3. Граждан В. Д. Деятельностная теория управления. – М.: РАГС, 1997
4. Гутман Г. В. и др. Управление региональной экономикой / Г. В. Гутман, А. А. Мироедов, С. В. Федин. Под ред. Г. В. Гутмана. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 176 с.
5. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. – М.: Норм-Инфра, 1999.
6. Некрасов Н. Н. Региональная экономика. – М.: Экономика, 1975.
7. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА – М, 2002. – 428 с.
8. Рохчин В. Консалтинг в стратегическом, территориальном и социально-экономическом планировании // Муниципальная власть, 2003, сентябрь-октябрь.
9. Сергейчук А. В. Правовое обеспечение стратегического планирования региона // Экономика Северо-Запада: Тезисы докладов: III Региональная научно-практическая конференция, 14-15 июня 2001 г., СПб., 2001. – С. 363-369.
10. Стратегическое планирование / Под ред. Уткина Э. А. – М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ»: Изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.
11. Стратегическое планирование в российских муниципалитетах / Рос. науч. центр мест. самоупр. – М.: Ред-изд. центр «Муниципальная власть», 2000. – 162 с.
12. Суворов Л. Н., Аверин А. Н. Социальное управление: опыт философского анализа. – М., 1994.

Е. Н. Наумова

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ – ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ

Основание возникновения и существования государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации заложено в Конституции и Гражданском Кодексе РФ, где сказано, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности», а также что «имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований» [1, ст. 8; 24, ст. 212-215]. На основании Федеральных законов [2; 3; 4] распределены права и обязанности органов государственной власти федерации, субъектов федерации и местного самоуправления по управлению определенными сферами общественных отношений в стране и установлено, что для выполнения своих полномочий они вправе использовать государственное и муниципальное имущество, которое является частью экономической основы территории.

Масштабы государственного сектора, используемого в качестве инструмента проведения определенной экономической политики, в значительной мере зависят от развитости частного капитала в конкретной стране, но принципиальной отличительной чертой общественного предпринимательства данного вида является его временный, преходящий характер (т. к. сама политика, как правило, имеет вполне определенные временные рамки). В соответствии с общими закономерностями, характерными для рыночной системы, если в данной сфере рыночная форма регулирования возможна, рано или поздно она должна перейти в сферу частного сектора, т. е. общественное предпринимательство должно быть замещено частным.

Для России проблема взаимоотношения государства и общества, роли государства в экономике, имеет принципиальную важность. Российскому менталитету свойственно представление о государстве, как о некой субстанции, стоящей над обществом. Для либеральных политиков это является оправданием минимизации роли государства, а для их оппонентов – рассмотрением его как панацеи при решении всех проблем.

Проблемы управления государственной собственностью, как одного из инструментов реализации государственных функций, в настоящее время в России во многом обусловлены сложившимся к ней отношением. С точ-

ки зрения генезиса российский госсектор обладает определенной спецификой, поскольку в России он не создавался, а расформировывался и самим фактом своего уменьшения способствовал формированию рыночной среды. В реформируемой России госсектор формировался по остаточному принципу (то, что еще не успели приватизировать) и эти остатки долгое время существовали в институциональном вакууме, поскольку на первое место вышла задача создания рыночного законодательства *и отстаивания интересов капитала, и предприятия госсектора оказались в таких условиях автоматически неконкурентоспособными [13, с. 13]*.

Развитие представлений о функциях государства в России представлено в работе М. А. Николаева и М. Ю. Махотаевой «Эволюция государственной политики РФ в период реформ» [17]. Как отмечают авторы статьи, совершенствование рыночной экономики западных стран происходило эволюционным путем в течение длительного периода времени. Российская стратегия «шоковой терапии» предполагала форсированный режим формирования рыночной экономики. Она основывалась на предположении об объективности процессов перехода от плановой к рыночной экономике. В программе правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995-97 гг.» сформулированы следующие условия, необходимые для формирования эффективной рыночной экономики:

1) либерализация экономики, сокращение государственной регламентации хозяйственной жизни;

2) макроэкономическая стабилизация, установление для всех экономических субъектов, включая государство, жестких финансовых ограничений;

3) приватизация – трансформация большей части государственной собственности в частную с целью усиления хозяйственных мотиваций.

По мнению разработчиков Программы, осуществление этих мер порождает в экономике объективные процессы, которые формируют механизмы рыночного регулирования и приводят к структурным сдвигам, обеспечивающим повышение ее эффективности и усиление социальной ориентации.

Таким образом, на первом этапе экономических реформ проводилась активная экономическая политика. Цель ее состояла в создании условий для «запуска» рыночного механизма, а основными направлениями являлись либерализация, макроэкономическая стабилизация и приватизация.

Показатели приватизации рассматриваются российским правительством в качестве критериев эффективности проведения рыночных реформ. Так в программе Правительства «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг.» подведены итоги первого этапа реформ и отмечены следующие качественные изменения в экономике России: «В основном завершена либерализация цен и хозяйственных связей. Осуществлена массовая приватизация, более 70% валового внутреннего продукта производится в негосударственном секторе». На основании этого делается вывод о том, что основные задачи первого этапа реформ решены, российская экономика стала преимущественно рыночной.

Концепция либеральной экономической политики российского правительства не претерпела принципиальных изменений и в последующие годы. Ее суть сформулирована в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.) и предполагает модернизацию экономики при сокращении вмешательства государства в хозяйственную деятельность и дальнейшей либерализации рынков.

В соответствии с данной концепцией для достижения модернизации экономики предполагается решение следующих задач:

· защита прав собственности и улучшение корпоративного управления;

· развитие института банкротства и защита прав кредиторов;

· выравнивание условий конкуренции и действенная антимонопольная политика;

· дебюрократизация экономики;

· повышение эффективности управления государственной собственностью;

· развитие финансовой инфраструктуры.

В целом логика пересмотра роли государства в экономике и социальной сфере на четвертом этапе реформ определяется стратегией перехода от государства, являющегося

источником роста экономики, к государству – катализатору экономического роста, от «социального государства» к «эффективному государству». В работе В. Мартынова «Вызовы, реалии и шансы России» делается вывод, что: «правительство больше ориентируется на "спокойный" сценарий спонтанного развития по либеральному пути, надеясь на улучшение экономического положения и действуя в основном в соответствии с принципом "не навреди"» [16, с. 4].

Один из идеологов либеральных реформ в России Е. Ясин в статье «Российская экономика и экономическая политика» анализирует два принципиально разных подхода к решению этой проблемы. Первый – государственные органы берут на себя право и обязанность указывать хозяйствующим субъектам, что они должны производить, по каким ценам продавать, как распределять полученные доходы. Второй подход – государство определяет правила игры (систему законов) и обеспечивает их исполнение. При этом и само государство должно действовать в рамках этих правил. Достижение такого порядка является одной из главных целей реформ и позволит прервать вековую традицию соединения власти и собственности [24, с. 34].

Достаточно взвешенная позиция по вопросу о роли российского государства в рыночной экономике представлена губернатором Хабаровского края В. Ишаевым в работе «Основные принципы стратегии социально-экономического развития России»: «государство в рыночной экономике выступает как организатор экономического порядка, ответственный за установление правил игры и являющийся гарантом их стабильности и выполнения, и как выразитель общественных интересов» [15, с. 21].

Общим для рассмотренных подходов является определение роли государства как организатора экономического порядка и гаранта его соблюдения. В то же время спектр вариаций экономического порядка может изменяться от централизованно планируемой экономики до свободного рынка. В силу этого в определении В. Ишаева наибольшую важность имеет аспект государства как выразителя общественных интересов. В определении Е. Ясина [23, с. 5] подчеркивается мысль о необходимости подчинения государства обществу. Главным направлением решения этой задачи рассматривается преодоление вековой российской традиции соединения власти и собственности.

Проблема взаимоотношения власти и собственности рассматривается российскими либеральными экономистами и политиками как центральная при реформировании экономики и государственного устройства [14, с. 61]. В России в силу климатических и ряда других условий исторически доминировала государственная собственность на землю. Следствием этого являлось соединение административных и экономических функций, неразделенность всех видов власти, коррупция и злоупотребления, низкая эффективность экономики.

Реформирование экономики России, происходившее под знаменем либерализма, только частично решило эту проблему. В результате приватизации уже к 1996 г. 80% всей собственности в российской промышленности перешло в частные руки, и государство как собственник и производитель стало занимать подчиненное место. Резко сократились и государственные ресурсы, выделяемые на поддержку отраслей экономики. Так, если в начале реформ они составляли 50% расходов консолидированного бюджета, то в 1999 г. – только 2,15% [12, с. 114]. В то же время ослабление формального влияния государства на экономику сопровождается развитием способов неформального воздействия.

Такая ситуация во многом обусловлена тем, что снижение роли государства в экономике не сопровождалось адекватными усилиями по созданию универсальных «правил игры», которые направляли бы деятельность хозяйствующих субъектов, органов власти и управления в русло общественных интересов.

Как показал анализ, федеральная политика в сфере управления государственной собственностью, представленная в Концепции управления федеральной собственностью и реализуемая в программах приватизации государственного имущества на 2004-2006 гг., заключается в сокращении числа унитарных предприятий, имущество которых закреплено на праве хозяйственного ведения и которые не имеют стратегического значения. Остальные предприятия следует реорганизовать

в казенные или приватизировать. Последнее обстоятельство призвано повысить контроль за деятельностью стратегически важных для страны объектов.

Данная политика представлена и в «Основных направлениях социально-экономической политики правительства РФ на долгосрочную перспективу» [5]: «Несмотря на сокращение объема излишней государственной и муниципальной собственности в ходе административной реформы, государственный и муниципальный сектора экономики остаются излишне громоздкими, что не позволяет в полной мере задействовать новые эффективные механизмы управления. Политика управления государственной и муниципальной собственностью в 2006-2008 гг. и в дальнейшем должна строиться на принципах строгого соответствия состава госимущества функциям государства». В рамках решения задачи по дальнейшему сокращению избыточной части государственного и муниципального секторов в процессе административной реформы в «Основных направлениях…» определены перечни федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных учреждений, подлежащих реорганизации, ликвидации, приватизации, передаче на другой уровень государственной собственности.

Основными направлениями политики государства в области управления государственным имуществом должны стать:

- приватизация значительной части предприятий и хозяйственных обществ, находящихся в госсобственности;
- повышение эффективности управления государственным имуществом.

Основными мерами, направленными на повышение эффективности управления госпредприятиями и хозяйственными обществами являются:

- преобразование госпредприятий в акционерные общества;
- реформирование системы представительства интересов государства в акционерных обществах;
- ревизия госсобственности, принятие решений о сохранении акций в государственной собственности, передаче в собственность субъектов Федерации, приватизации или ликвидации».

Как сказано в программе, правовой статус государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики.

В этой связи представляется необходимым отказ от использования права хозяйственного ведения и преобразование госпредприятий в акционерные общества.

Решением проблемы разработчики программы видят ускорение преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества со 100% акций, находящихся в федеральной собственности или вносимых в уставный капитал другого акционерного общества, более 75% акций которого в свою очередь находятся в федеральной собственности.

Данные тенденции подтверждаются и цифрами официальной статистики. Как показано в табл. 1, в России продолжает идти процесс приватизации. При этом большая разница в количестве приватизированных предприятий государственной формы собственности в 2002 и 2003 гг. не является следствием снижения темпа данного процесса. С 2003 г. официальная статистика не публикует данных о приватизации имущества федеральных унитарных предприятий, осуществляемой через Росимущество [20, с. 181].

Таблица 1

Динамика числа приватизированных предприятий государственной формы собственности в Российской Федерации

Показатели	2002	2003	2004
Количество приватизированных предприятий государственной формы собственности, ед.	2 557	502	434
Удельный вес приватизированных предприятий государственной формы собственности в их количестве на начало года, %	0,66	0,13	0,11

Однако, в 2005-2006 гг. отличительной чертой деятельности крупных холдингов с государственным участием являлось расширение масштабов их бизнеса посредством его диверсификации, горизонтальной и вертикальной интеграции. Это привело к значительному росту капитализации госсобственности [21, с. 28]. Однако в большинстве случаев государство не становилось собственником новых активов. Здесь не использовались методы конфискации или выкупа имущества за счет бюджетных средств. Холдинги с государственным участием становились обладателями прав собственности на новые активы в результате рыночных сделок при использовании собственных и привлеченных средств, кредитов [18, с. 78].

Таким образом, здесь нельзя говорить о национализации, и, не смотря на рост капитализации госсобственности в экономке России, все же основной линией государственной политики в сфере управления госсобственностью является разгосударствление и приватизация.

На уровне субъектов Федерации также происходит сокращение количества предприятий государственной формы собственности. Как показал анализ нормативно-правовых актов субъектов Северо-Западного федерального округа, вопросы управления региональной собственностью отражены в стратегических (Концепции) или текущих (Программы) документах социально-экономического развития регионов. К числу основных направлений политики по отношению к региональным госпредприятиям относятся «сокращение количества ГУПов путем их приватизации, доведение их до уровня, позволяющего эффективно выполнять возложенные на регион функции».

В частности, в Программе социально-экономического развития Мурманской области на 2004-2008 гг. говорится, что «одной из задач является сокращение госсектора экономики региона. Для выполнения указанной задачи необходимо:

- поэтапное сокращение избыточной части госсектора, не обеспечивающего выполнение государственных функций;

- внедрение модели управления госсобственностью Мурманской области, основанной на принципах строгого соответствия состава госимущества государственным функциям на уровне региона;

- увеличение доходов от использования имущества, утратившего значение для обеспечения выполнения государственных функций и предусмотренного к приватизации» [9].

В концепциях социально-экономического развития других регионов Северо-Западного федерального округа (республик Коми и Карелия, Новгородской и Мурманской областей) в качестве одной из задач указывается оптимизация количества и структуры государственных унитарных предприятий региона. Инструментом решения этой задачи определено проведение приватизации государственных унитарных предприятий регионов [7; 8; 9; 10].

В программе экономического и социального развития Псковской области на 2006-2010 гг. политика управления госсобственностью региона не определена. Однако, в законе Псковской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Псковской области» указано, что областная политика преследует среди прочих следующие цели:

- *оптимизация структуры собственности*…;

- вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;

- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и др. [6].

Данные положения подтверждаются статистическими показателями. В табл. 2 представлены цифры, характеризующие процесс приватизации в федеральных округах (далее – ФО) Российской Федерации.

Таблица 2

Динамика числа приватизированных предприятий государственной формы собственности в федеральных округах Российской Федерации

Регион	2004		2003		2002	
	Единиц	Доля	Единиц	Доля	Единиц	Доля
Российская Федерация	**434**	**0,11**	**502**	**0,13**	**2557**	**0,66**
в том числе по округам						
Центральный	37	0,04	44	0,04	549	0,56
Северо-Западный	83	0,22	89	0,24	459	1,25
Южный	127	0,23	134	0,25	482	0,91
Приволжский	117	0,13	149	0,17	466	0,54
Уральский	18	0,05	18	0,05	265	0,83
Сибирский	38	0,06	23	0,04	185	0,33
Дальневосточный	14	0,06	45	0,20	151	0,68

Как видно из табл. 2, во всех федеральных округах РФ происходит приватизация госпредприятий. По числу приватизируемых предприятий лидером в 2004 г. являлся Южный ФО, также большое число предприятий было приватизировано в Приволжском ФО. Наименьшее число актов приватизации произошло в Дальневосточном и Уральском ФО.

Однако если сравнить число приватизированных предприятий с числом госпредприятий на начало года, то видно, что наиболее интенсивно процесс приватизации идет в Южном и Северо-Западном ФО – 0,22-0,23%. Почти в два раза медленнее приватизируются предприятия Приволжского ФО – 0,13%. В остальных округах доля приватизированных предприятий колеблется от 0,04% до 0,06%.

Еще более неоднозначной представляется ситуация в регионах – субъектах Федерации. Рассмотрим субъекты Федерации, входящие в состав Северо-Западного ФО (см.табл. 3).

Таблица 3

Динамика числа приватизированных предприятий государственной формы собственности в субъектах Северо-Западного федерального округа

Регион	2004		2003		2002	
	Ед.	Доля	Ед.	Доля	Ед.	Доля
Северо-Западный ФО	**83**	**0,22**	**89**	**0,24**	**459**	**1,25**
Республика Карелия	0	0,00	2	0,08	9	0,39
Республика Коми	0	0,00	7	0,19	22	0,62
Архангельская область	25	0,65	6	0,15	18	0,47
в том числе Ненецкий автономный округ	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Вологодская область	4	0,09	4	0,09	184	4,53
Калининградская область	7	0,26	17	0,67	96	4,02
Ленинградская область	4	0,11	7	0,19	19	0,54
Мурманская область	5	0,21	6	0,26	1	0,04
Новгородская область	1	0,04	1	0,04	51	1,92
Псковская область	10	0,36	3	0,11	14	0,52
С.-Петербург	27	0,30	36	0,40	45	0,47

Как видно из табл. 3, регионы Северо-Западного ФО можно разделить на пять групп [19]:

1. Первая группа – субъекты Федерации, в которых приватизация госпредприятий шла постоянно достаточно высокими темпами. Сюда можно отнести Архангельскую область, С.-Петербург, Псковскую область. В 2002 и 2004 гг. доля приватизированных предприятий от их числа на начало года составляло более 30%.

2. Вторая группа – субъекты Федерации, в которых процесс приватизации госпредприятий шел с сокращающимися темпами. Сюда можно отнести Вологодскую, Калининградскую, Ленинградскую и Новгородскую области. Доли приватизированных предприятий от их числа на начало года в этих регионах снизились с 0,54-4,53% в 2002 г. до 0,04-0,26% в 2004 г.

3. Третья группа – субъекты Федерации, в которых процесс приватизации госпредприятий замедлялся, и в последний 2004 г. не было приватизировано ни одного предприятия. Сюда относятся республики Карелия и Коми.

4. Четвертая группа – субъект Федерации, в котором процесс приватизации госпредприятий ускорился: с 0,04% в 2002 г. до 0,21% в 2004 г. Сюда относится Мурманская область.

5. Пятая группа – субъекты Федерации, в которых в последние годы не происходило приватизации госпредприятий. В эту группу входит только один регион – Ненецкий автономный округ.

При этом данные тенденции обусловлены как общероссийскими, так и региональными факторами. Для выявления региональных тенденций в сфере приватизации в федеральных округах и регионах на примере Северо-Западного ФО используем метод «сдвиг-составляющие». В 2002 г. в Северо-Западном ФО было приватизировано 1,25% госпредприятий от их общего количества на начало года, в 2004 г. – 0,22% или на 1,03% меньше (табл. 2).

В России в целом доля приватизируемых предприятий уменьшилась на 0,55%. Если бы интенсивность приватизационного процесса в Северо-Западном ФО соответствовала образцу национальной экономики, то доля приватизируемых предприятий в 2004 г. составила бы:

NS = 1,25% + (–0,55%) = 0,7%.

Тогда составляющая ФО определяется следующим образом:

IM = 1,25% + **[–0,48%** + (–0,55%)] = 0,22%,

где –0,48% – уменьшение доли приватизируемых предприятий в Северо-Западном ФО.

Аналогичным образом определяются составляющие общего изменения доли приватизируемых госпредприятий в других ФО Российской Федерации. Результаты расчетов представлены в табл. 4.

Как видно из табл. 4, в трех ФО (Центральный, Приволжский и Сибирский) процесс приватизации за последние два года стал более интенсивным по сравнению с общероссийской тенденцией. В остальных округах (Северо-Западный, Южный, Уральский, Дальневосточный) доля приватизируемых предприятий уменьшается как за счет общероссийской, так и за счет окружной составляющих.

Таблица 4

Изменение доли приватизируемых предприятий в ФО РФ в 2002-2004 гг.

Федеральный округ	**Изменение, процентов**		
	общее	**в том числе составляющие**	
		составляющая	**составляющая**
Центральный	- 0,52	- 0,55	+ 0,03
Северо-Западный	- 1,03	- 0,55	- 0,48
Южный	- 0,68	- 0,55	- 0,13
Приволжский	- 0,41	- 0,55	+ 0,14
Уральский	- 0,78	- 0,55	- 0,23
Сибирский	- 0,27	- 0,55	+ 0,28
Дальневосточный	- 0,62	- 0,55	- 0,07

При этом регионы ФО также проводят собственную политику в сфере управления составом и структурой региональной госсобственности. Для выявления направлений такой политики субъектов Северо-Западного ФО используем метод «сдвиг-составляющих».

Например, в 2002 г. в Псковской области было приватизировано 0,52% предприятий государственной и муниципальной форм собственности от их общего количества на начало года, в 2004 г. – 0,36% или на 0,16% меньше (табл. 3). Из табл. 4 видно, что федеральная составляющая этого изменения равна – 0,55%, окружная составляющая равна – 0,48%. Региональную составляющую можно определить следующим образом:

LF = 0,52 + [**+0,87%** + (-0,48%) + (-0,55%)] = 0,36%,

где +0,87% – увеличение доли приватизируемых предприятий в Псковской области.

Сумма трех составляющих NS, IM и LF равняется величине общего изменения доли приватизируемых предприятий в Псковской области:

(+0,87%) + (-0,48%) + (-0,55%) = -0,16%.

Итак, наибольшее влияние на изменение доли приватизируемых предприятий в Псковской области оказал региональный фактор (+0,87%), причем это влияние является положительным, увеличивающим значение исследуемого показателя. Однако, достаточно сильное отрицательное воздействие общероссийского (-0,55%) и окружного факторов (-0,48%) привели к общему снижению показателя.

Результаты аналогичных расчетов для остальных регионов Северо-Западного ФО представлены в табл. 5.

Таблица 5

Изменение доли приватизируемых предприятий в субъектах Северо-Западного ФО в 2002-2004 гг.

Регион	**Изменение, процентов**			
	общее	в том числе составляющие		
		федеральная	окружная	региональная
Республика Карелия	-0,39	-0,55	-0,48	+0,64
Республика Коми	-0,62	-0,55	-0,48	+0,41
Архангельская область	+0,18	-0,55	-0,48	+1,21
в том числе Ненецкий автономный округ	0,00	-0,55	-0,48	+1,03
Вологодская область	-4,44	-0,55	-0,48	*-3,41*
Калининградская область	-3,76	-0,55	-0,48	*-2,73*
Ленинградская область	-0,43	-0,55	-0,48	+0,6
Мурманская область	+0,17	-0,55	-0,48	+1,2
Новгородская область	-1,88	-0,55	-0,48	*-0,85*
Псковская область	-0,16	-0,55	-0,48	+0,87
С.-Петербург	-0,17	-0,55	-0,48	+0,86

Как видно из табл. 5, регионы Северо-Западного ФО можно разделить на две группы. В первую группу относятся регионы, в которых процесс приватизации также как России и в ФО в целом идет менее интенсивно, по сравнению с предыдущими периодами. В число таких регионов входят только три из них: Вологодская, Калининградская, а также Новгородская области. В остальных восьми субъектах проводится активная политика приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Таким образом, сокращение госсектора в регионах происходит планомерно, системно, на базе целого комплекса разработанных нормативно-правовых актов как на уровне Российской Федерации, так и на региональном уровне.

При этом существует и обратный процесс – передача объектов негосударственной формы собственности в государственную. Однако данный процесс носит фрагментарный характер. Не разработана системная политика по расширению состава и количества объектов госсобственности регионов. На уровне Российской Федерации не принят закон о национализации. Отдельные факты перевода объектов в госсобственность оформляются соответствующими постановлениями Правительства регионов по конкретным объектам.

Таким образом, основным элементом системы мер по управлению госсобственностью в целом является приватизация государственных предприятий. Однако, данное обстоятельство, хотя и призвано решать проблему эффективного функционирования этих предприятий, приводит к дальнейшему сокращению экономических ресурсов регионов в реализации государственных функций.

Еще одной предпосылкой существования множества проблем в сфере функционирования и управления госсобственностью регионов является то, что еще в начале пути формирования современного состава и структуры региональной собственности принимались решения, не способствующие ее рационализации.

Основы данной проблемы заложены в развитии федерального и регионального законодательства о государственной собственности в Российской Федерации вообще, и региональной собственности в частности.

Общеизвестно, что на федеральном уровне управление государственной собственностью возложено на Правительство РФ, которое обязано выполнять эту работу согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации». Большое количество вопросов решается и с помощью Указов Президента РФ. Главной же задачей Правительства РФ является выработка государственной политики, которая позволит не только сохранять и эффективно управлять, но и приумножать государственное достояние.

Конституционное признание равенства государственной и иных форм собственности (статья 8) сочетается с совместным решением Федерацией и ее субъектами вопросов разграничения государственной собственности (статья 72). Содержание права государственной собственности определено в статьях 113, 124, 125, 214 Гражданского кодекса РФ. Эти основополагающие нормы конкретизированы в целом ряде федеральных законов – о приватизации, естественных монополиях, железнодорожном транспорте, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли, Воздушном кодексе РФ и др.

Однако в силу ряда политических причин наряду с этим в последние годы появлялись многочисленные Указы Президента РФ, с помощью которых решалась судьба госсобственности. Например, вопросы акционирования, порядок участия представителей государства в управлении акционерными обществами, организация управления ими и др. К тому же и в субъектах Федерации создаются собственные нормы, касающиеся управления государственным имуществом.

В итоге получилось, что республиканские конституции и областные уставы стали поразному определять не только содержание понятия «объект государственной собственности», но и режимы его использования. Более того, в ряде областей были приняты отдельные законы, касающиеся казенного имущества или устанавливающие порядок управления и передачи данных объектов в ведение муниципальных органов. Противоречивость и пробелы в регулировании режима госсобственности снижают ее потенциал.

Таким образом, экономический потенциал имеющихся объектов региональной собственности не соответствует возлагаемым на них функциям. Современная структура госсобственности в регионах обусловлена процессами формального разграничения собственности согласно постановлению Верховного Совета РФ от 27.12.91 N3020-1 «О разграничении государственной собственности в РФ....», масштабной приватизации, а также создания новых негосударственных предприятий на базе имущества бывших государственных предприятий, особенно в сфере малого бизнеса. То есть формирование сложившейся структуры региональной госсобственнос-

ти не являлось продуманным и планомерным.

Одним из объектов региональной собственности являются региональные унитарные предприятия. Их деятельность регулируется Гражданским Кодексом РФ и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» N 161-ФЗ от 14.11.2002 г. В этом законе в статье 8 установлены основания для учреждения унитарных предприятий, и состав этих оснований является исчерпывающим. Анализ оснований создания унитарных предприятий указывает на общегосударственную и социальную значимость выполняемых ими функций, а также на особые формы регулирования и использования госимущества, закрепляемого за унитарными предприятиями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления. То есть, не представляется возможным создавать государственные унитарные предприятия по другим основания, не указанным в данном Законе.

Таким образом, все функции стратегического характера, такие как обеспечение безопасности и целостности государства, сохранение законности, экономической стабильности и регулирование экономических отношений относятся к сфере предметов ведения Федерации, и в значительно меньшей степени к субъектам Федерации. Регионы в большей степени ответственны за выполнение социальных задач. Еще одной сферой деятельности региональных унитарных предприятий можно назвать использование имущества, ограниченного в обороте или исключенного из оборота. Однако возможность создавать предприятия на этом основании ограничена федеральными законами в отношении подобного имущества, в которых должно быть предусмотрено право субъектов Федерации участвовать в совместном ведении по вопросам управления и распоряжения имуществом.

Последнее означает, что региональные и местные унитарные предприятия являются менее стратегически важными и предполагают выполнять социальные функции, что не подразумевает обеспечения достаточного уровня экономической эффективности деятельности этих предприятий. Все эти тенденции приводят к сокращению числа ГУПов, имущество которых закреплено на праве хозяйственного ведения, и увеличению значимости казенных предприятий. В результате средняя эффективность деятельности региональных ГУПов становится даже меньше, чем государственных унитарных предприятий в целом – и региональных и федеральных. Создавать же унитарные предприятия в секторе, где достаточно эффективно работает частный капитал, нет никаких оснований в соответствии с Законом N161-ФЗ.

Кроме того, в рамках реформы государственного управления в стране происходит перераспределение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти РФ и ее субъектов. На регионы возлагается все большая ответственность за обеспечение социальных и общественных благ, а также поддержку реального сектора экономики.

Таким образом, состав и структура госсектора субъектов Федерации не являются оптимальными, а имеющиеся тенденции общегосударственной политики его реформирования не обеспечивают возможностей для повышения эффективности функционирования.

В результате основные направления реформирования госсобственности в России приводят к сокращению предпосылок для повышения экономической эффективности функционирования госсектора регионов.

При этом в программных документах, как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов говорится о необходимости повышения эффективности использования госсобственности в целом и работы государственных предприятий в частности.

В 1990-х гг. в качестве инструмента повышения эффективности деятельности госпредприятий рассматривалась приватизация. Как указывает К. Хубиев в статье «Государственная собственность и условия ее эффективности (методологический аспект)», сторонники приватизации даже на этапе подведения итогов массовой приватизации говорили следующее: «Общий вывод прост: анализ статистических данных показал, что экономические и финансовые результаты приватизированных предприятий лучше, чем в государственном секторе. Причем чем больше степень приватизации (т.е. чем меньше доля го-

сударства в собственности предприятия), тем выше финансово-экономические показатели».

Однако, как пишет К. Хубиев, «статистика дает исчерпывающий ответ: по отношению к 1987 г., начальной точке отсчета «перестройки» и реформ, объемы ВВП и уровень производительности общественного труда упали более чем в 2 раза, а по отношению к динамике роста в развитых странах падение оказывается более чем 5-кратным. Нет не только выхода на новый уровень эффективности, но и потерян прежний. Таков факт. Он начисто опровергает искусственное, ради самооправдания воздвигнутое реформаторами построение. Оно не на фактах» [22].

В научной литературе до сих пор отсутствует системный анализ эффективности функционирования государственного и негосударственного секторов. Сторонники приватизации за счет отдельных, нерепрезентативных фактов делают вывод об экономической бесперспективности госсектора.

Однако, в работе «Роль государственного сектора в национальной экономике: общемировые тенденции» Е. Балацкий и В. Конышев проводят сравнение показателей производительности труда и инвестиций в основной капитал в государственном и частном секторах экономики ряда стран Европейского Союза [11]. В результате анализа авторы делают вывод, что в долгосрочном аспекте значения анализируемых показателей были выше в государственном секторе. Поэтому тезис о неэффективности госсектора является неправомерным.

Инвестиции в основной капитал представляют собой задел для дальнейшего роста производственной базы и осуществления экономического роста. Сравним показатель «инвестиции в основной капитал» в регионах Северо-Западного ФО с количеством предприятий государственной и муниципальной форм собственности. На основе данных официальной статистики составим таблицу с данными показателями за 2002-2004 гг. (табл. 6).

Таблица 6

Экономические показатели субъектов Северо-Западного ФО

Показатель / Регион	Среднегодовое количество предприятий государственной и муниципальной форм собственности, единиц			Инвестиции в основной капитал в расчете на одно предприятие всех форм собственности, тыс. руб.		
	2002	**2003**	**2004**	**2002**	**2003**	**2004**
Республика Карелия	2 418	2 561	2 639	549	558	661
Республика Коми	3 589	3 717	3 786	1 189	1 341	1 523
Архангельская область	3 838	3 874	3 901	1 138	1 310	1 327
в т.ч. Ненецкий автономный округ	210	214	240	19 392	21 902	17 622
Вологодская область	4 136	4 234	4 261	559	698	1 506
Калининградская область	2 466	2 598	2 662	243	385	461
Ленинградская область	3 590	3 697	3 768	810	1 334	1 691
Мурманская область	2 270	2 349	2 402	566	704	678
Новгородская область	2 648	2 664	2 703	385	669	596
Псковская область	2 681	2 708	2 763	207	357	349
г. Санкт-Петербург	9 276	9 101	9 063	291	385	325

Как видно из табл. 6, Ненецкий автономный округ значительно отличается от других регионов по анализируемым показателям: количество предприятий государственной и муниципальной форм собственности там намного меньше, чем в других регионах, а объем инвестиций в основной капитал в разы превышает среднерегиональные показатели. Это обстоятельство обусловлено природно-ресурсными особенностями автономного округа. Поэтому в дальнейшей работе мы не будем учитывать данные автономного округа.

На основе данных табл. 6 составим регрессионную зависимость между анализируемыми показателями (см.рис. 1).

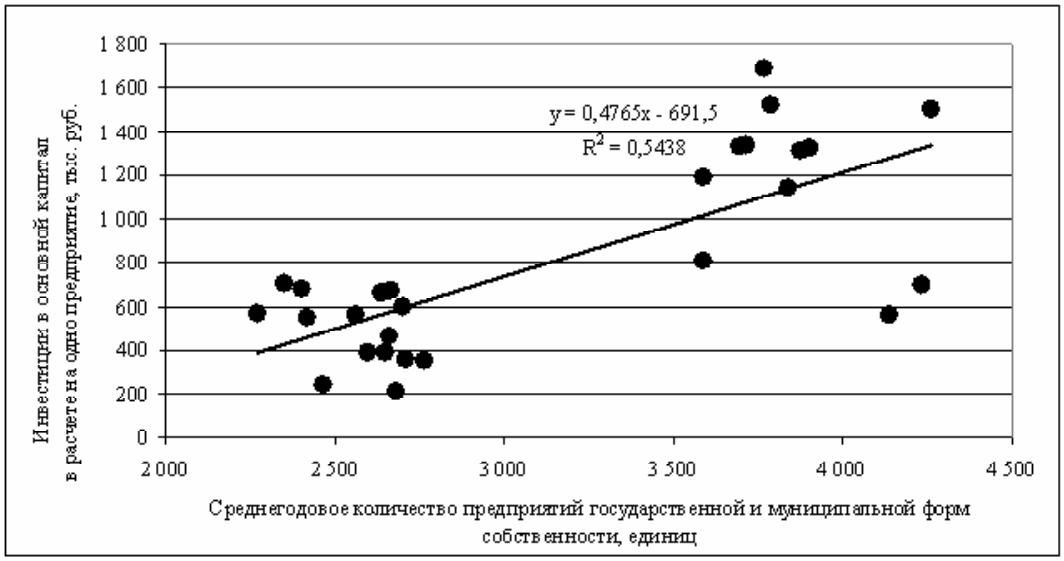

Рис. 1. Регрессионная зависимость между количеством государственных и муниципальных предприятий и объемом инвестиций в основной капитал

Как видно из рис. 1, по анализируемым данным наблюдается пропорциональная зависимость между размером госсектора и объемом инвестиций в основной капитал экономики в регионах Северо-Западного ФО. Таким образом, нельзя делать однозначный вывод о том, что сокращение размера госсектора приведет к непременному развитию и повышению эффективности экономики.

Поэтому одной из задач системы управления госсобственностью является не столько сокращение государственного сектора, сколько повышение эффективности его функционирования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации».

3. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

4. Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

6. Закон Псковской области от 30.01.1998 г. «О порядке управления и распоряжения государственной

собственностью Псковской области».

7. Концепция социально-экономического развития Новгородской области на 2006 г. Утверждена законом Новгородской области от 09.12.2005 г. № 583-ОЗ.

8. Основные направления деятельности правительства республики Карелия по социально-экономическому развитию республики Карелия на 2002-2006 гг. Утверждены распоряжением Правительства республики Карелия от 29 августа 2002 года № 207р-П.

9. Программа социально-экономического развития Мурманской области на 2004-2008 годы. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 15.08.2003 № 1163-р.

10. Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006-2010 гг. и на период до 2015 года. Утверждена постановлением Правительства республики Коми от 27.03.2006 г. № 45.

11. Балацкий Е., Конышев В. Роль государственного сектора в национальной экономике: общемировые тенденции // Общество и экономика, 2003, № 7-8. – С. 5-28.

12. Авдашева С., Ястребова О. Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации. // Вопросы экономики, 2001, № 5. – С.113-126.

13 Балацкий Е., Конышев В. Воспроизводственные аспекты динамики государственного сектора // Экономист, 2003, № 9. – С. 13-20.

14. Гайдар Е. Государство и эволюция. – М.: Изд-во «Евразия», 1995. – 207 с.

15. Ишаев В. Основные принципы стратегии социально-экономического развития России. // Проблемы теории и практики управления, 2001, № 5. – С. 21-26.

16. Мартынов В. Вызовы, реалии и шансы России. // Мировая экономика и международные отношения, 2001, № 10. – С.3-9.

17. Николаев М. А., Махотаева М. Ю. Эволюция государственной экономической политики РФ в период реформ // Мировая экономика и международные отношения, 2003, № 5. – С. 65-69.

18. Радыгин А., Мальгинов Г. Рынок корпоративного контроля и государство. // Вопросы экономики, 2006, № 3. – С. 62-85.

19. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: Стат. сб. – М.: Информационно-издательский центр «Статистика России», 2005. – 982 с.

20. Россия в цифрах. 2005: Кратк. стат. сб. / Росстат. – М.: Информационно-издательский центр «Статистика России», 2005. – 477 с.

21. Федорович В. О., Федорович Т. В. Государственная собственность: управление структурными изменениями и капитализация крупных корпоративных образований // ЭКО, 2006, № 7 (385). – С. 28-40.

22. Хубиев К. Государственная собственность и условия ее эффективности (методологический аспект) // Экономист, 2003, № 1. – С. 45-56.

23. Ясин Е. Государство и экономика на этапе модернизации. // Вопросы экономики,
2006, № 4. – С. 4-30.

24. Ясин Е. Российская экономика и экономическая политика. // Общество и экономика,
1998, № 1. – С. 28-40.

А. В. Егорова, Д. Г. Егоров

ОПЫТ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ПАРАМЕТРОВ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ (на примере Центрально-Черноземного района)[1]

Денежное обращение является составной частью экономической системы, от состояния которой во многом зависит процветание государства. Недостаточно высокая эффективность проводимых в стране рыночных преобразований не в последнюю очередь связана с тем, что деньги не выполняют в полной мере своей роли в экономике: как в силу ряда субъективных причин, так и ввиду отсутствия ясной теоретической разработки вопросов о причинах этой кризисной ситуации, и о способах выхода из этого состояния. При этом

[1] Исследование проведено при финансовой поддержке администрации Белгородской области и РГНФ (проект № 06-02-55202а/ц)