

**Н.П. Кононкова**

## **УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

В статье анализируются новые подходы к управлению государственной собственностью, открывающие дополнительные возможности для повышения эффективности функционирования объектов государственной собственности в современных условиях и превращения их в конкурентный сектор рыночной экономики. Управление государственной собственностью в России находится в кризисном состоянии, многие вопросы, связанные с функционированием государственных объектов, до сих пор не решены, что отрицательно сказывается на развитии экономики и ставит вопрос о необходимости обновления концепции управления государственной собственностью.

**Ключевые слова.** Государственная собственность, государственный сектор экономики, управление государственной собственностью, демократизация собственности.

This article analyses new approaches to the management of public ownership, opening new opportunities to the public owned units under present day conditions and their transformation into competitive sector of the market economy. The public ownership management efficiency in Russia is not sufficient yet, the majority of problems related to the functioning of the state owned units remain unsolved, what has negative impact on economic development and points out a question of a renewal of the public ownership management concept.

**Key words.** Public ownership, public sector of the economy, management of public ownership, ownership democratization.

Мировой финансовый кризис в очередной раз продемонстрировал непреходящее значение государственной собственности как важного инструмента в руках государства для регулирования экономики. Волна пусть частичной, но все-таки национализации снова прокатилась по странам с развитой рыночной экономикой, демонстрируя большую устойчивость государственного сектора к конъюнктурным колебаниям и его способность смягчать разрушительные последствия экономических

---

*Кононкова Наталья Петровна* — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, *e-mail*: Kononkova@sra.msu.ru

кризисов. Перед необходимостью увеличивать государственный сектор оказались и постсоциалистические страны, в том числе и Россия. Надо заметить, что российская экономика впервые столкнулась с мировым кризисом и с тем, что в этих условиях необходимо не сокращать, а вновь расширять государственный сектор, который управляется еще недостаточно эффективно. Готов ли государственный сектор России выдержать подобный вызов мировой экономики и противостоять кризису столь эффективно, как это мы наблюдали в развитых странах в прошлом столетии и в настоящее время? Очевидно, что пока государственный сектор сам нуждается в серьезном реформировании и подготовке к должному противостоянию кризису, а также в помощи со стороны частного сектора.

Государственный сектор в самом общем виде представляет часть экономики, которая функционирует на основе государственной собственности. В отечественной литературе можно встретить разные трактовки государственного сектора<sup>1</sup>, что несколько затрудняет понимание закономерностей его развития. Для нашего исследования важно подчеркнуть, что государственный сектор функционирует на основе объектов государственной собственности и дает картину государственного хозяйствования в экономике. Поэтому мы включаем в понятие “государственный сектор” не только государственные предприятия, но и другие объекты государственной собственности, которые вовлекаются в экономический оборот с целью увеличения доходов государства. Чтобы оценить необходимость поиска новых подходов к управлению объектами государственной собственности, необходимо проанализировать причины недостаточно эффективного функционирования государственного сектора в России.

Кризисное состояние государственного сектора, на наш взгляд, связано с особенностями его формирования и с распространением многочисленных ошибочных суждений о государственной собственности, экономической непривлекательности объектов государства, о неэффективности государственного менеджмента и возможности повысить эффективность управления государственной собственностью в России на основе создания новой организационно-правовой формы — государственных корпораций (ГК).

---

<sup>1</sup> Согласно расширительной трактовке, государственный сектор объединяет два инструмента — государственную собственность и государственный бюджет. Более узкая трактовка включает в это понятие объекты государственной собственности, самая узкая — только государственные предприятия.

Одно из таких суждений касается утверждения о том, что в нашей стране создан государственный сектор. Это не так, пока он не создан. Проблема заключается в том, что государственный сектор как раз не создавался, а чудом уцелел в результате проводимой в нашей стране с большими нарушениями приватизации. При этом далеко не всегда соблюдался принцип сохранения в руках государства стратегически важных объектов и предприятий, деятельность которых направлена на реализацию функций государства в экономике. Нам еще предстоит решить задачу создания государственного сектора по правилам рыночной экономики, т.е. создания такого государственного сектора, который способен не только компенсировать недостатки рыночной системы, но и выполнять важные специфические функции государства, обусловленные национальными особенностями российской экономики.

Ошибочным, на наш взгляд, является суждение о том, что в государственном секторе преобладают объекты, которые не представляют интереса для частного бизнеса, и поэтому государственный сектор функционирует неэффективно. Это тоже не совсем так. Во-первых, в настоящее время никто точно не знает, сколько и какие объекты включены в государственный сектор, поэтому нет оснований для точных оценок состава объектов государственной собственности.

Во-вторых, эффективность государственных предприятий должна оцениваться на основании других, не только экономических критериев, поэтому проблема эффективности не является главной характеристикой объектов, составляющих государственный сектор экономики.

В-третьих, неэффективные с экономической точки зрения предприятия (а именно — убыточные) тоже могут приносить доход государству, если их имущество вовлекается в экономический оборот. Помимо приватизации, имущество таких предприятий можно передавать в управление частному предпринимателю, но только в том случае, если разработаны механизмы взаимодействия малого бизнеса и государства. Наконец, практика сегодняшнего дня свидетельствует о том, что в составе государственного сектора немало объектов собственности, за которыми буквально охотится частный предприниматель. Объекты государственной собственности активно приобретаются частным бизнесом. Многие из них, считающиеся ранее непривлекательными, представляют реальный интерес для бизнеса, только не всех устаивают новые условия их приобретения. Государство уже ничего не отдает просто так.

Вопрос о составе объектов, входящих в государственный сектор, должен решаться на основе разработки общей теории государственного сектора и государственной собственности. Если следовать неоклассической трактовке государственного регулирования, то в состав государственного сектора следует включать только объекты, которые служат задаче преодоления провалов рынка. Это производство общественных благ, сфера естественных монополий, реализация крупных проектов и др. В зоне провалов частный сектор не работает, поскольку затраты экономических субъектов не окупаются. С этой точки зрения все объекты априори неэффективны, т.е. любые объекты государственной собственности не будут приносить прибыль. Однако если в основу государственного сектора закладывать другую теорию, объясняющую необходимость создания государственного сектора не провалами рыночной экономики, а выполнением государством постоянных функций (общих и специфических) в экономике, то в составе государственного сектора мы сможем обнаружить эффективные объекты, которые способны привлечь и частный менеджмент. Только тогда мы сможем говорить об эффективности менеджмента и ее повышении на государственных предприятиях.

Конечно, эффективность государственной собственности и государственных предприятий нельзя оценивать только по экономическому критерию. Поскольку у государства есть обременение, т.е. задача обеспечения общества определенным набором товаров и услуг по доступным ценам, постольку оценивать функционирование государственных предприятий необходимо с учетом их функциональной значимости. В зонах функционирования объектов государственной собственности в рыночной экономике может действовать и частный собственник, но у него должна быть общественная нагрузка — обременение, которое заключается в обязательном соблюдении как минимум двух моментов — доступности услуги по цене и непрерывности ее предоставления.

В современной рыночной экономике существует достаточно много сфер, в которых частный сектор конкурирует с государственным. Это средства связи, авиаперевозки, транспорт, образование, здравоохранение, производство электроэнергии, предоставление целого ряда других услуг. В традиционно государственных сферах хозяйствования частный бизнес может допускаться при соблюдении условий достижения общественных целей. В этом случае издержки производства возрастают, что не всегда привлекает частного предпринимателя. Обоснование значимости государственного сектора не исключает участие

частных предпринимателей в отраслях, где функционируют государственные предприятия. Они самостоятельно могут принимать решение о конкурентном производстве.

Следующее стереотипное утверждение уже устарело, но все еще существует, поскольку многие исследователи по-прежнему считают, что государственные предприятия независимо от состояния объекта всегда неэффективны. Мы не раз убеждались в том, что форма собственности напрямую не связана с эффективностью предприятий. Неэффективными могут быть как государственные, так и частные предприятия, поскольку финансовые показатели деятельности компании зависят от менеджмента, а не от того, кому принадлежит то или иное имущество. Такая позиция относительно эффективности государственных предприятий удобна тем, кто стремится использовать государственное имущество в личных интересах, прикрывая ошибки менеджмента идеей неэффективности.

Самым свежим заблуждением стало сравнительно недавнее предложение российского правительства повысить эффективность деятельности государственных предприятий, передав их на баланс новых монстров российской экономики — государственных корпораций, которые создавались в виде некоммерческих организаций (НКО). Российская практика показала, что такие государственные корпорации не способствуют повышению эффективности управления объектами государственной собственности.

Накопление заблуждений в вопросе управления государственной собственностью сопровождается появлением противоречивых и опасных тенденций в развитии государственного сектора и экономики в целом. Это проявляется в стремлении правительства, с одной стороны, сократить количество объектов государственной собственности, с другой — продолжать обращать в государственную собственность новые неэффективные объекты (обанкротившиеся во время кризиса предприятия); это проявляется также в том, что на фоне борьбы за введение конкурентных отношений во всех отраслях создаются крупные государственные структуры, которые не только монополизируют экономику, но фактически представляют закрытую (и даже теневую) форму управления государственным имуществом.

Поэтому в современных условиях российской экономики, т.е. в условиях кризисного управления объектами государственной собственности, важным является понимание следующих вопросов. Во-первых, как повлияют размеры государственного сектора России на устойчивость экономики в период кризи-

са. Идея прямой зависимости между способностью экономики противостоять спаду и размерами государственного сектора снова становится популярной и востребованной, однако для российской практики ее надо применять с поправкой на эффективность управления государственным сектором. Простое заимствование антикризисного опыта регулирования развитых стран, а именно национализации частных компаний и расширения государственного сектора, может еще сильнее ослабить национальную экономику.

Во-вторых, можем ли мы на основании того, что в период кризиса во всех странах начался процесс национализации, т.е. обратный приватизации процесс, делать вывод о том, что государственная собственность способна вывести экономику из тупика? Ведь совсем недавно исследователи утверждали, что именно монополия государственной собственности довела страну до тупикового и застойного состояния и от нее надо избавляться всеми возможными способами. Нам представляется, что возможности государственной собственности действительно велики, однако в России пока рано говорить о готовности развивать рыночную экономику на базе государственной собственности.

Наконец, важно понять, что имеет большее значение для российской практики: повышение эффективности управления имеющимися объектами государственной собственности или лихорадочное и необоснованное раздувание государственного сектора. Совершенно очевидно, что необходимость расширения государственного сектора не освобождает, а, напротив, обязывает государство переходить к новому типу управления государственной собственностью. Серьезное отношение к поставленным вопросам на первый план выдвигает задачу поиска новых подходов к управлению государственной собственностью и совершенствования концепции управления государственным имуществом и приватизации.

Проводимая в нашей стране политика в сфере управления государственной собственностью оказывает существенное воздействие не только на государственный, но и на частный сектор, а значит, на экономику в целом. Она направлена на обеспечение условий развития и эффективного функционирования совокупности объектов государственной собственности и выражается в действиях уполномоченных государством лиц, связанных с использованием государственного имущества. Основные принципы эффективного управления государственной собственностью изложены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одоб-

ренной Правительством РФ в 1999 г.<sup>2</sup> С тех пор прошло много времени, накоплен определенный опыт управления в этой сфере, что позволяет говорить о возможности совершенствования выработанных подходов. Более того, последние события в мировой экономике обострили проблему пока еще недостаточно эффективного управления государственной собственностью в России и сделали крайне необходимым не только совершенствование, но и, возможно, разработку новой концепции управления государственным имуществом на основе новых, более прогрессивных и ранее недоступных в российских условиях методов, отвечающих современным требованиям экономического развития.

В настоящее время поиск новых способов управления государственной собственностью ведется в разных направлениях. Из всего многообразия попыток совершенствования управления государственной собственностью мы выделяем следующие.

Наиболее важным, хотя и не совсем новым подходом к повышению эффективности государственной собственности является обоснование принципиально нового отношения к государственному сектору и объектам, составляющим этот сектор. Исследователи считают, что необходимо осознать задачу обеспечения не только эффективного функционирования, но и реального превращения государственных предприятий в образцовые организации, мотивированные к активному поведению на рынке, расширению рыночного присутствия и усилению своих позиций в отраслях. Укрепление государственных предприятий при этом не должно способствовать нарушению прав других участников рынка и противоречить интересам государства<sup>3</sup>. Без осознания важности такого подхода к управлению государственными предприятиями никакие меры по повышению эффективности их деятельности не приведут к улучшению ситуации. Неоклассическая трактовка государственного сектора как раз и обрекает государственные предприятия на слабые позиции в экономике.

Сложившееся мнение о том, что государственное предприятие всегда и везде неэффективно, стало своеобразным клеймом и проклятием для государственных предприятий в России, хотя далеко не всегда государственные предприятия обречены на провал. «Газпром» прекрасно функционирует на прибыль-

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ № 1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации». М., 1999.

<sup>3</sup> См.: Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4.

ной основе, несмотря на то что это типичная государственная компания. При обосновании экономической неэффективности государственных предприятий по определению происходит подмена понятия «цель — не только получение прибыли» на «бесприбыльное или убыточное функционирование», что в целом не способствует повышению эффективности использования государственной собственности и пополнению доходов государства, а создает условия для пассивного поведения государственного предприятия в экономике. Если государственное предприятие функционирует в рыночной экономике, является составной частью государственного сектора рыночной экономики, оно, следовательно, уже выступает как рыночный субъект, наделенный правилами игры в условиях рынка.

К сожалению, пока приходится признать, что ситуация на государственных предприятиях мало изменилась по сравнению с той, которая описывалась известным российским экономистом Г. Клейнером в начале XXI в. Многие предприятия не только не стали эталонными, но и не достигли нормального уровня развития. Это означает незрелость государственного сектора. Подавляющее большинство предприятий не отвечает критериям соответствия полноценному рыночному субъекту, что проявляется в ограничениях в рыночной мотивации, низком уровне инвестиционно-инновационной деятельности, отсутствии полной информации о рынке продукции, сырья, технологий; в некорректном отношении к работникам, потребителям и поставщикам; в недостаточно координированной деятельности отдельных служб и подразделений. Поэтому мы считаем, что государство должно не только заботиться о сохранении объектов государственной собственности и обеспечении всех условий для эффективного функционирования государственных предприятий, но и создавать в рамках государственного сектора образцовые предприятия с точки зрения экономической и социальной эффективности, опираясь на новую концепцию управления государственной собственностью.

Другим подходом к повышению эффективности управления государственной собственностью являются многочисленные попытки оставить в составе государственного сектора как можно меньше объектов собственности. С начала перехода нашей страны к рыночной экономике правительство не раз прибегало к идее сокращения объектов государственной собственности на основе приватизации. Тем не менее в составе государственного сектора осталось еще много избыточных объектов. Финансовый кризис актуализировал задачу обоснования состава объектов в государственном секторе, однако наряду с про-



водимой национализацией необходимо продолжать работу по очистке государственного сектора от неэффективных и нецелесообразных объектов собственности, а также создавать новые формы управления этими объектами. При этом важно проводить не произвольную, а контролируруемую обществом прозрачную приватизацию.

Известно, что государство до сих пор не очень уверено в том, чем оно владеет. Некоторые объекты собственности не имеют четких признаков принадлежности. Исследователи не располагают точной информацией о том, какие объекты относятся к собственности государства, в том числе относительно инфраструктурных сегментов, которые не являются естественными монополиями. Так, система передачи телерадиосигналов (СМИ) формально, как естественная монополия, является государственной структурой, а на деле реализует не всегда совпадающие с интересами государства групповые интересы. Можем ли мы в таком случае считать ее государственной и относить к объектам государственной собственности?

Проблема непрозрачности процесса управления государственной собственностью усугубляется тем, что многие объекты приватизируются с еще большими нарушениями, чем это было в начале переходного периода. В России осталась неприватизированной очень большая часть оборонного комплекса, а также непривлекательные ранее объекты государственной собственности, которые по мере разогрева экономики постепенно становятся интересным объектом для бизнеса. В частности, речь идет об угольной промышленности, которая никому не была нужна до середины 2000 г. Сейчас эти объекты достаточно легко переходят в частную собственность, чему способствует новый Закон о приватизации<sup>4</sup>.

Новый закон резко ослабляет возможности любого контроля над процессом приватизации объектов государственной собственности. Он отдает правительству еще больше свободы, чем старый порядок. В качестве примера приведем ситуацию в естественно-монопольных отраслях. Приватизация естественных монополий регулируется законами, которые принимает Госдума. Список стратегических предприятий определяется указами Президента. Все остальные акты, касающиеся приватизации, находятся в ведении правительства. При этом старые указы Президента (предыдущего в том числе) действуют до тех пор, пока правительство не примет новых постановле-

---

<sup>4</sup> Как управлять госимуществом? // Экономика России: XXI век. М., 2002. № 1(6).

ний по этому вопросу, т.е. оно получает возможность отменять указы Президента(!). Все это делает возможным появление таких экзотических явлений, как доверительное управление акциями. В условиях отсутствия контроля собственность бесконтрольно переходит к новому владельцу. Если раньше продавцом государственного имущества был Российский фонд федерального имущества, то по новому закону продавец назначается правительством. И может возникнуть ситуация, когда любой человек, любое предприятие назначается продавцом, включая фирму-однодневку. Конечно, сокращать неэффективные и нецелесообразные объекты государственной собственности по-прежнему необходимо, даже в условиях кризиса, но приватизация этих объектов не должна быть произвольной и бесконтрольной.

Оптимизация состава объектов государственной собственности идет в нескольких направлениях, но пока не совсем успешно. Это сокращение государственных унитарных предприятий (ГУП), уменьшение присутствия государства в банковском секторе, в акционерных обществах, а также создание новых объектов — государственных корпораций. Как видим, под оптимизацией объектов государственной собственности следует понимать не сокращение, а своеобразную их рокировку, поскольку просто упразднить ГУП оказалось не очень простой задачей.

Задача сокращения ГУП была поставлена правительством уже много лет назад, и до сих пор она остается актуальной. Когда формировалась концепция управления государственным имуществом и приватизации, эта организационно-правовая форма была признана как временно-переходная, и вот уже на протяжении десяти лет ведется анализ деятельности ГУП и мониторинг их деятельности. Последней идеей преобразования ГУП стало их использование при учреждении государственных корпораций в виде НКО. Создание государственных структур нового образца позволило передать многие ГУП в собственность государственных корпораций, избавив государство от якобы обременительных объектов.

Многие из вновь созданных государственных корпораций рассматриваются правительством как новая, более прогрессивная форма управления государственным имуществом. Так, целью ГК «Росатом» является управление государственным имуществом в области использования атомной энергии и обеспечение единства управления организациями в этой сфере. Необходимость такой управляющей компании очевидна: предприятия, входящие в состав госкорпорации, легче решают многие производственные вопросы. Однако несовершенство организа-

ционно-правовой формы государственных корпораций ставит под сомнение такое решение. Согласно закону о государственных корпорациях, государственное имущество передается им в собственность, а значит, перестает быть собственностью государства. В этом случае, возможно, государственная корпорация и сможет более эффективно распорядиться переданным ей имуществом, но явно не в пользу государства и общества. Известно, что государственные корпорации, созданные как некоммерческие организации, пока не решили ни одной целевой задачи, а упразднение некоторых из них снова служит непонятно чьим интересам. Ликвидация в 2003 г. Государственной инвестиционной корпорации (Госинкор), на создание которой государством было выделено 1,25 млрд долл. США, свидетельствует о том, что государственное имущество не возвращается государству при упразднении государственной структуры, именуемой корпорацией.

Повышение эффективности управления государственным имуществом на основе госкорпораций вызывает сомнения еще и потому, что не оправдалась надежда правительства на привлечение частного капитала к сотрудничеству через госкорпорации. Примером может служить ГК «Олимпстрой», которой так и не удалось показать это преимущество. Виной всему, конечно, мировой кризис, который внес коррективы не только в развитие частного сектора, но и в развитие госкорпораций, ограничив финансовые возможности и у бизнеса и у государства. В результате решение поставленной перед корпорацией задачи стало весьма проблематичным.

На государственные корпорации совершенно справедливо возлагаются большие надежды, поскольку они являются наиболее прогрессивными формами предпринимательства. Они действительно могут служить локомотивами роста экономики, и таковыми они являются в развитых странах именно в период кризиса, но только не в том виде, в каком они придуманы в России. Госкорпорации 2007—2008 гг. были созданы как некоммерческие организации за счет средств Стабилизационного фонда. Сейчас, в условиях кризиса, эти средства исчерпаны. Достижение поставленных государством целей при отсутствии дальнейшего финансирования и незаинтересованности бизнеса в продолжении взаимного сотрудничества не представляется возможным.

Попытки сократить количество объектов государства в банковском секторе тоже не увенчались успехом. Стратегия развития банковского сектора, принятая правительством и Центральным банком в 2002 г., была направлена именно на сокра-

шение государственного участия в банковской сфере, в частности в тех банковских учреждениях, где доля государства ниже 25%. В прямой или косвенной форме (через ГУП) государство участвовало в деятельности 400 банков, реально не оказывая влияния на деятельность того или иного учреждения, поэтому его присутствие считается нецелесообразным. По мнению М. Касьянова, государству вообще не нужно присутствовать в банковском секторе так активно, поскольку это неэффективно с точки зрения размещения финансовых ресурсов и с точки зрения управления. В новых планах приватизации планируется приватизировать именно эти доли государства в компаниях, и эта задача остается актуальной для российской экономики.

Таким образом, для того чтобы в государственной собственности не было избыточных объектов и они управлялись более эффективно, необходимо выработать четкие критерии, позволяющие относить объекты к государственному сектору, упразднить новые государственные корпорации, создавать управляющие корпорации только в виде акционерных обществ, реализовать новые планы приватизации относительно мелких долей государства в банковском секторе. Иными словами, необходимо формировать государственный сектор по правилам рыночной экономики.

Важным направлением поиска новых форм управления государственной собственностью является разработка модели демократизации собственности<sup>5</sup>. Эта модель предполагает предоставление возможности всем трудящимся приобретать в собственность акции предприятий, и государственных в том числе. В качестве конкретной формы демократизации собственности предлагается реализовать разработанный в Высшей школе приватизации и предпринимательства механизм выкупа государственной собственности в рассрочку при участии всех категорий работников приватизируемого предприятия. Этот механизм рекомендуется применять в обрабатывающих отраслях промышленности, строительстве и сельском хозяйстве. Предлагаемый механизм работает по формуле государственно-частного партнерства (ГЧП), согласно которой государство вместе с бизнесом на возвратной основе мобилизует для реструктуризации приватизируемых предприятий инвестиционные ре-

---

<sup>5</sup> См.: Кошкин В.И. Демократизация собственности и стратегия противодействия экономическому кризису // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я Международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова 27—29 мая 2009 г. М., 2009.

сурс, т.е. государственную собственность могут выкупать все категории работников предприятия с рассрочкой платежей по рыночной стоимости. При этом государство уйдет от риска продажи государственной собственности теневому капиталу за символическую цену, а также избежит бесконтрольной приватизации.

Демократизация собственности действительно может существенно продвинуть обновление подходов к управлению государственной собственностью, поскольку вовлекает в процесс управления коллективы работников, повышает прозрачность процесса и заинтересованность каждого работника в повышении эффективности использования имущества государства. В этой модели начинают работать долгосрочные и краткосрочные материальные стимулы, что также работает на создание именно рентабельных государственных предприятий. Она заслуживает особого внимания благодаря тому, что привлекает исследователей к необходимости решения большой и важной проблемы — организации процесса управления государственной собственностью на открытой основе. Однако на пути реализации модели демократизации существуют серьезные препятствия, главными из которых мы считаем наличие весомых причин непрозрачного управления государственным имуществом и слабость механизмов ГЧП.

Проблема непрозрачности управления государственной собственностью в России — это отдельный сюжет в развитии нашей страны, большой и неэкономический. Непрозрачность управления означает, что власть авторитарна, поэтому решение данной проблемы представляется крайне затруднительным.

Что касается механизмов ГЧП, использование которых предполагает модель демократизации, то их внедрение в России пока слабо ощущается. Более половины проектов ГЧП сталкивается с системными проблемами, которые тормозят развитие сотрудничества частного бизнеса и государства. К ним мы относим:

- отсутствие четких определений в законодательстве ГЧП как объекта государственного регулирования;
- нормативно-правовые и административные барьеры для развития этого регулирования;
- отсутствие механизмов расхода бюджетных средств в рамках ГЧП;
- сложности урегулирования прав на объекты собственности (в том числе и объекты интеллектуальной собственности), созданной с использованием бюджетных средств;

— недостаточная информированность участников о возможных моделях развития партнерских отношений между государством и бизнесом.

В целом надо заметить, что, по проведенным исследованиям взаимодействия государства и бизнеса, Россия находится в самом начале готовности к реальному сотрудничеству, а значит, и внедрению модели демократизации собственности. Необходимо не только институциональные меры подготовки такого сотрудничества, но и специальные программы вложений в подготовку кадров со стороны государства и бизнеса. Принятие же специального федерального закона о формах и механизмах ГЧП поможет наиболее полно использовать потенциал сотрудничества бизнеса и государства в сфере управления объектами государственной собственности.

Помимо традиционных подходов к повышению эффективности использования объектов государственной собственности в современных условиях особенно хочется выделить попытки исследователей совершенствовать технологии управления государственным имуществом, что фактически означает признание государственных предприятий в качестве равноправных рыночных субъектов. Эти попытки разрабатываются на основе институционального подхода к управлению государственной собственностью, а именно — на основе внедрения институциональных методов и стандартов управления в сферу деятельности государственных предприятий.

В соответствии с рассматриваемым институциональным подходом предлагается создать Национальную управляющую корпорацию, объединяющую несколько более мелких компаний, которые смогут управлять государственной собственностью, руководствуясь едиными институциональными стандартами управления, включающими конкретизацию проектов, их сопровождение, обеспечение инвестициями, завершение и продажу<sup>6</sup>.

Деятельность управляющих компаний должна быть направлена именно на повышение качества использования объектов собственности через управление потоком предпринимательских проектов на основе постоянного совершенствования стандартов и технологий управления проектами по повышению стоимости активов. Новые управленческие стандарты, по замыслу автора, позволят существенно увеличивать скорость и качество управления государственной собственностью, решая

---

<sup>6</sup>См.: Чернышев С. Россия суверенная: как заработать вместе со страной. М., 2007.

такие важные стратегические задачи, как вовлечение в оборот неиспользуемых ресурсов, модернизация основных производственных фондов, мобилизация инновационного потенциала и др.

Несмотря на то что на практике институциональный подход пока не применяется активно, методология институционального управления уже оказывается востребованной при разработке аналитических материалов и документов. Управляющие компании получают заказы на подготовку аналитического материала по управлению стоимостью активов, по эффективности управления государственной собственностью в различных отраслях промышленности от частных компаний и министерств. Внедрение системы институционального управления государственной собственностью будет способствовать оптимизации распределения инвестиционных и других корпоративных ресурсов по отношению к потоку параллельно реализуемых предпринимательских проектов, повышению стоимости государственных активов путем их включения в конструируемые цепочки производства добавленной стоимости, накоплению в концентрированном виде управленческого опыта реализации проектов.

Рассмотренные инициативы в сфере управления государственной собственностью представляются нам весьма полезными, однако совершенно очевидно, что готового рецепта управления государственной собственностью пока не существует. Весь мировой опыт доказывает, что, как правило, государственная собственность является менее эффективной, чем частная, хотя мы с этим не можем полностью согласиться. Конечно, у нашего государства намного больше собственности, чем оно может себе позволить, и управляется она по старым рецептам с ярко выраженным стремлением не вникать в нюансы. Некоторые объекты действительно являются избыточными, но не все, даже мелкие, объекты собственности являются неэффективными с экономической точки зрения. Маленькие пакеты акций тоже могут быть весьма привлекательными для государства, если это, например, акции «ЛУКОЙЛа». Простой пример показывает, что в отношении объектов государственной собственности необходимо применять индивидуальный подход к оценке их эффективности. Должна быть штучная, ювелирная работа специалистов, чтобы определить ценность активов и продать эти акции в нужное время и по высокой цене, что приведет к действительному увеличению доходов государства. Так что не просто определить приоритеты, какая собственность государству нужна, а от какой можно безболезненно отказаться.

Наиболее важными шагами на пути к повышению эффективности управления государственной собственностью в нашей стране и обновления концепции являются следующие:

- создание новой теории государственного сектора, позволяющей формировать государственный сектор по правилам рыночной экономики;
- превращение государственных предприятий в полноправных рыночных субъектов;
- отказ от идеи управления государственным имуществом на основе государственных корпораций в виде НКО;
- реализация модели демократизации собственности, включающей в качестве предпосылки обнародование данных о количестве объектов государственного имущества, его стоимости, арендаторах и доходах государства от этих объектов.

Применение этих рекомендаций на практике существенно расширит возможности государства по эффективному использованию государственной собственности, что позволит создать конкурентоспособные государственные предприятия и приоткрыть завесу в вопросах государственного управления, делая процесс управления государственным имуществом более понятным и обществу и государству.

### **Список литературы**

Как управлять госимуществом? // Экономика России: XXI век. М., 2002. № 1(6).

*Кошкин В.И.* Демократизация собственности и стратегия противодействия экономическому кризису // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я Международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 27—29 мая 2009 г. М., 2009.

*Клейнер Г.* Эволюция и реформирование отечественных предприятий: 10 лет спустя // Вопросы экономики. 2000. № 5.

*Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А.* Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4.

Постановление Правительства РФ № 1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации». М., 1999.

*Чернышев С.* Россия суверенная: как заработать вместе со страной. М., 2007.