

Е.Ф. Чеберко

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ

Экономика всех развитых стран мира сегодня отличается многоукладностью, которая основана на существовании различных форм собственности, сочетании рыночных и нерыночных отношений, оптимальном соотношении государственного и рыночного секторов экономики.

Роли и месту государства и государственной собственности в экономике стали уделять серьезное внимание с момента возникновения экономической науки. Первыми были меркантилисты с их идеями протекционистской политики, которую должно, по их мнению, проводить государство, поддерживая отечественных производителей. Следует сказать, что государства, проводившие на стадии первоначального накопления капитала протекционистскую политику, т. е. политику государственной поддержки отечественного предпринимательства, добились несомненных успехов.

Первый поход против государственного вмешательства в экономический процесс и государственной собственности начинает классическая политическая экономия со знаменитой идеей А. Смита: «государство — ночной сторож». Эта идея господствовала в общественной науке долгий период времени, несмотря на то, что со временем появлялись новые научные направления, представители которых придерживались противоположной точки зрения.

Сегодня даже неоклассики в своих теоретических построениях допускают возможность участия государства в экономических процессах, правда, по определенному минимуму. Но по-прежнему в научном мире довольно сильно направление, в рамках которого отрицается необходимость государственного вмешательства в функционирование народного хозяйства и провозглашается необходимость уменьшения его роли во всех общественных процессах.

Евгений Федорович ЧЕБЕРКО — д-р экон. наук, профессор кафедры экономики предприятия и предпринимательства СПбГУ. Окончил экономический факультет ЛГУ (1972) и аспирантуру (1975). Автор более 70 научных и учебно-методических публикаций, в том числе 5 монографий. Сфера научных интересов: теоретические вопросы предпринимательской деятельности.

Несмотря на твердую позицию современных либералов, практическая деятельность современного государства всех развитых стран опровергает их теоретические построения. Во всех развитых странах существует интенсивное вмешательство государства в экономику и значительный государственный сектор. Только российские реформаторы первой волны глубоко преданы идее о генетической ущербности государственной собственности и категорически против активной экономической деятельности государства, что находит свое отражение в публикациях.¹

Практика прошлого и настоящего свидетельствует о том, что государство — равноправный участник экономического процесса, естественно, в определенных рамках, как по сферам деятельности, так и по объемам. По нашему мнению, вопрос можно ставить только в одной плоскости — благотворно или негативно сказываются на рыночной экономике контакты с государством. Дело в том, что государство может проводить научно обоснованную политику, а может волюнтаристскую, противоречащую интересам общества.

Как показывает практика, проблема заключается не во вмешательстве или невмешательстве государства в экономику, а в характере этого вмешательства. Западный опыт до сих пор демонстрировал, в основном, опыт разумной государственной политики. Российский, как исторический, так и современный, с момента становления в стране рыночных отношений — скорее отрицательный.

В развитых странах из основных форм собственности — частной и государственной — наибольшей экономической эффективностью, как правило, обладает частная, а наименьшей — государственная. Но это объясняется достаточно просто. Государство вынуждено брать на себя отрасли, от которых отказывается частный капитал, но которые необходимы для нормального воспроизводства экономической системы в целом, скажем, основную часть производственной и социальной инфраструктуры. В такой ситуации можно посмотреть на проблему и по-другому. Не потому производство неэффективное, что государственное, а потому государственное, что по каким-то объективным причинам экономически неэффективно и, значит, невыгодно для частного капитала.

Многообразие форм собственности — объективный результат многообразия условий производства, обусловленных множеством факторов. Поэтому нужно не спорить о том, какая из них лучше от природы, а формировать структуру собственности, в которой соблюден прогрессивный баланс между частной и государственной формой собственности. Причем баланс этот не будет раз и навсегда заданным, а должен исходить из конкретной ситуации в народном хозяйстве и характера решаемых задач.

Изначально необходимость государственного вмешательства в экономику объясняли «провалами» рынка. С усложнением общества появляются новые области деятельности, да и в существующих стали возникать проблемы, с трудом решаемые с помощью рыночных механизмов, некоторые не решались вообще. В теории по-прежнему ведутся непримиримые баталии по поводу места и роли государственного сектора в экономике, а на практике вопрос встал в одной плоскости — каковы допустимые границы вмешательства государства в экономический процесс.

Роль государства в настоящее время, несмотря на прогнозы его противников, не только не уменьшается, а постоянно возрастает, особенно в связи с пробле-

мами, которые имеют уже не локальный, а планетарный характер. Даже в стране, которая считает себя оплотом либеральной экономики — США, государство в ситуации, грозящей благополучию страны, проводит политику активного вмешательства в происходящие в экономике процессы. Особенно ярко это проявляется в реализации концепции устойчивого развития.

Дело в том, что концепция устойчивого развития не может быть реализована на микроуровне. Отдельные хозяйственные субъекты не ориентированы на достижение социально-эколого-экономической эффективности. Проблемы охраны окружающей среды или снижения степени социального расслоения общества решаются практически всегда на макроуровне, а следовательно, через соответствующую государственную политику. Суммарный общественный эффект улавливается только на макроуровне и создавать его может только субъект, отвечающий за благополучие общества в целом, т. е. национальное государство или даже наднациональный орган.

В научной отечественной литературе и в нормативных документах нет однозначного определения государственного сектора. В самом общем виде его можно представить как совокупность элементов, которые связаны между собой принадлежностью к государственной собственности и выполняют свои функции для достижения установленных государством целей. Государственный сектор не может существовать вне государственного управления.

Одной из центральных является проблема границ государственного сектора. Здесь существуют разные подходы и точки зрения. Некоторые исследователи подходят к этой проблеме, не утруждая себя серьезной аргументацией, считая, что он слишком велик в настоящее время. К. Савицкий пишет: «В свете сказанного реорганизация подавляющего большинства унитарных предприятий в другие организационно-правовые формы с последующей их приватизацией представляется необходимой и в конечном счете неизбежной. Количество унитарных предприятий федерального подчинения должно быть сокращено до нескольких десятков. Также следует радикально сократить число муниципальных предприятий. Все оставшиеся после реорганизации и приватизации унитарные предприятия должны быть преобразованы в казенные предприятия».²

Главной причиной такого подхода называют низкую эффективность государственной собственности. В противовес этой позиции значительная часть российских ученых не только не отвергает существующий размер государственного сектора, но и считает ошибкой его сокращение до сегодняшнего уровня. Ряд российских ученых считает, что государственный сектор не просто должен существовать в стране, но играть роль «локомотива» в экономике: «Управляя госсектором, государство осуществляет бенчмаркинг-функцию, в частности формирует образцы управления и рыночного поведения субъектов экономики. Эта лонообразующая функция государства должна быть реализована в первую очередь на предприятиях госсектора. Это относится и к качеству производимой в нем продукции. Эффективное функционирование госсектора и его субъектов — одна из наиболее важных составляющих эффективной деятельности государства в целом. Госсектор должен стать и ареной формирования и воспитания экономической и политической элиты страны... Государственный сектор должен служить источником и местом апробации прогрессивных организационно-экономических инноваций, распространяемых на другие сектора экономики».³

Еще определенной высказывается К.Хубиев: «Величие современной развитой страны определяется масштабом и эффективностью государственной собственности, а раз так, значит, на том и надо базировать новую экономическую систему».⁴

Сторонники государственного сектора считают необоснованными не подтвержденные фактами утверждения о врожденной неэффективности государственных предприятий. Более того, существующие исследования свидетельствуют об обратном. Федеральные унитарные предприятия имеют более высокие показатели рентабельности продаж, ликвидности и финансовой устойчивости, чем частные предприятия, хотя и более низкую отдачу факторов производства.⁵ Р. Капелюшников и Н. Демина в проведенном исследовании выявляли связь формы собственности предприятий с эффективностью их деятельности и в результате пришли к выводу, что идентичность крупнейших собственников не оказывает видимого влияния на результаты хозяйственной деятельности. По мнению авторов: «С общетеоретической точки зрения это означает, что не существует каких-либо форм организации хозяйственной деятельности, каких-либо структур собственности, которые обладали бы абсолютными преимуществами перед всеми остальными. В зависимости от конкретных обстоятельств любая из них может оказаться предпочтительнее других».⁶

Да и международный опыт никакого однозначного доказательства неэффективности государственной собственности не дает. Экономическая эффективность предприятий госсектора в разных странах неодинакова. Например, в Швеции, Швейцарии, Италии она находится на достаточно высоком уровне.

Существование негативных факторов, определяющих недостаточную эффективность российского государственного сектора, признается всеми. Только выход из этого положения видят по-разному. Одни — путем практического уничтожения государственного сектора, другие — на основе реформирования управления этой частью народного хозяйства. Представляются более убедительными доводы специалистов, придерживающихся второй точки зрения. Уменьшение государственного сектора, даже частичное по сравнению с ныне существующим, не позволит нормально функционировать организму народного хозяйства страны в целом. Поэтому вопрос об эффективной системе управления государственной собственностью остро стоит на повестке дня.

Одно из главных условий появления искомого механизма управления — формирование адекватной институциональной среды. Наиболее упорно и в то же время результативно с точки зрения реализации выдвигаемых идей действуют юристы, которые не без основания считают формирование цивилизованной правовой среды одним из главных условий эффективного функционирования государственной собственности, а на этой основе и всей экономики.

Принято достаточно большое количество законов и нормативных актов, многие из которых сыграли положительную роль в развитии отношений собственности. И все-таки можно сделать вывод, что законодатели вместо того, чтобы создать нормальную почву для рыночной деятельности государственных предприятий, уводят их от естественного рыночного оборота. С одной стороны, деятельность юристов связана с усилением позиции реального собственника, и это с точки зрения формальной логики правильно. С другой — существующие правовые нормы лишают государственные предприятия возможности нормального рыночного поведения.

В современной России (как и во времена командной экономики) никто не несет реальной ответственности за эффективность функционирования собственности. Формальное управление существовало и существует, а реальной ответственности не было и нет. Планирование в настоящее время носит формальный характер и не ориентируется на конкретное предприятие. Действует утвержденный перечень контролируемых государством показателей деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности.

Организация, мотивация и контроль практически отсутствуют. Точнее, уровень их не соответствует реальным потребностям практики. По сути, существующая система управления унитарным предприятием мало чем, с точки зрения формы, отличается от схемы управления предприятиями, существовавшей при социализме. Это само по себе не является чем-то негативным. Существуют общеметодологические принципы управления государственной собственностью в любых экономических системах. Проблема состоит в другом. Нужна соответствующая адаптация к новым условиям.

Процесс преобразования государственного сектора потребует немало времени, и маловероятно, что унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения в ближайшем будущем исчезнут. Да и относительно казенных предприятий управленческие проблемы будут не менее сложными. Поэтому сразу нужно относиться к государственному сектору как к явлению неоднородному, состоящему из элементов, каждый из которых требует выработки специфической системы управления, эффективной лишь для конкретной общности. Универсальных методов, пригодных для каждого из них, просто не существует.

С точки зрения методов управления государственные предприятия следует разделить на две группы: действующие в конкурентной среде и живущие в большей степени по законам рынка и функционирующие в неконкурентной среде. Планирование казенных предприятий должно строиться на директивной основе. Директивность в новых условиях должна базироваться на других принципах, чем при социализме, но иного метода для управления казенными предприятиями придумать сложно. Они по природе своей должны быть ориентированы на четкое выполнение поставленных перед ними государственными органами заданий и финансироваться из государственного бюджета.

Что касается планирования деятельности унитарных предприятий, функционирующих на праве хозяйственного ведения, то оно может базироваться на двух вариантах. Можно достаточно детально осуществлять руководство предприятием, с применением системы показателей, выполнение каждого из которых должно быть обязательным. Такая система, по сути, и применяется в настоящее время. Она делает государственные предприятия неконкурентоспособными в рыночной экономике, в которой самостоятельность хозяйствующих субъектов в принятии решений должна быть предельно высокой.

Систему ограничения рыночной самостоятельности государственных предприятий выдвигает Закон РФ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Остановимся только на двух пунктах статьи 18 Закона:

3. Движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены

уставом такого предприятия. Сделки, совершенные государственным или муниципальным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными.

4. Государственное или муниципальное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества.

В соответствии с п. 3 в течение 10 лет после заключения сделки существует возможность признания ее судом недействительной по иску любого заинтересованного лица. Пункт четвертый связывает по рукам и ногам оперативную деятельность унитарного предприятия. По сути названные нормы лишают государственные предприятия возможности вести нормальную рыночную деятельность. Работа с представителями государственного сектора становится для частного капитала зоной повышенного риска. Часть сделок с этими предприятиями будет находиться под угрозой признания недействительными, т. е. все будет зависеть от трактовки п. 3 статьи 18 Закона. Десять лет находиться под угрозой признания сделки ничтожной согласится далеко не каждый хозяйственный субъект.

Пункт 4 резко тормозит скорость рыночных сделок. В соответствии с распоряжением Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 11 декабря 2003 г. 6946-р «Об утверждении примерного трудового договора с руководителем Федерального государственного унитарного предприятия» орган исполнительной власти обязан в течение одного месяца давать ответ на обращения руководителя по вопросам, требующим согласования (разрешения). В условиях стремительно меняющейся рыночной ситуации и почти полной регламентации деятельности унитарного предприятия месячный срок выглядит издевательством.

На наш взгляд, более эффективной может быть система планирования, основой которой является схема минимального вмешательства в деятельность унитарного предприятия. То есть управляющий орган практически не регламентирует как внутрихозяйственную, так и внешнюю деятельность унитарных предприятий. Предприятию выделяются ресурсы, в результате использования которых должен быть выполнен плановый заказ. При таком подходе управление не упрощается, а усложняется. Возникают серьезные проблемы для планирующего органа. Во-первых, необходимо безошибочно определить, сколько ресурсов нужно выделить для выполнения установленного задания. Во-вторых, непонятно, насколько эффективно используются ресурсы в «черном ящике». Такая схема без серьезных дополнительных усилий может быть использована для предприятий, стабильно выпускающих одну и ту же продукцию с поправкой на изменения внутренней и внешней среды.

Два варианта управления деятельностью унитарного предприятия отличны, прежде всего, соотношением двух групп инструментов. В первом случае речь идет о прямом вмешательстве в стратегию и тактику поведения хозяйственного субъекта. Это может быть директивное планирование. При таком варианте облегчены функции контроля, т. е. в соотношении между непосредственным управлением и контролем явное преимущество отдается первому. Второй ва-

риант предполагает отказ от директивы, но в таком случае должны резко возра-
стать контрольные функции государства. Очевидно, что механизм управления в
первом и втором случае неодинаков.

Требуется серьезная работа и по совершенствованию управления предприя-
тиями, в акционерном капитале которых преобладает доля государства. Это
явление абсолютно новое, потому что из отечественного социалистического
прошлого взять хотя бы контуры модели управления нет возможности. Здесь
нужно изучить опыт развитых стран, среди которых существуют предприятия
со смешанной формой собственности. Если опыт положителен, то какие-то эле-
менты можно позаимствовать, с адаптацией к российской специфике.

Акционерные общества с государственным участием в настоящее время
можно разбить на две категории. Одни из них, формально являясь предприя-
тиями со смешанной собственностью, по сути, т. е. по форме присвоения резуль-
татов деятельности, являются фактически государственными. Это, например ОАО
«Газпром», в котором государство даже не имеет контрольного пакета, но вся
деятельность монополиста осуществляется в интересах мажоритарного соб-
ственника или как минимум с учетом его интересов. Вместе с тем можно
найти многочисленные примеры, когда государство, имея контрольный пакет
компании, никак не реализует свое право собственности, не получает от нее
дивидендов и участвует в управлении формально, имея в совете директоров
своих представителей, которые практически не занимаются не только текущей
управленческой деятельностью, но даже не влияют на стратегию развития ком-
пании.

Государство управляет своими акциями посредством участия представите-
лей в совете директоров АО. Это преимущественно руководящие работники
правительственных органов. Характерным для деятельности этих государственных
служащих является нерегулярность участия в работе органов управления
и, как правило, отсутствие профильной профессиональной подготовки, т. е. не-
знание предмета управления. Практически отсутствует мотивация соблюдать
государственные интересы. Они предпочитают по отношению к руководству
компании политику дружественного нейтралитета.

Более того, в ряде случаев они наносят ущерб государству, голосуя за реше-
ния, принимаемые заведомо не в пользу стороны, интересы которой они долж-
ны представлять, более того — бороться за них. В результате не могла не
возникнуть идея о необходимости создания института профессиональных пред-
ставителей интересов государства, для которых эта деятельность должна быть
единственной и основной.

Другой механизм также представляется весьма перспективным — это пере-
дача государственного пакета акций в доверительное управление на основе
проведения конкурсов за получение этого права. Первоначальной базой такого
подхода стал Указ Президента РФ от 9 декабря 1996 г. «О передаче в довери-
тельное управление закрепленных в федеральной собственности акций акцио-
нерных обществ, созданных в процессе приватизации». В нем определено, что
общим условием передачи пакетов в доверительное управление являются итоги
конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями.

Нельзя не упомянуть еще одну форму смешанной собственности, а точнее,
частно-государственного предпринимательства — финансово-промышленные

группы. Появление этой формы связано со спецификой протекания процессов российской приватизации, ее последствиями. В связи с тем, что каждое предприятие приватизировалось отдельно, вне комплекса, в которой оно входило как звено технологической цепочки, были нарушены кооперационные связи, по сути потерян средний уровень управления народным хозяйством.

Поэтому достаточно здоровой была идея объединить в рамках финансово-промышленных групп капиталы разных отраслей народного хозяйства: финансовый, промышленный, торговый, крупные научно-исследовательские организации. Поскольку по разным причинам частный капитал сам не стремился к такого рода объединениям, потребовалось вмешательство в эти процессы государства.

Не вызывает никаких сомнений, что данное направление развития смешанных форм собственности прогрессивно и наиболее перспективно. Временное торможение процесса создания новых ФПГ связано с той же причиной, по которой государственный сектор не играет той роли, которая ему объективно принадлежит — быть гарантом прогрессивных изменений в экономике. Причина эта заключается в отсутствии эффективного механизма управления государственной собственностью в различных ее проявлениях.

В последнее время в нашей стране вспомнили еще об одной форме сотрудничества государственного и частного капитала. Речь идет о концессии. Эта форма для нашей страны «хорошо забытое старое». Она широко использовалась в дореволюционной России и период проведения нэпа. Но сегодня эту весьма перспективную хозяйственную форму придется создавать заново. Носителей прошлого опыта не осталось. Нужно, конечно, посмотреть на сегодняшний опыт развитых стран, но с серьезными поправками, учитывающими российскую специфику.

Как следует из предшествующего анализа, государственный сектор — явление сложное, содержащее неоднородные элементы, подход к каждому из которых требует специальных методов и механизмов. В то же время явно необходим единый орган управления всем государственным сектором экономики. Рано или поздно и наша страна вернется к народнохозяйственному планированию, естественно, на принципиально новом по сравнению с прошлым качественном уровне. В первую очередь это касается государственного сектора. Государственная собственность, как в теории, так и на практике не может существовать вне плановой формы функционирования. Ее неэффективность происходит именно из-за отсутствия реального планирования деятельности государственного сектора.

Нужно пересмотреть догматическое представление о планомерности, когда ее связывают исключительно с приказами из командного пункта по любому поводу, администрированием, системой документов, строго регламентирующих деятельность исполнителей. Из экономического центра должны определяться стратегия развития общества, устанавливаться приоритеты, основные пропорции, хозяйственные связи. Если кого-то не удовлетворяют или не убеждают аргументы и доводы отечественных ученых, то можно обратиться к мнению западных специалистов. Мало вероятно, что кто-то отнесется с полным пренебрежением к мнению ученого с мировым именем, лауреата Нобелевской премии В. Леонтьева: «Подобно любому другому сложному устройству, конкурентная эко-

номика может давать сбой в стрессовой ситуации, а такая ситуация возникает всегда, когда оно сталкивается с проблемами, значительно отличающимися от тех, которые оно решало прежде. Неудивительно поэтому, что при переходе от мира к войне или от войны к миру, при переходе от длительной стагнации к быстрому росту или при необходимости осуществления быстрых и резких технологических изменений решение проблем достижения общего равновесия может быть облегчено благодаря использованию внешнего воздействия, т. е. планирования».⁷

Методы директивного планирования в чистом виде, т. е. в том виде, в каком они существовали при социализме, на сегодняшний день непригодны. Но и методы индикативного планирования в отношении государственного сектора будут малоэффективны. Собственник должен не рекомендовать, а требовать достижения поставленной перед хозяйственным субъектом цели. В этой ситуации следует вспомнить о методах управления, у истоков которых мы стояли и которые сейчас якобы идут к нам из развитых стран.

Если же вспомнить историю, то наша страна была пионером в области использования программно-целевых методов. Достаточно вспомнить знаменитый План ГОЭЛРО. Это был один из первых, в целом удачных опытов программно-целевого планирования, но на этом, с точки зрения получения серьезных практических результатов, наша страна и остановилась. Последовал долгий период господства директивного планирования, в течение которого не могло быть и речи о каких-то других формах хозяйственных отношений.

Кризисная ситуация в народном хозяйстве в 1970-е годы заставила вспомнить о прошлом опыте. Программ появилось великое множество, и следует сказать, что некоторые из них с точки зрения технической были созданы на высоком уровне. Проблема упиралась в отсутствие эффективного механизма их реализации, что было и неудивительно, поскольку программно-целевые методы практически не сочетались с директивным планированием.

Принципы программно-целевого планирования в наибольшей степени подходят для создания эффективного механизма управления государственной собственностью. Управляющий и контролирующий орган не просто необходим, но он должен иметь принципиально новый статус. Кроме того, ему нужны реальные властные полномочия и гарантированные финансовые ресурсы.

Этот орган, функционирующий по принципу целевой программы, т. е. ориентированный на конечный результат — достижение высокой эффективности функционирования государственной собственности, — должен быть разбит на подпрограммы, которые объединили бы связанные между собой комплексы, имеющие свою специфику.

Создание нового механизма управления государственным сектором экономики положит конец мифам о природной ущербности государственной собственности. Не существует такого понятия, как неэффективная собственность. Можно говорить только о неэффективном собственнике, неэффективном управлении предприятием или хозяйственным комплексом.

¹ В журнале «Вопросы экономики» опубликована серия статей экспертов Ассоциации исследователей общественного сектора, посвященная проблемам предприятий государственного сектора экономики. Авторы поставили перед собой цель доказать невозможность существования эффективных форм государственного предпринимательства (см.: Предприятия с государственным участием: институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность // Вопросы экономики. 2004. N 9).

² *Савицкий К.* Тенденции и пути развития унитарных предприятий // Вопросы экономики. 2004. N 9. С. 63.

³ *Клейнер Г., Петросян Д., Беченев А.* Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. N 4.

⁴ *Хубиев К.* Государственная собственность и условия ее эффективности: методологический аспект // Экономист. 2003. N 1. С. 55–56.

⁵ *Фоминых А.* Сопоставление эффективности государственного и негосударственного секторов // Вопросы экономики. 2004. N 9. С. 70–72.

⁶ *Капелюшников Р., Демина Н.* Влияние характеристик собственности на результаты экономической деятельности промышленных предприятий // Вопросы экономики. 2005. N 2.

⁷ *Леонтьев В.* Экономические эссе: Теории, исследования, факты и политика. М., 1990. С. 237.

Статья поступила в редакцию 19 октября 2005 г.