

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ФАКТОР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2015 Ширяева Римма Ивановна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматривается проблема экономической реализации собственности государства на активы государственных компаний реального сектора экономики. Предлагается новая форма экономической реализации собственности государства на активы госкомпаний реального сектора, суть которой - наделение государства, как собственника, правом коррекции направлений и характера деятельности государственных компаний с целью их более полного вовлечения в решение насущных воспроизводственных проблем.

*Ключевые слова:* государство, государственная собственность, общественные интересы, рыночные регуляторы, государственные предприятия, государственное управление, общественное воспроизводство.

Стагнация российской экономики, приобретающая характер устойчивой тенденции, обуславливает необходимость максимальной мобилизации всех резервов повышения ее эффективности и темпов экономического роста. В данном контексте самого пристального внимания (наряду с другими антикризисными мерами) заслуживает активизация использования потенциала государственной собственности как фактора макроэкономического регулирования, обеспечивающего возможность позитивного управляющего воздействия на реализацию приоритетов экономической политики и преодоления продолжающегося торможения роста экономики.

Характер социально-экономических связей в структуре отношений государственной собственности, государственного сектора, допускающий в процессе управления, наряду с использованием рыночных механизмов, нерыночные способы решения воспроизводственных проблем, существенно расширяет арсенал методов регулирующего воздействия государства на экономические процессы. Специфика характера связей государственной собственности предоставляет государству дополнительные (к рыночным регуляторам) возможности нейтрализации или смягчения негативного воздействия на экономику циклических колебаний общественного воспроизводства и других источников торможения экономического роста.

Используя синергетический эффект взаимодействия рыночных механизмов и государственного регулирования в процессе управления государственной собственностью, государство как собственник экономических активов со столь специфическим потенциалом располагает уникальными институцио-

нальными возможностями регулирующего воздействия на самые различные аспекты функционирования экономики. Генезис государственной собственности, органическая связь ее становления с общественными интересами определяют ее роль как фактора макроэкономического регулирования, ориентированного на обеспечение их реализации.

С учетом того обстоятельства, что государственный сектор, несмотря на доминирование в российской экономике сектора частного, имеет существенные масштабы, управляющее воздействие государства может быть весьма ощутимым.

К сожалению, в практике государственного регулирования и управления государственной собственностью явно недооцениваются возможности целенаправленного использования государством права собственности на экономические активы государственного сектора как фактора существенного влияния на эффективность макроэкономических процессов, на обеспечение их максимальной ориентации на реализацию как стратегических приоритетов социально экономического развития, так и на решение различного рода постоянно возникающих воспроизводственных проблем текущего характера.

Недооценка использования управления государственной собственностью как фактора повышения эффективности экономики проявляется не только в наличии существенных дисфункций в данном процессе, но и в неудовлетворительном уровне использования материальных и финансовых активов, принадлежащих государству в различных сферах его деятельности, в недостаточной эффективности государственных компаний, в правовой незащищенности государственной собственности, позволяющей

легализовать ее незаконную теневую приватизацию, в том числе и ее собственными субъектами. О наличии дисфункций в управлении государственной собственностью свидетельствуют и значительные масштабы коррупции в сфере ее использования.

Теоретическое осмысление практического опыта управления государственной собственностью и его дисфункций позволяет выявить существенные неиспользуемые резервы повышения эффективности экономики и темпов ее роста.

К такого рода неиспользуемым резервам, в частности, можно отнести локализацию процесса управления государственными компаниями реального сектора преимущественно на микроуровне, порождающую определенный дефицит стратегического начала в управлении.

Содержание процесса управления госкомпаниями на практике сводится к разработке принципов управления совокупностью предприятиями, представленной унитарными и казенными предприятиями, а также акционерными обществами, контролируемые государством, к обеспечению эффективности государственных хозяйственных единиц, т.е. эффективности на микроуровне.

Содержание процесса управления госкомпаниями в основном состоит в разработке принципов управления отдельными предприятиями (специфических для ФГУПов и акционерных обществ) и контроле за их соблюдением. Нормативная база, регулирующая взаимодействие государственных компаний и органов власти, в определенной мере позволяет государству воздействовать на ориентацию деятельности предприятий, поскольку производственные программы ФГУПов утверждаются профильными министерствами, а в советы директоров акционерных обществ с государственным участием вводятся представители государства, получающие от органов власти директивы для голосования. Но на практике отмеченные процедуры имеют сугубо формальный характер и не используются должным образом для обеспечения ориентации государственных структур на реализацию общественных интересов, что неоднократно отмечалось государственными контролирующими органами и экспертами.

Между тем государственная собственность и государственный сектор как объекты управления - это не только сумма хозяйственных единиц и активов. Это, прежде всего, специфический тип экономических отношений, экономических связей. Это макроэкономическая подсистема рыночной экономики, основная функция которой - обеспечение реализации общественных интересов, что обуславливает специфику целеполагания в масштабах ее функциониро-

вания. Ее формирование исторически (в процессе длительного развития различных направлений экономической теории и практики государственного регулирования) обусловлено в конечном счете признанием и теорией и практикой объективного характера общественных интересов, а процесс их реализации - неотъемлемым элементом общественного воспроизводства.

Элементы данной подсистемы функционируют в системе горизонтальных и вертикальных связей общественного воспроизводства, что расширяет диапазон институциональных возможностей управляющего воздействия государства на эффективность экономики в целом.

Генетическая связь государственной собственности с общественными интересами исключает возможность ее позиционирования в реальном секторе экономики как системы отношений, ориентированных преимущественно на оптимизацию функционирования государственных компаний. Обеспечение эффективности государственных компаний - важная, но не единственная цель управления государственной собственностью. В стратегическом плане общественные интересы далеко не исчерпываются ее достижением. Базовая, фундаментальная, стратегическая цель функционирования государственной собственности как макроэкономической подсистемы - обеспечение условий эффективной деятельности субъектов всех форм собственности. Собственность государства на активы государственных компаний не является в этом смысле исключением и также должна максимально использоваться для реализации этой цели. К сожалению, в настоящее время государство слишком пассивно относится к использованию возможностей процесса управления государственными компаниями для активизации их участия в реализации общегосударственных интересов, в стабилизации макроэкономических процессов.

Выполнение данной функции обуславливает необходимость диверсификации форм и механизмов экономической реализации государственной собственности путем использования новых форм, обеспечивающих редукцию экономических интересов государственных компаний, т.е. субъектов микроуровня к социальным и экономическим интересам макроуровня, и их более непосредственное включение в процесс реализации конкретных общегосударственных интересов. Достижение данной цели предполагает необходимость расширения диапазона управляющего воздействия институтов и механизмов регулирования отношений государственной собственности в реальном секторе экономики за пределы производственно-хозяйственной деятельности государ-

ственных компаний. Для ее реализации необходимо более плотное, более интенсивное вовлечение госкомпаний в процесс реализации общенациональных интересов и решение макроэкономических проблем общественного воспроизводства, нередко выходящих за пределы их собственных производственных и инвестиционных программ. Данный подход обеспечивает реальную возможность использования процесса управления государственной собственностью в реальном секторе экономики как фактора макроэкономического регулирования.

Наиболее надежным средством выполнения указанной задачи является, на наш взгляд, более полная реализации государством полномочий собственника активов государственных компаний, посредством институционализации ее новых форм, обеспечивающих право государства на коррекцию направлений и характера деятельности госкомпаний в общегосударственных интересах.

Теоретическим основанием правомерности данного подхода к управлению государственной собственностью выступает объективная востребованность государственной собственности общественным воспроизводством в качестве экономической основы (материальной и финансовой) обеспечения реализации, прежде всего, общественных интересов.

Данное обстоятельство является достаточно убедительным и веским основанием считать правомерным использование государством, как собственником активов государственных компаний, права принятия решений по поводу коррекции направлений и характера их деятельности. Кроме того, к выполнению решений, нередко не представляющих рыночного интереса и в силу этого непопулярных среди экономических агентов, но способствующих повышению эффективности экономики, целесообразно привлекать в первую очередь государственные компании, воспроизводственная функция которых - реализация общественных интересов (в том числе иногда и за счет какого-то снижения их собственной эффективности).

Государство вправе использовать принадлежащую ему собственность для решения насущных проблем общественного воспроизводства, препятствующих экономическому росту, вменяя в обязанность государственным компаниям (как собственник их активов) участие в решении этих проблем. Немаловажное значение использование государством полномочий собственника может иметь для смягчения отрицательного воздействия на состояние экономики циклических колебаний общественного воспроизводства, в частности, для решения проблем занято-

сти, нередко возникающих в периоды стагнации или рецессии, за счет создания в государственном секторе дополнительных рабочих мест, организации общественных работ и процессов переобучения и переквалификации работников и т.д.

Для предотвращения кризисных ситуаций и смягчения влияния циклических колебаний в экономике представляется целесообразным использование государством права собственности на активы госкомпаний для их привлечения к решению более конкретных, периодически возникающих воспроизводственных проблем, затрудняющих экономический рост. К такого рода проблемам можно отнести необходимость нормализации цен на бензин, периодически повышающихся в результате картельных сговоров; участие госкомпаний в слабо развивающейся биржевой торговле нефтью и газом, повышающей степень обоснованности нефтяных и газовых цен; возвращение отечественного бизнеса из офшорных юрисдикций в Россию; повышение темпов обновления основных фондов, изношенность которых приобретает в России критический характер; предотвращение нецелевого использования амортизационных отчислений и т.д. Государственные естественные монополии могли бы подавать пример поддержки государственных мер по сдерживанию роста тарифов на их услуги. Решению особенно насущной в настоящее время проблемы импортозамещения также могла бы способствовать реализация данного подхода к управлению государственными компаниями. Большие возможности регулирующего воздействия на инвестиционную активность бизнеса предоставляет процесс приватизации государственной собственности. В данном случае основной канал воздействия, в настоящее время неиспользуемый, - выдвигание государством определенных условий перед приобретателями государственного имущества по объемам инвестиций в развитие приобретаемых объектов, по созданию новых рабочих мест и т.д.

Прецеденты подхода к управлению государственной собственностью, выходящему за пределы обеспечения собственной эффективности государственных компаний, наблюдаются и в настоящее время. Примером могут служить льготные тарифы РЖД на перевозку грузов малых предприятий, льготные тарифы аэрофлота, осуществление Газпромом газификации страны, разработка Роснефтью труднодоступных месторождений нефти и др. В последние годы правительство вменяло в обязанность государственным компаниям разработку стратегий их развития и инновационных программ. Примером использования государственной собственности для

смягчения негативного воздействия наблюдающейся в настоящее время стагнации общественного производства может служить вменение правительством в обязанность госкомпаний ежегодного снижения издержек производства на 10 %, рекомендации представителям государства в советах директоров акционерных обществ ограничивать закупки импортной продукции, кроме той, что не имеет аналогов в России. Наиболее масштабной акцией на данном направлении экономической политики явилось создание в 2007 г. государственных корпораций, из которых три (Ростехнологии, Росатом и Роснано) были созданы в реальном секторе экономики и наделены не только финансовыми, но и материальными активами. Создание государственных корпораций сопровождалось суровой критикой научной общественности и экспертов. Критика во многом была справедливой, несмотря на последующую после создания корпораций коррекцию нормативной базы, регулирующей их функционирование, сократившую их бесконтрольность. В целом до сих пор законодательное оформление принципов функционирования госкорпораций оставляет желать лучшего, особенно принципов организации отношений собственности.

Тем не менее нельзя не признать, за некоторыми исключениями, целесообразность и своевременность создания субъектов общественного воспроизводства нового типа, более адаптированных к новым тенденциям технико-технологического развития, обладающих потенциалом, достаточным для развития инновационных процессов, наделенных достаточной экономической свободой. В частности, среди госкорпораций, созданных в реальном секторе экономики, безусловно целесообразным и своевременным было создание корпорации Ростехнологии, объединившей несколько сотен предприятий обрабатывающей промышленности, из которых более половины - предприятия оборонно-промышленного комплекса. На момент создания корпорации ее активы представляли собой сотни разобщенных предприятий, многие из которых находились в неудовлетворительном финансовом состоянии и были недееспособны. Одним из важнейших позитивных результатов деятельности Ростехнологий, несомненно, является организационное упорядочение бесформенной массы предприятий на основе создания ряда вертикально интегрированных организаций - холдингов. Реструктуризация и финансовое оздоровление предприятий позволяют корпора-

ции осуществлять в настоящее время активную инвестиционную деятельность. В 2012 г. общий инвестиционный бюджет одобренных корпорацией инвестиционных программ составил 406,7 млрд руб.<sup>1</sup>

Отмеченные прецеденты, как правило, имеют спорадический характер и не обеспечены общей консолидированной нормативной базой. С учетом экономической обоснованности данного подхода к управлению собственностью на активы госкомпаний представляется целесообразным придать ему системный характер на основе разработки и соответствующую институционализацию общих принципов и условий использования государством полномочий собственника с целью вовлечения государственных компаний в процесс решения периодически возникающих макроэкономических проблем общественного воспроизводства. При этом в процессе разработки нормативной базы этого участия необходимо предусмотреть возможность определенной компенсации связанных с этим участием дополнительных издержек, негативно влияющих на их финансовое состояние.

В порядке обобщения правомерно, на наш взгляд, констатировать, что, во-первых, предлагаемая форма экономической реализации собственности государства на активы государственных компаний реального сектора не противоречит природе и характеру государственной собственности и ее функциональной роли в структуре общественного воспроизводства. Во-вторых, она принципиально не отличается от других форм реализации собственности государства, связанных с ограничением экономической свободы государственных компаний (ограничение права распоряжения недвижимым имуществом для унитарных предприятий, организованных на праве хозяйственного ведения, узаконение права государства на участие в их прибыли, ограничение размеров сделок с имуществом для государственных предприятий всех организационно-правовых форм, использование права оперативного управления для казенных предприятий и т.д.). В то же время она является своеобразным обобщением, систематизацией и развитием имеющегося опыта экономической реализации государственной собственности, вовлекающей в оборот существенные незадействованные ресурсы присущего ей специфического потенциала.

<sup>1</sup> *Ширяева Р.И.* Инвестиционный потенциал госкорпораций // *Экономические науки.* 2014. № 3. С. 23.

*Поступила в редакцию 05.01.2015 г.*