



DOI: <http://dx.doi.org/10.15688/jvolsu3.2016.1.12>

УДК 334.723(470+571)

ББК 65.9(2Рос)201

СТРУКТУРА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ¹

Ольга Сергеевна Макаренко

Аспирант кафедры государственного и муниципального управления,
Волгоградский государственный университет
keprid@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В условиях глобализации и возрастания угроз национальной безопасности особое место занимает государственный сектор экономики. В рыночной экономике госсектор активно используется как средство регулирования для достижения многих государственных социально-экономических целей, в том числе для обеспечения стабильного развития важных стратегических отраслей народного хозяйства. В связи с этим актуальной становится задача формирования сильного и эффективного государственного сектора страны для поддержания производства общественных благ и предоставления государственных услуг, обеспечения устойчивого развития отраслей народного хозяйства и улучшения качества жизни населения в целом.

В статье рассмотрены понятие и сущность государственного сектора, определена его роль в развитии экономики и страны в целом. Проведено сравнение понятий государственный сектор и государственная собственность. Представлена структура государственного сектора, включающая сектор государственного управления и сектор государственных корпораций и организаций. Рассмотрено понятие государственной корпорации как неотъемлемого элемента государственного сектора. Приведены статистические показатели и общие параметры развития государственного сектора российской экономики. Проведенный анализ позволил выявить тенденцию к сокращению числа предприятий государственного и муниципального сектора, с одной стороны, и снижение темпов приватизации – с другой. Среди перспективных направлений развития госсектора российской экономики выделены создание вертикально-интегрированных структур, головная организация которых находится под контролем государства, и поддержка государственно-частного партнерства. Дальнейшее функционирование предприятий государственного и муниципального сектора по-прежнему связано с решением важных вопросов определения масштабов, границ, а также оценки эффективности госсектора.

Ключевые слова: государство, государственный сектор, государственная корпорация, приватизация, государственно-частное партнерство.

Неотъемлемым и необходимым элементом структуры экономики современного общества является государственный сектор.

Роль государства в экономике неразрывно связана с местом государственного сектора и необходимостью обеспечения таких потреб-

ностей населения, которые частный бизнес, подчиненный интересам получения прибыли, не способен удовлетворить.

Государственный сектор выступает в роли гаранта сохранения национального богатства, являясь залогом устойчивого развития и стабильности, способствует экономическому росту. Государственное предпринимательство способствует накоплению капитала, обеспечивает оздоровление отраслей хозяйства и укрепляет позиции страны на мировом рынке. Значительная часть производственной и социальной инфраструктуры находится в собственности государства и выступает в роли материальной базы устойчивого развития.

Как показывает опыт развитых стран, государственный сектор экономики является органичной частью общественного воспроизводства, решая следующие задачи:

- стимулирование экономического роста;
- осуществление прогрессивной структурной перестройки;
- обновление технико-технологической базы;
- регулирование занятости;
- поддержка экспорта и т. д.

Госсектор выступает стимулятором развития фундаментальной науки, приоритетных отраслей хозяйствования, таких как технологии в сфере окружающей среды, био- и нанотехнологии и др. С деятельностью госсектора связано в том числе и обеспечение в обществе высокой политической, социально-экономической стабильности [4, с. 20].

Прежде всего, необходимо сказать, что никакого унифицированного подхода к определению и вычленению госсектора в самостоятельное понятие не существует. Здесь есть разночтения, которые имеют целевую и национальную специфику.

При определении сущности госсектора, как правило, исходят из того, что он является главной составной частью национальной экономики. Отличительной чертой государственного сектора экономики является возможность государства осуществлять прямое и оперативное управление хозяйствующими субъектами, входящими в его состав. Само же управление хозяйствующими субъектами государственного сектора экономики реализуется государственными органами влас-

ти с помощью своих представителей, которые участвуют в выработке стратегии и тактики деятельности предприятий госсектора.

Так, под государственным сектором экономики понимают совокупность всех предприятий и организаций, которые находятся в собственности государства, а их финансирование осуществляется из государственного бюджета. Помимо этого, существуют и другие определения данного понятия.

Государственный сектор – это та часть экономики, которая не контролируется физическими лицами, добровольными организациями или частными компаниями. Государственный сектор, таким образом, включает правительства всех уровней – центральные, региональные и местные органы власти; государственные фирмы и квазиавтономные неправительственные организации [5].

Неоднозначность и многовариантность трактовки понятия госсектора может привести к ряду отрицательных последствий. Во-первых, могут возникнуть ошибки в нормативно-правовом обеспечении процесса функционирования госсектора, вследствие которых могут появиться различные юридические коллизии, способствующие сдерживанию эффективного развития госсектора экономики России. Во-вторых, отсутствие однозначного и конкретного определения государственного сектора не дает возможности четко определить его границы и количественный состав. Это может привести к невозможности сбора достоверной статистической информации о деятельности госсектора, что, в свою очередь, будет ограничивать дальнейшую возможность анализа и определения перспектив его функционирования и развития.

Государственный сектор экономики базируется на собственности, деятельность которой контролируется правительством. Некоторые экономисты подразумевают под государственной собственностью предприятия, которые принадлежат государству либо частично, либо полностью, а под понятием государственного сектора – вмешательственный объем государства в жизнь экономики. В рамках такого подхода рассматривается расширенная трактовка понятия государственного сектора, согласно которой он является собой совокупность экономических ресурсов, находящихся в государственном распоряжении.

Другие экономисты считают, что государственная собственность – все материальное и нематериальное государственное имущество, находящееся в его распоряжении. А государственный сектор – система государственных учреждений и организаций, или комплекс хозяйственных объектов, которые частично или целиком принадлежат местным и центральным государственным органам [2].

Из данного анализа видно, что понятия «государственная собственность» и «государственный сектор» являются взаимопересекающимися, но они далеко не идентичны. В научных публикациях встречается более широкая трактовка понятия «государственный сектор», которая включает в себя (помимо систем хозяйствования, которые осуществляют экономическую деятельность) все уровни исполнительной и законодательной власти, которые занимаются регулированием и управлением экономики, а также включает обеспечивающую финансовую систему. В таком случае функции госсектора в экономике примерно равны государственным функциям по регулированию экономики.

Государственный сектор формируется из сектора государственного управления, который включает органы власти разных уровней

и подведомственные им учреждения и государственных институциональных единиц, входящих в сектора нефинансовых и финансовых корпораций. Схематично представить структуру государственного сектора можно следующим образом (см. рисунок).

Как видно из рисунка, государственный сектор разделяется на сектор государственного управления и сектор государственных корпораций и организаций. В сектор государственного управления входят два типа институциональных единиц:

1. Органы государственной власти и управления всех уровней – министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т. п.

2. Нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т. п.).

К нефинансовым корпорациям государства относят все нефинансовые корпорации-резиденты, которые находятся под контролем институциональных единиц сектора государственного управления. Это корпорации, занимающиеся производством товаров и оказанием нефинансовых услуг с целью продажи и получения прибыли. Слово «корпорация» под-



Рисунок. Структура государственного сектора

Примечание. Составлено автором по: [3].

разумеает, что это юридические лица, субъекты формально разграниченные со своими владельцами. К этому сектору относят полные товарищества, ООО, ОАО, ЗАО, производственные кооперативы, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства, фонды и т. д.

Финансовые государственные корпорации кроме денежно-кредитных представляют собой все финансовые корпорации-резиденты, контролируемые институциональными единицами сектора государственного управления, за исключением Центрального банка и других государственных депозитных корпораций. Главной функцией данных корпораций является оказание услуг финансового посредничества, включая услуги страхования и/или вспомогательные финансовые услуги. Среди финансовых корпораций выделяют следующие подсекторы: Центральный банк, коммерческие банки, финансово-кредитные учреждения (кредитные кооперативы, инвестиционные фонды и др.), страховые и пенсионные фонды [3].

Следует заметить, что в 2013 г. Правительством Российской Федерации был разработан проект Постановления «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом», направленный на создание правовых условий для формирования современной системы мониторинга эффективности использования государственной собственности. Проектом Постановления был установлен перечень организационно-правовых форм, являющихся субъектами государственной собственности, включающий:

- 1) государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- 2) государственные учреждения, в том числе: автономные, бюджетные и казенные;
- 3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности;
- 4) акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация обладает специальным правом на участие в управлении [8, с. 99].

В процессе изучения госсектора большой интерес вызывает деятельность особых организационно-правовых организаций – государственных корпораций, обладающих специаль-

ным статусом и сочетающих в себе черты государственного и частного секторов.

Так, федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон), где был установлен новый вид некоммерческой организации – государственная корпорация. В соответствии со статьей 7.1 данного нормативного акта государственной корпорацией является не имеющая членства некоммерческая организация, которая утверждается РФ на основе имущественного взноса и создается для реализации управленческих, социальных или других общественно полезных функций.

Государственная корпорация учреждается особым образом, а именно путем издания специального федерального закона, выполняющего функции учредительного документа. Получаемая по результатам деятельности корпорации прибыль может быть направлена исключительно на достижение установленных целей. Формирование имущества государственных корпораций происходит на основе имущественного взноса РФ, а также доходов, получаемых от своей деятельности, добровольных имущественных взносов и пожертвований, за счет других законных поступлений, и является собственностью корпорации [7, с. 52].

Особый правовой статус государственных корпораций выражается в ряде положений, определяемых действующим законодательством. Это значительно более малый контроль со стороны органов государственной власти, невысокие требования к раскрытию информации о своей деятельности, нераспространение на их деятельность закона о несостоятельности (банкротстве). Законодательный статус госкорпораций дает им возможность представлять интересы государства, а также выступать учредителем различных ГЧП. Госкорпорации, в отличие от ФГУПов, могут привлекать не только государственные, но и частные инвестиции. По существу каждая госкорпорация представляет собой отраслевую инвестиционную компанию, стимулирующую инновационную активность, которая создает совместные организационные структуры, в том числе и государственно-частные, в последующем занимаясь

их кредитованием и направлением инвестиций в инновационную деятельность, поощряемую государством.

По представленным в таблице показателям видно, что в период с 2005 по 2014 г. наблюдается тенденция постепенного уменьшения числа предприятий государственного сектора. Однако и число приватизированных государственных и муниципальных предприятий снизилось в период с 2000 г. до настоящего времени, что говорит о снижении передачи государственной собственности частному бизнесу. Данное обстоятельство может помочь сохранить государственный сектор и не допустить его дальнейшего сокращения.

Среди общих параметров развития госсектора экономики России отметим:

- объемы реализации продукции десяти самых крупных государственных корпораций составляют более 20 % ВВП страны;
- среди десяти наиболее крупных российских компаний по объемам производства шесть находятся в собственности государства;
- около 8 % бюджета страны формирует ПАО «Газпром», 50 % акций которого принадлежат государству;

– доля государственного сектора в экономике страны оценивается на уровне не менее 50 % ВВП.

Сегодня все крупные компании государства условно разделены на несколько групп предприятий, которые монопольно контролируют определенные виды деятельности:

– инфраструктурно-транспортные (РЖД, «Газпром», «Транснефть», «Транснефтепродукт», «Госкорпорация по организации воздушного движения»);

– коммуникационные («Связьинвест», «Почта России», ФАПСи, собственные системы связи Минобороны РФ, «Газпрома», РЖД);

– энергетические («ЕЭС России», «Росэнергоатом», ТВЭЛ);

– добыча и экспорт сырья («Роснефть», алмазная монополия «АЛРОСА», «Газпром»).

Одним из перспектив развития госсектора является создание вертикально-интегрированных структур, головная организация которых находится под контролем государства. Так как эти структуры не имеют законодательного запрещения формировать сеть дочерних обществ, находящихся под контролем

Таблица

Государственный сектор российской экономики по отдельным показателям

Наименование показателя	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Число государственных и муниципальных предприятий и организаций, тыс.	368	412	365	355	344	341	339
Доля государственных и муниципальных предприятий и организаций в общем числе предприятий и организаций РФ, %	15	11	9	8,5	8,2	8,3	8,1
Численность занятых в государственном секторе, тыс. чел.	24 371	22 499	20 566	19 896	19 494	19 029	18 902
Доля занятых в государственном секторе в общем количестве занятых в экономике, в % к итогу	37,8	33,7	30,4	29,4	28,7	28,0	27,9
Число приватизированных государственных и муниципальных предприятий, ед.	2 274	491	217	276	228	136	107
Величина инвестиций в основной капитал предприятий государственного сектора, в % к итогу	28,4	22,6	22,9	20	20	20,6	16,8
– в том числе государственных корпораций, млрд руб.	–	–	1,2	1,6	1,7	1,7	1,7

Примечание. Составлено автором по: [6].

частного капитала, это широко осуществляется на практике. Как считают ряд экономистов, преобладание участия государства в головной организации достаточно для того, чтобы и вся компания находилась под государственным контролем. Однако в подобных структурах, несмотря на формальное соответствие законодательству, может возникать естественный конфликт интересов, способных вызвать целую серию легальных и полулегальных схем увода корпорации из-под государственного контроля. Поэтому, такой симбиоз может являться неэффективным и от него (в случае целесообразности оставления корпорации под государственным контролем) следовало бы отказаться.

В нормативных документах, отражающих в той или иной мере вопросы управления госсектором, приватизация рассматривается в качестве основного инструмента регулирования его состава и структуры. При этом считается, что государственный сектор в его современном виде по-прежнему следует сокращать, оставляя за государством лишь ключевые предприятия (с точки зрения обороны, социальной политики и т. д.). Одной из важнейших и перспективных задач является оптимизация состава и структуры госсектора, а вопрос определения его размеров и соотношения внутренних компонентов является центральным. Приватизация представляет собой лишь один из возможных способов изменения масштабов госсектора, альтернативой которому может служить национализация, то есть выкуп государством предприятий или пакетов акций у частных владельцев. По ряду объективных причин данный метод в настоящее время не применяется, однако его использование принципиально возможно и в ряде случаев теоретически оправдано.

Встроенным блоком механизма управления предприятиями государственного сектора должен стать механизм, который позволит избежать субъективизма при принятии решения о приватизации, национализации, реструктуризации или ликвидации конкретного объекта. Это необходимо для сохранения стратегически важных объектов в составе госсектора и избегания опасности оставления их без гарантий бюджетной финансовой помощи.

Развитие и расширение масштаба деятельности государственного сектора экономи-

ки, а также повышение эффективности его предприятий являются приоритетными задачами. Перспективным представляется в границах госсектора экономики оставить естественные монополии и предприятия монопольного типа, крупное производство и предприятия, функционирующие для обеспечения стратегических функций государства, так как это позволит обеспечить стабильность и рост экономики в долгосрочном периоде. В состав предприятий государственного сектора должны входить такие отрасли, которые не способны объективно существовать исключительно на принципах рынка, как, например, образование, здравоохранение, социальная сфера. Кроме того, это могут быть также предприятия отраслей, характеризующихся высоким уровнем риска, и предприятия, сфера деятельности которых имеет общенациональное значение, рыночный механизм в которых недостаточно эффективен.

Другим направлением развития государственного сектора можно назвать государственно-частное партнерство, направленное на эффективное взаимодействие бизнеса и власти. В России данная форма сотрудничества государства и частных компаний активно развивается начиная с 2004 года. К российским инструментам и институтам ГЧП можно отнести Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, концессионные соглашения, Российскую венчурную компанию, федеральные целевые программы России, Федеральную адресную инвестиционную программу России, региональные фонды развития, а также государственные корпорации. Данные инструменты и институты предоставляют бизнесу определенные возможности для расширения своей деятельности, а российской экономике позволяет развивать приоритетные отрасли [1, с. 129].

В настоящее время происходит активное развитие отношений государства и частного бизнеса в направлении проникновения капитала в сферу государственной собственности. Идеальным для благоприятного развития экономики может стать рынок с присутствием компаний, активно работающих в инновационной сфере, где функционируют финансовые институты и осуществляется взаимодействие бизнеса и государства. Это направление, со-

гласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., соответствует задачам развития не только отдельных отраслей, но и в целом экономики страны.

Наиболее успешными направлениями партнерства государства и бизнеса являются поставки товаров и услуг для удовлетворения государственных нужд, формирование и использование инфраструктурных объектов на базе концессионных соглашений между органами власти и частными структурами, а также организация совместных предприятий в приоритетных отраслях экономики. При реализации различных форм и методов ГЧП возможно использование совокупных преимуществ взаимодействия государственных и частных структур без глубоких социальных перемен и потрясений.

Таким образом, сегодня в нашей стране складывается ситуация, когда встают задачи, требующие быстрого решения, а частный сектор зачастую оказывается недостаточно способным их решить. Поэтому необходимо проводить работу по регулированию масштабов государственного и частного секторов экономики, развивать проекты государственно-частного партнерства. Государственный сектор экономики является системно структурированным множеством взаимосвязанных элементов, которые выполняют определенные функции в интересах достижения целей, установленных государством. Государственное регулирование позволяет выполнить данные функции, и является составным элементом системы организации функционирования рыночной экономики на современном этапе ее развития. Государственный сектор, являясь определяющим и необходимым звеном для всей страны, обязан обеспечивать нормальное функционирование национального хозяйства в целом, не допускать сбоев, сглаживать цикличность развития рыночной экономики. Иными словами, сильного государства не может быть без сильного и эффективного государственного сектора экономики.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Работа выполнена в рамках гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области № 15-12-34002

«Повышение результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Горобняк, А. А. Перспективы развития государственно-частного партнерства в России / А. А. Горобняк, Г. А. Сызранцев // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 4. – С. 128–131.
2. Государственный сектор экономики. Электронный портал «Банки и финансы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://autofinances.ru/ekonomika/196-gosudarstvennyj-sektor-ekonomiki.html>, свободный. – Загл. с экрана.
3. Государственный сектор экономики. Электронный портал «Управление финансами». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://geoims.com/ekonomicheskie-funkcii-gosudarstva/gosudarstvennyj-sektor-ekonomiki>, свободный. – Загл. с экрана.
4. Мартышов, Е. П. Актуальность формирования государственного сектора экономики, адекватного современным вызовам / Е. П. Мартышов // Российское предпринимательство. – 2008. – № 7. – С. 19–23.
5. Понятие государственного сектора. Электронный словарь «Академик». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/20786, свободный. – Загл. с экрана.
6. Российский статистический ежегодник «Россия в цифрах», 2015 год. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/Main.htm, свободный. – Загл. с экрана.
7. Смирнова, О. С. Государственные корпорации как современный институт развития экономики России / О. С. Смирнова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 9. – 2013. – Вып. 11. – С. 51–53.
8. Цыренова, Е. Д. Современное состояние и проблемы определения государственного сектора экономики России / Е. Д. Цыренова // Вестник ВСГУТУ. – 2014. – № 4 (49). – С. 98–104.

REFERENCES

1. Gorobnyak A.A., Syzrantsev G.A. Perspektivy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [Prospects for the Development of Public-Private Partnership in Russia]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*, 2011, no. 4, pp. 128-131.
2. *Gosudarstvennyy sektor ekonomiki. Elektronnyy portal "Banki i finansy"* [The Public Sector

of the Economy. The Electronic Portal “Banking and Finance”]. Available at: <http://autofinances.ru/ekonomika/196-gosudarstvennyj-sektor-ekonomiki.html>.

3. *Gosudarstvennyy sektor ekonomiki. Elektronnyy portal “Upravlenie finansami”* [The Public Sector of the Economy. The Electronic Portal “Finance Management”]. Available at: <http://autofinances.ru/ekonomika/196-gosudarstvennyj-sektor-ekonomiki.html>.

4. Martyshov E.P. Aktualnost formirovaniya gosudarstvennogo sektora ekonomiki adekvatnogo sovremennym vyzovam [The Urgency of the Formation of Public Sector, Adequate to Modern Challenges]. *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, 2008, no. 7, pp. 19-23.

5. *Ponyatie gosudarstvennogo sektora. Elektronnyy slovar “Akademik”* [The Concept of the Public Sector. Electronic dictionary “Akademik”]. Available at: http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/20786.

6. *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik “Rossiya v tsifrakh”, 2015 god* [Statistical Yearbook of Russia “Russia in Figures”, 2015]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/Main.htm.

7. Smirnova O.S. Gosudarstvennye korporatsii kak sovremennyy institut razvitiya ekonomiki Rossii [Public Corporations as a Modern Development Institute of the Russian Economy]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 9* [Science Journal of Volgograd State University], 2013, no. 11, pp. 51-53.

8. Tsyrenova E.D. Sovremennoe sostoyanie i problemy opredeleniya gosudarstvennogo sektora ekonomiki Rossii [Current Status and Problems of Definition of the Public Sector of the Russian Economy]. *Vestnik VSGUTU*, 2014, no. 4 (49), pp. 98-104.

STRUCTURE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC SECTOR OF THE RUSSIAN ECONOMY

Olga Sergeevna Makarenko

Postgraduate Student, Department of State and Municipal Management,
Volgograd State University
keprid@volsu.ru
Prosp. Universitetskiy, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. In the context of globalization and the increasing threats to national security a special place is given to the public sector of the Russian economy. In a market economy, the public sector is actively used as a means to achieve the regulation of many public social and economic goals such as stable development of important strategic sectors of the economy. In this connection, the urgent task consists in forming a strong and effective public sector for maintaining the production of public goods and the provision of public services, ensuring sustainable development of the national economy and improving the quality of life of the population as a whole.

The article describes the concept and essence of the public sector, defined by its role in the development of the economy and the country as a whole. The authors compare the concepts of the public sector and public property. The structure of the public sector includes general government and the sector of public corporations and organizations. The concept of state corporations is considered to be an integral part of the public sector. The statistical indicators and the general parameters of the public sector of the Russian economy are described. The analysis revealed a tendency to reducing the number of enterprises in the state and the municipal sector on the one hand, and the slowdown in the privatization, on the other hand. Among the promising areas of the public sector of the Russian economy the authors point out the creation of vertically integrated structures, the organization of which is controlled by the state and public-private partnerships support. The following operation of the state and municipal enterprises sector is still associated with the solution of important issues determining the scope, boundaries, and evaluating the effectiveness of the public sector.

Key words: state, public sector, state-owned corporation, privatization, public-private partnership.