

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РОССИИ

Е.В. Моргунов, А.Д. Калинин

*В сб. «Теория и практика институциональных преобразований в России»  
/Под ред. Б.А. Ернзкяна. Вып. 9. - М.: ЦЭМИ РАН, 2007. – С. 129-137.*

Собственность как экономическая категория представляет собой действия по владению, пользованию и распоряжению имуществом в рамках исторически сложившегося способа присвоения средств производства и продуктов труда, что придает ей специфический общественный характер. При анализе собственности уточняется сущностное качество ее распределения, которое проявляется в том, что отношения распределения собственности являются отношениями производства, через которые и осуществляется распределение собственности т.е. в отношениях собственности заключено и отношение ее распределения. Определить сущность собственности можно лишь через призму ее социально-экономического содержания. Оно осуществляется только через производство и никакая смена ее форм сама по себе не приводит к подъему экономики. Именно данный аспект создает фундамент системного представления о собственности как о сложном целостном организме, в котором каждый элемент внутренне необходим и играет важную роль.

В то же время современная теория прав собственности, которая рассматривает их как сумму поведенческих социальных отношений, как набор частных полномочий, в рамках которых члены общества противостоят друг другу, позволяет отойти от «монолитного» понимания собственности. Расщепление прав собственности есть лишь фиксация реального факта распределения собственности по различным уровням, этапам системы производственных отношений. Данный аспект позволяет создать основу для интегрирования элементов различных форм собственности, создавая оптимальную модель определенных хозяйственных отношений, где транзакционные и в целом совокупные издержки имеют минимальное значение.

Институциональный анализ позволяет провести сопоставление в уровне и величине транзакционных издержек, стоящих за конкретными организационными структурами и в целом хозяйственной системы. Поэтому сегодня стоит задача в первую очередь определить критерий социально-экономической эффективности распределения собственности в рамках стоимостной парадигмы с тем, чтобы на практике выбрать наиболее эффективную модель хозяйствования на различных уровнях, рассматривая экономику как единую систему.

Введение того или иного института считается эффективным, если приводит к снижению общих и особенно удельных транзакционных издержек или если увеличение транзакционных издержек будет перекрыто ростом прибыли или снижением совокупных и транзакционных издержек. Учитывая, что предприятия по линии технологической цепочки могут находиться в различных формах собственности, необходимо специфицировать отношения собственности, обеспечив передачу прав собственности на определенных договорных началах с тем, чтобы добиться единства в экономике и производить продукцию с минимальными затратами. Таким путем в определенной степени можно преодолевать отчуждение непосредственных производителей от средств производства, сознательно управлять процессом распределения собственности.

В Конституции Российской Федерации (1993) наша страна провозглашается «социальным государством», что предполагает подчинение производства удовлетворению потребностей человека. В этой связи проведение приватизации должно было явиться только одним из средств создания обстановки высокой ответственности на предприятиях, повышения творчества работающих, но не способом передела собственности и средством наживы узкого слоя за счет общества. Экономическая система нашей страны должна быть способна сочетать обеспечение роста эффективности производства с реализацией принципа социальной справедливости в распределении собственности и доходов от нее.

В качественном плане структура российской собственности является весьма специфической и отличается от структуры собственности развитых государств с рыночной экономикой. Преобладающей в ней стала акционерная форма собственности, причем преимущественно в форме открытых акционерных обществ. В тоже время аккумуляция на ранних этапах приватизации основной части капитала в руках инсайдеров - работников и менеджеров приватизированных предприятий; ее продажа по заниженной стоимости лицам, происхождение капитала которых было весьма сомнительным, не было связано с развитием реального производства. Такая структура собственности не являлась продуктом эволюции институциональной среды: отсутствовали как экономические институты, так и законодательные основы защиты и реализации прав собственности особенно владельцев незначительных пакетов – миноритарных акционеров.

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует о том, что корпоративный договор (устав), сознательное управление распределением ресурсов из единого центра приводит к значительной экономии затрат на управление для обеспечения функционирования хозяйственного механизма в рыночной экономике. У нас же в условиях отсутствия должной координации из единого центра, экономической обособленности каждого предприятия, отсутствия долгосрочных связей между ними привели к невиданному росту количества посреднических организаций и как следствие - к росту транзакционных издержек, росту цен и снижению эффективности производства.

Огромный недостаток действующей системы управления собственностью в том, что до сих пор государство не выступает в реальных рыночных отношениях как заинтересованный хозяйствующий субъект, имеющий собственные экономические интересы. Государственная система управления функционирует вяло, индифферентно, нет четкой текущей направленности и долгосрочной перспективы. Достаточно сказать, что государство неэффективно использует такое стратегическое оружие как изъятие у хозяйствующих субъектов ренты.

Пассивное его участие в экономике в настоящее время не дает возможности не только планировать институциональные преобразования в экономике, но и решать текущие экономические задачи. Вместе с тем государственная собственность - это материальная основа публичной власти. Государство, чтобы обслужить потребности и интересы в общенациональном масштабе, всегда должно иметь оптимальный объем собственности. При этом, оно может (и должно) делегировать определенную часть своих экономических правомочий в руки частных или общественных организаций на основе, например, госзаказов, концессий и проч.

Экономический закон формирования отношений собственности диктует, что в соответствии с исторически сложившимися к настоящему времени способами производства для достижения эффективного результата в процессе преобразования нашей страны в руках государства должно оставаться не менее 50% собственного капитала на все виды ресурсов, в том числе и природные. Это позволит не только получать стабильные доходы от госсобственности, но и самое главное - оказывать влияние на предприятия других форм собственности, осуществлять контроль над ними, не вмешиваясь в их оперативно-хозяйственную деятельность. В противном случае государственная система управления теряет целостность со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В частности наиболее оптимальным мы считаем следующую спецификацию прав собственности:

- природные ресурсы находились в государственной собственности, но в частном или корпоративном пользовании и распоряжении (например, на основе концессии). При этом они должны платить государству как собственнику ренту;
- имущественные комплексы системообразующих отраслей (например, газовая отрасль, электроэнергетика) должны также находиться полностью или частично (не менее 50%) в государственной собственности с безусловным правом государства нанимать и увольнять высших управляющих;

- прочие имущественные комплексы (предприятия) могут находиться в любой форме собственности (частной, государственной, смешанной) при условии, что собственники способны осуществлять хозяйственный процесс без финансовой помощи и особых льгот государства;

В целом доходы государства и, прежде всего, от собственности должны были быть достаточны для организации жилищного строительства, производства образовательных и иных социальных услуг, развития здравоохранения, науки, культуры в той мере, в какой соответствующие потребности общества не удовлетворяются деятельностью частного хозяйства. К тому же формирование государственных финансов на основе доходов от собственности (ренты) окажет положительное влияние на динамику экономического роста в стране - государство получает финансовые ресурсы для проведения активной социально-экономической политики, при этом может позволить себе максимально снизить налоговое бремя общества. До тех пор, пока эти требования экономического закона формирования отношений собственности не будут реализованы, стабильность в экономической и политической жизни России не может быть достигнута.

Анализ существующей системы управления ФГУП и государственными пакетами акций в смешанных формах собственности показывает, что в последние годы после принятия Концепции управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации (1999) и других законодательных актов РФ в системе государственного управления намечился определенный положительный сдвиг.

Принятые документы в целом позволяют обеспечить правовые и организационные основы повышения эффективности управления. Вместе с тем госуправление деятельностью ФГУП и открытых акционерных обществ с государственным участием в капитале все еще остается низкой. На практике это выражается в том, что государственное имущество используется не по назначению, его количество не соответствует требуемому для государственных нужд, предприятия не обеспечены финансовыми и организационными ресурсами, не изжиты бесконтрольность финансовых потоков, искусственное завышение себестоимости продукции – все это приводит к неплатежам или символическими платежами ФГУП и акционерных обществ в бюджет. К тому же ни в рамках России, ни на уровне субъектов РФ нет утвержденных в законодательном порядке программ по развитию государственного сектора. Решение этих задач требует принципиально новых подходов к управлению госсобственностью.

Поэтому необходимо разработать комплекс мероприятий, направленных на улучшение процесса управления деятельностью госпредприятий со стороны государства, реализации которых должны предшествовать следующие этапы: идентификация, учет, оценка эффективности использования, планирование мероприятий по повышению эффективности, оценка возможностей федеральной поддержки планируемых мероприятий, реализация мероприятий, совершенствование законодательной базы.

Авторы считают целесообразным предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения как институт ликвидировать, а большую часть ФГУП безвозмездно передать в собственность субъектов Федерации, оставив за федеральными ведомствами только общие контрольные функции над наиболее крупными и значимыми для народного хозяйства предприятиями. Одновременно необходимо предпринять аналогичные меры в отношении ГУПов регионального уровня, а также муниципальных унитарных предприятий.

В настоящем своем виде (специальная уставная правоспособность ГУПов) они малопривлекательны для инвесторов. Их гораздо в большей степени привлекает ситуация, когда предприятие - потенциальный объект для инвестиций - вправе осуществлять любые виды хозяйственной и иной деятельности, иметь любые гражданские права и нести все обязательства, связанные с осуществлением этой деятельности. Значительная часть таких предприятий может быть предоставлена в управление инвесторов на различной пользовательской основе. Повышения экономической эффективности при неременном сохранении социальной направленности публичной службы можно добиться на основе концессионного механизма. Такой механизм приемлем для предприятий инфраструктуры: электро-, газо-, тепло- и водо-

снабжение, трубопроводный, железнодорожный транспорт, дороги, почтовая связь и некоторые другие отрасли.

Поэтому в настоящее время возникла необходимость в разработке и реализации целевой программы, направленной на решение основополагающих проблем государственного регулирования отношений собственности при сдаче государственной собственности в аренду и концессию.

Ее разработка требует комплексных научных исследований по всем направлениям экономики и управления недвижимостью, включая методологию оценочной деятельности, оценку активов предприятий и организаций, оценку эффективности инвестиционных проектов, а также организацию экспертизы деятельности конкретных участников рынка недвижимости, прежде всего оценщиков, привлекаемых для решения государственных задач.

Для повышения эффективности деятельности ФГУП необходимо также разработка Федерального закона об управлении государственной собственностью в Российской Федерации. Данный закон должен содержать:

- цели, задачи и принципы управления государственной собственностью (по основным видам объектов собственности);
- правила разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, собственности муниципальных образований;
- особенности владения, пользования, распоряжения имуществом;
- правила и порядок отнесения имущества к каждому из видов собственников;
- правила и организационные основы учета имущества, классификации объектов учета, ведения реестров государственного и муниципального имущества;
- принципы организации системы управления собственностью,
- сферы компетенции органов государственной власти в отношении собственности;
- общие принципы управления собственностью на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, которые должны стать для них основой разработки собственной нормативно-правовой базы;
- правила и порядок приобретения и прекращения прав собственности;
- критерии и параметры оценки эффективности деятельности хозяйствующих субъектов с точки зрения эффективности использования бюджетных средств (например, обязательность ведения и представления на все уровни бюджетной системы балансовой отчетности по собственности, пассивам и активам собственника);
- критерии и правила сохранения объектов собственности в качестве субъектов хозяйствования (принципы и условия реорганизации).

Методы управления со стороны государства открытыми акционерными обществами (ОАО) с разной долей пакета акций в их уставных капиталах имеют свои специфические особенности и отличаются от способов регулирования казенных предприятий. Управление корпоративной собственностью представляет собой целенаправленный процесс учета, анализа, планирования, организации, регулирования, стимулирования и контроля собственности корпорации, нацеленный на обеспечение устойчивого, долгосрочного повышения ее рыночной стоимости и рост доходности корпоративных ценных бумаг.

Важная роль в повышении эффективности управления акционерными обществами с госучастием должна быть отведена представителям государства. Постановлением Правительства России №195 (2000) утверждено Положение о порядке назначения и деятельности представителей РФ в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ. В нем впервые подробно регламентирован порядок действий представителей государства в ОАО в зависимости от размера государственного пакета акций, однако реализация на практике этого постановления пока еще не принесла заметных положительных результатов.

Другим направлением совершенствования системы управления принадлежащими государству пакетами акций (долями, вкладами) в хозяйственных обществах является создание

механизма контроля над их деятельностью с целью в первую очередь получения причитающихся дивидендных выплат, что в свою очередь, является производной получения прибыли на основе достижения определенных рубежей эффективности в текущей хозяйственной деятельности.

Самостоятельными целями управления государственными активами в ОАО являются стимулирование производства и его диверсификация, привлечение инвестиций, оптимизация управленческих затрат, осуществление институциональных преобразований в экономике. Способами достижения этих целей может быть использование пакетов акций, находящихся в госсобственности, для обеспечения кредитов и инвестиций, капитализация долгов предприятий бюджету, эмиссия акций с последующей продажей или передачей в доверительное управление вновь выпущенных акций; создание вертикально интегрированных корпоративных структур, реструктуризация предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого для решения общегосударственных задач и продажей остального имущества, а также применение различных приватизационных процедур.

Специфика социально-экономического периода, который переживает в настоящее время Россия, накладывает отпечаток на стратегию и тактику управления государственной собственностью на рынке ценных бумаг. С этой точки зрения особого внимания в настоящее время требуют следующие вопросы: 1) обеспечение научно-технической поддержки управленческих решений, принимаемых государственными органами в процессе управления пакетами ценных бумаг; 2) обеспечение предприятий инвестициями с помощью инструментов рынка ценных бумаг; 3) оценка рыночной стоимости пакетов акций.

Нельзя назвать эффективным со стороны государства и управление недропользованием. Согласно Конституции России (1993) и закону «О недрах» (1992) недра принадлежат государству. Таким образом, прямая обязанность государства обеспечить эффективное управление главным национальным богатством страны в интересах граждан страны. Так анализ процесса трансформации госсобственности в процессе приватизации в нефтегазовом секторе (НГС) показал, что перспективы дальнейшего развития НГС вызывают вполне обоснованное беспокойство.

В условиях быстро развивающихся процессов мировой глобализации, Россия стоит перед лицом технологической деградации НГС, усиления его зависимости от внешних рынков научно-технических продуктов и услуг, утраты традиционно высоких качественных характеристик российской рабочей силы, занятой в нефтегазовой и смежных с ней (в том числе наукоемких) отраслях.

Отсюда можно сделать вывод: рыночный механизм ведения хозяйства без осуществления мер госрегулирования не обеспечивает комплексность решения стратегических задач использования сырьевой базы углеводородов. Опыт же развитых стран подтверждает возможность и необходимость государственного вмешательства в вопросы освоения и разработки природных ресурсов, в том числе и недр для соблюдения баланса интересов бизнеса и государства.

Для изменения ситуации необходима более активная реализация государством своих прав собственника. Долгосрочное эффективное развитие НГС при безусловном обеспечении интересов национальной безопасности страны предполагает решение следующих основных задач: рациональное использование и воспроизводство запасов нефти и газа; формирование и развитие новых крупных центров добычи нефти, в первую очередь, в восточных районах России и на шельфе арктических и дальневосточных морей; расширение присутствия российских нефтегазовых компаний на зарубежных рынках, прежде всего, в странах СНГ, Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона.

Чтобы выполнить эти задачи и обеспечить устойчивой режим работы НГС, России потребуются огромные инвестиции, прежде всего государственные (по оценкам Счетной палаты РФ - 90-100 млрд. рублей в год). Для увеличения инвестиционной составляющей мы считаем необходимым:

- переход от фискально-ориентированной к инвестиционно ориентированной системе налогообложения, подразумевающей стимулирование роста объемов производства, эффективное использование и развитие сырьевой базы НГС;
- восстановление рентного механизма налогообложения с дифференцированными платежами в зависимости от природных условий хозяйствования.

Рента, ныне нередко вызывающая взаимные претензии государства и бизнеса, способна послужить точкой опоры для согласования их интересов. Этой цели отвечает реинвестирование государством части горной ренты в НГС. Оправданные масштабы реинвестирования, распределение эффекта от таких инвестиций между бизнесом и государством – предмет для выработки взаимовыгодных договоренностей между ними. То обстоятельство, что финансовый эффект не всегда является главным для государства, только облегчает сближение позиций этих сторон.

Нам представляется, что для решения проблемы воспроизводства минерально-сырьевой базы углеводородного сырья, необходимо также восстановить целевые платежи на ВМСБ, выделив их из состава единого налога на добычу полезных ископаемых, поступления от которых аккумулировать в специальном Фонде, средства которого затем распределять пропорционально объемам проектируемых работ между федеральным центром, субъектом Федерации и недропользователем.

Важным является и повышение роль органов государственного управления недрами за соблюдением оговоренных условий недропользования, для чего ввести в практику составление ежегодных дополнений к лицензионным соглашениям, в которых следует конкретизировать объёмы добычи, воспроизводства запасов, объёмы разведочного и эксплуатационного бурения, определяемые из утверждённых в установленном порядке проектных документов.

Нами также проанализировано корпоративное управление ОАО «Газпром». С целью повышения финансовой открытости ОАО «Газпрома» и ответственности его дочерних предприятий за эффективное использование активов и их воспроизводство целесообразно внедрить стандарты финансовой прозрачности и корпоративного управления, соответствующие международной практике.

Другими важными элементами политики оздоровления производственно-экономической ситуации (снижению степени негативного инсайдерского влияния менеджмента на деятельность компании) могут стать: решение проблемы долгового бремени компании за счет погашения обязательств в обмен на права пользования неразрабатываемыми месторождениями газа (это приведет к появлению независимых газодобывающих компаний на базе активов, сегодня принадлежащих «Газпрому»); переход к стратегическому планированию капитальных вложений и изменению их структуры, переход к проектному управлению Газпромом.

Проблемы отечественного недропользования усугубляются еще и тем, что в стране сложилась неопределенность с разделением функций регулирования и контроля НГС. Эти функции распределены по четырем министерствам и семи федеральным агентствам и службам, что не обеспечивает целостность системы регулирования. Повышению эффективности управления недропользованием, как нам представляется, могло бы способствовать формирование новых государственных ведомств - Банка природных ресурсов и Фонда (депозитария) природных ресурсов, которые станут представителями государства в качестве «хозяина» этих сырьевых богатств. Эти структуры способны обеспечить выполнение целого ряда несвойственных министерствам, но крайне необходимых функций:

- вести баланс углеводородов, обеспечивая учет, регистрацию и сохранность тех из них, что находятся в госрезерве, заниматься капитализацией богатств отечественных недр;
- эмитировать государственные ценные бумаги под обеспечение природными ресурсами и размещать их на российской и международных фондовых биржах с целью формирования национального финансового фонда восполнения запасов,

развития инфраструктуры недропользования, создания интервенционных резервов для регулирования цен на внутреннем рынке;

- выполнять функции гензаказчика геологоразведочных и иных работ, связанных с восполнением сырьевой базы страны;
- организовывать тендеры и аукционы, заключать концессионные и иные соглашения по использованию недр;
- осуществлять надзор за биржевой торговлей углеводородами, содействовать развитию спотового и фьючерсного рынков, участвовать в биржевой торговле с использованием интервенционных резервов или с целью их восполнения для сглаживания резких ценовых колебаний в рамках государственной ценовой политики;
- обосновывать уровни налоговых и рентных платежей в бюджет и величину закупочных цен на природные ресурсы и продукты их переработки для государственных нужд, осуществлять совместно с Центробанком России политику поддержки курса и конвертируемости валюты;
- согласовывать и реализовывать на практике государственную политику в природно-ресурсной сфере по отношению к субъектам рынка;
- координировать развитие страховой и инвестиционной деятельности в области природопользования, участвуя в работе биржевых, страховых и инвестиционных надзорных комитетов.

Из перечисленных функций Банка природных ресурсов России, очевидно, что государство сможет сосредоточить в своих руках очень значительные полномочия, позволяющие ему играть самостоятельную и даже основную роль в восполнении природных богатств страны, привлекая при необходимости и частных инвесторов. При этом функции и деятельность Банка и Фонда природных ресурсов не только не будут вторгаться в компетенцию министерств, но, наоборот, создадут мультипликативный эффект усиления этой компетенции, пролонгируя ее на все области и этапы природопользования.

Целесообразно также создание в России Национального нефтяного института (по аналогии с Американским или Французским нефтяными институтами). Данное учреждение - головной институт в отрасли, мог бы объединить разобщенные остатки отраслевых научно-исследовательских центров, занимался бы разработкой стандартов на нефте и газопромысловое оборудование и выдачей лицензий на их применение, разработкой и введением в действие кадастра месторождений и т.п.

По мнению авторов, государство должно также на первых этапах взять на себя организационные функции по созданию в России Биржи углеводородов. Создание биржевого рынка в России позволит в кратчайшие сроки решить задачи выявления экономически обоснованного уровня цен на энергоносители на внутреннем рынке и формирования эффективно-го механизма поддержки внешнеторговых операций российских нефтяных компаний, что создаст в среднесрочной перспективе предпосылки для интеграции российского и мирового рынка энергоносителей.