов собственности и позволяет ускорять процесс развития производства, не разрушая его и не нанося ему ущерба.

Экономические механизмы как институт экономической системы, формируемые применительно к государственному сектору экономики, определяют характер взаимодействия организационных структур государства и объектов государственной собственности. Они способствуют реализации интересов каждого участника экономических отношений, каждый из которых имеет свои внутренние интересы и задачи.

Экономический механизм отражает объективный, всеобщий характер функционирования объектов государственной собственности, способствует регулированию способа их экономического функционирования и опирается

на законы спроса, предложения, денежного обращения и другие законы. Поэтому при формировании экономического механизма на основе институционализма можно использовать подходы, согласно которым объекты собственности являются предметом купли-продажи.

В условиях рынка оперируют с категорией «товар». Собственник предоставляет на рынок конкретный вид товаров, который, будучи объектом собственности, пользуется спросом и имеет потребительную стоимость, так как он обладает свойством удовлетворять определенные общественные потребности, полезностью и ценностью для потребителя. Товары функционируют в рамках, определенных нормами, правилами и законами, отличаются по назначению, применяются для различных целей в процессе их производственного потребления и реализуют предписанные им функции. Таковыми являются и рассматриваемые объекты государственной собственности. Товары функционируют в виде конкретных объектов государственной собственности в составе организационной структуры государства.

Чтобы установить характер функционирования объектов государственной собственности, необходимо рассмотреть соответствующие экономические условия. Экономические условия являются определяющими при формировании экономического механизма — как отдельных объектов государственной собственности, так и государственного сектора в целом. Создание рыночной инфраструктуры государственного сектора экономики, в которой представлены определенные объекты собственности и их взаимосвязь, нормы, правила, законы и инструкции, возможно на основе механизмов, формируемых для определенных экономических условий. Отсутствие разработанных экономических условий функционирования объектов государственной собственности может вызвать чрезмерный рост издержек.

Рыночные отношения сами по себе не создают объективных экономических условий, обеспечивающих одинаковые возможности достижения всеми участниками хозяйственной деятельности оптимальных показателей. Это обусловлено различными причинами. Государственная собственность в составе государственного сектора экономики служит инструментом реализации интересов государства, каждая из которых реализует свои возможности экономического характера, используя рыночные методы влияния на характер функционирования и экономические интересы участников осуществляемых отношений.

Важным компонентом формирования экономического механизма является выявление простейших взаимосвязей объектов государственного сектора, их влияние друг на друга при определенных экономических условиях.

В качестве таких экономических условий функционирования объектов государственной собственности рассматриваются организационные, финансовые, информационные, имущественные, правовые, производственные и социальные условия. Будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными в сфере отношений собственности, они формируют экономический механизм, способствующий достижению положительного результата от функционирования объектов государственной собственности.

На наш взгляд, именно такой подход является определяющим при оценке действительности функционирования государственной собственности, созда-

нии конкурентной среды и формировании взаимодействия между объектами государственной собственности в рамках государственного сектора экономики. Исходя из своих интересов в сфере собственности, государство устанавливает приоритетные виды деятельности и объекты собственности, призванные осуществлять потребные виды деятельности. Рассматриваемые условия важны и необходимы для формирования отношений собственности в переходной экономике. Изменения в экономическом характере функционирования объектов государственной собственности требуют обновления состава государственного сектора экономики и пересмотра действующего экономического механизма.

Организационные условия касаются регулирования производственной и экономической структуры государственного сектора экономики, функционирования объектов государственной собственности в составе государственного сектора. Их взаимодействие с Казной при наличии определенной соподчиненности позволяет достичь, при выполнении поставленных задач, улучшения показателей функционирования объектов государственной собственности в его составе, а также рассматриваемого сектора экономики в целом.

Объекты государственной собственности функционально различны и в рамках государственного сектора экономики организационно сформированы таким образом, чтобы обеспечить использование всех возможностей для достижения соответствующего результата. Они группируются по организационно-технологическим признакам: по отраслевой и региональной принадлежности, функциональному назначению (решение задач производственного или социального характера и, что немаловажно, в пределах производственного процесса, в котором участвует конкретный объект государственной собственности), по способности приносить положительный экономический эффект.

Взаимосвязка объектов государственной собственности в пределах единого экономического пространства (Казны) на основе организационных требований позволяет сформировать единую среду функционирования объектов государственной собственности.

Объекты государственной собственности в рамках государственного сектора экономики характеризуются единой формой собственности. В их отношении осуществляется организационное воздействие из общего центра управления, воплощающее волю одного собственника — государства. Вместе с тем, качество их функционирования зависит от таких факторов рыночного характера, как спрос, предложение, конкуренция и др. Они оказывают влияние и на результаты функционирования объектов негосударственных форм собственности, находящихся вне государственного сектора экономики. Учет перечисленных факторов имеет важное значение для нынешнего периода формирования рыночных отношений в России.

Рационализация организационных условий функционирования объектов государственной собственности способна изменить видовой состав государственного сектора экономики и повлиять на экономические показатели функционирования объектов с учетом различных направлений деятельности объектов, нацеленных на наиболее полное удовлетворение потребностей членов общества.

Финансовые условия. Эта составляющая экономического механизма предполагает наличие жестко регламентированной цели и механизмов формирования, учета и расходования как собственных средств, так и выделяемых федеральным и иными бюджетами. Здесь важную роль играют соответствующие финансовые органы, обеспечивающие достижение заданной цели на основе применения конкретного финансового механизма. Они оперируют уже апробированными и применяемыми в системе бюджетного финансирования механизмами, которые, однако, несколько отличаются от использовавшихся ранее (при прямом финансировании Казны за счет средств федерального бюджета для решения государственных задач).

В рамках бюджетного финансирования Казны целесообразно регулировать размеры и способы формирования и расходования указанных средств, что позволяет концентрировать их для решения сложных народнохозяйственных задач, например, капитального или социального характера, в рамках государственного сектора экономики. В сфере собственности финансовые задачи можно решать также на основе дивидендной политики, принципы которой раскрываются нами ниже.

Финансирование Казны осуществляется согласно соответствующей смете. В ней указываются направления расходования выделяемых средств и объемы этих средств, отражая характер и целесообразность деятельности Казны по защите интересов государства в отношении его собственности, объект (или объекты), подлежащие финансированию, и пр. Помимо бюджетного финансирования, привлекаются собственные средства Казны, получаемые от разрешенной нормативными актами предпринимательской деятельности.

Информационные условия характеризуют возможность и необходимость создания информационной базы во всех сферах экономики и на каждом уровне функционирования государственной собственности. Наличие достоверной информации о ситуации на рынке и состоянии экономики в целом позволяет выбрать оптимальные способы функционирования собственности и свести к минимуму транзакционные издержки.

Имущественные условия представляют собой перечень наличного, не разделенного государством-собственником имущества, числящегося в составе Казны. Учитывается все наличное государственное имущество посредством бухгалтерского учета, а также в форме реестра. Имущество классифицируется соответствующим образом, посредством чего определяются объективно обоснованные наименования и состав государственной собственности. Любая деятельность объектов государственной собственности оформляется соответствующей записью в учетных регистрах Казны и соответствующими проводками бухгалтерского учета.

Правовые условия являются наиболее важными на этапе современного формирования и развития рыночных отношений. Уровень разработанности и число нормативных актов по вопросам отношений собственности отражают готовность общества воспринять тот или иной шаг в направлении рыночных преобразований, возможность реализовать устанавливаемые требования и способствовать преобразованиям в сфере экономики. В настоящее время важными и необходимыми для дальнейшего совершенствования процессов функционирования государственной собственности являются нормативные

акты в сфере регулирования конкуренции, национализации, приватизации, нормативного определения способов экономического функционирования государственной собственности и государственного сектора экономики в целом.

Производственные условия формируются на микроуровне исходя из принципов государственной политики в сфере промышленного производства, в рамках государственного сектора экономики. Их значимость на современном этапе не вызывает сомнений.

Социальные условия характеризуют возможности решать социальные проблемы применительно к объектам социально-культурного назначения. Государство, принимая на себя их разрешение, обязуется осуществлять финансирование указанных объектов. Подобные проблемы возникают при их передаче государству от организаций по различным основаниям. В этом случае Казна, представляющая интересы государства, принимает упомянутые объекты собственности на свой баланс и способствует их нормальному функционированию до решения вопроса об их дальнейшем применении.

Существующие потребности социального характера вынуждают государство осуществлять предпринимательскую деятельность, используя свою собственность. Результатами такой деятельности являются прибыль и начисленные дивиденды в пользу собственника — государства. Его деятельность в отношении своей собственности всегда целенаправленна и объективно обусловлена. При ее осуществлении используются все экономические механизмы и рычаги управления для получения максимального экономического эффекта от функционирования государственной собственности.

Следовательно, каждое из рассмотренных условий играет соответствующую роль в функционировании государственной собственности и оказывает влияние на качественное содержание экономических процессов. Будучи обусловлены происходящими изменениями отношений собственности в обществе, они постоянно меняются и развиваются.

В настоящее время идет поиск путей и способов инновационного решения задачи развития экономики. Как известно, ее реализация возможна разными способами, один из которых — привлечение дополнительных финансовых ресурсов на указанные цели при недостатке собственных. В то же время в производственном секторе экономики в результате производительного функционирования объектов собственности (с участием государственной доли) создаются определенные финансовые ресурсы, в том числе в виде дивидендов.

Согласно Федеральному закону «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ, на основании решения акционеров акционерам-собственникам должны быть начислены дивиденды из чистой прибыли. Они подлежат перераспределению между собственниками с учетом их доли в уставном капитале АО. Подобный способ экономических отношений только между собственниками конкретного общества или собственниками и менеджерами-собственниками сопряжен в настоящее время с рядом проблем, решение которых представляется актуальным.

Анализ практической деятельности АО показывает, что ряд обществ уклоняется от исполнения своих обязательств в части начисления дивидендов и их перечисления собственнику по разным причинам. Уже сложилась практика невыплаты дивидендов акционерам, в том числе и государству — как ассоци-

ированному акционеру. Они направляются на собственное развитие из-за отсутствия или недостатка собственных финансовых ресурсов. За принятие подобного решения зачастую выступают и представители государства, ущемляя при этом его интересы в пользу АО.

Практика прямого уклонения АО от выплат дивидендов или их занижения вызывает необходимость поиска оптимальной дивидендной политики на основе учета интересов сторон. В определенной степени указанные невыплаты наносят экономический ущерб государству и не позволяют ему решать функциональные задачи из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов. Это затрагивает его экономические интересы как собственника и акционера, как хозяйствующего субъекта и стороны, ответственной за состояние экономики в целом и за исполнение предписанных нормативными актами положений, касающихся сферы собственности. Поэтому ставится задача нахождения такого экономического решения, которое одновременно удовлетворяло бы условию эффективного функционирования производства и потребностям государства.

Поэтому дивидендная политика государства по отношению к конкретным АО с государственной долей собственности должна учитывать весь спектр интересов, включая и его интересы как собственника.

Создание эффективной системы распределения дивидендов, представляющей собой часть экономического механизма функционирования собственности, имеет большое значение для всей финансовой системы государства. Такое распределение может осуществляться как в рамках законодательства в области налогов, так и посредством неналогового перераспределения финансового результата деятельности объектов собственности.

В Концепции в качестве первоочередной цели названо увеличение неналоговых доходов федерального бюджета от использования собственности.

Предлагается следующая дивидендная политика, которая рассматривается с учетом складывающихся реалий в данной сфере. Их учет и разработка соответствующего механизма позволят усилить роль государства в регулировании экономических процессов и повысить заинтересованность общества в наращивании конечного экономического результата.

Дивиденды, направляемые АО на цели собственного развития вместо расчетов с государством, следует считать одной из форм кредитования. Неуплата причитающейся к выплате доли капитала (дивидендов) дает возможность получения акционерами в будущем дополнительного капитала от этого вложения, но уже с учетом ранее внесенного. При таком подходе принимается во внимание весь спектр организационно-экономических возможностей акционеров и их интересов в достижении общей цели — эффективного функционирования АО и получения по итогам его деятельности дивидендов на вложенные в уставный капитал средства.

Кредитование государством за счет перераспределения дивидендов в пользу АО представляется важным шагом в осуществлении технического перевооружения промышленного производства на современном этапе экономического развития страны. Потока банковского кредита в реальный сектор экономики мы не наблюдаем. Для повышения ликвидности этого сектора необходимы нормальные кредиты по приемлемым рыночным ставкам. В то же время текущие ставки банковских кредитов явно завышены по отношению

к экономическим возможностям реального сектора, что существенно ограничивает масштабы кредитования производства.

Предлагаемый нами экономический механизм кредитования прост по форме и системе организации взаиморасчетов. Отражает уже сложившийся способ перераспределения финансового результата функционирования собственности.

При необходимости дальнейшего наращивания производственного капитала в условиях дефицита собственных финансовых средств, достаточно высоких ставок кредитования финансовыми институтами и отсутствия у них желания осуществлять кредитование производственного сектора экономики, этот путь представляется оправданным в переходный период как временная мера.

Средства, получаемые на основе применения рассматриваемого механизма кредитования, не должны относиться на себестоимость, так как в будущем это вызовет уменьшение налогооблагаемой базы и, соответственно, сокращение размеров дивидендов по результатам текущей деятельности АО, а также косвенным образом снизит необходимость достижения высоких конечных экономических показателей. Выплаты по оформляемому кредиту должны покрываться за счет части прибыли, оставляемой в распоряжении АО. Продолжительность выплат по возврату данного кредита не должна превышать срока амортизации тех основных средств, на обеспечение нормального функционирования которых они и были направлены. В зависимости от цели привлечения средств, дату их возврата необходимо устанавливать также в соответствии с направлениями их использования и сроком реализации программы, на исполнение которой они были истребованы.

Ставка кредитования устанавливается ниже учетной ставки Банка России. Ее нецелесообразно пересматривать в течение всего периода кредитования, хотя она и должна быть «плавающей» величиной. При установлении размера этой ставки следует принимать во внимание прогноз экономического развития конкретной отрасли промышленности, экономические показатели региона, в котором расположено АО, а также, что немаловажно, стратегическую целесообразность и необходимость дальнейшего расширения деятельности данного АО.

Рассмотренный подход к кредитованию позволяет решить двудеиную задачу. Во-первых, стимулируется увеличение доли выплат дивидендов собственнику в будущем периоде за счет развития производства. Кредит оформляется по упрощенной процедуре и при соответствующем обосновании характеризуется малыми организационными затратами. Главным требованием при этом является наличие бизнес-плана. Во-вторых, государство, стимулируя дальнейшее развитие производства, повышает экономические показатели деятельности АО и, как следствие, косвенным путем увеличивает налоговые поступления в доход бюджетов разных уровней.

Экономические интересы сторон заключаются в том, что впоследствии государству возвращаются дивиденды с начисленными на них процентами, а АО стабильно развивается и стремится увеличить размеры прибыли и дивидендов. Акционеры как кредиторы, заинтересованные в эффективном развитии производства, осуществляют надлежащий контроль за деятельностью АО, особенно за его финансовым состоянием.

Государство, ответственное за ход социального и экономического развития, разрешает проблему насыщения рынка товарами, услугами и способствует росту экономики конкретного региона. Учитывая, что при исчислении ставки кредита принимаются во внимание прогнозируемые значения показателей инфляции, государство будет стремиться ослабить ее влияние на экономические процессы посредством соответствующей финансово-экономической политики.

Возможна разработка программ развития определенных объектов промышленности (с учетом их особенностей и целей деятельности), финансируемых из средств федерального бюджета, когда в качестве источника кредитования предусматриваются отложенные выплаты дивидендов предприятиями конкретной отрасли. Это позволит выделить приоритетные отрасли, в развитии которых государство заинтересовано как собственник.

Такой способ кредитования не активизирует инфляционные процессы. Он способствует формированию цивилизованных отношений в сфере распределения дивидендов и повышению заинтересованности сторон в росте экономических показателей деятельности АО.

В отдельных случаях рассмотренная схема кредитования расширяет возможности использования государством выпускаемой продукции для целей, связанных с решением им конкретных задач. Это означает, что государство как кредитор может выдвинуть одним из условий кредитования получение прав на соответствующую продукцию (товарный кредит). Данная форма расчетов применима, например, в сельском хозяйстве. Таким способом можно кредитовать выпуск продукции научно-технического назначения. Варианты принимаемых решений могут быть различными, и их необходимо рассматривать с учетом конкретной организационно-экономической ситуации, целей и объектов кредитования.

Вместе с тем, этот подход противоречит действующим нормативным актам в части обязательности уплаты дивидендов собственнику (акционеру). В этом случае обязательственные права собственника оказываются не реализованными в необходимом объеме. Поэтому для практического осуществления рассмотренной дивидендной политики целесообразно провести разработки нормативного характера применительно к АО.

Таким образом, современные экономические механизмы хозяйствования характеризуются новыми условиями и подходами к решению задачи достижения определенных экономических результатов функционирования собственности, отличные от действовавших в социалистической системе. Формируемый государством экономический механизм, адекватный современным условиям хозяйствования, способен обеспечить достижение конкретных экономических результатов. Сформулированные новые подходы к формам и методам экономических отношений на основе соответствующего экономического механизма обеспечивают возможность выполнения государством его обязательств перед обществом.

В условиях дефицита финансовых ресурсов государству необходимо проводить такую дивидендную политику, которая способствовала бы развитию его производственного потенциала, росту внутреннего спроса и предложения на рынке капитала. Перечисленные меры необходимо осуществлять при обо-

юдной заинтересованности сторон — государства и всех участников производственно-экономических отношений.

Целью данной дивидендной политики является также предупреждение возникновения негативных социальных и производственных факторов, способных блокировать саму возможность существования этого рынка. Главный из них — дефицит доверия. Пренебрежение, в том числе со стороны государства, к социальным и экономическим ценностям, создаваемым на основе такой инвестиционной политики как одной из форм кредитования, может препятствовать ее осуществлению. Поэтому важно и необходимо продумать мельчайшие детали практического применения данного способа инвестирования.

3.2. Новые организационные формы и механизмы управления государственным имуществом

Многообразие форм собственности, их взаимодействие и взаимопроникновение — характерные особенности рыночного хозяйства. Развитие различных форм собственности обуславливает необходимость организационных перемен, которые позволят преодолеть застой и обеспечить эффективное производство. Радикальная смена социально-экономических отношений предъявляет новые требования к формированию организационного механизма функционирования государственной собственности.

Сущность организационного механизма не сводится только к формальным организационным схемам. Следует в полной мере учитывать изменения отношений собственности в обществе, организационные особенности функционирования объектов государственной собственности и, в итоге, перестраивать действующие организационные структуры с учетом насущных задач, разрабатывать новые формы организационных отношений в свете современных требований переходной экономики.

Важной особенностью формируемых организационных механизмов становится признание возможности вмешательства государства в экономические процессы в тех случаях, когда рынок и рыночные отношения «не работают» или наносят ему ущерб. Как вариант такого вмешательства возможно рассматривать такой из них, когда государство принимает объекты собственности под свое непосредственное организационное управление. Кроме того, государство как хозяйствующий субъект осуществляет учет «своей» собственности в рамках создаваемых им организационных структур. В иных случаях, когда рыночное «поведение» объектов собственности основывается на рыночных принципах, не наносит ущерба экономической системе, государство непосредственно не участвует в регулировании данных отношений. Тогда в процесс регулирования включаются различные элементы государственной системы, отвечающие непосредственно за функционирование этой сферы. При этом нельзя допустить искажающего влияния государства и элементов его экономической системы на протекание различных процессов, как экономического, так и производственного характера, и создание неконкурентных условий для государственного сектора в ущерб частному или смешанному сектору экономики.

Вместе с тем, рынок предполагает наличие всеобъемлющего и полновластного механизма регулирования, но в переходной экономике таковая в необходимом объеме пока не сформирована. Отношения хозяйствующих субъектов в условиях рынка осуществляются на добровольной основе. Поэтому государственное регулирование не должно рассматриваться как неизбежная форма эволюции рыночной системы. Для эффективного регулирования в сфере отношений собственности требуется формирование и последующее внедрение государственной организационной системы, посредством которой можно было бы осуществлять организационное регулирование в сфере экономики функционирования государственной собственности на основе учета определенных условий.

Государственное регулирование рассматривается в экономике как явление нормативное, количественно определенное. Оно исходит из анализа хозяйственной ситуации (диагноз состояния) и максимально конкретной и ясной постановки целей. Цели следует четко сформулировать, аргументировать и определить порядок их реализации организационно.

Совершенно очевидно, что нужна единая государственная организационная структура, управляющая, контролирующая и фиксирующая форму и способ функционирования государственной собственности. Организационное участие государства в выполнении подобных процессов, сложных как по масштабам, так и по объемам исполнения, является сутью и необходимостью при решении задач переходного этапа развития экономики. При этом приоритетное значение в современных условиях хозяйствования приобретает неукоснительное соблюдение интересов государства.

Вместе с тем, решение сформулированных задач для государственной системы осложняется отсутствием в переходный период в сфере государственной собственности сформированных организационно-экономических механизмов. Осуществляемые радикальные преобразования в сфере общественных отношений посредством изменения отношений собственности не способствовали созданию соответствующей организационной структуры с учетом потребностей рыночного развития.

Данная структура, будучи самостоятельной в организационном плане, должна находиться в сфере экономических интересов государства. Одним из важнейших элементов переходной экономики, представляющим собой ее важную компоненту, является Казна. Вместе с тем, пока недостаточно четко решены вопросы функционирования Казны в условиях формирования современных экономических отношений. Неясно, должна ли Казна осуществлять собственную деятельность в сфере функционирования государственной собственности, выступать в качестве составной части государственного сектора экономики, участвовать в организации функционирования государственной или бесхозяйной собственности. Возможно, она должна входить в состав государственного сектора экономики и осуществлять взаимосвязь объектов собственности, собственников и государства. Пока нет достаточно опыта и теоретических исследований возможности ее применения в хозяйственной практике как варианта выбора оптимального функционирования объектов государственной собственности. Отношения по поводу формирования Казны являются тем типом отношений, который необходим в связи

с осуществляемыми преобразованиями в социально-экономической сфере страны. Вследствие этого возникает необходимость рассмотрения содержания понятия Казны, которое, несмотря на свою многозначность, освещено лишь юридически, в современной экономической литературе исследований в этой области недостаточно.

В работе Е.Г. Анимы и др.¹ рассмотрены теоретико-методологические проблемы формирования муниципальной казны в крупнейших российских городах. Дано определение казны как экономико-правовой категории, компоненты муниципальной собственности. В Большой Советской Энциклопедии сказано, что «в социалистических государствах понятие «казна» не употребляется»². Тем не менее, определение понятия «казна» имеется, но уже применительно к другому историческому периоду. В «Энциклопедическом словаре» Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона раскрывается содержание понятия «казна», в котором имеется существенное указание на то, что название «казна» давалось имуществу не частному: казна государева, владычная, монастырская³. Согласно «Большой Советской Энциклопедии», «казна есть хранилище денег, драгоценностей и иных материальных ценностей ханов, царей, удельных князей, монастырей и др.; в условиях централизованных государств — совокупность финансовых ресурсов государства; в лице Казны государство юридически выступает как субъект определенных имущественных прав и интересов»⁴. В русском языке слово «казна» известно с XIV века. С XV века в оборот было введено слово «казенный». В.И. Даль дает толкование Казны как **имущества, богатства, дохода**, государственных или государевых сумм⁵. В дореволюционной экономической литературе состав государственных (казенных) имуществ рассмотрен И.И. Янжулом. Он пишет: «Под именем «государственных имуществ» или «домен» (от французского *domaine* — «владение») в широком смысле разумеется всякое имущество, движимое и недвижимое, принадлежащее государству как нравственному лицу, как юридическому субъекту, и (или) находящееся во всеобщем пользовании всех жителей государства, или же вверенное правительству как представителю страны»⁶. Казна обозначала не только имущество, но и **специальные организации, учреждения**. В 1578 году впервые встречается название «казенная изба». Вероятно, одновременно с появлением звания казначея (конец XV века) был основан казенный приказ. Главным лицом этого приказа был казначей (чиновник, служитель), который заведовал казенным двором, где хранились и откуда выдавались дорогие вещи, составлявшие царскую казну. В XVIII веке казенный приказ был подчинен Приказу Большой Казны, где сосредоточивались наиболее значительные суммы. В конце XIX века окончательно сформировалось представление о Казне исключительно как о совокупности имущественных средств государства в противопоставлении с частными, общественными, общинными имуществами. Термины «государственный» и «казенный» в русской экономической литературе употреблялись как синонимы.

В условиях современной экономики в социально-экономических процессах, помимо имущественных, активную роль начинают играть и финансовые отношения. Спектр использования понятия «казна» существенно расширяется, а само понятие наполняется новым содержанием. Не рассматривая правовых особенностей функционирования Казны, считаем целесообразным оста-

новиться на ее организационном назначении в сфере отношений собственности и раскрытии организационных механизмов деятельности, а также возможных способах осуществления организационных действий применительно к объектам собственности, находящимся в составе Казны.

Усиление роли государства в регулировании экономикой следует понимать не как механическое увеличение количества объектов собственности в государственном секторе экономики, а как создание стройной, экономически и логически выверенной системы представлений о критериях необходимости отнесения тех или иных объектов под непосредственное управляющее воздействие государства и, соответственно, Казны, создание жесткого и детально регламентированного механизма управления и контроля государственной собственностью.

В соответствии с нашим пониманием, решение задачи формирования организационного механизма функционирования государственной собственности возможно следующим способом.

Целью создания Казны является формирование организационной системы управления функционированием государственной собственности, не закрепленной за соответствующими субъектами хозяйственной деятельности, органами управления и иными субъектами хозяйствования для осуществления государством в их отношении имущественных прав и обязанностей собственника. Имущество, находящееся в составе имущественной Казны, имеет следующие особенности: оно не принадлежит на вещных правах никакой организации и используется иными организациями — юридическими лицами для реализации их собственных целей только по решению уполномоченного государством органа.

Практика решения различных проблем в сфере отношений собственности путем создания Казны на региональном или муниципальном уровнях уже имеется. Государственная и муниципальная (местная) казна, по существу, не отличаются друг от друга ни по источникам образования и воспроизводства, ни по экономическому содержанию возникающих при этом отношений, ни по конечным формам присвоения. Вместе с тем, эта практика пока не нашла своего воплощения на федеральном уровне.

Происходящие в обществе экономические процессы настоятельно требуют создания такой структуры, как Казна. Она выступает одновременно в качестве стороны, представляющей интересы государства, при реализации отношений по поводу порядка и формы функционирования государственной собственности. Такие экономические процессы, как приватизация, банкротство, осуществляемые в целях структуризации государственной собственности, оказываются недостаточно увязанными между собой. Реализация и способы их выполнения порой приводят к негативным явлениям, что сказывается на результате деятельности государственного сектора экономики, а также на качестве конкурентной рыночной среды. Имеющиеся государственные организационные структуры не проявляют себя в необходимом объеме как элементы цельной государственной экономической системы, что в определенной степени сдерживает темпы и качественный состав формирования четко очерченных секторов экономики. Государственный сектор, служащий также основой экономики большинства развитых стран, не выступает активным экономическим

субъектом рыночных отношений в российских условиях. Это обременяет страну в ее переходный период экономическими и финансовыми проблемами.

На практике не исключена возможность передачи объектов государственной собственности тем лицам, которые не в состоянии наилучшим образом максимизировать прибыль и наиболее полно удовлетворить потребности общества, недополучая при этом определенной части прибыли. Фактор экономического воспроизводства непременно должен присутствовать при формировании экономических отношений при любых показателях конечной эффективности. В противном случае государству следует изыскивать собственные возможности для реализации данной задачи. Государство в период реформирования создает в сфере функционирования государственной собственности организационные структуры для предупреждения возможных или разрешения уже возникших критических ситуаций в системе отношений собственности. Они возникают при ненадлежащем исполнении объектами государственной собственности предписанных им функций в сфере производственных отношений. Субъектами права на осуществление правоотношений с Казной могут выступать граждане и юридические лица, а также Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования.

В современных экономических отношениях и гражданском праве Российской Федерации предусмотрено участие Казны в гражданских и экономических правоотношениях. Она является субъектом экономических отношений в различных сферах деятельности, при разрешении различных критических проблем и ситуаций. Требование участия Казны в подобных ситуациях вытекает из нормативных актов и установленных правил и норм ее поведения в рамках развивающихся рыночных отношений. Поэтому важная роль Казны как организационной структуры в сфере отношений собственности обусловлена, прежде всего, ее участием в устранении критических ситуаций, возникающих порой в процессе функционирования государственной собственности.

Формирование государственных организационных структур в форме Казны позволит устранить или сгладить последствия негативных экономических результатов, связанных в большей степени с принятием решений о реформировании отношений собственности. Ее деятельность должна соответствовать требованиям рыночных отношений и экономическим механизмам, в том числе и условиям функционирования объектов любых форм собственности, включая государственную.

Для выполнения Казной задач организационного характера имеет значение финансовая составляющая, которая формируется за счет собственной коммерческой деятельности, осуществляемой в рамках законодательства и средств бюджетов разных уровней. Финансовую составляющую расходов Казны необходимо увязывать с ее имущественным составом. Основанием для финансирования деятельности Казны являются сметы расходов, соответствующим образом оформленные и обоснованные в установленном порядке. Поддержание в работоспособном состоянии объектов государственной собственности, придание им товарного вида и оформление распорядительных документов по передаче надлежащему собственнику и другие определяют перечень затрат по содержанию Казны. Наиболее значительными могут быть расходы на придание товарного вида объектам государственной собственнос-

ти, предназначенным для передачи надлежащему собственнику. Ими могут быть, например, расходы на ремонт, монтаж, оснащение оборудованием и др. Размер видов затрат зависит от предназначения объекта государственной собственности и задач, решаемых с его помощью.

Казна призвана обеспечивать и осуществлять организационно-экономическое функционирование объектов государственной собственности в соответствии с нормативными актами, определяющими ее статус. Согласно правовому статусу, Казна представляет собой некоммерческую организацию. Вместе с тем, она должна иметь право проведения коммерческих операций — как для собственного содержания, так и для содержания объектов собственности, входящих в ее состав. Приобретенные или переданные в Казну объекты собственности используются в соответствии с их назначением, если они функциональны. При этом следует рассматривать возможность объектов собственности приносить доход от их производительного использования.

Целесообразно использовать возможности системы казначейства для учета и контроля всех финансовых ресурсов, числящихся как средства Казны.

Объектами собственности, входящими в состав Казны, являются недвижимые вещи: предприятия как имущественный комплекс, имущественные права и объекты интеллектуальной собственности и т. д., а также движимые — ценные бумаги, именуемые далее как «государственная собственность». Они могут использоваться, расходоваться, передаваться на возмездной или безвозмездной основе в собственность или пользование различным организациям после выполнения конкретных формальных юридических действий федеральными органами, ответственными за деятельность Казны. Условия и порядок передачи объекта собственности определяются целями и задачами его функционирования.

Возможными источниками формирования объектного состава Казны выступают:

- бесхозное имущество, переданное ей в целях установления собственника;
- имущество, переданное на период переоформления прав собственности;
- имущество, переданное на время оформления прав собственности;
- имущество, переданное на время оформления в части разграничения собственности на государственную (федеральную и региональную) и муниципальную;
- имущество, переданное безвозмездно юридическими и физическими лицами;
- объекты собственности, временно выведенные из состава акционерных обществ по различным основаниям;
- объекты собственности, временно выведенные из состава различных государственных организаций;
- объекты собственности, выведенные из состава организаций в период оформления банкротства.

Собственность, находящаяся на временном учете в составе Казны, переходит в категорию «государственное казенное имущество Российской Федерации» и, соответственно, является государственной собственностью на период нахождения в составе Казны. Все формальные операции по оформлению по-

становки на учет находящейся в составе Казны собственности осуществляются уже как с казенным имуществом Российской Федерации.

В состав Казны входят государственные казенные предприятия. Порядок их функционирования описан в нормативных актах и здесь не рассматривается.

Как один из возможных способов формирования имущественного состава Казны может выступать и национализация собственности, куда она включается в соответствии с результатами уже проведенной процедуры национализации. Национализированная собственность в составе Казны на протяжении всего периода ее функционирования учитывается в форме государственной собственности. Казна в ходе организации данного мероприятия осуществляет, в большинстве случаев, промежуточные процессы приема-передачи, временного хранения, или иные организационные мероприятия в соответствии с решением собственника — государства.

В настоящее время законодательно не установлены способы, основания и пути национализации собственности. Государство определяет способ дальнейшего использования национализированной собственности. По отношению к такой собственности государство обязано принять кардинальное решение, способствующее его прибыльному функционированию. В составе Казны оно функционирует как 100%-ный государственный капитал, либо реализуется иному собственнику.

В практической деятельности возможны поступления в Казну отдельных видов имущества в счет уплаты налогов, сборов, пеней (при несвоевременном погашении задолженности) или вследствие применения налоговых санкций (штрафов) к юридическим лицам. В то же время, в переходный период такая форма передачи собственности в состав Казны может служить способом передела собственности. Государство за счет установления неподъемных для предпринимателей налоговых сборов способно разорить частный сектор, и, в этом случае, частная собственность, поступая в Казну, становится государственной собственностью. Такая экономическая политика чревата переходом к формированию тотальной государственной собственности.

Возврат из Казны части казенного имущества в сферу частного сектора возможен посредством проведения аукционов. Выведение имущества из состава казны возможно, например, путем приватизации, которая проводится способами, принятыми в современной практике относительно любого имущества.

В период реформирования унитарных предприятий роль Казны состоит в определении их дальнейшего способа экономического функционирования. Необходимо представить экономическое обоснование и подвести юридическую базу для осуществления подобного мероприятия, которое в настоящее время пока не нашло формализованного подхода к его проведению.

Принципиально важным является то обстоятельство, что в составе Казны находится бесхозное имущество — в период установления как его собственника, так и способа дальнейшего функционирования.

Учитывая особенности организационного механизма функционирования Казны, необходимо отметить ее следующие социально-экономические особенности.

Экономические особенности Казны заключаются в том, что она является компонентой государственного сектора экономики, организационный меха-

низм которой способствует эффективному функционированию государственной собственности в ходе реализации отношений собственности, обусловленных потребностью роста экономики.

В составе Казны выделяются две составляющие: финансовая и имущественная. Учитывая, что финансовая включает уже сформированную и функционирующую ее часть — казначейство, то представляет интерес и значение для эффективного функционирования государственной собственности ее имущественная часть. Она связана с реализацией отношений собственности в обществе, обусловленных воспроизводственными процессами в государственном секторе экономики: вовлечение в гражданский оборот максимального количества объектов государственной собственности для содействия внутренним преобразованиям в них и использования всех государственных активов в качестве инструмента для формирования государственного сектора экономики. Государственная политика, основанная на использовании возможностей Казны, преследует цели по налаживанию эффективного функционирования рыночного механизма.

Казна имеет также и территориальные особенности функционирования, заключающиеся в том, что на региональном уровне в большинстве случаев они уже созданы и функционируют, преследуя различные цели и выполняя несхожие задачи.

Таким образом, важными факторами получения положительного результата являются: внутренняя организационная структура Казны, соответствие экономическим целям и принципам развития экономики государства, а также действующий механизм экономического хозяйствования. Организационный механизм функционирования государственной собственности на основе применения Казны включает в себя систему форм, методов и организационных структур, позволяющих ее воспроизводить, принимать управленческие решения и их реализовывать в соответствии с целями и задачами государственного сектора экономики.

Реалии сегодняшнего дня убедительно свидетельствуют о том, что повышение эффективности российской экономики невозможно без усиления роли государства в этой сфере. Сформированные в отдельных регионах учреждения в форме Казны способствуют решению различных задач местного масштаба. Анализ их функционирования показывает, что пока нет единого подхода к решению вопросов, связанных с их созданием и функционированием. Вместе с тем, Казна является важным инструментом в сфере отношений собственности и необходимым органом в условиях становления как государственного, так и частного секторов экономики.

Наряду с созданием благоприятной экономической среды для развития промышленного производства в России, оказанием поддержки отечественному товаропроизводителю, Казна является также необходимым инструментом совершенствования организационной системы управления государственной собственностью, эффективным организационным механизмом реализации возможностей государственной собственности.

Цели и возможности Казны применительно к государственной собственности пока не реализованы, так как на федеральном уровне нет законодательной базы по созданию системы ее функционирования.

В рамках данной работы рассмотрены возможность и необходимость создания конкретной организационной структуры — Казны, способствующей эффективному функционированию государственной собственности и формированию государственного сектора экономики. Отсутствие Казны на федеральном уровне в определенной степени сдерживает использование различных способов экономического функционирования объектов государственной собственности, а именно: применение механизма национализации, когда благодаря возможностям Казны возможно оказать влияние на показатели экономического развития объектов собственности; деятельность государства и всех участников рыночных отношений по достижению положительных экономических результатов, а также формирование новых рыночных структур.

Представляется целесообразным, в особенности в период переходной экономики, участие Казны в реализации имущества организаций-должников, конфискованного и арестованного имущества, в том числе находящегося за рубежом, а также имущества, изъятого правоохранительными органами при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

3.3. Развитие предпринимательства в системе организационно-экономического функционирования объектов государственного сектора

Хозяйственная практика последних лет показала, что изменение форм собственности посредством приватизации государственного имущества само по себе не приводит к повышению эффективности производства. Вместе с тем логика экономической деятельности свидетельствует о том, что эта цель достижима тогда, когда способы функционирования объектов государственной собственности адекватны конкретным экономическим условиям. Способы экономического функционирования объектов государственной собственности при осуществлении хозяйственной деятельности различны. К ним относятся лизинг, аренда, доверительное управление, концессия, соглашение о разделе продукции (далее — СРП) и другие. По своей сути они направлены на дерегулирование экономики, улучшение показателей экономического развития народного хозяйства. Выбор того или иного способа экономического функционирования объектов государственной собственности организационно сводится к оформлению контракта (договора) между заинтересованными сторонами на определенных условиях обязательственного характера.

Что касается экономической природы реализации указанных и аналогичных способов функционирования государственной собственности, то она представляет собой ни что иное, как разновидность государственного предпринимательства. Необходимость осуществления такой формы предпринимательства диктуется требованиями современного рыночного хозяйствования и экономическими условиями развития рыночных отношений, результатами экономической деятельности объектов государственной собственности.

Существующие взаимоотношения между государством и объектным содержанием его собственности имеют специфическую форму. Они не в полной мере раскрывают возможности известных способов экономического функциони-

рования объектов государственной собственности. Такой подход в определенной мере снижает ее практическую ценность и эффективность, тормозит развитие рынка собственности и, соответственно, сдерживает формирование рыночных отношений. Как следствие, сдерживается достижение определенных экономических результатов в использовании государственного имущества, снижается практическая значимость государственного сектора экономики. При этом утрачивается необходимость во внедрении и развитии предпринимательских начал в деятельности объектов государственной собственности, а также ухудшаются качество их использования и физическое состояние, уменьшается доход собственника — государства — от владения этой собственностью.

В рамках институционального подхода возможны различные способы отчуждения собственности и присвоения результатов функционирования. Вместе с тем необходима дальнейшая модернизация рассматриваемых и выбираемых для практического использования в сфере отношений собственности способов, и, в особенности, в последующий период экономического функционирования объектов государственной собственности. Следует учитывать требования адекватности формируемых отношений собственности и реализующих их экономических механизмов в конкретных способах функционирования объектов государственной собственности. Следует выявить отраслевые особенности этих способов функционирования объектов государственной собственности и представить их в форме соответствующего требования к развитию организационных структур.

Способы экономического функционирования объектов государственной собственности выступают элементом стратегии государства по расширению конкурентных возможностей объектов собственности в условиях формирования рыночной экономики. Прежде всего, они предназначены для выполнения таких задач, как повышение капитализации и инвестиционной привлекательности объектов государственной собственности, осуществление структурных преобразований в экономике, а также оказание влияния на формирование государственного, частного и смешанного секторов экономики посредством изменения отношений собственности.

Выбор того или иного способа, экономически целесообразного и оправданного с позиций государства как титульного собственника, в настоящее время недостаточно разработан. Выбор осуществляет государство на основе анализа применимости определенного способа к конкретным объектам государственной собственности для реализации своих задач.

По экономическим результатам и последствиям процесс использования указанных способов экономического функционирования объектов государственной собственности сродни приватизации государственной собственности, но отличается масштабами, темпами и продолжительностью осуществления перехода прав собственности на функционирующий объект, а также методами организации перехода. Такой процесс позволяет реализовать интересы сторон — его участников — с обоюдной выгодой. Предполагается частичная, полная или временная передача права собственности на функционирующий объект или права пользования им. Выбор конкретного способа экономического функционирования, позволяющего участнику процесса перехода прав собственности выполнить стоящие перед ним производственные или иные

задачи, зависит в определенной степени от предпочтений в обществе и состояния экономики государства. В основе выбора лежит принцип необходимости достижения определенной экономической эффективности.

Способы экономического функционирования различных объектов государственной собственности в хозяйственном обороте хотя и отличаются друг от друга, но в основе выбора того или иного способа лежит принцип необходимости достижения конечной экономической эффективности. Способы отличаются назначением, организацией исполнения, качеством и результатами. В экономической системе функционирования объектов государственной собственности показатели конечной экономической эффективности достигаются через отношения «объект-субъект».

Современные преобразования в экономике, требования, предъявляемые научно-техническим прогрессом к техническому состоянию объектов государственной собственности, необходимость более рационального использования финансовых ресурсов на цели технического перевооружения (в особенности, в условиях их недостаточности) требуют развития как традиционных, так и нетрадиционных механизмов реализации существующих способов экономического функционирования объектов государственной собственности. В основе своей они являются традиционным и достаточно действенным инструментом формирования рынка собственности и класса эффективных собственников.

В отечественной литературе эти способы экономического функционирования объектов государственной собственности освещены недостаточно полно. Вопросы выбора рационального способа функционирования объектов государственной собственности не получили должного теоретического исследования и практического применения по разным причинам. Основные среди них — отсутствие объективно обоснованной нормативной базы и достаточных мотиваций в ходе осуществления современных реформ.

Финансовая составляющая в виде определенной выгоды от реализации способов экономического функционирования объектов государственной собственности может быть различной. Государство выступает стороной, заинтересованной в получении соответствующего конкретного положительного результата и достижении цели участвующих в процессе объектов государственной собственности. Поэтому, применительно к этим объектам, усовершенствования способов их экономического функционирования важны, как и механизмы их реализации.

Рассматриваемые способы экономического функционирования объектов государственной собственности применимы без предварительного внесения капитальных вложений. Учет финансовой составляющей необходим для каждой из сторон-участниц, так как использование собственности на основе того или иного способа экономического функционирования позволяет им решать собственные задачи. При выполнении взаиморасчетов между сторонами в ходе реализации конкретного способа экономического функционирования объектами государственной собственности вступают в действие такие механизмы, как, например, ипотека, кредитование или расчеты частью чистой прибыли, оставляемой в распоряжении конкретного объекта государственной собственности.

Взаиморасчеты за использование собственности можно перевести, например, в плоскость товарных поставок в районы Севера или другие регионы страны в зависимости от потребности в реализации той или иной задачи. Денежные расчеты между сторонами следует проводить, основываясь на тех принципах, которые присущи только применяемому способу экономического функционирования. Применим вариант с отсрочкой платежа до времени достижения положительного результата. Такую отсрочку платежа следует рассматривать как своеобразную форму кредитования государством функционирования объектов собственности в целях развития, например, малого бизнеса, наполнения рынка необходимыми товарами или услугами, создания рабочих мест или решения социальных проблем региона, государства в целом.

Конкретные способы экономического функционирования объектов государственной собственности раскрываются на основе соответствующей схемы использования недвижимости (рис.4).

Лизинг выступает как существенная, адекватная современным условиям форма взаимодействия экономических объектов рынка и государства.



- S_1 — начальное состояние объекта государственной собственности (осуществляется идентификация товара, выбираются организационные и правовые операции для проведения соответствующих процедур с ним);
- S_2 — промежуточное состояние (собственник выбирает тот или иной способ функционирования);
- S_3 — конечное состояние (получение экономического результата).

Рис. 4. Способы функционирования объектов собственности на примере недвижимости.

Его значимость и возможность применения для государства в целях повышения эффективности экономики высоки. Для активного продвижения на рынок и развития лизинга государству необходимо использовать все свои полномочия — властные и экономические. Его широкое применение в России будет способствовать решению таких важнейших задач, как структурная перестройка экономики страны, повышение конкурентоспособности объектов собственности в важных для государства отраслях экономики, привлечение инвестиций в сферу производства, стимулирование внедрения научно-технических достижений.

Существуют следующие основные виды лизинга: финансовый, возвратный и оперативный. По своему экономическому содержанию лизинг относится к прямому инвестированию, при осуществлении которого лизингополучатель обязан возместить лизингодателю инвестиционные затраты (издержки), понесенные в материальной и денежной форме, и выплатить вознаграждение⁷. В сущности, этот способ экономического функционирования объектов государственной собственности формирует комплекс имущественных отношений в связи с передачей собственности во временное пользование до полной компенсации ее получателем первоначальной стоимости. Преимущество лизинга по сравнению с другими способами состоит в том, что предприятиям предоставляются не денежные средства, контроль над обоснованным расходованием которых не всегда возможен, а непосредственно средства производства, необходимые для обновления и расширения производственного парка.

По расчетам экономистов, к 2004 г. Россия из-за износа основного технологического оборудования рискует остаться лишь с половиной дореформенного промышленного потенциала. Только на его восстановление потребуется как минимум 250 млрд. долл. Две трети крупных предприятий нуждаются в обновлении основных фондов⁸.

Опыт развитых зарубежных стран показывает, что в рыночной экономике на лизинг приходится около 25-30% общего объема инвестиций. Мировой рынок лизинга оценивается примерно в 400 млрд. долл. в год. Так, для сравнения, в Европе в 2000 г. через механизм лизинга вложено до 200 млрд. долл. инвестиций, из них свыше 150 млрд. долл. — в основные фонды, 20 млрд. долл. — в недвижимость, а также в другие объекты собственности. Правительства этих стран поддерживают лизинговые компании с помощью специальных программ. В 2000 г. лизинговый бизнес для западных фирм составил (суммарный оборот) около 900 млн. долл. против 700 млн. долл. в 1999 г.⁹

В Законе о Федеральном бюджете Российской Федерации на 2001 г. были предусмотрены ассигнования на поддержку лизинга лишь в сфере сельского хозяйства и гражданской авиации. Общее число компаний, получивших лицензии на осуществление лизинговой деятельности — 1026, из них реально работает не более одной трети, а около 60% рынка составляет «серый» лизинг — фиктивные лизинговые сделки с целью уменьшения налоговых платежей. Наибольший спрос предъявлялся на следующие виды продукции, предложенной лизинговыми компаниями: оборудования для промышленности (27%); грузовики, автомобили, вагоны, самолеты (26%); телекоммуникационное и компьютерное оборудование (15%); отдельно оборудование для отраслей промышленности — тяжелой, добывающей, строительной, лесной, деревообрабатывающей (12%); сельскохозяйственное оборудование и тракторы (8%); пищевое оборудование (4%); медицинское оборудование (4%); банковское оборудование и кассовые аппараты (4%). В 2000 г. минимальные объемы поставок западной техники составляли 3 млн. долл., максимальные — 80 млн. долл.¹⁰

Лизинговые операции на территории стран СНГ только начали развиваться. За 1998-2000 гг. объем лизинговых операций составил около 1,5 млрд. долл. Среди стран СНГ в сфере лизинговых операций лидируют Белоруссия,

Украина и Россия, причем приоритет отдается лизинговым поставкам авиационной техники. Объем рынка данных операций в странах СНГ в период до 2005 г. может составить более 4 млрд. долл. в год. В 2001 г. лизинговые операции в России составили всего 4% от общего объема инвестиций, в то время как в США — 30%, Чехии — 28%¹¹. Одной из причин низкого объема лизинговых операций является имеющиеся противоречия в действующих законодательных актах, регламентирующих этот вид деятельности.

Известно, что на 2002 г. предусмотрены средства федерального бюджета (по разделу «Транспорт, связь и информатика» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации): на увеличение уставного капитала лизинговых компаний — победителей конкурса по отбору инвестиционных проектов лизинга отечественных воздушных судов, проведенного в 2001 г., с оформлением участия Российской Федерации в уставном капитале лизинговых компаний в сумме 2,5 млрд. руб.; возмещение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда отечественного производства, получаемых ими от российских лизинговых компаний по договорам лизинга, а также части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2002 г. в российских кредитных организациях на приобретение российских воздушных судов, в сумме до 1500 млн. руб.¹²

О привлекательности лизинга свидетельствует такое немаловажное обстоятельство, как возможность с его помощью ускорять амортизацию имущества. Проведенные рядом специалистов расчеты эффективности внедрения лизинга¹³ как активного способа экономического функционирования объектов государственной собственности свидетельствуют о следующем. При ускоренной амортизации, когда соответствующие отчисления превышают затраты по лизингу, первоначальная балансовая стоимость оборудования восстанавливается намного раньше, что достигается посредством увеличения собственного инвестиционного капитала и ускорения его оборачиваемости.

Однако этот метод может представлять интерес лишь для компаний, имеющих достаточный объем ресурсов и ориентированных на долгосрочное развитие. Тогда ускоренная амортизация имущества не только экономит сумму, равную налогу на прибыль в текущем периоде, но и благодаря ускорению процесса возврата собственных инвестиций приблизит момент реинвестирования, что обеспечит дополнительную прибыль и, следовательно, повысит рентабельность собственного капитала.

Такой процесс реинвестирования собственного капитала отодвигает момент налогообложения будущей прибыли, а значит, снижает текущую стоимость налога на прибыль. Используя в лизинговой сделке максимально возможный коэффициент ускорения амортизации, следует иметь в виду, что его величина ограничивается, с одной стороны, законодательством, а с другой — уровнем рентабельности текущей хозяйственной деятельности компании.

Для имущества, приобретение которого предполагает капитализацию НДС, возврат заемных средств, привлеченных для финансирования лизинговой сделки, возможен за счет двух источников: амортизационных отчислений и прибыли лизинговой компании. Для срока лизинга, равного или превышающего срок ускоренной амортизации, возможен такой график лизинговых

платежей, по которому возврат кредита происходит исключительно за счет амортизационных отчислений.

В настоящее время не затрагиваются вопросы передачи в лизинг таких крупных объектов государственной собственности (представляющих несомненный интерес для инвесторов), как имущественные комплексы предприятий и земельные участки под приватизированными предприятиями. Рассматриваются иные формы их функционирования. Практика передачи имущества предприятий, или предприятия в целом, в лизинг отсутствует, нет нормативной базы для ее реализации. По отношению к указанным объектам государственной собственности рассматривается только способ передачи в доверительное управление или аренду. Не разработан организационный и экономический механизм внедрения в практику такого способа экономического функционирования объектов государственной собственности.

Формально лизинг можно применить к любому виду имущества исходя из существующих в рыночных условиях товарно-денежных отношений, то есть рассматривая указанные объекты государственной собственности как определенный вид товара. Осуществление лизинга предприятий как имущественных комплексов позволит расширить объем товарных предложений, задействовать свободные производственные мощности (оборудование, площади и др.) и иные «инвентарные объекты собственности, предназначенные для выполнения определенных самостоятельных функций, или же обособленный комплекс конструктивно сочлененных предметов, представляющих собой единое целое, и предназначенный для выполнения определенной работы»¹⁴, привлечь инвестиции в реальный сектор экономики. Это окажет определенное положительное влияние на функционирование конкретных предприятий в целях развития экономики территории, обеспечит заинтересованность в расширении региональных товарных рынков и увеличит занятость трудовых ресурсов.

Земельные участки под приватизированными предприятиями в ряде нормативных актов и отдельными авторами предлагается включать в уставный капитал акционерных обществ (далее — АО); продавать АО (занимающим земельный участок) по нормативной цене, вносить в уставный капитал в качестве вклада государства или сдавать в аренду заинтересованным организациям. Однако, включение в уставный капитал земли, на которой находится организация, на наш взгляд, приведет к снижению ее значимости как самостоятельного объекта рыночных отношений и, как следствие, к сдерживанию развития рынка земли. Продажа земли по нормативной цене также не целесообразна. Со вступлением в действие Земельного кодекса ожидается всплеск интереса со стороны покупателей земельных наделов.

Арендные отношения, сложившиеся в настоящее время по поводу земельных участков под приватизированными предприятиями, не позволяют сформировать институт собственника в этой сфере. Для оживления рынка земли и роста инвестиционной привлекательности предприятий земельные участки вводятся в экономический оборот в соответствии с Земельным кодексом России. Это в некоторой степени будет способствовать повышению экономической привлекательности предприятий как объекта лизинга. Одновременно те, кто приватизирует объекты государственной собственности, получают право собственности на занимаемые объектами собственности земельные участки.

Органом, осуществляющим организацию таких взаимоотношений, должна стать Казна, в составе имущественного баланса которой и могут числиться земельные участки, находящиеся в собственности государства. Земля превращается в источник доходной части бюджетов разных уровней. На этой основе можно формировать институт собственности на земельные участки, чтобы обеспечить законное право собственности на них. Они войдут в хозяйственный оборот уже как соответствующий товар, имеющий потребительную стоимость, станут объектами купли-продажи и, конечно, объектом собственности.

Рынок лизинга представляют различные компании, которые условно можно разделить на две группы: независимые, работающие, в основном, в сфере среднего и малого бизнеса (их меньше), и крупные, связанные с большим бизнесом. В последнее время активизировали деятельность лизинговые компании, обслуживающие авиационную промышленность, ОАО «РТК-Лизинг» заключил с телекоммуникационным холдингом ОАО «Связьинвест» договор на поставку оборудования на общую сумму 2,3 млн. долл. США. Соглашение направлено на развитие сети связи в России. Оборудование будет поставлено трем предприятиям холдинга — ОАО «Уралтелеком» Свердловской области, ОАО «Электросвязь» Кемеровской области, ОАО «Челябинсксвязьинформ» Челябинской области.

Решаются вопросы организации лизинга техники для агропромышленного комплекса. В 1994–2000 гг. осуществлены ее поставки на сумму 12 млрд. руб. Министерством сельского хозяйства РФ был объявлен конкурс на поставку сельхозтехники для АПК в 2001 г. за счет выделенных федеральным бюджетом средств на сумму 3 млрд. руб. (с учетом дополнительных доходов — 5,5 млрд. руб.). Победитель конкурса должен предоставить гарантии возврата бюджетных средств, а также привлечь часть собственных средств по реализации лизинговой программы¹⁵. В 2001 г. из средств Федерального бюджета в ОАО «Росагролизинг» переведены на цели поддержки сельхозпроизводителей средства в объеме 2 млрд. руб.

Аренда в последнее время нашла широкое применение как срочное возмездное владение и использование имущества. Она не предусматривает отчуждение государственной собственности, а применяется в целях получения государством в виде ренты определенных взносов собственнику за пользование этой собственностью. Аренда представляет собой форму сдачи объектов собственности — земли, средств производства, имущества и др. — во временное пользование другому лицу (арендатору) на договорных условиях за определенную плату. Аренда применяется в определенных случаях в целях содействия развитию предпринимательства и является возобновляемым источником поступления средств собственнику. Арендодателем собственности в указанной сфере от имени государства должна выступать Казна.

В системе финансовых взаимоотношений в России (в отличие от многих стран Запада) аренда имущества, вносящая свой вклад в прирост народнохозяйственной прибыли, стала важным фактором производства наравне с такими факторами, как труд и капитал. Объекты собственности, сдаваемые в аренду, различны по составу и многообразны по форме.

Как показала практика, аренда является инструментом управления и использования собственности, служит достаточно эффективным источником поступления финансовых средств собственнику. В целях ее широкого применения как источника возобновляемых финансовых ресурсов необходимо расширять возможности предоставления права сдачи в аренду предприятий как имущественных комплексов. Целесообразно рассматривать передачу в аренду производств, цехов, иных подразделений и структурных единиц предприятия, отдельных зданий, входящих в производственный комплекс предприятия или отстоящих от него, нежилых помещений, сооружений, оборудования, инвентаря, инструмента и других материальных ценностей, находящихся на балансе государственных организаций.

Имеется практика передачи в аренду единым комплексом имущества отдельных предприятий. Так, например, переданы в аренду АО «Производственное объединение «Дальневосточный металл» имущество СП ЗАО «Сталь-Ха» (собственность Хабаровского края) как единый производственный комплекс.

В аренду могут быть переданы имущественные права государственных предприятий и иные ее виды.

Арендаторами любых видов государственного имущества могут выступать любые платежеспособные юридические и физические лица.

Доверительное управление. В настоящее время в сфере отношений собственности большое внимание уделяется такому институту, как доверительное управление. Государственные унитарные предприятия, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, переданным им в хозяйственное ведение. Поэтому требуется проведение ряда правовых мероприятий, позволяющих реализовать этот способ функционирования государственной собственности.

Для этого необходимо из состава государственного унитарного предприятия вывести имущество, прекратив тем самым действие права на хозяйственное ведение им, и передать его на учет в состав государственной казны. При передаче объекта собственности в доверительное управление, осуществляемой на основании распоряжения Министерства имущественных отношений Российской Федерации, от имени государства выступает государственная казна. На нее возлагаются функции контроля за исполнением обязательств стороной, осуществляющей доверительное управление.

При доверительном управлении собственник передает имущество в управление, оставляя за собой право на получение соответствующего дохода от него. Средства от реализации права доверительного управления государственной собственностью в ходе экономической деятельности перечисляются в федеральный бюджет.

Организация доверительного управления осуществляется по договору между собственником и доверительным управляющим, в котором собственник поручает последнему, например, за вознаграждение использовать его имущество для получения соответствующего дохода, участвовать с этим имуществом в имущественном обороте от своего имени, но не в своих интересах. В качестве объекта доверительного управления выступают определенные права, финансовые ресурсы и другие объекты государственной собственности. Экономическая суть указанных форм функционирования объектов государственной собственности,

если не затрагивать правовую сторону, одинакова. В отношениях собственности фиктивному праву владения имуществом часто сопутствует фиктивная ответственность. В итоге за результаты хозяйствования отвечает государство. Поэтому данная форма функционирования объектов государственной собственности должна регламентироваться как в части указания способов функционирования, так и в отношении ответственности за результаты деятельности.

Наиболее сложной является задача регламентации экономической деятельности в ходе реализации права на доверительное управление. Это касается, в первую очередь, формирования амортизационных отчислений и порядка их дальнейшего использования. Возможны варианты, когда он либо устанавливается в договоре, либо не устанавливается, а отчисления используются стороной, осуществляющей доверительное управление, по своему усмотрению. В каждом случае это необходимо особо оговаривать, исходя из сроков заключения договора и объема выполняемых работ.

Однако доверительное управление при всех его объективных и субъективных достоинствах имеет определенный недостаток. Он заключается в том, что после передачи объекта государственной собственности в управление эта форма хозяйствования представляет собой зеркальное отображение хозяйственного ведения. Государство передает в хозяйственное ведение свою собственность на условиях, которые должны не только определять ответственность получателя за ее техническое или иное состояние, но и учитывать невозможность по окончании деятельности перехода в собственность. Для перехода в собственность основанием может служить неумышленное банкротство данного объекта собственности или иные причины.

Концессия. Понятие концессии существовало еще в Российской империи, определяется как пожалование, уступка, дозволение или отношения по поводу дозволения на совершение определенных действий концессионером.

Концессия как общеэкономический метод представляет собой одну из экономических основ функционирования объектов государственной собственности. По своему экономическому смыслу она ближе всего к аренде имущества собственника. Различие заключается в том, что для осуществления деятельности применительно к конкретному объекту собственности используются средства иностранного предпринимателя. При этом государство предоставляет инвестору возможность извлекать выгоду, получение которой недоступно для него на общих основаниях.

Данный способ экономического функционирования объектов государственной собственности пока не нашел в России практического применения и не получил нормативного оформления в окончательном виде.

Соглашение о разделе продукции (СРП). На регулирование отношений, возникающих в процессе заключения концессионных договоров, направлен Федеральный закон Российской Федерации¹⁶. В соответствии с данным законом, Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанных в соглашении, и на ведение связанных с этим работ. В свою очередь, субъект предпринимательской деятельности обязуется провести указанные работы за свой счет и на свой риск.

В качестве объекта собственности, участвующего в СРП, выступают чаще всего природные ресурсы в виде полезных ископаемых, например, нефть, газ и др. Отношения собственности здесь формулируются как пользование определенным объектом собственности, по результатам функционирования которого инвестор распределяет доход с учетом доли собственника в пользу государства. Такое распределение осуществляется на основе рентного принципа платности недропользования, суть которого заключается в необходимости введения единого рентного налога.

Закон должен был способствовать:

- значительному притоку в страну иностранного капитала;
- увеличению доходов консолидированного бюджета государства;
- развитию отдельных отраслей национальной промышленности и созданию новых рабочих мест;
- оживлению российского товарного рынка;
- созданию благоприятного инвестиционного климата в сопутствующих отраслях промышленности.

Данный способ экономического функционирования государственной собственности реализуется в системе общественных отношений и регулируется правовыми нормами, регламентирующими перемещение материальных благ из сферы производства в сферу обращения, а из последней — в сферу производственного или личного потребления. Когда товар, пройдя стадию распределения, подвергается обмену или купле-продаже на рынке, возникает одна из форм обязательственного права. Поэтому в данном случае действуют экономические принципы и механизмы, связанные с переходом прав собственности на переданный товар. Экономическая роль государства в этом процессе заключается в нахождении баланса интересов всех его участников. Рынок формирует объем выпуска и цены, тогда как государство определяет порядок налогообложения и осуществляет кредитно-денежное регулирование процесса взаиморасчета.

Современное законодательство по СРП, по мнению Минэкономразвития России, позволяет России до 2015 года получить заказы на сумму до 100 млрд. долл. США. В случае обеспечения запланированного 75%-ного российского участия в подрядных работах по СРП, ежегодно на модернизацию отечественной нефтегазовой отрасли можно будет дополнительно направлять до 3-5 млрд. долл. США. Вместе с тем, за весь период реализации СРП доля российских предприятий в подрядных работах не достигала 70%. В среднем за последние 4 года эта доля составляла порядка 54%, а за 2001 год не было заключено ни одного контракта с российскими организациями на поставку высокотехнологичного оборудования и технических средств по программам СРП¹⁷.

Рассмотренные способы экономического функционирования объектов государственной собственности характеризуют взаимодействие между государством как титульным собственником конкретных объектов собственности со стороны, выступающей их потребителем, на устанавливаемых государством условиях, и отличается от иных экономических механизмов, действующих в сфере отношений собственности.

В числе условий функционирования объектов государственной собственности могут быть:

- единые правила и процедуры принятия решений;
- возмездное пользование объектами собственности;
- рыночная оценка стоимости объектов собственности;
- инвентаризация объектов собственности;
- сокращение льгот на использование объектов собственности;
- использование высокодоходного объекта собственности в коммерческих целях;
- запрещение предоставления объектов собственности в аренду по ставкам ниже рыночных цен;
- предоставление в пользование объектов собственности путем проведения торгов;
- продажа объектов собственности на инвестиционных условиях.

При осуществлении упомянутых способов экономического функционирования объектов государственной собственности возникают следующие виды отношений между сторонами — собственником и потребителем объекта собственности:

- отношения по поводу присвоения собственником факторов производства;
- отношения по поводу экономической реализации прав собственности.

При использовании конкретного объекта государственной собственности на основе выбранного способа экономического функционирования осуществляется конкретный вид производственно-хозяйственной деятельности, экономический смысл которой выражает отношения по поводу объективного использования имущества и присвоения результатов этой деятельности собственником. Эффективное использование объектов собственности, диктуемое потребностью развития рыночных отношений, является объективной необходимостью.

Вместе с тем более важной функцией государственной собственности является обеспечение жизнедеятельности государства и общества в целом. Это положение необходимо реализовывать при передаче объектов государственной собственности посредством выбора соответствующих способов их экономического функционирования.

В настоящее время нет достаточной ясности в вопросе о том, кто от имени государства может выступать стороной, представляющей его интересы в части практической реализации различных способов экономического функционирования объектов государственной собственности.

В перспективе такое положение может привести к потере способности отдельных видов объектов государственной собственности приносить в необходимом объеме доход от их использования. Поэтому так важно решать правовые, организационные и экономические вопросы в области функционирования объектов государственной собственности, исходя из современных объективных потребностей в их функционировании.

Отношения в сфере государственной собственности необходимо строить с учетом интересов собственника и потенциального потребителя этой собственности, заинтересованного в развитии воспроизводственного фактора в данной сфере. Достижение заданного показателя роста экономики страны возможно посредством указанного сочетания интересов участников экономических отношений.

Таким образом, приведенные способы экономического функционирования объектов государственной собственности характеризуют возможности преобразования экономических отношений в народном хозяйстве России в сторону более полного использования потенциала возможностей этих объектов.

Экономические взаимоотношения государства как собственника конкретных объектов с иными субъектами рынка по поводу собственности отражают специфический оборот капитала. Способы экономического функционирования объектов государственной собственности исключают ее изменение. Они предоставляют собственнику возможность получения только части добавочной стоимости от вновь созданного продукта в ходе производительного использования капитала. Такой способ оборота капитала обеспечивают лизинг, концессия, аренда, доверительное управление и СРП.

Законодательные инициативы государства по приданию нового импульса использованию возможностей способов экономического функционирования объектов государственной собственности свидетельствуют об актуальности и необходимости их применения в современной рыночной экономике.

Вместе с тем, незавершенность законодательного разрешения вопросов о порядке применения способов экономического функционирования объектов государственной собственности, о создании структур, осуществляющих организационно-экономическую деятельность по реализации упомянутых способов, ограничивает объективные возможности формирования государственного сектора экономики и возможности эффективного функционирования объектов государственной собственности. Сдерживающим фактором в решении рассматриваемой проблемы является отсутствие в настоящее время четко обозначенных приоритетов государства в стратегии развития экономики и, в особенности, в сфере государственной собственности.

Примечания

- ¹ Анимца Е.Г., Дворякина Е.Б., Санжанов О.И. // Городская казна. Екатеринбург, 2001. С.216.
- ² Большая Советская Энциклопедия. М., 1973. 2-е изд. Т. 11. С. 180.
- ³ Энциклопедический словарь. СПб., 1894. Т. XIII. С. 930.
- ⁴ Большая Советская Энциклопедия. М., 1973. 3-е изд. Т. 1. С. 180.
- ⁵ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.2. М., 2000. С. 74.
- ⁶ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. СПб., 1904. С. 101.
- ⁷ Федеральный закон «О лизинге»: принят Государственной Думой Российской Федерации 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ. М., 2001. Декабрь. № 53. Часть 1.
- ⁸ Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 2000 / Пер. с англ. М., 2000. С. 250.
- ⁹ Макаревич Л. Западные фирмы в России делают ставку на лизинг // Время. — 2000 г. — 20 октября. — С. 3.
- ¹⁰ Данные ИА «Интерфакс». 2000 г., 7 декабря.
- ¹¹ Данные ИА «Интерфакс». 2002 г., 16 января.
- ¹² Федеральный закон «О Федеральном бюджете Российской Федерации на 2002 г.»: принят Государственной Думой Российской Федерации 30 декабря 2001 г. № 194 — ФЗ. — М., 2001. Декабрь. № 53. Часть 1.

- ¹³ Ойкен В. Основы национальной экономики. М., 2000; Осипов В. и др. Экономическая теория на пороге XXI века. М., 2000; Кукушкин М. Лизинг расправляет крылья // Время. — 2001. — 29 марта.
- ¹⁴ Абдуллаев Н., Сесекин. В. Учет и контроль имущества, переданного в лизинг // Приватизация в России. — 2001. — № 6. С. — 33-35.
- ¹⁵ Данные ИА «Интерфакс». 2001 г., 13 февраля.
- ¹⁶ Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»: принят Государственной Думой Российской Федерации 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ.
- ¹⁷ Данные ИА «Интерфакс». 2001 г., 15 ноября.

Глава 4. Оптимизационная модель и критерий эффективного функционирования государственного сектора

4.1. Концепция модели качественной и размерной оптимизации государственного сектора

Государство активно участвует в структурной перестройке российской экономики, регулируя процессы становления рыночных отношений на основе использования всего арсенала современных экономических средств и методов, соответствующих переходному периоду. В современной модели государственного регулирования экономические преобразования в сфере отношений собственности становятся в последующем одним из источников пополнения федерального бюджета, то есть носят фискальный характер. Поэтому неизбежно продолжение процесса приватизации государственной собственности, преобразование (разгосударствление или приватизация) государственных унитарных предприятий и другие изменения в сфере отношений собственности. Их осуществление призвано, по мнению организаторов приватизации, дать импульс к выбросу на рынок свободных финансовых ресурсов и их поступлению в сферу производства. Действительно, для этого есть соответствующие предпосылки в виде свободных производственных мощностей, финансовых ресурсов и заинтересованности отдельных крупных частных экономических субъектов рынка в расширении собственного влияния. При формировании стратегии приватизации осуществляется выбор практических действий: выбор концепции роли государства.

В настоящее время наблюдается тенденция к модификации установленных правил, то есть переходу к неолиберальной, монетаристской доктрине путем реорганизации системы налогообложения; создания модели экономического дерегулирования; изменения условий финансирования экономических проектов и снижения их стоимости; установления новых стандартов в экономической сфере; минимизации государственного вмешательства (ограниченной сферы вмешательства) в рыночную экономику и, в конечном итоге, воздействия на формирование экономики предложения. Суть такой тактики поведения государства определяется в форме непосредственного воздействия на структуры экономики. В противоположность вышесказанному сейчас развивается доктрина, которую называют тактикой влияния, суть которой в непосредственном влиянии на экономических агентов для достижения ими определенного экономического результата. Эту тактику поведения, наряду со специфическими мерами, именуют экономикой спроса. Наблюдавшийся в годы реформ спад показателей развития производства, по мнению большинства аналитиков, был обусловлен сокращением платежеспособного спроса. Внедрение в практику ее принципов

затрагивает вопрос формирования рынка и отношений собственности. Ядро специфических мер в области государственной политики будут составлять меры, используемые в отношении конкретных хозяйствующих субъектов и объектов государственного имущества. Принципиальные различия между двумя подходами заключаются в темпах и способах реализации отношений собственности, что в итоге может оказать влияние на темпы экономического роста. В силу изложенного реализация задачи эффективного функционирования государственной собственности рассматривается нами с позиции развития экономики спроса.

Анализ теоретических исследований и мирового опыта показывает, что существует стандартный набор общепринятых форм и методов государственного регулирования. Инструментарий государственного регулирования меняет свой состав, а отдельные его элементы используются в виде различных форм и методов в соответствии со специфическими условиями каждой страны, отражающими многообразие экономических, правовых, политических, социальных, психологических и др. факторов. Все это формирует институциональный макроэкономический контекст, в котором применяются методы и средства государственного регулирования¹.

При рассмотрении подходов к государственному экономическому регулированию в современном макроэкономическом анализе вырисовываются два направления. Так, сторонники одной из концепций — представители кейнсианского направления — считают государство важнейшим экономическим субъектом. По их мнению, рыночные отношения должны быть дополнены различными формами государственного регулирования (Дж. Кейнс, Дж. Милль, Дж. Тобин, Р. Солоу, Н. Калдор и др.).

Согласно точке зрения сторонников другого направления — монетаристов, приверженцев теории рациональных ожиданий и экономики предложения (Ф. Хайек, М. Фридмен, Р. Лукас, Т. Серджент и др.), необходимо воссоздать классический механизм накопления капитала и возродить свободу частного предпринимательства, осуществлять антиинфляционные мероприятия и предоставлять налоговые льготы предпринимателям. Экономический рост рассматривается как результат накопления капитала, которое осуществляется за счет собственных средств (капитализация части прибыли) и заемных (кредиты). В соответствии с этой концепцией, государство должно обеспечить условия для процесса накопления капитала и повышения производительности производства².

Вмешательство государства в экономику обусловлено необходимостью повышения эффективности ее функционирования. В мировой практике последних лет сложились различные подходы к определению роли государства в экономических процессах. При проведении макроэкономической политики, основанной на принципах монетаризма, предполагается его ограниченное участие в экономике. Государству предоставляется возможность использовать инструменты бюджетно-налогового регулирования, осуществлять структурно-отраслевую и структурно-территориальную политику и др. Масштабы, методы и инструменты государственного вмешательства зависят от состояния экономики государства и ее подготовленности к такому регулированию.

В 70-е гг. в США была принята модель развития экономики, в рамках которой минимизировались вмешательство государства в рыночные процессы или участие в них. За государством сохранились те функции, которые не могли

выполнять структуры на локальном уровне. Усилия государства были перенесены с воздействия на динамику экономического роста на меры влияния, способствующие развитию экономики спроса.

Механическое копирование этой модели в экономике Японии вызвало появление элементов анархии, стало предпосылкой острого финансово-банковского кризиса, а также послужило причиной увеличения экономических диспропорций и депрессии 90-х гг.³ При всех значительных различиях методов государственного вмешательства в США и Японии им присуща одна важная общая черта — акцент делается на его эффективность.

В практике экономического развития России путь воздействия также был пройден. Для современной российской экономики, в которой рыночные отношения находятся на стадии становления, стоит задача создания соответствующего им механизма вмешательства государства, состоящая, в первую очередь, в проведении структурной перестройки. Она реализуется посредством осуществления дифференцированного подхода к приватизации при расширении инструментария ее реализации. Упор делается на использование экономических инструментов для оказания влияния на хозяйствующие субъекты, способные обеспечить спрос. Предстоит выбрать экономическую модель, определяющую характер и уровень развития современной экономики России.

В ее основу должны быть положены отношения собственности и характер их функционирования. Именно они обуславливают все достижения в области экономики и в общественной жизни. В этой связи экономическую деятельность государства следует направить на стимулирование секторов экономики, развитие которых необходимо для развития страны. Сегодня такой механизм отсутствует.

Анализ данных деятельности отдельных отраслей российской промышленности (через показатель рентабельности) свидетельствует о высокой доходности в монопольных отраслях, которые сосредоточены в сырьевых отраслях (табл. 25).

Таблица 25

**Показатели рентабельности отдельных отраслей
российской промышленности**

Отрасли промышленности	%
Природный газ	58
Никель	45
Сырая нефть	40
Прочие металлы	20
Энергетическое машиностроение	15
Производство тяжелого машиностроения	13
Лом черных металлов	10
Прочее оборудование	7
Бытовая химия	6
Транспортное машиностроение	1-3

Источник: Аузан В. Селекционер // Эксперт. — 2002. — № 13. — С. 39.

Государство, используя свою собственность и властные полномочия, должно осуществлять регулирование экономических процессов в необходимых для общества направлениях и объемах. При этом следует определить границы и сферы, объекты и субъекты, формы и методы регулирования.

А. Илларионов отмечает, что «уменьшение масштабов государственного предпринимательства, приватизация государственной собственности способствуют ускорению экономического развития»⁴. Не оспаривая истинности указанных выводов, В. Маевский отмечает, что «показатель темпа прироста ВВП индифферентен к качественным аспектам. Идея обоснования целесообразности углубления процесса приватизации, равно как и развития всех других направлений либеральных преобразований через темпы экономического роста неперспективна хотя бы потому, что именно по темпам экономического роста страны с директивной экономикой, как правило, выглядели более предпочтительно, нежели страны с рыночной экономикой»⁵.

Указанная позиция является проблематичной для современного развития экономики России. Так, на основе анализа рентабельности отдельных отраслей промышленности (см. табл. 25) возможно сделать вывод, что доходность в сырьевых отраслях выше, чем в перерабатывающих.

Сырьевые отрасли практически приватизированы (кроме нефтяных компаний «Роснефть» и «Славнефть»). Экономические действия государства должны быть, главным образом, направлены на увеличение масштабов частного сектора в смежных с сырьевыми отраслями промышленности: перерабатывающих, потому что по ним Россия имеет потенциальное конкурентное преимущество в мировом разделении труда. В этом случае распределение средств будет осуществляться: из металлургического сектора — в машиностроение, газовой отрасли — в химическую промышленность, то есть инвестироваться смогут не только сырьевые отрасли. И именно этим отраслям необходимо создавать такие преференции, чтобы туда шел капитал.

Достижение экономического роста только за счет продажи сырья приведет к деградации других отраслей и зависимости экономики страны только от мировых цен на реализуемое сырье. В этом случае спрос возможно будет реализовывать, в основном, за счет импорта.

Государственные экономические интересы являются первостепенными. Поэтому, на основе приоритетности отношений собственности необходимо формировать целостную экономическую систему, ориентированную на развитие экономики спроса. В большинстве случаев направленность по отдельным видам продукции согласуется с потребностями отдельных групп членов общества.

Однако на практике существуют блага, которые полезны для общества как такового, но абсолютно бесполезны для отдельно взятого человека. Экономическая деятельность государства зачастую игнорирует данное обстоятельство в соответствии с принципом методологического индивидуализма⁶. В этой связи можно отметить традиционную экономическую теорию, в которой из ее основания исключен постулат индивидуализма, а превалируют общественные интересы. Современная трактовка данной теории состоит в том, что «интересы общества как целого не могут быть сведены к интересам его отдельных членов»⁷.

По нашему мнению, вопрос о приоритете интересов общества требует уточнения по указанному подходу: деятельность государства должна быть направлена на реализацию интересов общества. Вместе с тем важно определить, в какой форме, до какого момента можно ее осуществлять, насколько необходим и целесообразен такой подход на современном этапе экономического развития. Следует отметить, что учет интересов общества имеет важное значение для стабилизации развития его экономики. Государство в этом процессе должно действовать в интересах как общества в целом, так и каждого его члена, обеспечивая баланс интересов. Под интересами мы понимаем «...форму выражения специфических социальных (не физических и не биологических) потребностей. В интересах потребности проявляется как активная волевая установка, направленная на присвоение необходимых условий жизни»⁸. Не задаваясь целью представить широкую классификацию социальных потребностей (они обычно классифицируются по множеству различных оснований), остановимся на определении понятия «социальных потребностей», имеющих принципиальное значение для данной работы. В качестве социальных интересов общества нами принимаются социальные расходы государства, характерные для любого государства: культура, социальное обеспечение, здравоохранение, образование и т.д., расходы на которые обеспечивают социальное равновесие в обществе.

Вместе с тем, интерес собственника всегда реализуется через максимизацию экономического результата от эффективных кругооборотов денежных и материальных ресурсов. Интерес государства оценивается финансовым потенциалом государства в целом и его возможностью реализовать социальный интерес общества. Поэтому имеет важное значение проблема собственности с точки зрения эффективного ее функционирования.

Уровень развития экономики оценивается с точки зрения достижения равновесного состояния, при котором показатели экономического развития соответствуют полному спектру социально-экономических потребностей государства при решении задачи экономического роста. Именно с помощью регулирования функционирования объектов государственной собственности, на наш взгляд, можно обеспечить повышение эффективности экономики в переходный период.

Для экономического развития государства необходимо соответствие возможностей государственного и частного секторов экономики. Как известно, в сфере экономики государство стремится к поддержанию макроэкономического и структурного равновесия в той ее части, в которой рыночный механизм оказывается бессильным. Данное равновесие достигается путем проведения государством соответствующих мероприятий экономического характера в рамках институциональных преобразований: при совпадении спроса с предложением устанавливается равновесное состояние рынка. Последний должен быть дополнен государственным регулированием, которое становится составным элементом системы организации процесса равновесия, функционирования современной рыночной экономики и управления ею и, в частности, отношениями собственности.

Объективная необходимость установления равновесного состояния в экономике России обусловлена потребностью достижения определенного уровня

экономического развития, концентрации капитала и производства, усиления режима конкуренции. В последующем, например, повышение уровня доходов вызовет возрастание спроса со стороны покупателя. Поэтому необходимо расширять предложение для приведения его в соответствие с увеличившимся спросом. Регулирование соответствия между спросом и предложением достигается также за счет изменения качества предложения, вследствие чего меняется его цена. Такие положительные качественные изменения в большинстве случаев приводят к повышению эффективности функционирования объектов государственной собственности в составе государственного сектора экономики и всего сектора в целом.

Равновесие не является постоянно существующим состоянием. При выборе метода регулирования следует исходить из того, что оно должно способствовать приведению экономики в равновесие в периоды неравновесного состояния ее секторов экономики или в условиях, когда рынок явно не «срабатывает», и ошибки в его функционировании вынуждают исправлять государство. Эти исправления порой бывают вызваны обстоятельствами частного характера или потребностями общественного развития. Доминанта равновесия лишь одно из допущений традиционной экономической теории. Нестационарное состояние секторов экономики (государственного и негосударственного) обуславливается разнообразными динамичными процессами, влиянием множества внешних и внутренних факторов. Все они приводят к трансформации интересов общества, что присуще любой системе в целом. В итоге изменяются уровень его экономического развития и соответственно возможности разрешения социально-экономических проблем. Иными словами, возмущающий импульс вызывается изменениями потребностей членов общества в различных сферах, в том числе в социальной и материальной. Они удовлетворяются, и в итоге достигается новое кратковременное равновесное состояние. Возможность его восстановления зависит от множества результативных экономических показателей, их объективности, обоснованности и пригодности для данных условий функционирования всех объектов собственности в составе секторов экономики. При его достижении приходят в равновесие компоненты этих секторов, причем их качественные и количественные показатели в целом отличаются от равновесных показателей объектов собственности. Затем равновесие снова нарушается, и экономическая система опять стремится к нему, но с уже более высокими, чем ранее достигнутые, показателями деятельности. Рассмотренный процесс — одна из форм функционирования экономической системы.

Общеметодологический подход обуславливает возможность использования определенных методов государственного регулирования, способствующих достижению равновесного состояния в рассматриваемой сфере. Масштаб их применения и содержание зависят от доли государственной собственности, размера государственного сектора, его соотношения с другими секторами экономики, а также от общественных интересов, которые в течение некоторого времени сохраняются неизменными. В отдельные же моменты изменение равновесия может вызывать зарождение новых, отличных от ранее существовавших, интересов общества. Целью государственного регулирования является не только достижение необходимого состояния равновесия, но и обеспече-

ние баланса воспроизводственных отношений в экономической системе. В восстановлении макроэкономического равновесия главная роль принадлежит самим экономическим субъектам. Необходимо повышать эффективность системы посредством учета их интересов и потребностей, а также действия рыночных сил, способствующих регулированию отношений, в рамках определенной экономической модели.

Классические экономические модели и их различные конкретные формы и модификации основаны на принципах эквивалентного распределения производимых и реализуемых стоимостей (Ф. Кенэ, К. Маркс) либо равновесия между спросом и предложением (Л. Вальрас, В. Парето). Такие модели охватывали в основном сферу рыночных отношений. Точка, в которой достигается эквивалентность затрат и полученной выгоды, обеспечивает в идеале наибольшую социально-экономическую эффективность.

В современной российской экономике, когда учет особенностей интересов собственников находится на стадии становления, требуется создание соответствующего таким условиям развития рынка механизма реализации интересов. Его возможно выполнить посредством применения различных экономических моделей, что будет способствовать продолжению необходимых структурных преобразований в экономике и достижению требуемых конечных результатов на основе сбалансированного соотношения спроса и предложения в каждой ячейке производства, при обмене, распределении и потреблении всех создаваемых материальных и других благ, а также решению задач социальной направленности. Это способствует формированию хозяйственных связей и пропорций, координации и увязке частных и общественных интересов, повышению эффективности функционирования рассматриваемых секторов экономики. Такая постановка вопроса обусловлена общим ходом проводимых реформ и состоянием развития современной экономики. Особенность показателей последних месяцев 2001 года — стагнация конечного спроса, перешедшая в явный спад. Главным фактором экономического роста является потребительский спрос. Ситуация усугубляется продолжающимся оживлением импорта на фоне стагнации внутреннего спроса, и темпы его прироста составили 2,3%. Несмотря на неожиданную экспансию нескольких экспортных холдингов в перерабатывающие сектора (автопромышленные инвестиции «Сибала» и «Северстали», агроинвестиции «Интерросса»), структурных изменений в экономике не произошло. Напротив, за полтора года доля отраслей, ориентированных на внутренний рынок, снизилась в экономике с 29,1 до 26,4%. Страна не просто продолжает критически зависеть от сырьевой конъюнктуры мировых рынков — воспроизводство сырьевой модели нарастает. Возможности реализации частного интереса государством не используются; в такие периоды неравновесного состояния секторов экономики, или в условиях, когда рынок явно не «срабатывает» по достижению равновесия, государство вынуждено вмешиваться в целях разрешения возникшей проблемы. Равновесие не является постоянно существующим состоянием. Доминанта равновесия — это лишь одно из допущений традиционной экономической теории. Достигаемые положительные изменения приводят, в большинстве случаев, к повышению эффективности функционирования объектов всех форм собственности и всех секторов экономики.

Для современных условий экономического развития России предлагается **новый методологический подход к регулированию процесса развития экономики страны с позиций достижения динамического равновесия между социально-экономическими потребностями общества и интересами частного сектора.**

Предлагаемая модель предполагает возможность регулирования процесса экономического развития секторов экономики; основана на поиске и использовании объективных механизмов, обеспечивающих сбалансированность государственного и частного секторов экономики, позволяет государству выполнять предписанные ему функции в сфере отношений собственности. Участниками такого процесса выступают объекты собственности, входящие в состав каждого из секторов экономики. Осуществляемые исправления хода общественного развития порой бывают вызваны обстоятельствами разового порядка, потребностями более динамичного развития секторов экономики. Вместе с тем, потребность формирования такой модели обусловлена возникновением неравновесного развития частного и государственного секторов экономики.

Модель представляет собой системно развернутую экономическую конструкцию, теоретически и фактически подкрепленную анализом современного состояния экономики и потребностями ее развития. Самодостаточность функционирования секторов экономики определяется в некой точке и некоторый момент времени, когда удовлетворение интересов сторон выражается в совпадении совокупного спроса и предложения. В последующем изменения в уровне показателей вызовут, соответственно, и изменения в состоянии взаимоотношений системы. Тогда возникает опять необходимость в приведении системы в соответствующее равновесное состояние. Нестационарное состояние секторов экономики обуславливается происходящими в обществе разнообразными динамичными процессами, влиянием множества внешних и внутренних факторов. Это приводит к трансформации интересов участников, что присуще любой системе в целом, переводящей развитие общества на качественно новый уровень. Поэтому постоянное стремление к равновесию и выход из равновесия с достижением в последующем более высоких экономических результатов — это одна из форм функционирования экономической системы.

При помощи взаимосвязанных качественных характеристик и количественных параметров, примененных к различным процессам воспроизводства, определяются стимулы и мотивации экономического и социального развития страны, источники и механизмы самодвижения общественного воспроизводства. Модель экономического развития учитывает специфику страны, современное состояние развития экономики и направлена на поиск общих фундаментальных условий эффективности ее функционирования.

Выбранная модель развития страны в период переходной экономики, по мнению автора, позволяет осуществлять поддержание в условиях конкурентной экономики, на должном уровне достигнутые качественные изменения, количественные показатели, поиск и нахождение равновесного состояния функционирования секторов экономики, исходя из положения, что в некоторой «точке» достигается эквивалентность спроса и предложения, обеспечивается объективно потребная, или необходимая (в зависимости от условий и конечной цели совместного функционирования секторов экономики) социально-экономическая эффективность системы.

Состав методов и приемов государственного регулирования, с точки зрения способа реализации модели в сфере отношений собственности, включает такие, как законодательные (налоги, сборы и пр.), административные и, в особенности, при создании, функционировании и прекращении деятельности объектов собственности, информационные для всех объектов собственности, а также контроль за их деятельностью. Уровень регулирования изменений в экономике оценивается с точки зрения достижения равновесного состояния, при котором показатели развития соответствуют полному спектру социально-экономических потребностей государства.

Практический опыт показывает, что развитие частного сектора экономики приводит к качественному и количественному совершенствованию производственного потенциала страны. Его функционирование способствует достижению сбалансированного соотношения спроса и предложения в каждой ячейке производства при обмене, распределении и потреблении всех создаваемых материальных и других благ. Основным стимулом достижения таких показателей является целевая установка их деятельности: максимизация положительного конечного результата. Вместе с тем, задача по последовательному переводу интересов частного сектора на конструктивное удовлетворение интересов экономики страны и одновременно его собственных, представляется весьма сложной.

В качестве примера следует рассмотреть содержание и конфигурацию американской социально-экономической модели развития, которая основывается на поиске равновесия между интересами развития экономики страны и потребностью в удовлетворении производственных субъектов — лиц, семей, групп (прямо — в форме занятости и косвенно — путем налоговых платежей и других каналов перераспределения средств)⁹. Практический опыт России показывает, что с участием частного сектора в современной экономике происходит качественное и количественное совершенствование производственного потенциала страны. Его функционирование способствует достижению сбалансированного соотношения спроса и предложения в каждой ячейке производства, при обмене, распределении и потреблении всех создаваемых материальных и других благ, а также решению задач социальной направленности.

Показателен такой пример, когда различия интересов государства и частного собственника в сфере экономики, осуществляющих деятельность в разных экономических условиях, вследствие несогласованных действий объектов государственной и частной форм собственности, вызвали энергетический кризис в Приморье.

Другой пример — разногласия акционера-государства и частного владельца капитала на телевидении (ОРТ-1): по мнению последнего только государство-акционер должно осуществлять капитальные вложения в развитие данной организации. Отсутствие взаимной договоренности между сторонами могло привести к негативным последствиям, однако такой консенсус был найден, и компания продолжает функционировать в нормальном режиме.

Представляет также интерес пример рассмотрения государством задачи финансирования объектов смешанной формы собственности, когда учитываются, прежде всего, интересы частного капитала. Например, государство, принимая во внимание экономические интересы таких естественных монополи-

стов, как Газпром, МПС и РАО «ЕЭС России», осуществляет повышение тарифов на предоставляемые ими услуги и выделяет при этом бюджетные средства на цели их технического развития. Не оспаривая объективности и необходимости принятия такого решения, следует заметить, что государство пока не способно преодолеть внутреннее противоречие в этом вопросе и разрешить его по ряду причин. К ним, в частности, относятся следующие: отсутствуют правила, регулирующие порядок финансирования объектов смешанных форм собственности, секторов экономики, когда не определены приоритеты развития конкретного сектора экономики и механизмы совмещения частных и государственных интересов, и поэтому, благодаря значительным успехам, частный сектор оказывает влияние (в том числе и политическое) на развитие экономики государства. Действующие нормативные акты и рыночные механизмы в целом зачастую не успевают за структурными изменениями в экономике и преобразованиями в отношениях собственности.

Анализируя складывающуюся социально-экономическую ситуацию вокруг взаимоотношений с акционерами-частниками, государству следует определить дальнейшие пути и способы развития экономики, формирование необходимого уровня отношений собственности и в каких сферах деятельности требуется достижение равновесия интересов сторон. Неспособность государства преодолеть противоречия и разрешить их по ряду причин будет свидетельствовать о нецелесообразности дальнейшей совместной (с частным сектором) организационно-экономической деятельности. Однако, есть объективные основания, по которым государство не способно до конца устранить возникающие противоречия: отсутствуют правила, регулирующие отношения по порядку финансирования совместной экономической деятельности; действующие рыночные механизмы зачастую не успевают за структурными изменениями в экономике и преобразованиями в отношениях собственности.

Важно установить пределы влияния государства на функционирование государственной и частной форм собственности. Оптимальные границы участия государства в экономических отношениях определяются кругом процедур, включая социальную поддержку, в которых оно выступает в качестве гаранта более эффективно, чем другие субъекты¹⁰. Эти границы не абсолютны, а обусловлены исторически и экономически.

Опираясь на данное положение, необходимо определить круг интересов государства в системе экономических отношений. Ими в первую очередь должны быть те, которые исторически присущи России. Государству в отдельных случаях необходимо поступаться своими интересами в сфере государственного сектора экономики в пользу частного для достижения необходимого уровня равновесия. С этой целью оно может проводить приватизацию значимых для него (в политическом, национальном или военном отношении) предприятий, не обеспечивающих роста своих показателей.

В последнее время в процессе обмена мнениями о ходе реформ в стране уже намечаются сферы, в которых государство должно играть более значимую роль. В качестве приоритетных направлений предлагаются¹¹ управление, фундаментальная наука, военно- и аграрно-промышленный комплексы, образование и здравоохранение. Эти предложения требуют осмысления и соответствующих преобразований в сфере экономики, изменения отношений собст-

венности и поиска равновесия сторон — их участников. Движущей силой изменений могут быть только государственная собственность и ее институты, выполняющие функции государственного регулирования. Однако в современной России экономические отношения необходимо строить на основе не только государственной, но и смешанной, и частной форм собственности. Поэтому, по нашему мнению, на современном этапе развития экономики государству представляется важным направить экономические, организационные и иные виды ресурсов на развитие энергетики (электроэнергетика, топливная отрасль), управления, фундаментальной науки и машиностроительной отрасли промышленности.

Дальнейшее совершенствование отношений собственности в этих сферах должно отвечать интересам развития экономики спроса. Для этого государство приступило к регулированию и формированию отдельных рынков, например, авиационного, газового, энергетического и зернового (посредством финансирования лизинга оборудования), аудиторских услуг и ряда других мероприятий, в основе которых лежит возможность использования и контрактной системы.

Таким образом, государство признает свою ответственность перед всеми членами общества. В системе рыночных отношений оно выступает как их самостоятельный участник и, в то же время, вырабатывая стратегию воздействия на экономику, осуществляет регулирование деятельности объектов всех форм собственности, подчиняясь установленным правилам. Оно обеспечивает повышение качества производимых товаров и услуг в соответствии с законом возрастания потребностей, а также эффективное использование потенциала государственной собственности на основе ее структуризации и формирования различных ее видов — частной, акционерной и др.

В современной экономике России государство оказывает как непосредственное, так и косвенное регулирующее воздействие на все сектора экономики, создает условия для развития различных форм собственности и хозяйствования, а также конкуренции между ними. Это способствует формированию хозяйственных связей и пропорций, координации и увязке частных и общественных интересов в происходящих экономических процессах.

Не сама форма собственности определяет эффективность функционирования объекта собственности. На современном этапе государственное регулирование функционирования объектов собственности, и, в особенности, секторов экономики важно осуществлять с целью поиска необходимого соотношения между спросом и предложением как на товары и услуги, так и на объекты собственности. Для этих целей автором предложен методологический подход к регулированию уровня развития экономики (с точки зрения поиска динамического равновесия между спросом и предложением) посредством достижения определенного баланса интересов государственного и частного секторов экономики. Выполнение задачи повышения эффективности промышленного производства целесообразно осуществлять с перехода от экономики предложения к экономике спроса. Целесообразность и уровень вмешательства государства в экономические процессы определяется его способностью обеспечить баланс интересов в развитии секторов экономики для выполнения экономических и социальных задач.

Для решения задачи стабилизации экономики целесообразно по отношению к каждому из ее секторов, конкретному объекту собственности проводить преимущественно организационную деятельность, которая должна быть связана с сокращением доли государства в тех объектах собственности, где она незначительна и отсутствует возможность влияния на процесс принятия решения. Это касается объектов собственности, не являющихся стратегически важными с точки зрения национальных интересов государства. Кроме того, следует вводить в качестве вклада в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых организаций имущественные и неимущественные права государства.

Благодаря проводимым мероприятиям по развитию рынков товаров и услуг должен развиваться рынок спроса и предложения, решаться другие стратегические задачи государства. При этом государственный сектор экономики не расширяется, а сфера влияния государства возрастет. Спрос направляется в сторону тех отраслей, развитие которых является приоритетным в настоящее время.

Следует, по возможности, сократить участие государства в тех организациях, деятельность которых не отвечает его стратегическим интересам, уменьшить число государственных унитарных предприятий, проводить разумную дивидендную политику, позволяющую осуществлять техническое перевооружение производства.

4.2. Критерий и оценка эффективности функционирования объектов государственного сектора

При формировании государственного сектора экономики и объектов, формирующих его структуру, особое значение имеет выбор критериев и методов оценки эффективности их функционирования. Более того, многообразие сложившихся в рыночной экономике организационно-хозяйственных форм собственности и способов их функционирования характеризуют сложность проблемы оценки.

В условиях рыночных отношений каждый объект собственности, независимо от ее формы, имеет право на самостоятельное существование лишь в том случае, когда обеспечивается определенный, минимально допустимый уровень эффективности его деятельности. В ином случае меняется форма собственности или в ее отношении осуществляются процедуры банкротства.

Анализ отечественного опыта хозяйствования свидетельствует о том, что в публикациях были предложены различные критерии, показатели и методы определения экономической эффективности общественного производства. Оценка эффективности традиционно проводилась с позиций роста таких количественных показателей, как масштабы внедрения новой техники, ввод в действие основных производственных фондов, эффективность освоения капитальных вложений, размеры используемых финансовых и кредитных ресурсов, объемы выпуска и реализации товарной продукции и др. К примеру, в отдельных работах¹² предлагалось применение такого показателя, как отношение прироста чистой продукции к вызвавшему этот прирост капитальным вложениям, приведенные затраты, коэффициент сравнительной эффективности капитальных вложений, срок окупаемости (отношения капитальных вложений к сумме при-

роста прибыли, полученной за счет этих капитальных вложений) и другие, однако они не отвечают условиям решаемой в данном исследовании задачи.

В публикациях последних лет проблема экономической эффективности рассматривается уже с новых теоретических позиций в связи с переходом к рыночной экономике. Ученые проводят сравнительный анализ эффективности деятельности предприятий разных форм собственности, хозяйствования и т. п. Вместе с тем, во многих современных исследованиях не затрагиваются фундаментальные вопросы функционирования государственной собственности. Так, ряд авторов¹³, после скрупулезного анализа результатов деятельности предприятий различных форм собственности, приходят к выводу о том, что большинство приватизированных предприятий (75% их общего числа) не ощутили экономического эффекта от приватизации. Представляет интерес исследование В. Кошкина¹⁴, в котором предпринята попытка выявить возможность реализации государственных интересов и подчеркивается, что «отсутствие адекватной российским условиям целостной системы управления государственной собственностью разрушительно сказывается на производственном и управленческом потенциале предприятий, резко снижает интенсивность хозяйственных мотиваций». В исследовании¹⁵ предлагаются обоснованные меры по повышению эффективности производства и управления государственным сектором. Некоторые авторы затрагивают вопросы неопределенности имущественного статуса государственных предприятий¹⁶. Одним из немногих примеров концептуального подхода к оценке эффективности общественного производства является работа Д. С. Львова¹⁷.

В перечисленных публикациях рассматриваются с различных позиций вопросы совершенствования хозяйственного механизма в целях достижения высокой экономической эффективности промышленного производства. Ясно, что многие недостатки командной системы хозяйствования, подвергнутые научному анализу и критике, сохраняются и продолжают проявляться в различных формах. Поэтому необходимо учесть их при разработке оптимальных подходов к обеспечению эффективного функционирования государственной собственности в условиях рыночных отношений.

Некоторые отечественные экономисты полагают, что повышение эффективности может быть достигнуто в результате совершенствования системы управления функционированием объектов государственной собственности¹⁸. В материале Р. Новрузова, в частности, излагается общий подход к оценке эффективности управления собственностью, выбору критериев и показателей оценки. В другом случае предлагается методика оценки объектов государственной собственности — ценных бумаг (пакетов акций)¹⁹. Упомянутые подходы фрагментарны и не могут обеспечить комплексного решения поставленной задачи. Они не позволяют осуществить анализ функционирования государственной собственности как сложной системы на основе учета особенностей отношений государственной собственности.

Предложенная А. Шереметом и Р. Сайфуллиным методика комплексной оценки эффективности хозяйственной деятельности предприятий основана на анализе количественных показателей использования ими производственных и финансовых ресурсов²⁰. Для определения эффективности функционирования промышленных предприятий проводится сравнительный анализ показателей их деятельности, например рентабельности. Однако вряд ли право-

мерно только путем сравнения экономических показателей оценивать результативность деятельности исследуемого объекта.

В другом исследовании²¹ для оценки эффективности хозяйственной деятельности предлагается определять разность между показателями предприятия как целостной системы в доприватизационный период и после приватизации в предположении, что такое сопоставление возможно.

Многие положения приведенных работ достаточно логичны и объективны в части выбора способов определения эффективности функционирования рассматриваемых объектов и подходов к решению самой проблемы ее повышения (реформирование и совершенствование хозяйственного механизма деятельности промышленных предприятий). Тем не менее существующие подходы, по нашему мнению, не могут напрямую быть использованы для практического решения задачи определения эффективности функционирования государственной собственности, поскольку они не содержат научного и методологического обоснования соответствующих методов применительно к сфере отношений собственности.

В целом можно сделать вывод о том, что вопросы выбора критерия и методов оценки эффективности функционирования государственной собственности в рыночных условиях до сих пор не нашли отражения в современной научной экономической литературе.

Как известно, объекты государственной собственности функционируют в рамках конкретных экономических отношений. Собственность является основой функционирования и развития экономической системы, экономических отношений, первопричиной возникновения кругооборота капитала (товаров), который обеспечивает воспроизводственный процесс²². Максимизация финансовых результатов связана с совершенствованием системы рыночных отношений, связей и механизмов взаимодействия объектов собственности в ходе общественного воспроизводства. Однако эффективность отражает не только финансовые результаты деятельности объектов собственности в определенных организационных или экономических условиях, но и возможность обеспечения экономического роста.

Для оценки эффективности функционирования государственной собственности, на наш взгляд, следует использовать понятие «функция собственности» (в сочетании с соответствующим способом ее экономического функционирования и стоимостным выражением результата реализации этого способа). Техника такого анализа пока недостаточно разработана.

Одним из возможных методов оценки эффективности, основанным на вышеуказанном подходе, является функционально-стоимостный анализ (далее — «ФСА»). Функцию нередко определяют как способ поведения и существования объекта, обусловленный характеристиками, обеспечивающими сохранение его специфической природы²³. Она достаточно полно и объективно отражает качество и направленность выбранного экономического способа функционирования. Именно стоимостное выражение результата реализации предписанной объекту функции посредством определенного способа его функционирования рассматривается как показатель эффективности.

Использование понятия «функция» применительно к объектам собственности имеет следующие особенности. Во-первых, как показатель конкретной

деятельности объекта, она является его динамической характеристикой. Во-вторых, в рамках данной задачи она не выступает как совокупность технических, технологических и других параметров, то есть не характеризует предметную реальность объекта.

Функция объектов собственности осуществляется в системе «объект — функция — среда — реализация». Она формулируется с учетом следующих требований: краткость и однозначность наименования; его соответствие назначению рассматриваемого объекта; недопустимость терминологического дублирования; отражение связей между объектом и средой реализации его функции; указание цели конечного потребления. Оценка эффективности функционирования государственной собственности осуществляется при использовании стоимостных измерителей: «функция — стоимость».

В системе методов экономического анализа ФСА имеет определенную специфику. Он позволяет выбрать оптимальный вариант использования конкретного изделия (продукции), исходя из того, что объектом исследования является не физический объект как таковой, а оцениваемые в стоимостной форме его функции по удовлетворению существующих потребностей.

Государственная собственность, реализуя предписанную ей функцию, создает конкретную стоимость, которая отражает экономический эффект от функционирования этой собственности. С помощью соответствующих расчетов можно выбрать оптимальный вариант функционирования определенного объекта собственности в конкретной экономической системе, соответствующий получению максимальной стоимости (воспроизведенная стоимость).

Взаимосвязь способов функционирования и результатов реализации функции собственности можно схематически отразить следующим образом:

$$S_1 \rightarrow \text{Пр} \rightarrow S_2 \rightarrow S_0,$$

где

S_1 — исходные технико-экономические показатели при осуществлении конкретного способа экономического функционирования государственной собственности;

Пр — производительное потребление исходного объекта государственной собственности при этом способе экономического функционирования;

S_2 — ожидаемый эффект (в стоимостном выражении) от реализации функции данного объекта в ходе его производительного потребления;

S_0 — полученный эффект (воспроизведенная стоимость).

Любой объект государственной собственности обладает присущей только ему функцией, для каждой из которых предусмотрена определенная система расчетов эффекта от ее реализации. Общий эффект (Σ) от функционирования объектов государственной собственности в пределах государственного сектора экономики определяется как

$$\Sigma = \sum_{i=1}^m (\Sigma_1 + \Sigma_2 + \dots + \Sigma_k + \dots + \Sigma_n + \dots + \Sigma_m),$$

где Σ_i — суммарный эффект одного из m способов функционирования i объектов государственной собственности в рамках конкретного сектора экономики.

Величина Σ_i зависит от вида и числа объектов, а также от выбранных способов их экономического функционирования.

Рассмотрим такой способ экономического функционирования объекта государственной собственности, как аренда. Она должна способствовать реализации целей и задач пользователя (арендатора). Экономическая эффективность арендной деятельности напрямую связана с действием законов спроса и предложения. Необходимо устанавливать ставки арендной платы, обеспечивающие арендодателю (собственнику) обоснованный доход за весь период аренды и возможность осуществлять воспроизводство сдаваемых в аренду объектов государственной собственности в будущем.

Эффект от реализации объектом государственной собственности функции аренды (Σ_a) характеризуется размером дохода арендодателя.

Остановимся на экономическом механизме арендной деятельности объектов государственной собственности и порядке определения соответствующего эффекта. В зависимости от типа арендуемого объекта, видов и условий аренды применяются различные методические подходы к формированию арендных ставок, основанные на соблюдении принципа равновесия спроса на указанные объекты и предложения. При определении арендной ставки на конкретный объект государственной собственности необходимо принимать во внимание характеристики рыночной среды, его связь с производством и состав. Эти взаимосвязанные объективные факторы влияют на величину конечного эффекта от его функционирования.

Одним из видов объектов аренды является недвижимость, которая в этом случае действует как самостоятельный объект, и ее функция уже установлена исходя из общего определения данного способа функционирования, назначения и формы участия в экономическом процессе.

Эффект от арендной деятельности Σ_a определяется финансовыми поступлениями (Q) от сдачи в аренду m объектов собственности:

$$\Sigma_a = \sum_{i=1}^m (Q_i + \dots + R_m)$$

где R — расходы на содержание объекта государственной собственности в ходе данного способа экономического функционирования.

Механизм такого способа экономического функционирования объектов государственной собственности прост: арендные отношения оформляются сторонами посредством договора, в котором указываются их обязательства и ответственность.

Что касается аренды промышленной недвижимости, функция которой состоит в обеспечении производственного процесса, то выбрать способ ее экономического функционирования на основе прямого расчета сложно. Она не участвует непосредственно в процессе производства, а организационно обеспечивает производственный процесс.

Размер арендных платежей от пассивной части недвижимости переносится на создаваемый товар или оказываемые услуги в течение всего периода аренды частями от его стоимости. Другая часть платежей зависит от интенсивности использования данного конкретного объекта в процессе производительного потребления.

Интенсивность функционирования эксплуатируемого производственно-оборудования объекта собственности (I_o) предлагается определять посредством применения коэффициента, характеризующего интенсивность эксплуатации.

$$K_o = \Phi_o / \Pi_o,$$

где Φ_o и Π_o — фактическая и плановая производительность арендуемого оборудования в производственном процессе.

Тогда,

$$I_o = K_o C_o,$$

где

I_o — показатель интенсивности функционирования объекта собственности;

C_o — стоимость арендуемого оборудования.

Поступления средств от аренды недвижимости будут составлять:

$$Q_n = I_o + C_n,$$

где

C_n — стоимость пассивной части недвижимости.

Исследуя арендные отношения, целесообразно рассмотреть такой объект государственной собственности, как земля под приватизированными предприятиями, участвующая в хозяйственном обороте. Землю и недвижимость в сфере социально-производственных отношений необходимо превратить в реальные активы, которые способны стабилизировать экономические отношения между собственником и пользователем земли. Они совместно создадут предпосылки для привлечения инвестиций, окажут влияние на формирование устойчивых рыночных отношений и оживление на фондовом рынке, принимая решение о выпуске ценных бумаг — производных показателей экономической деятельности.

Следующим важным объектом государственной собственности, формирующим эффект от функционирования государственного сектора экономики, являются государственные унитарные предприятия, рассматриваемые как имущественный комплекс. Их функция — выпуск товаров для производственного потребления и оказание услуг.

Расчет эффекта от их функционирования представляется сложной задачей. Его величина определяется долей чистой прибыли, распределенной в пользу собственника (государства), в форме дивидендов. Кстати, аналогичный показатель применим также для характеристики исполнения обязательств прав АО. Размер начисленной и выплаченной суммы дивидендов определяет эффект от функционирования АО как объекта собственности.

Эффективное функционирование объектов собственности не означает достижения в обязательном порядке максимального результата, так как объект обеспечивает собственнику непрерывный, в течение определенного времени

экономический эффект в объеме, необходимом для продолжительной деятельности. При оптимизации способа экономического функционирования объектов государственной собственности необходимо исходить из особенностей конкретных объектов.

Государственная собственность состоит из множества объектов, и для каждого из них может существовать определенный способ экономического функционирования (ипотека, лизинг, аренда (с правом выкупа) и т. п.), обеспечивающий реализацию его целевой функции с максимальным эффектом. После выбора наиболее рационального способа предлагается оценить суммарный эффект, получаемый государством от функционирования данного объекта собственности в пределах государственного сектора экономики.

К числу слагаемых, входящих в эту величину, относятся наиболее характерные для современной экономики показатели, выведенные на основе данных о различных видах доходов от выполнения конкретной деятельности объектами государственной собственности (арендные поступления R_n , дивиденды D , полученные собственником, отчисления части чистой прибыли S_n в доход федерального бюджета, поступления N^{np} от приватизации государственной собственности).

Суммарный эффект от использования каждого из указанных способов функционирования объектов государственной собственности оценивается с помощью следующих уравнений:

$$D_z = \sum_{i=1}^k (d_1 + d_2 + \dots + d_i + \dots + d_k),$$

$$R_z = \sum_{j=1}^n r (r_1 + r_2 + \dots + r_j + \dots + r_n),$$

$$N_z = \sum_{k=1}^e n (n_1 + n_2 + \dots + n_k + \dots + n_e),$$

$$S_z = \sum_{n=1}^e s (s_1 + s_2 + \dots + s_n + \dots + s_e).$$

Число элементов в уравнении зависит от количества объектов государственной собственности в составе Казны, экономические показатели которой также необходимо учитывать при определении общего экономического эффекта.

Сводные расчетные данные об эффекте, получаемом от отдельных способов деятельности объектов, представляют собой как бы экономическую структуру государственной собственности и отражают вклад каждого способа в эффект от функционирования всего государственного сектора экономики. Суммарный эффект от функционирования государственной собственности является экономической базой решения государственных задач, которые не может выполнить рынок.

Экономическая структура государственной собственности и государственного сектора экономики базируется на рациональном выборе способа ее функционирования в зависимости от функций конкретных объектов собственности.

Внутрисистемный эффект $\mathcal{E}$ функционирования государственного сектора определяется как суммарная величина эффектов от использования различных способов экономического функционирования объектов государственной собственности $\mathcal{E}$, и от деятельности Казны $\mathcal{E}_k$:

$$\Xi_s = \Xi_r + \Xi_e$$

Критерий эффективности (K_s) объекта государственной собственности выражается через его составляющие: затраты (оборотные, основные и трудовые) и получаемый конечный результат от реализации предписанной данным объектом собственности функции. Определяется показатель эффективности, характерный для данного объекта собственности в конкретном регионе. Рассматриваемое соотношение позволяет найти оптимальный вариант экономического функционирования, когда $K_s \text{ max}$.

Эффективное функционирование объекта собственности не означает достижения в обязательном порядке максимального результата, так как этот объект обеспечивает собственнику непрерывный, в течение определенного периода времени эффект в определенном объеме.

Таким образом, предлагаемые методы расчета эффективности функционирования как объектов государственной собственности, так и государственного сектора экономики в целом позволяют выбрать оптимальные способы их функционирования. Величина эффекта от функционирования государственной собственности в определенной степени зависит от вида функции конкретного объекта собственности, качественного и количественного результатов ее исполнения.

Способы экономического функционирования объектов государственной собственности следует считать экономически эффективными, если на их основе обеспечивается прирост экономических показателей. Повышение эффективности при изменении способа функционирования собственности свидетельствует о правильности выбора.

Реализация объектами государственной собственности предписанных им функций создает возможность максимизации потребительной стоимости (полезности) и стоимости товара, в своем единстве отражающей эффективность функционирования объекта этой собственности. При расчете эффективности объекта собственности необходимо исходить из того, что из множества функций определяется наиболее эффективный способ ее реализации, когда собственник имеет возможность получать максимально возможный эффект, а в расчете на единицу произведенной продукции или услуг — эффективность.

4.3. Совершенствование системы учета и контроля за эффективным использованием казенного имущества

Экономическая деятельность государства и его организационных структур подчиняется принципу, согласно которому выбранная цель и объем средств, затраченных на ее реализацию, должны соответствовать друг другу.

Основная задача функционирования организационных структур государства — получение конкретного результата. В рыночной экономике мы имеем дело не с упрощением, а с усложнением различных аспектов экономической деятельности государства в сфере отношений собственности. Поэтому организационные мероприятия, способствующие эффективному функционированию объектов государственной собственности, важны и необходимы для

формирования в целом эффективно функционирующего государственного сектора экономики. Это позволяет разработать единый способ воздействия на экономический базис общества и на отношения собственности в целом.

Необходимо сформировать соответствующую систему учета и управления функционирования государственной собственности, объективно отражающую качественные и количественные результаты. Благодаря этому собственник получает возможность, пользуясь ее данными, принимать взвешенные управленческие или организационные решения. Система учета организации — бухгалтерского и реестрового — направлена на получение информации о результатах функционирования государственной собственности. Бухгалтерский учет является непосредственно частью системы управления организацией как отдельным имущественным комплексом посредством сбора и обобщения в стоимостном выражении информации по данному комплексу о совершенных ею хозяйственных операциях для принятия обоснованных управленческих решений. Выбор такой системы обусловлен, прежде всего, такими достоинствами, как непрерывность учета, сплошной охват всех хозяйственных явлений в государственном секторе экономики и их отражение (в системе счетов бухгалтерского учета) с последующим балансированием итогов, то есть приведением к равенству всей совокупности хозяйственных средств и их источников. Система бухгалтерского учета в сфере Казны призвана отражать и уровень функционирования объектов государственной собственности, находящихся в ее составе. Бухгалтерский учет имеет специфическую особенность ведения учета, согласно которой в балансе, как правило, отражаются объекты, принадлежащие организации на праве собственности, в противоположность применяемой на Западе концепции экономического контроля.

Результаты деятельности объектов государственной собственности, находящихся в составе Казны, учитываются посредством консолидированного бухгалтерского баланса, именуемого в данной постановке задачи имущественным. Это явление новое в сфере отчетности организаций, которая должна отличаться по внутреннему содержанию составляющих бухгалтерский баланс. Активы, учитываемые в составе бухгалтерского баланса, в данном случае, государственная собственность, группируются по функциональному (производственному) признаку.

Предлагается сформировать такой имущественный баланс, который отражал бы виды и функциональное назначение государственной собственности, ее стоимостные характеристики — первоначальную или учетную стоимость, период ее нахождения и результирующие показатели функционирования в составе Казны и др. В качестве видовой характеристики может быть использована разработанная структура государственной собственности. Стоимостные показатели имущественного баланса должны отражать уровень функционирования государственной собственности за весь период ее нахождения в составе Казны и эффективность функционирования последней в целом.

Деятельность Казны направлена на достижение эффективного (результативного) оборота объектов государственной собственности. Ее балансовые активы (объекты государственной собственности) в процессе их производственного функционирования должны приносить доход. При этом надо иметь в виду, что эффект от функционирования отдельных объектов государствен-

ной собственности в составе Казны не может быть представлен только в денежном выражении. Он характеризуется также и как социально значимый результат. Бухгалтерский учет также должен отражать убытки, понесенные отдельными объектами государственной собственности. Благодаря использованию методов бухгалтерского учета появляется возможность перераспределять результаты деятельности объектов государственной собственности в составе Казны на цели поддержания, например, объектов социального назначения, а также решать иные задачи государственного уровня.

Сформированная в настоящее время система бухгалтерского учета не предполагает организации пообъектного учета источников формирования конечного результата от деятельности организации, поэтому невозможно определить вклад каждого конкретного объекта государственной собственности в конечный экономический эффект. Одной из причин сложившегося положения можно назвать отсутствие в составе актива бухгалтерского баланса объектов собственности как его самостоятельных элементов. Кроме того, не учитывается возможность каждого отдельного объекта приносить доход собственнику и не предусматривается раздельный учет источников их формирования. Не менее важно в этой связи разработать механизм и порядок учета результатов деятельности каждым объектом государственной собственности. Следует раскрыть порядок формирования цен на производимые товары и оказываемые услуги объектами государственной собственности, находящимися в составе Казны; создания системы контроля над осуществляемой хозяйственной деятельностью и организации административного регулирования деятельности Казны. Для их решения применимы законы и правила рыночных сделок, действующие в конкретной сфере производственных отношений при осуществлении операций купли-продажи.

В этих целях систему бухгалтерского учета и отчетности Казны необходимо формировать на основе включения в ее состав экономических ресурсов — объектов государственной собственности, каждый из которых в отдельности способен обеспечить доход собственнику. Такой подход позволит осуществлять текущий контроль функционирования собственности в процессе ее производительного потребления. Расширение действующего актива системы бухгалтерского учета за счет включения в его состав соответствующих объектов государственной собственности потребует введения дополнительных отчетных показателей по каждому из них. Полезность информации об активах Казны определяется возможностью оценить ее имущественный состав.

Формирование системы учета предполагает формирование актива баланса на основе перечня конкретных объектов государственной собственности в виде отдельных блоков, в рамках которых они участвуют в реализации различных организационно-экономических задач. Группировка статей баланса производится так, чтобы наиболее четко выявилась связь между составом и способом размещения средств объектов государственной собственности — в активе баланса, источниками формирования и назначением объектов собственности — в его пассиве. На основе такого способа применения счетов бухгалтерского учета и двойной записи учитывается имущественный капитал государства в составе баланса государственной казны. В бухгалтерский баланс включаются стоимостные характеристики государственного имущества.

Отчетность об использовании активов государства в составе Казны характеризует размеры доходов конкретных объектов государственной собственности и величину расходов, обусловленных необходимостью достижения указанных результатов. В целом формируется развернутая система показателей кругооборота капитала Казны на основе функционирования объектов государственной собственности.

При учете государственной собственности ее целесообразно классифицировать по продолжительности нахождения в составе Казны и целям и назначению в этот период. Могут быть случаи, когда собственность поступает в Казну для временного хранения, приобретается ею или передается, по решению соответствующих ведомств, для осуществления на ее основе коммерческой деятельности в целях самофинансирования. Независимо от продолжительности нахождения в составе Казны любой формы собственности, приемы бухгалтерского учета позволяют определить результативность ее функционирования или затраты на ее содержание за этот период.

Рассмотрим порядок организации системы бухгалтерского учета функционирования объектов государственной собственности в составе Казны. В составе актива бухгалтерского баланса, где отражаются средства Казны, каждый объект государственной собственности подразделяется на отдельные компоненты (здания, сооружения, оборудование и т. д.) и учитывается под определенным названием, зависящим от структуры собственности. Такой способ учета позволяет получить обобщающий (синтетический) показатель (в денежном выражении), характеризующий эффективность функционирования организации в целом, а не каждого вида объекта государственной собственности в отдельности. Аналитический учет функционирования объектов государственной собственности формируется на базе использования данных об их составе и наименованиях соответствующего реестра государственной собственности.

Рассмотрим отдельные виды государственной собственности, которые отражаются в имущественном балансе по их первоначальной стоимости при постановке на учет в Казну.

Один из таких объектов собственности — природные ресурсы. Их стоимость определяется по данным геологической разведки и отражает их ценность (потребительную стоимость) как природного сырья для производства продукции (оценить стоимость ресурсов после нескольких стадий переработки прямым методом весьма затруднительно). В синтетическом учете этот объект собственности отражается через консолидированный показатель; через систему аналитического учета раскрывается его содержательная часть, где и формируется показатель конечной результативности каждого объекта. Этот показатель для каждого полезного ископаемого имеет свои особенности.

Следующий объект государственной собственности — имущественные права государства на объекты собственности. В системе аналитического учета применима следующая классификация: стоимость прав пользования земельными участками и природными ресурсами, стоимость монопольных прав и привилегий, стоимость организационных расходов и т. д.

В рыночных условиях хозяйствования объекты государственной собственности имеют не только балансовую стоимость, но и рыночную. Оценка по-

следней осуществляется до передачи объекта в Казну и служит базой для постановки его на учет. Она необходима также при передаче объекта государственной собственности из состава Казны иному юридическому лицу или проведении иных организационных процедур с собственностью. В этом случае его стоимость характеризует уровень рыночной капитализации рассматриваемого объекта собственности в составе Казны.

Существуют различные методы оценки стоимости объектов собственности. Однако имеется определенная специфика оценки объектов государственной собственности, передаваемых в состав Казны. Так, при выполнении оценочных действий неизвестны направления их дальнейшего использования в составе Казны и после вывода из нее, а также сроки их нахождения в ней. Применение в полном объеме известных методов оценки к объектам государственной собственности при передаче в состав Казны невозможно, так как под оценкой понимают определение стоимости обладающего установленными свойствами имущества в конкретных условиях на конкретную дату.

Приемка-передача отдельных объектов собственности в состав Казны осуществляется при необходимости принятия решения о дальнейшем способе их экономического функционирования в системе хозяйственных отношений. Это довольно сложная задача, поскольку неясно, какова возможная эффективность деятельности конкретного объекта собственности в составе Казны. В связи с этим следует признать целесообразным поиск новых подходов к оценке объектов собственности перед осуществлением операции по их передаче в Казну.

Приемлем подход, основанный на определении рыночной стоимости объекта собственности, приведенном в Федеральном законе «Об акционерных обществах». Таковой признается та стоимость, «по которой продавец, имеющий полную информацию о стоимости имущества и не обязанный его продавать, согласен был бы продать его, а покупатель, имеющий полную информацию о стоимости имущества и не обязанный его приобретать, согласен был бы приобрести его»⁴. Необходимо учитывать, что рыночная цена передаваемой собственности — фактор субъективный, и результаты оценки определяются конечной целью применения объекта собственности и тем, насколько он будет соответствовать ожиданиям покупателя.

Мероприятия по оценке с целью определения истинной рыночной стоимости объекта государственной собственности оправданы тогда, когда он приобретает коммерческую структуру для хозяйственного использования, вносится в качестве вклада в ее уставный капитал или имеет иное коммерческое назначение. Но возможны варианты, когда государственная собственность передается государственным структурам для выполнения конкретных задач государственного назначения. Тогда объекты государственной собственности оцениваются по стоимости их учета в составе бухгалтерского баланса передающей стороны — Казны.

При оценке стоимости объекта государственной собственности перед организацией его передачи из состава Казны в сферу негосударственного сектора экономики наиболее целесообразен доходный подход. Он применим, когда ясны экономические возможности данного объекта и конечная цель дальнейшего использования. Не исключаются и иные подходы к оценке с учетом ука-

занных условий. Как правило, они не используются изолированно, а дополняют друг друга, и для оценки применяются несколько различных методов. Полученные результаты сопоставляют и каждому из них приписывают весовой коэффициент. Затем на их основе рассчитывают окончательную стоимость объекта оценки.

Государственная собственность учитывается в составе бухгалтерского баланса Казны в стоимостном выражении и на нее начисляется износ, что является нормой для хозяйствующего субъекта. Вместе с тем, он не начисляется на объекты государственной собственности, не функционирующие в хозяйственном обороте. К ним относятся, например, природные ресурсы и имущественные права.

Учитывая, что объекты в составе Казны являются государственной собственностью, и поэтому, исходя из современного понимания права собственности, амортизационные отчисления следует считать собственностью государства. Они консолидируются и оформляются как соответствующий целевой фонд для восстановления и развития объектов государственной собственности, а также направляются на развитие производственной базы Казны, инвестируются в различные программы, принятые государственным органом (Минимущества России).

Казна вправе расходовать амортизационные отчисления с ведома собственника (от имени государства как собственника выступает Минимущества России) на воспроизводство основных средств, числящихся на балансе Казны. Амортизационные отчисления также целесообразно направлять на расширенное воспроизводство через государственную финансовую систему — федеральный бюджет оформлением их передачи в собственность государства. Порядок и направления их использования в дальнейшем определяются уже в рамках плана расходования средств федерального бюджета. Если амортизационные отчисления остаются в Казне, организация воспроизводства потребных видов средств производства осуществляется Казной. Воспроизводимые основные средства включаются в уставный фонд Казны.

Немаловажным является вопрос, связанный с распределением финансовых результатов деятельности Казны, выражающихся, например, в определенных объемах реализации продукции, произведенной объектами собственности, находящимися в составе Казны, или оказанных ими услуг. Эффективность экономической деятельности Казны определяется также размером прибыли, которая характеризует ее участие в товарно-денежных отношениях, является собственностью государства и подлежит распределению. Финансовый результат экономической деятельности Казны складывается из средств, полученных за счет реализации продукции, товаров и имущества, предоставления услуг, а также выполнения работ и внеэкономических операций.

Начисленная чистая прибыль распределяется между собственником — государством — и организацией (в данном случае Казной), непосредственно создающей ее, в соответствии с порядком, установленным для всех юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Ее оставшаяся, нераспределенная часть используется в соответствии с решением собственника — государства в лице Минимущества России. Результаты распределения оформляются соответствующим решением. Установление порядка распреде-

ления между указанными сторонами является сложной проблемой. В связи с этим целесообразно сформировать наблюдательный совет в составе Казны, который выполнял бы такие же функции, как и совет директоров в акционерных компаниях.

Государственная собственность, находящаяся в составе Казны, в обязательном порядке соответствующим образом учитывается пообъектно, не подлежит одновременно учету в иных организациях, имеет социальное и производственное назначение. Изменение целевого назначения государственной собственности в составе Казны (в первую очередь, недвижимого имущества) возможно только на основании решения федерального органа, уполномоченного государством выносить подобные решения.

Пообъектный учет имущества Казны ведется в форме Единого государственного реестра. По источникам поступления, кроме перечисленных, оно разделяется на бесхозное, арестованное, залоговое и конфискованное. Важным является вопрос разработки механизма передачи имущества в состав Казны. Здесь необходимо увязать нормативно-правовые акты в сфере судебного права, приватизации, таможенного оборота имущества и др. Ясно, что для осуществления операции приема-передачи имущества необходимо сформировать порядок его изъятия и передачи в состав Казны, и, соответственно, переход прав собственности на это имущество государству.

Цель создания реестра — определить границы государственного сектора экономики как совокупности видовых единиц государственной собственности. Такое четкое очерчивание границ имеет важные последствия для формирования управленческих действий по отношению к различным видам государственной собственности и составления отчета результатов их деятельности.

Создание реестра государственного имущества осуществляется в форме:

- организации работ с государственными пакетами акций, а также учет представителей государства в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в собственности государства, и открытых акционерных обществ, в отношении которых Правительством Российской Федерации принято решение об использовании специального права «золотая акция»;
- организации работ по учету уставов государственных унитарных предприятий, контрактов с их руководителями и сведений из уставов и контрактов в системе учета государственной собственности, ведения реестра по ним;
- организации работ по формированию сводного перечня объектов, незавершенных строительством;
- организации работ по учету объектов собственности, строительство которых осуществляется по федеральным целевым программам.

В целях создания механизмов, гарантирующих защиту прав собственности и интересов государства в реестрах владельцев именных ценных бумаг, формируется институт уполномоченных регистраторов Минимущества России.

Основой системы учета государственной собственности является территориальный принцип. При этом юридические лица, имеющие государственную собственность и зарегистрированные на территории субъектов Российской Федерации, представляют и регулярно обновляют сведения о нем. Сведения

представляются в соответствующие территориальные органы Минимущества России с последующим автоматизированным объединением данных о государственной собственности в единый банк данных реестра.

В зависимости от предистории имущества, включенного в состав Казны, рассматриваются возможности его дальнейшего коммерческого использования для целей последующего финансирования деятельности Казны. Одновременно изыскиваются источники финансирования функционирования казенного имущества в период нахождения в составе Казны. Приобретение Казной собственности для различных целей осуществляется только на основании решения федеральных органов власти. Возможно ее приобретение как на платной, так и безвозмездной основе для разрешения проблем финансового характера.

В отношении имущества, находящегося в составе Казны, устанавливается период ее нахождения в составе Казны, что обусловлено соображениями экономического характера — необходимостью осуществления налоговых платежей, содержания в нормальном техническом состоянии объектов собственности и т.д. Целесообразно согласовать с налоговыми органами продолжительность нахождения собственности в составе Казны, порядок осуществления при этом обязательных налоговых отчислений от результатов деятельности объектов государственной собственности. Это обуславливает необходимость ведения бухгалтерского учета функционирования Казны как хозяйствующего субъекта, определять результаты деятельности и выполнять установленные нормативными актами процедуры платежей и формирования отчетности.

При согласовании с налоговыми службами размера налоговых платежей требуется соответствующее обоснование со стороны Казны. Так, если собственность функциональна и способна приносить определенный доход, то Казна обязана осуществлять в полном объеме необходимые налоговые платежи с учетом всех видов деятельности до момента выведения имущества из состава Казны. В этом случае, при передаче его иному пользователю или в собственность на основании соответствующего решения, в передаточных документах целесообразно указывать фактические объемы расходов и налоговых платежей.

Казна обязана представлять в налоговые органы соответствующий отчет по той собственности, которая не функциональна и не способна приносить доход. Такая отчетность необходима не только для учета и контроля поступающих доходов или наоборот, не поступающих доходов, но и иных видов платежей, обязательных для исполнения юридическими лицами в отношении имущества, находящегося на балансе организаций. Требуется разработать перечень платежей, учитывающий характер функционирования имущества в составе Казны.

Система управления формируется для организации эффективного функционирования государственной собственности. Управленческие действия по отношению как к самой Казне, так к и объектам собственности, входящих в ее состав, сохраняют властные полномочия. Организационно структуре управления объектами собственности возможно представить в следующем виде (рис. 5).

Приведенная структура управления функционированием объектов государственной собственности предполагает взаимосвязь таких ведомств как

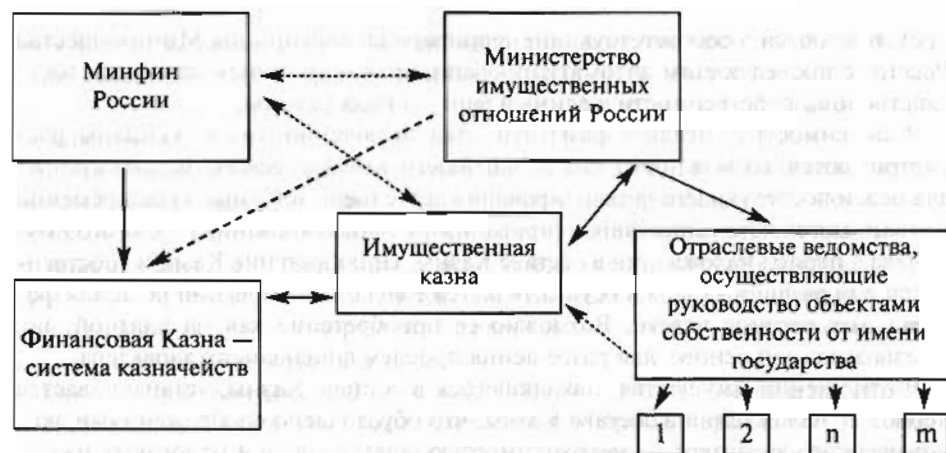


Рис. 5. Организационная структура управления функционированием Казны и объектами государственной собственности.

Минимущества России, Минфин России, Российский Фонд федерального имущества (далее — РФФИ) и, собственно, Казна. Права, обязанности и ответственность распределяются следующим образом:

Органом власти федерального значения, уполномоченным государством устанавливать порядок, способ и цели использования имущества как в составе Казны, так и за ее пределами, является Минимущества России. Им принимаются решения в рамках определенных полномочий по тем или иным вопросам функционирования государственного имущества. Минимущества России издает распорядительные документы от имени собственника — государства по отношению к объекту (-ам) государственной собственности о порядке дальнейшего функционирования в сфере экономики. Минимущества России является монопольным органом, проводящим единую государственную политику в области имущественных отношений; обеспечивающим приватизацию, управление и распоряжение государственной собственностью; осуществляющим государственное регулирование деятельности в сфере отношений собственности; координирующим в установленном порядке деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, соответствующих органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В своей деятельности Минимущества России организует реализацию прав в сфере отношений собственности на основе использования возможностей Казны. Основанием для оформления таких отношений является согласованное решение (совместное распоряжение) Министерства имущественных отношений Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации. Распоряжение определяет объект государственной собственности, подлежащий оформлению, соответствующие правовые и экономические взаимоотношения в настоящий и последующий периоды функционирования данной собственности, выбранный сторонами способ его экономического функционирования, обязательства и ответственность сторон в ходе реализации своих правомочий применительно к данной собственности.

При оформлении взаимоотношений сторон посредством Распоряжения — осуществлении приемки-передачи из Казны формальному собственнику, возможно исходить из следующих подходов:

- 1) обеспечение рентабельности (прибыльности) функционирования объекта собственности;
- 2) получение определенной выгоды для конкретного региона и народного хозяйства страны в целом;
- 3) возможность решения задачи воспроизводства объектов государственной собственности.

Отраслевые ведомства осуществляют от имени государства управленческие действия применительно к объектам государственной собственности, находящимся в их ведении.

Казна осуществляет прием и постановку на баланс имущества, использует его, в соответствии с назначением и собственными задачами, в отношении данного имущества. Минфин России через систему казначейства осуществляет финансирование из средств федерального бюджета деятельности Казны в части, относящейся к государственной собственности. Одновременно Казна выполняет необходимые для выполнения предпринимательской деятельности финансовые операции через систему казначейства. Минимущества России также при необходимости издает распоряжение о передаче собственности из Казны в систему РФФИ, которая осуществляет выполнение предписанной ей данным распоряжением задачи — приватизацию.

Определяются также иные федеральные органы, уполномоченные принимать организационные решения в отношении объектов государственной собственности, несущие ответственность за результаты их функционирования. Таковым является Российский фонд федерального имущества, передающий государственную собственность в состав Казны в случае невозможности его реализации на аукционе или иным способом. В этом случае имущество передается соответствующим решением на «ответственное хранение», то есть на время, до организации следующей реализации или на баланс Казны в собственность государства. Государственные органы, осуществляющие процедуру банкротства по отношению к объектам государственной собственности, также осуществляют передачу этой собственности в состав Казны до решения судебных органов о дальнейшем функционировании данной собственности.

Таким образом, возможность эффективного функционирования государственной собственности зависит от множества факторов организационного и экономического характера. Активная, целенаправленная деятельность государства в переходный период способна оказать положительное влияние на ход и результаты проводимых реформ. Они должны носить комплексный характер и учитывать изменения в отношениях собственности, процессах функционирования различных форм собственности, обусловленные потребностями развития реального сектора экономики. Важным условием для организации эффективного функционирования государственной собственности является признание переданных Казне объектов собственностью только государства.

Примечания

- ¹ Стиглиц Дж. Э. Экономика государственного сектора. М., 1997.
- ² Орешин В. П. Государственное регулирование национальной экономики. М., 1999. С. 17.
- ³ Динкевич А. И. Особенности экономического развития Японии 90-х // Деньги и кредит. — 2000. — № 6. — С. 64-73.
- ⁴ Вопросы экономики. — 1996. — № 7. — С. 10.
- ⁵ Маевский В. Введение в эволюционную макроэкономику. М., 1997. С. 105.
- ⁶ Хайек Ф. А. Индивидуализм и экономический порядок. М., 2000. С. 256.
- ⁷ Гранберг Р., Рубинштейн А. К экономической теории "третьего пути" // Российский экономический журнал. — 2000. — № 11-12. — С. 68.
- ⁸ Социально-экономическая эффективность: опыт США. М., 2000. С. 32.
- ⁹ Социально-экономическая эффективность: опыт США. Система саморазвития. М., 2000.
- ¹⁰ Российская газета. — 2001. — 11 января.
- ¹¹ Олейник А. Н. Институциональная экономика. М., 2000. С. 353.
- ¹² Методика определения эффективности капитальных вложений. М., 1998. С. 5; Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбор для финансирования. М., 1994. С. 8.
- ¹³ Котов А., Грачев Н., Баумгартен Л. и др. Сравнительная результативность работы предприятий различных форм собственности // Российский экономический журнал. — 1996. — № 8.
- ¹⁴ Кошкин В. К реализации государственных интересов смешанных акционерных обществ // Российский экономический журнал. — 1996. — № 4. — С. 11.
- ¹⁵ Стратегия реформирования экономики России. Аналитический доклад Института экономики РАН. М., 1999.
- ¹⁶ Лисичкин Г. Есть ли будущее у России. М., 1996. С. 58.
- ¹⁷ Львов Д. К обновлению ориентиров экономической политики // Российский экономический журнал. — 1996. — № 10. — С. 13.
- ¹⁸ Новрузов Р. Б. Об эффективности управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 1.
- ¹⁹ Оценка эффективности управления государственными пакетами акций // В кн.: Управление государственной собственностью / Под ред. В. И. Кошкина, В. М. Шупыро. М., 1997.
- ²⁰ Шеремет А. Д., Сайфуллин Р. С. Методика финансового анализа. М., 1995. С. 176.
- ²¹ Управление государственной собственностью / Под ред. В. И. Кошкина, В. М. Шупыро. М., 1997.
- ²² Осипов Ю. М. Основы теории хозяйственного механизма. М., 1994.
- ²³ Иноземцев В. Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М., 2000. С. 304.
- ²⁴ Стоимость предприятия: теоретические подходы и практика оценки / Научн. ред.: Н. А. Абдуллаев, Н. А. Колайко. М., 1999. С. 165.

Заключение

Проведенное исследование проблемы эффективного преобразования и функционирования государственного сектора переходной экономики России позволяет сделать следующие основные выводы, обобщения и рекомендации.

В ходе рыночной трансформации в России образованы различные формы собственности, устранена монополия государственной собственности и заложены основы многоукладной, смешанной экономики при существенном уменьшении удельного веса государственного сектора. На начало 2002 г. в государственном секторе экономики России насчитывалось 4,8%, а в негосударственном — 95,2% предприятий и организаций. Доля государственного сектора в объеме промышленной продукции достигает примерно одной трети. Такое преобразование собственности — сложный и противоречивый процесс, но, в то же время, он не является новым с точки зрения мировой практики. Опыт показал, что при всех особенностях и отличиях в экономических системах рыночных стран преобладание доли частной собственности над государственной является общим принципом. Однако, с давних пор и по настоящее время остается дискуссионным вопрос об объективных причинах существования такого принципа и о его теоретико-методологическом обосновании. В более широком плане это вопрос о роли государства в рыночной экономике, поскольку механизм и система функционирования государства зависят, главным образом, от сложившихся отношений в обществе по поводу собственности. Институт собственности является фундаментом формирования и современных рыночных отношений.

Наиболее значимое влияние государства на экономику может и должно достигаться не за счет государственной собственности на средства производства, а путем целенаправленной налоговой, бюджетной и денежно-кредитной политики государства. Такой подход актуален и для современной, в том числе переходной экономики с тем уточнением, что аккумулируемые посредством налоговой системы денежные средства, государственные финансы также должны включаться в состав государственного сектора экономики. Другое уточнение состоит в том, что роль материально-имущественного комплекса государства как носителя отношений государственной собственности при этом не должна принижаться.

Более углубленное теоретическое раскрытие представлений о механизмах функционирования социума, включая его экономическое устройство, приводит к выводу, что в решении задачи эффективного преобразования и функционирования экономики в переходный период государство с его собственностью обязано играть весьма существенную роль, «а его системные действия ... должны быть направлены на укрепление и развитие институтов рынка». Данное положение вытекает из задач переходного периода, когда необходимо

преодоление негативных процессов в экономике страны, формирование конкурентной среды, правовой основы осуществления хозяйственной деятельности экономическими субъектами, видов и форм предпринимательской деятельности, инфраструктуры для функционирования всех форм собственности и их взаимодействия.

Доказано, что усиление роли государства в регулировании и развитии экономики — это не просто актуальный для специфических условий России тезис. Исследование современных тенденций и особенностей развития государственной собственности за рубежом свидетельствует, что это одна из явно выраженных тенденций, характерных для современного этапа развития мирового сообщества. Проводимый анализ подтвердил этот вывод данными о динамике государственных расходов в выборке стран, представляющей наиболее репрезентативной в этом отношении.

Анализируя динамику государственных расходов как индикатор эффективности государственного влияния на развитие экономики, нельзя не учитывать, что эта тенденция пробивается в среде не только содействующих, но и противодействующих факторов. В условиях интенсификации внутрихозяйственной, социальной и политической жизни, глобализации и нестабильности мирового хозяйства частный сектор может давать существенные сбои, что требует усиления вмешательства государства в экономические отношения. Это ведет к увеличению его расходов на стабилизацию экономического положения.

Вместе с тем в отдельных странах в отдельные периоды могут наблюдаться и наблюдаются процессы обратного порядка, например, приватизация, ослабление государственного влияния в производственной сфере. Ослабление прямого государственного регулирования, перенесение акцентов на дерегулирование, денационализацию и другие процессы в сфере государственной собственности обуславливаются необходимостью уменьшения чрезмерных бюджетных расходов, повышения эффективности посредством частного стимулирования развития конкурентоспособных отраслей, ранее находившихся под непосредственным контролем государства; сокращения расходов на государственное управление за счет ликвидации изживших себя административных структур; устранения препятствий на пути развития новых форм промышленной организации; обеспечения на этой основе роста показателей развития экономики, а в отдельных странах — сохранения устойчивого поступательного развития.

Мировой опыт подтвердил практическую невозможность установления в обществе каких-либо «чистых» экономических отношений, базирующихся на одной форме собственности. Такой подход приводит к нарастанию явлений застоя и накоплению многочисленных и неразрешимых противоречий. Этим, прежде всего, объясняется безуспешность экономических реформ, направленных на повышение эффективности производства и дополнительное ресурсное обеспечение решения социальных задач, которые предпринимались в СССР и других социалистических странах, начиная с 60-х годов.

В теоретико-методологическом плане выделение государственной собственности как объекта и предмета исследования предполагает раскрытие особенностей и тенденций развития, свойственных только ей. Однако выявление

этих особенностей возможно лишь при условии, когда все формы собственности: государственная, частная и смешанная, представляют собой взаимосвязанную целостную систему. Только тогда можно понять, как меняется содержание государственной собственности в процессе разгосударствления и что требуется от государства для того, чтобы эти изменения отвечали интересам общества. В обоснование этого вывода раскрывается целевая функция государства, призванного способствовать повышению значения государственной собственности в развитии единого внутреннего рынка, единой инфраструктуры систем энергетики, транспорта, связи, общей денежно-кредитной системы, единой налоговой системы, свободы движения товаров и капиталов в рамках единого экономического пространства, в снижении уровня неравномерности социально-экономического развития регионов, укрепления региональных основ государственности. Государство призвано оказывать содействие объектам, относящимся к различным формам собственности, чтобы они развивались с соблюдением комплексности и в необходимых пропорциях.

Важно также иметь в виду, что государственная собственность, в отличие от частной, позволяет решать крупномасштабные проблемы, имеющие фундаментальное значение для государства. Она должна обладать преимуществом перед частной собственностью в отраслях, которые по своей природе тяготеют к естественной монополизации, а также в тех случаях, когда соответствующие функции (такие, как разработка и координация выполнения фундаментальных научно-технических и иных общенациональных программ, в особенности обеспечивающих экономическую безопасность страны) может выполнять лишь государство. Поэтому при разработке стратегии экономического развития России государственному сектору экономики целесообразно отвести роль главного представителя и гаранта национальных интересов, хотя и равного среди других секторов экономики, но являющегося основным инициатором системных преобразований в ней.

Роль государственного сектора как гаранта устойчивого и социально ориентированного развития рыночной экономики будет зависеть от того, какова его эффективность. С этих позиций анализируются и оцениваются возможные стратегические цели и направления реструктуризации государственного сектора, а также институциональные принципы реформирования его структуры.

В диссертации показано, что такие экономические процессы, как реструктуризация, нельзя трактовать лишь как преобразования производительных сил, определяемые необходимостью технологического обновления производства на микроуровне и его приспособления к изменяющимся внутренним и внешним условиям. Сдвиги организационного и материального характера в народном хозяйстве, в отраслевой, технологической, размерной, региональной и других структурах общественного производства обусловлены осуществляемыми во всех сферах народного хозяйства страны изменениями экономических отношений — отношений собственности. Структурные преобразования в государственном секторе экономики пронизывают не только отношения между собственником, менеджментом и персоналом, они проникают и в такие отношения, как свобода предпринимательского выбора, конкуренция, ценообразование, мера вмешательства государства в экономичес-

кую жизнь общества. При этом необходимо учитывать объективный характер вмешательства государства в структурную перестройку экономики, поскольку ряд государственных задач не может быть решен одними лишь рыночными механизмами.

В зависимости от конкретных обстоятельств структурные преобразования могут осуществляться посредством как приватизации объектов государственной собственности, так и национализации некоторых объектов частной собственности, что также обусловлено потребностью оптимального распределения государственной формы собственности по территории страны при их соответствующем соотношении. Действия по реструктуризации должны основываться на учете особенностей и свойств финансовой устойчивости государственного и иных секторов экономики. При этом, судя по общемировым тенденциям, наиболее эффективной формой хозяйствования должны явиться акционерные общества, обладающие наибольшим потенциалом повышения эффективности общественного производства. В России пока еще слабо используются особенности акционерных обществ, которые делают их наиболее перспективной формой предпринимательства.

Процесс функционирования государственной собственности осуществляется в составе различных организационных структур, включая унитарные предприятия, в виде акций, находящихся в федеральной собственности, долей государства в уставных капиталах хозяйствующих обществ и товариществ, федеральной недвижимости и т. д. Меняя свою внутреннюю структуру, государственная собственность вовлекается в экономические процессы, где государство как субъект рынка функционирует на тех же принципах и основаниях, что и другие, негосударственные субъекты рынка.

Назревшей проблемой, анализируемой в этой связи, является неэффективность государственного управления унитарными предприятиями, основанной на праве хозяйственного ведения. Государство предоставляет объекту государственной собственности широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью. Последняя, юридически оставаясь государственной, в экономическом аспекте в значительной мере перестает быть таковой, т. е. на практике имеются примеры, когда государственная собственность единоличным решением руководителя, минуя согласие собственника в лице государства, передается в собственность дочерним и иным организациям. Экономическая деятельность указанных объектов собственности осуществляется уже не в интересах собственника — государства, а в интересах иных собственников. Государственные унитарные предприятия фактически не перечисляют государству в форме дивидендов части прибыли. Органы управления государственным имуществом, а также отраслевые министерства и ведомства контроль за использованием государственной собственности и реализацию экономических принципов отношений собственности осуществляют в условиях ограниченного числа правовых и экономических механизмов воздействия на государственные унитарные предприятия.

Существующая система управления государственными унитарными предприятиями требует кардинального пересмотра. Необходимо усилить систему регулирования экономических отношений между собственником в лице государства и руководством предприятий, осуществления контроля за их деятель-

ностью. Отсутствие в этой сфере должного порядка приводит к тому, что ряд федеральных ведомств предлагают сократить число государственных предприятий, находящихся в их ведении, определяя этот процесс как способ управления ими.

В 2002 году государство намерено уделить особое внимание процессу реформирования государственных унитарных предприятий посредством разгосударствления или приватизации.

Анализируемые приватизационные планы можно считать положительным шагом в направлении развития частного сектора экономики. Однако в них отсутствует системность в выборе тех или иных объектов государственной собственности для приватизации, увязка со смежными отраслями и четкое обоснование необходимости именно их приватизации. Большинство предлагаемых к продаже объектов государственной собственности принадлежат к сырьевым отраслям. За пределами намеченных приватизационных планов остается проблема макроэкономической стабильности, обеспечиваемой взаимосвязанным развитием частного и государственного секторов экономики. В этой связи необходим анализ эффективности, достигаемый в результате приватизации государственной собственности, что является главным критерием необходимости приватизации конкретных предприятий в соответствующих отраслях промышленности.

В настоящее время встает вопрос о защите интересов Российской Федерации в таких акционерных обществах, где не действует принцип постоянства доли государства до момента отчуждения определенного пакета акций, в результате чего доля государства постепенно приближается к нулю. Отсутствие соответствующих механизмов защиты интересов собственника свидетельствует о незавершенности процесса реформирования отношений собственности. Это не позволяет сформировать полноценную экономическую среду деятельности объектов собственности и ограничивает возможности их развития. Реструктуризация всех форм и объектов собственности, особенно государственной, должна осуществляться на основе анализа интеграционных процессов в российской экономике.

Весьма важным и необходимым для правильного решения стратегических задач реструктуризации государственного сектора является уточнение классификации основных видов объектов собственности и раскрытие состава каждой классификационной единицы. Предлагается вычленив государственную составляющую в составе основных видов национального богатства (в том числе находящегося в экономическом обороте) и отразить ее в структуре государственного сектора согласно следующей классификации: земля; природные ресурсы; имущество; имущественные и неимущественные права по отношению к объектам собственности; денежные средства, образуемые в установленном порядке; имущественный бюджет; информационные ресурсы; другие объекты собственности и ресурсы на территории России (драгоценности, ценные бумаги, имущество граждан и т. д.). Приведенная экономическая классификация объектов собственности отражает их физическую природу и материально-вещественные формы. Она позволяет анализировать позицию государства применительно к «своей» собственности при осуществлении рыночных преобразований в экономике. В теоретико-методологическом плане

новая классификация позволяет выявить особенности присвоения государством результатов деятельности объектов государственной и негосударственной форм собственности, уточнить действительные масштабы государственного сектора, оценить возможности совместного функционирования разнородных по виду объектов собственности и усилить доказательность того, что только разнородная видовая структура собственности способна сохранять, воспроизводить и развивать наиболее сильные стороны рыночных преобразований, когда их специфические качества способствуют реализации фундаментальных принципов рыночной экономики.

С учетом того, что экономические отношения в условиях рынка, в основном, осуществляются на добровольной основе, государственное вмешательство при осуществлении реструктуризации, затрагивающее соотношение государственного и частного секторов, не должно проявляться как фактор внесения элементов неустойчивости в эволюцию рыночной системы. Надо также учитывать, что установление объективных пределов вмешательства государства в сферу отношений собственности является проблематичным. Их можно определять рамками как государственного сектора экономики, так и негосударственных секторов, возможность и необходимость изменения которых обусловлена потребностью и способностью государства осуществлять результативное проведение таких изменений. Структурные преобразования в государственном секторе экономики охватывают все объекты собственности, входящие в ее состав. В процессе реструктуризации соотношение форм собственности может изменяться. Структура, обуславливающая целостность объекта, состоит из множества взаимодействующих элементов и определяется характером связей между элементами и выполняемыми ими функциями (отражает качество системы, которое может измениться за счет управляемости и регулируемости). Структура государственного сектора экономики определяется как частичное упорядочение элементов системы и отношений между ними, построение некоторой иерархии отношений, сохраняющей свое постоянство в системе при ее изменении.

Исследование организационно-экономических особенностей движения капитала объектов государственной собственности в смешанной частно-государственной конкурентной среде показало, что взаимоотношения государства как собственника и объектов его собственности с субъектами рынка представляют собой специфическую форму оборота капитала, который может находиться в ситуации перманентных изменений своей первоначальной формы. В целях регулирования такого оборота целесообразно создание и использование государством описанных в работе возможностей соответствующей организационной структуры. В качестве такой организационной структуры, которая должна быть самостоятельной и находиться в сфере государственных интересов, предлагается «Государственная казна», или Казна. Целесообразность создания Казны в той организационно-функциональной структуре, как это видится в работе, обоснована потребностью во взаимодействии объектов государственной собственности и государственного сектора экономики с иными секторами и объектами собственности, исходя из интересов и задач государства. Взаимодействие способствует реализации интересов каждого участника отношений в условиях конкуренции.

На Казну возлагаются такие задачи, как контроль за процессами приватизации государственной собственности и банкротством государственных структур, реструктуризация государственной собственности и государственного сектора экономики, выбор экономически выгодных способов экономического функционирования объектов государственной собственности и их передача (при необходимости) в установленном порядке заинтересованным субъектам рынка и т.п. Научно обоснованная организация функционирования объектов государственной собственности в составе Казны дает возможность достигнуть наиболее эффективного использования государственных ресурсов в интересах удовлетворения потребностей членов общества. Объектами собственности, входящими в состав Казны, являются движимые и недвижимые вещи, включая ценные бумаги, предприятия как имущественный комплекс, имущественные права и объекты интеллектуальной собственности и др., именуемые как «казенное имущество». Возможными источниками формирования объектного состава Казны выступают: бесхозяйное имущество, переданное ей в целях установления собственника; имущество, переданное на период переоформления прав собственности; имущество, переданное на время оформления прав собственности; имущество, переданное на время оформления в части разграничения собственности на государственную (федеральную, региональную) и муниципальную; имущество, переданное безвозмездно юридическими и физическими лицами; объекты собственности, временно выведенные из состава акционерных обществ по различным основаниям; объекты собственности, временно выведенные из состава различных государственных организаций; объекты собственности, выведенные из состава организаций в период оформления банкротства.

Органом власти федерального значения, уполномоченным государством устанавливать порядок, способ и цели использования имущества как в составе Казны, так и за ее пределами, является Правительство России.

Хозяйственная практика последних лет показала, что изменение форм собственности посредством приватизации государственного имущества само по себе не приводит к повышению эффективности производства. Вместе с тем, логика экономической деятельности свидетельствует о том, что эта цель достижима тогда, когда способы функционирования объектов государственной собственности адекватны конкретным экономическим условиям. Неоднородность структуры государственной собственности — предприятия, пакеты акций акционерных обществ, государственное имущество, природные ресурсы и другие — обусловила необходимость применения различных способов их экономического функционирования в сфере отношений собственности.

В число рассматриваемых в диссертации способов экономического функционирования объектов государственной собственности включены: лизинг, аренда (с правом выкупа), доверительное управление, концессия, соглашения о разделе продукции. Их предназначение оценивается с точки зрения осуществления изменений в соотношении (балансе) различных форм собственности с учетом различий в капитализации и инвестиционной привлекательности объектов государственной собственности, а также с учетом интересов сторон — участников процесса. Одновременно способы экономического функционирования объектов государственной собственности применимы в хозяй-

ственной практике для изменения форм государственной собственности. В основе выбора конкретного способа экономического функционирования объектов государственной собственности находятся: принципы необходимости достижения конечной экономической эффективности (характеризуют функционирование государственной собственности как формы капитала и ренты); учет требований научно-технического прогресса, предъявляемых к техническому состоянию объектов собственности; учет требований рынка объектов собственности для достижения целей пользователей государственной собственностью; учет финансового состояния объекта собственности.

Рассматриваемые способы экономического функционирования государственной собственности характеризуют процесс взаимодействия между государством как титульным собственником конкретных объектов собственности и стороной, выступающей их потребителем, на устанавливаемых государством условиях. В числе таких условий предлагается: достижение определенного уровня рентабельности; обеспечение обусловленной полезности для региона и государства в целом; решение задачи воспроизводства объектов государственной собственности. Установление определенных условий, определяющих целесообразность передачи в пользование объектов государственной собственности, связано с тем, что объекты государственной собственности нередко сосредоточены в экономически невыгодных для частного капитала отраслях или функционируют в целях решения социальных вопросов или в интересах национальной безопасности, не принося при этом прибыли.

Эффективность преобразования и функционирования государственного сектора зависит от того, в какой мере его развитие обеспечивается и направляется промышленной политикой государства, включая структурную, инвестиционную и инновационную политику. Одним из источников ресурсного обеспечения такой политики на микроуровне может стать представление акционерным обществам возможности направлять на цели своего развития часть суммы дивидендов, которые в настоящее время они обязаны отчислять государству. Это будет способствовать обновлению научно-технического потенциала АО, росту внутреннего спроса на передовые технологии и наукоемкую продукцию отечественного предложения. Осуществление технического перевооружения промышленных производств повысит их ликвидность, конкурентоспособность и позволит увеличить производственные возможности. Такой подход основан на условиях компромисса между интересами государства и акционерного общества, который может быть реализован посредством государственного кредитования. Ставка кредитования устанавливается ниже аналогичной ставки Банка России. Объемы подобного внутреннего кредита целесообразно учитывать в доходах и расходах Федерального бюджета. Предлагаемый способ кредитования способен сдерживать инфляцию и активизировать инвестиционную деятельность в промышленности.

Содержательное единство обобщений теоретического и прикладного характера, изложенных в работе, позволяет представить их в качестве органически связанных элементов целостной системы или модели, отвечающей требованиям качественной и размерной оптимизации.

Для современных условий экономического развития России адекватна модель развития, основанная на концепции поиска равновесия между потребно-

стями социально-экономического развития общества и интересами частного сектора экономики. Предлагаемая модель предполагает регулирование развития секторов экономики — государственного и частного, с учетом интересов и возможностей секторов, путей и способов их реализации каждой из сторон. Модель представляет собой системно развернутую экономическую конструкцию, теоретически и фактически подкрепленную анализом современного состояния экономики и потребностями ее развития. При помощи взаимосвязанных качественных характеристик и количественных параметров, примененных к различным процессам воспроизводства, определяются стимулы и мотивации экономического и социального развития, источники и механизмы самодвижения общественного воспроизводства. Модель учитывает специфику и современное состояние российской экономики и направлена на поиск общих фундаментальных условий эффективности ее функционирования.

Самодостаточность функционирования секторов экономики определяется в некой точке, в которой реализуются их интересы, что выражается в совпадении спроса и предложения. В дальнейшем, изменения в уровне показателей вызовут, соответственно, и изменения в состоянии взаимоотношений элементов системы. Тогда снова возникает необходимость в приведении системы в соответствующее равновесное состояние. Нестационарное состояние секторов экономики обуславливается происходящими в обществе разнообразными динамичными процессами, влиянием множества внешних и внутренних факторов. Это приводит к трансформации интересов участников, что присуще любой системе в целом, переводящей развитие общества на качественно новый уровень. Поэтому постоянное стремление к равновесию и выход из равновесия с достижением в дальнейшем более высоких экономических результатов — характерная особенность функционирования развивающейся экономической системы. В периоды неравновесного состояния секторов экономики или в условиях, когда рынок явно «не срабатывает», его ошибки вынуждено исправлять государство. Эти исправления порой бывают вызваны обстоятельствами разового порядка или потребностями динамичного общественного развития. Равновесие не является постоянно существующим состоянием. Доминанта равновесия — это лишь одно из допущений традиционной экономической теории. Достижимые положительные изменения приводят, в большинстве случаев, к повышению эффективности функционирования объектов всех форм собственности и всех секторов экономики.

Эффективность функционирования объектов государственного сектора экономики определяется целями их функционирования. Целевая функция исследуемого объекта государственной собственности согласуется с целевой функцией системы более высокого уровня — государственным сектором экономики. Регулируемая часть государственного сектора экономики характеризуется потенциалом и целями развития, а также степенью использования наличного потенциала. Результатами регулирования выступает равновесное состояние функционирующих объектов собственности, стабильность протекающих экономических процессов, рост показателей развития экономики страны.

Достижение цели всегда соотносится с затратами. В качестве основных показателей экономической эффективности государственной собственности

принято считать прибыль, прирост ВВП как функцию максимального использования ее потенциала. Указанные показатели, по мнению соискателя, не могут быть достаточными, если не будет учитываться и определяться количественно степень соответствия объекта государственной собственности (системы) его функциональному назначению. Прибыль не всегда является единственной целью функционирования объекта государственной собственности, к тому же она служит функцией многих факторов, которые не зависят от состояния государственного сектора экономики, взаимоотношений между иными секторами экономики и уровня эффективности функционирования объекта государственной собственности. Нужен обобщенный критерий, предпосылками выбора которого могут быть данные целевых и операционных исследований, определяющие вектор ограничений значений экономических параметров объектов государственной собственности и матрицу их взаимосвязей; данные ресурсных исследований, определяющих вектор ограничений ресурсов и матрицу экономических связей. Деятельность объекта государственной собственности может быть оценена либо мерой достижения поставленной перед ним цели, либо величиной экономических выгод (дохода). Повышение эффективности функционирования объектов государственной собственности может быть достигнуто путем увеличения числа объектов в областях общественного производства (где их участие необходимо); уменьшения потерь от осуществления ими управленческих действий (при наличии характерных диспропорций в управляемой системе и несовершенстве управленческих решений при обнаружении диспропорций); установления причин возникновения неупорядоченности и выработке управляющих команд.

Приведены критерии, показатели и методы определения экономической эффективности функционирования объектов собственности, входящих в государственный сектор экономики. Приводятся результаты критического анализа традиционных подходов и методов оценки экономической эффективности промышленного производства, показаны причины, в силу которых традиционные методики не позволяют осуществить анализ результативности функционирования государственной собственности с учетом ее особенностей. Поскольку структура государственной собственности включает множество видов, каждый из элементов государственной собственности может иметь свой способ функционирования (ипотека, лизинг, аренда (с правом выкупа) и т. п.), который в отдельности обеспечивает ему реализацию целевой функции с наилучшей результативностью. При определении результативности функционирования объектов государственной собственности рассматриваются их финансовые составляющие, характерные только для конкретных объектов: рост величины перечисленных в доход Федерального бюджета дивидендов, платы за аренду федеральной собственности и полученных средств от приватизации. Показателями эффективности государственной собственности могут быть не только финансовые результаты, но и возможности их воздействия на ход общественного воспроизводства, решение задач социального характера (социальная ориентация функционирования объектов собственности, в том числе и государственной).

Оценка эффективности трансформации и функционирования государственного сектора экономики во времени должна опираться на соответствующую

систему учета и контроля за состоянием и движением государственного имущества, особенно в составе Казны. Результаты учета отражают информацию, содержащуюся в соответствующих регистрах объектов государственной собственности, включая сведения о местоположении объекта государственной собственности, составе рассматриваемого объекта государственной собственности, техническом состоянии, начисленной амортизации, финансовом состоянии и размерах полученной прибыли от функционирования и др. Осуществляемые системой процессы регистрируются и отражаются определенной информацией (учетной, плановой, отчетной, нормативной) и используются для управления объектами государственной собственности и государственным сектором экономики в целом. Блок системы бухгалтерского учета, характерного только для Казны, отражает эффективность функционирования каждого из объектов государственной собственности в составе казенного имущества. Учетная функция Казны является регулирующей в процессе функционирования государственной собственности. В предлагаемой концепции имеется в виду постановка на баланс Казны имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий, для того, чтобы посредством такого способа учета движения этого имущества обеспечивалась регулирующая и контролирующая роль государства и исключался неконтролируемый передел собственности, особенно в период массовой приватизации федеральных унитарных предприятий.

Примечания

- ¹ Путин В.В. Мы просто обязаны переходить к структурным реформам: Материалы Всероссийского совещания «О системе управления государственным имуществом в Российской Федерации». Москва, 1999 г., 22 ноября.

Научное издание

Назип Ахатович Абдуллаев,
доктор экономических наук, профессор

Государственный сектор экономики переходного периода

Издательский дом
«Финансовый контроль»

Ответственный за выпуск М.П. Чабан
Редактор А.В. Пряжникова
Корректор И.А. Боброва
Компьютерная верстка Н.И. Медведева

Изд.лиц. ИД №06107. Подписано в печать 05.03.2003.
Бумага офсетная. Формат 70х100 1/6
Гарнитура «NewtonС». Печать офсетная. Усл. печат. л. 11. Тираж 3000 экз.

Издательский дом «Финансовый контроль»
Москва, Zubovskiy bulvar, d. 4, tel/fax 201-73-63, www.fcpress.ru

Отпечатано в типографии «ИнтерПром»