

Государственная собственность в системе факторов экономического роста

© 2016 Ширяева Римма Ивановна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, д. 32

E-mail: r.shir@mail.ru

Анализируется специфика потенциала государственной собственности. Отмечается, что характер отношений и связей государственной собственности предоставляет ее субъектам возможность использования наряду с рыночными механизмами повышения эффективности хозяйственной деятельности специфических ресурсов увеличения темпов экономического роста, генерируемых механизмами ее функционирования. Предлагаются мероприятия по полноценной реализации этих возможностей.

Ключевые слова: государственная собственность, общественное воспроизводство, социально-экономическая эффективность, управление, государственное регулирование, государственные компании, экономические интересы.

Общественное воспроизводство представляет собой многомерное экономическое пространство с системой связей, технологических, экономических, социальных. Взаимная, объективно обусловленная противоречивость и сложность этих связей исключают упрощенный подход к регулированию процесса их реализации (например, его ограничение использованием только рыночных механизмов и регуляторов) и предполагают формирование экономической структуры общества с системой форм собственности, механизмы функционирования которых предоставляют институциональные возможности перманентной реализации этих связей и существенно смягчения объективных противоречий между экономическими и социальными и целями общественного воспроизводства. Данные воспроизводственные функции, имеющие стратегическое значение для социально-экономического развития, выполняются системой отношений базовых форм собственности смешанной экономики - доминирующей частной собственности и собственности государственной, каждая из которых обладает специфическим воспроизводственным потенциалом.

Участие государственного сектора в процессе общественного воспроизводства в качестве его активного субъекта объективно обусловлено общественным разделением труда, которое в сфере отношений собственности проявляется в разделении воспроизводственных функций между субъектами общественного воспроизводства, представляющими различные формы собственности. Государственный сектор, государственная собственность занимают в структуре общественного

воспроизводства ниши экономического и социального развития, либо находящиеся вне зоны интересов частного капитала, либо по различным причинам недоступные для него.

Государственная собственность - одна из базовых форм собственности смешанной экономики, наряду с доминирующей в ее структуре частной собственностью. Удельный вес государственных предприятий в общем количестве российских предприятий составлял в 2014 г. всего 2,3 %. Тем не менее на их долю в том же году приходилось 27,6 % общего числа занятых, 18 % общей массы основных фондов и 13,9 % общего объема инвестиций в основной капитал¹. Из 400 крупнейших предприятий, периодически исследуемых журналом "Эксперт", выручка 17 % предприятий, имеющих государственную форму собственности, составила в 2014 г. 42 % суммарной выручки всех 400 предприятий². Использование государственной собственности - источник довольно весомых поступлений в государственный бюджет: в 2015 г. доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (дивиденды по акциям, принадлежащим государству, доходы от сдачи в аренду земли и другого имущества, доходы от перечисления части прибыли предприятий) составили 258,9 млрд руб., что почти на 18 % больше аналогичного показателя за предыдущий 2014 г.³

Востребованность государственной собственности социально-экономическим развитием объективна и имеет воспроизводственную основу: только благодаря специфическому потенциалу государственной собственности в процессе воспроизводства возможно использование факторов экономического

роста, находящихся вне зоны интересов частного капитала, но имеющих ключевое значение для обеспечения нового качества экономического роста (фундаментальные научные исследования, развитие социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, реализация крупных инновационных проектов с высокой степенью риска и долговременной окупаемостью, социальная поддержка населения, государственная поддержка малого предпринимательства и др.). Только государственная собственность может обеспечить уровень концентрации капитала, недостижимый для субъектов частной собственности, но иногда необходимый для реализации крупных инвестиционных проектов.

Принципиально важно отметить, что, акцентируя внимание на значительной роли государственной собственности в структуре общественного воспроизводства, мы не противопоставляем ее частной собственности и не подвергаем сомнению значение обеспечения доминирующего положения частной собственности в рыночной экономике и усиления ее правовой защиты для перехода на траекторию устойчивого экономического роста. Функциональные воспроизводственные различия частной и государственной собственности лишают перспектив идеологию их противопоставления.

Реализация форм собственности в содержательном плане представляет собой достижение целей их функционирования. Для частной собственности – это максимизация прибыли. Драйверами экономического роста в системе отношений частной собственности являются рыночные механизмы и регуляторы. Для полноценной реализации государственной собственности недостаточно только достижения прибыльности, экономической эффективности, поскольку цель ее функционирования – удовлетворение общественных интересов, предполагающее достижение не только экономических целей, но и целей социального характера (ограничение институциональных возможностей экономического роста за счет причинения ущерба окружающей среде; социальная поддержка малообеспеченных слоев населения; поддержка территорий, отстающих в развитии; поддержка малого предпринимательства; демографические цели и др.). Соответственно, механизмы реализации государственной собственности не исчерпываются механизмами и регуляторами рыночных отношений, ориентирующих субъектов частной собственности на максимизацию прибыли. Данную методологическую установку разделяют многие известные исследователи развития отношений собственности, утверждая, что “в некоторых случаях при характеристике деятельности государственных предприятий могут и должны использоваться иные критерии оценки, выходящие за рамки ры-

ночного принципа максимизации чистого дохода.”⁴

Характер отношений и связей государственной собственности предоставляет ее субъектам возможность использования наряду с рыночными механизмами повышения эффективности хозяйственной деятельности специфических ресурсов увеличения темпов экономического роста, генерируемых механизмами ее функционирования.

К такого рода механизмам, выполняющим роль своеобразных источников, импульсов экономического роста (при условии их грамотного использования), на наш взгляд, правомерно отнести, в первую очередь, механизмы, компенсирующие провалы рыночного регулирования экономики. В частности, такие как возможность не всегда подчинять управление государственной собственностью необходимости максимизации прибыли, а также возможность принятия нерыночных решений в процессе управления ее использованием.

Предоставляя государству дополнительные (к рыночным регуляторам) возможности нейтрализации или смягчения негативного воздействия на экономику циклических колебаний общественного воспроизводства и других источников торможения экономического роста, государственная собственность приобретает статус специфического контрциклического фактора в системе регуляторов общественного воспроизводства. Благодаря особенностям механизмов ее функционирования становится возможным существенное расширение арсенала методов регулирующего воздействия государства на экономические процессы, в том числе за счет формирования институциональных возможностей использования не только экономических, но и социальных ресурсов и источников роста.

Использование возможности не считать приоритетом максимизацию прибыли особенно актуально в условиях перехода к инновационному развитию, когда механизмы рыночного регулирования не срабатывают в связи с тем, что объективно приоритетными в технологическом плане становятся инновационные процессы, подвергающиеся значительным рискам процесс максимизации прибыли. Решение основных проблем формирования инновационной экономики в этих условиях возможно только на основе использования, наряду с известными преимуществами частной собственности, резервов роста и системообразующих качеств, присущих механизмам функционирования государственной собственности.

В результате сокращения институциональных возможностей расширения масштабов инвестиционной и инновационной деятельности в условиях инновационного развития возникает потребность в формировании за счет государственной собствен-

ности (путем предоставления частному капиталу различного рода преференций) имущественных режимов, смягчающих для частного капитала повышенные риски и неопределенность результатов инновационной деятельности.

Далеко не последнюю роль государственная собственность играет в привлечении частного капитала в проекты государственно-частного партнерства, рассматриваемого в плане антикризисных мероприятий правительства в качестве одного из направлений преодоления кризиса на основе оптимизации взаимодействия частного капитала и государства. В этом случае государственная собственность является основным источником предоставления различного рода преференций для создания благоприятных имущественных условий участия частных инвесторов в реализации общезначимых проектов совместно с государством.

Немаловажное значение для реализации стратегических приоритетов социально-экономического развития имеет и возможность принятия нерыночных решений в системе отношений государственной собственности, в частности решений, ориентированных на реализацию социальных целей, не вписывающихся в структуру целей рыночного хозяйствования, на государственную поддержку испытывающих затруднения, но стратегически важных для национальной экономики государственных компаний (Уралвагонзавод, Объединенная авиастроительная корпорация, предприятия военно-промышленного комплекса и др.).

К сожалению, нельзя не отметить довольно пассивное отношение субъектов государственной собственности, уполномоченных Конституцией РФ управлять ею, к необходимости более интенсивного использования специфических драйверов экономического роста, присущих государственной собственности. Общенациональный интерес в вовлечении в оборот дополнительных источников экономического роста, предоставляемых потенциалом государственной собственности, к сожалению, пока не занял достойного места в интересах субъектов управления государственной собственностью.

Опыт управления государственной собственностью, начиная с периода ее массовой приватизации, свидетельствует о хронической нестабильности отношений государственной собственности, о примитивизации процесса управления ею, проявляющейся в подмене научно обоснованного подхода к управлению, ориентированного на обеспечение институциональных условий полноценной реализации ее специфического потенциала, идеологией сокращения ее масштабов и воспроизводства условий ее теневой приватизации на основе продолжительной консервации легализующих ее про-

белов в экономическом законодательстве (пробелы в законодательном регулировании офшорного бизнеса, использования трансфертных цен, государственных закупок, управления федеральными целевыми программами и др.). Явно затяжной характер неудовлетворительного использования государственной собственности свидетельствует о недостаточном высоком уровне реализации общенациональных интересов, основным источником которой она является.

Между тем обеспечение институциональных условий, необходимых для полноценной реализации потенциала государственной собственности, для вовлечения в оборот громадных неиспользуемых резервов повышения ее эффективности, пресечения, предотвращения ее теневой приватизации, приобретает особую актуальность на современном этапе развития экономики России, стратегическим приоритетом которого является переход к новой модели социально-экономического развития, основные черты которой – преодоление сырьевого характера экономики и переход к инновационному типу экономического роста.

Масштабность и сложность задач, стоящих в данный период перед государственным управлением, в последнее время еще более осложняющихся замедлением темпов экономического роста, переходом стагнации российской экономики в рецессию, обязывают законодательную и исполнительную власть России к принятию управленческих решений, ориентированных на формирование новых источников экономического роста, в том числе связанных с максимальным использованием имеющихся стратегических резервов повышения его темпов. К числу такого рода стратегических резервов повышения темпов экономического роста правомерно отнести давно назревшее радикальное реформирование процесса управления государственной собственностью с четким акцентом на усиление ее правовой защиты.

Учитывая остроту до сих пор не решенной проблемы преодоления коррупции в сфере управления государственной собственностью, следует отметить особое значение официального признания ее недостаточной правовой защищенности и необходимости разработки и законодательного оформления (наряду с общими нормами защиты прав собственности) системы специальных правовых норм, обеспечивающих защиту государственной собственности от различного рода злоупотреблений. При этом, как это ни парадоксально, прежде всего имеется в виду необходимость защиты государственной собственности от ее собственных субъектов, точнее, от маргинальных представителей бюрократического аппарата, наделенных правами распоряжения ее использованием.

Повышение эффективности государственной собственности - трудоемкий процесс. Он далеко не исчерпывается ее приватизацией, которая, судя по тому, что основным вектором управления ею является сокращение масштабов государственного сектора, занимает практически центральное место в системе интересов субъектов регулирования отношений государственной собственности (это при том, что, как показывает опыт, ее осуществление в России не впечатляет положительными результатами). В содержательном плане процесс повышения эффективности управления предполагает осуществление ряда мероприятий по созданию базовых предпосылок вовлечения в оборот неиспользуемых резервов развития государственной собственности. К наиболее неотложным в этом плане, на наш взгляд, необходимо отнести мероприятия, ориентированные на повышение качества экономического законодательства, имеющего отношение к регулированию государственной собственности, формирующего институциональную среду ее функционирования:

1) разработку актуальной, современной Концепции управления государственной собственностью, определяющей фундаментальные принципы управления, общие для всех ее сегментов, обязательные для соблюдения всеми субъектами регулирования ее функционирования и развития;

2) включение в Прогноз социально-экономического развития страны раздела, посвященного перспективам развития государственного сектора;

3) инвентаризацию экономического законодательства, оказывающего регулирующее воздействие на процесс использования государственной собственности, с целью выявления и ликвидации коррупциогенных пробелов, закрепляющих за субъектами государственной собственности избыточные нерегламентированные законом права распоряжения ею;

4) разработку конкретных форм и степени неотвратимой и ощутимой юридической ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность, эффективное и целевое использование, общих для всех сегментов государственной собственности;

5) оптимизацию распределения полномочий собственника имущества ФГУПов и акционерных обществ с участием государства между менеджментом компаний и органами исполнительной власти, курирующими их. Внесение в нормативные акты, определяющие данное распределение, норм, устанавливающих соответствующее распределение их ответственности за качество выполнения своих полномочий;

6) усиление государственного контроля за эффективностью использования государственной собственности и активизацию развития форм общественного контроля. Усиление государственного

контроля за обоснованностью издержек производства государственных естественных монополий. Обеспечение действенных форм государственного контроля за эффективностью выполнения инвестиционных и инновационных программ государственных компаний;

7) повышение уровня информационной прозрачности реализации инвестиционных программ государственных естественных монополий;

8) включение в состав целей приватизации, формулируемых в прогнозах ее осуществления такой цели, как повышение эффективности приватизируемых предприятий и эффективности экономики. В последних прогнозах приватизации данная цель отсутствует;

9) вменение на законодательном уровне в обязанности Агентству государственной статистики публикации показателей, характеризующих, наряду со степенью участия государства в производстве продукции по видам деятельности, эффективность различных видов деятельности по формам собственности, как минимум, показателей рентабельности (отношение прибыли к операционным расходам и к основным фондам) и фондоотдачи. На сегодняшний день в публикациях Агентства наблюдается полное отсутствие показателей рентабельности;

10) создание условий для активизации процесса кооперации потенциалов государственной и частной собственности на основе развития государственно-частного партнерства. Повышение эффективности использования возможностей государственной собственности для создания режима имущественных отношений в рамках ГЧП, благоприятного для привлечения частного капитала;

11) повышение эффективности таких форм использования государственной собственности, как государственные корпорации.

Осуществление предлагаемых мероприятий могло бы способствовать, на наш взгляд, во-первых, повышению статуса государственной собственности в системе объектов государственного регулирования, во-вторых, созданию необходимых институциональных условий полноценной реализации ее потенциала.

¹ Статистический ежегодник 2015. С. 317, 111, 300, 582.

² Эксперт. 2015. □ 43. С. 68-69.

³ Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 37) / [В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.]; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Москва, 2016. С. 400.

⁴ Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. Государственная компания - сфера проявления "провалов государства" или "провалов рынка"? // Вопросы экономики. 2015. □ 1. С. 50.