

На правах рукописи

ХАЖАЕВ Ильдар Гаяревич

**КОНСОЛИДАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТИВОВ КАК
ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА**

**Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук**

Москва, 2010

Работа выполнена на кафедре экономики и управления Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

**Научный руководитель – кандидат экономических наук
Смирнов Владимир Михайлович**

**Официальные оппоненты – доктор экономических наук, профессор
Аперьян Владимир Еремеевич**

**кандидат экономических наук, профессор
Сребник Борис Владимирович**

**Ведущая организация – Институт проблем региональной
экономики РАН**

Защита состоится «2» марта 2010 года в 16⁰⁰ на заседании Совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов России по адресу: 109456, Москва, 4-й Вешняковский пр-д, 4, ауд. 113, тел. 709-33-44.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России.

Автореферат разослан «2» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
Совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций,
кандидат экономических наук

В.М. Смирнов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вся история хозяйственной деятельности человечества подтверждает, что экономика любой страны не может эффективно функционировать и развиваться без вмешательства государства. Особенно большую роль система государственного регулирования играет в развитии экономик регионов – субъектов Российской Федерации. Различаться может лишь степень государственного вмешательства в экономику, его инструменты и механизмы. В условиях современной экономической ситуации, усугубляющейся воздействием мирового финансового кризиса, особую актуальность приобретают проблемы определения форм, средств и методов государственного влияния на экономические отношения, возникающие в процессе использования государственного сектора экономики, а также эффективности управления государственным имуществом, размер которого остается значительным даже после широкомасштабной приватизации.

Система управления государственной собственностью представляет собой сложный механизм, сочетающий применение государством как частно-правовых, так и публично-правовых форм и средств, в том числе, определение государственной политики в области государственной собственности, образование институциональной основы управления (учреждение органов исполнительной власти и наделение их компетенцией), учет объектов государственной собственности (инвентаризация, классификация объектов, учет в реестрах объектов и сделок с ними), распределение объектов государственной собственности между субъектами, осуществление непосредственного управления в различных формах (приватизация, разграничение государственной собственности, национализация, гражданско-правовые сделки, банкротство и пр.). Центральное значение в этом механизме приобретает учреждение субъектов, осуществляющих непосредственное управление государственной собственностью, определение их видов,

установление статуса и разработка эффективных механизмов их функционирования. Только в таком случае государственные активы могут быть использованы как инструмент управления социально-экономическим развитием региона, а не являться управленческим «балластом» для региональных властей.

Для эффективного использования государственного имущества необходимо не только включение его в хозяйственный оборот, но и создание оптимальной модели управления им, нацеленной не на извлечение прибыли, но и на выполнение важнейших социально-экономических функций.

В контексте вышеизложенного в целях предложения оптимальной модели управления государственной собственностью представляется обоснованным применение консолидации государственных активов и создание на этой основе государственных корпораций, которые с одной стороны аккумулируют в создаваемых ею фондах определенное имущество, переданное государством для использования в конкретных целях, а с другой – выступают специально созданным государством органами управления денежными ресурсами, имеющими строго целевую, социальную направленность.

Возможность консолидации государственных активов путем создания государственных корпораций, обеспечивающих управление социально-экономическим развитием региона, определяет актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. В современной отечественной и зарубежной литературе достаточно подробно представлены концепции государственного регулирования социально-экономического развития региональных хозяйств. В широком плане проблемы стратегии управления социально-экономическим развитием общества с разных методологических позиций представлены в трудах российских и зарубежных ученых А.Г.Аганбегяна, Л.И.Абалкина, О.Т.Богомолова, Е.Т.Гайдара, А.Г.Гранберга, Т.И.Заславской, В.В.Ивантера, В.В.Кулешова, Д.С.Львова, Б.З.Мильнера,

П.А.Минакира, Н.Я.Петракова, С.Ю.Глазьева, Д. Стиглица, А.И.Татаркина, Н.П.Федоренко, Ф.И. Шамхалова, Ю.В. Яковца, Е.Г.Ясина и др.

Значительный вклад в изучение пространственных особенностей социально-экономического развития России и повышения эффективности региональной экономики внесли научные разработки Л.А. Аносовой, И.И. Бабленковой, Е.В.Балацкого, С.Д. Валентя, В.А. Гневко, А.Г. Гранберга, М.А. Гусакова, В.И. Дуженкова, Б.С. Жихаревича, М.Ф. Замятиной, А.Н.Илларионова, В.Н.Лексина, О.П.Литовки, С.В. Кузнецова, П.А. Минакира, В.В. Окрепилова, В.Е. Рохчина, Е.Г. Слуцкого, Д.Е. Сорокина, Н.П. Федоренко, А.Н.Швецова, Ю.В. Яковца и др.

В настоящий момент можно говорить об отсутствии комплексных научных трудов, посвященных государственным корпорациям, однако специальные исследования в области правового статуса государственных корпораций проводились И.В. Ершовой, С.А. Сосной, А.В. Турбановым. Отдельные аспекты функционирования государственных корпораций освещали в своих научных трудах В.В. Ключай, М.В. Карасева, Н.В. Козлова, Н.Н. Пахомова, П.В. Степанов, Е.Е. Суязов. Кроме того, при проведении диссертационного исследования были использованы труды дореволюционных, советских и современных ученых в области регулирования отношений государственной собственности и собственности некоммерческих организаций, таких как А.В. Барков, С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, Д.М. Генкин, В.П. Грибанов, В.А. Дозорцев, В.Б. Ельяшевич, О.С. Иоффе, В.А. Кошкин, А. Крутик, Д.И. Мейер, Б. Мильнер, В.П. Мозолин, К.П. Победоносцев, В.А. Рыбаков, В.А. Тархов, Ю.К. Толстой, В. Шупыро, А.П. Фоков и других.

Цель диссертационной работы состоит в обосновании концептуальных предложений и разработке методов совершенствования государственного управления социально-экономического развития региона посредством консолидации государственных активов и создания эффективных механизмов управления ими.

Для достижения указанной цели в работе поставлены и решены следующие **задачи**:

1. Рассмотреть и оценить существующую систему государственного регулирования экономики, проанализировать опыт функционирования института государственных корпораций в зарубежных странах и провести их ретроспективный анализ в экономике России.

2. Провести анализ ключевых составляющих элементов государственного сектора региона с учетом оценки изменений отношений собственности на региональном уровне.

3. Проанализировать и обосновать принципы государственной региональной политики.

4. Разработать предложения по формированию системы мониторинга эффективности государственного сектора экономики региона.

5. Подготовить концептуальные предложения по совершенствованию системы внутреннего аудита государственных корпораций в рамках механизмов государственного финансового контроля.

6. Разработать новые подходы к повышению эффективности использования государственной собственности на основе крупных хозяйствующих субъектов, способных в силу масштабности и целевой определенности функционирования влиять на социально-экономическое развитие региона.

Объектом исследования являются государственные корпорации как инструмент государственного управления национальной и региональной экономикой.

Предметом исследования являются социально-экономические и правовые отношения, возникающие в связи с управлением государственными корпорациями, а также механизм управления государственным сектором экономики региона.

Теоретическую основу работы составляют научные положения, содержащиеся в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых и

специалистов в области экономической теории, управления экономикой, регионалистики и экономического анализа. Следует отметить, что при всем многообразии теоретических разработок, работ, специально, посвященных оценке государственных корпораций как инструмента управления социально-экономическим развитием региона, нет.

Информационную базу исследования составили законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, официальные документы законодательных и исполнительных органов власти, статистические данные и отчеты Министерства финансов РФ, Федеральной службы по налогам и сборам РФ, Федеральной службы государственной статистики России, материалы и аналитические записки аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, данные официальных сайтов органов государственной власти РФ.

Методологическую базу диссертационного исследования составили сочетание методов системного анализа и синтеза: абстрактно-логический, аналитический, диалектический, монографический, нормативный, экономико-статистический, социологический, а также методы и приемы сравнительного анализа. Исследование основано на фундаментальных работах отечественных и зарубежных экономистов по микроэкономике, макроэкономике, экономическому анализу, теории систем и системному анализу.

Обоснованность и достоверность результатов обеспечивается применением научно-обоснованных методов проведения диссертационного исследования, а также апробацией основных выводов на ряде межвузовских конференций.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке предложений по совершенствованию системы управления социально-экономическим развитием региона на основе консолидации государственных активов.

Наиболее существенные результаты диссертационного исследования, содержащие научную новизну и выносимые на защиту, заключаются в следующих положениях.

1. Дана авторская трактовка государственных корпораций как составной части механизма государственного регулирования национальной и региональной экономики с позиций организационно-экономического подхода.

2. Уточнены и дополнены принципы государственной региональной политики, являющиеся основой построения системы государственного регулирования экономики региона.

3. Предложена модель оценки эффективности государственных корпораций в разрезе национальной экономики и экономики регионов субъектов Российской Федерации.

4. Разработаны предложения по совершенствованию системы внутреннего финансового контроля и на их основе предложена модель системы внутреннего аудита государственной корпорации.

5. Предложена модель крупного хозяйствующего субъекта с преобладающей долей государственной собственности с целью совершенствования антикризисного управления региональной экономки.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные теоретические результаты могут быть использованы при разработке программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Кроме того, сформулированные предложения могут быть включены в Концепцию управления государственного сектора экономики региона, а предложенная модель может быть использована администрациями регионов при построении системы управления региональной собственностью. Выводы и рекомендации, полученные в работе, могут применяться при преподавании в высших учебных заведениях учебных курсов: «Государственное регулирование экономики» и «Региональная экономика России».

Апробация результатов работы. Основные результаты исследования докладывались и обсуждались на Международной межвузовской научно-

практической конференции «Россия и ВТО: проблемы и перспективы» (г. Москва, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации, 27-28 ноября 2007 года); Международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы модернизации экономики России в XXI веке» (г. Москва, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации, 4-6 декабря 2008 года), Международной межвузовской научно-практической конференции «Антикризисное управление, экономическая безопасность и борьба с коррупцией» (г. Москва, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации, 23-25 ноября 2009 года).

По теме диссертации опубликовано 7 статей общим объемом 3,9 печ.л., в том числе 3,5 печ.л. – лично авторские.

Структура и объем определяется логикой исследования.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Проведен анализ структуры государственного сектора экономики и практики функционирования государственных корпораций в России и зарубежных странах, на основании которого сформулирована авторская трактовка государственных корпораций как составной части механизма государственного регулирования национальной и региональной экономики с позиций организационно-экономического подхода.

Мировой опыт свидетельствует, что при любом политическом устройстве страны грамотное государственное регулирование с опорой на развитый государственный сектор служит основой экономического развития страны. В настоящее время в экономически развитых странах одним из важнейших элементов рыночной экономики является государственный сектор экономики, основанный на институте государственной собственности перераспределении средств через государственный бюджет. Итоги проведенных в России преобразований показывают, что по показателю перераспределения средств через бюджеты всех уровней Россия среди стран «Группы восьми» занимает последнее место (таблица 1), то есть по структуре перераспределения государство в РФ играет достаточно невысокую роль.

Государство для сравнения	млрд. единиц нац. валюта	ВВП	Расходы государственного бюджета	% перераспределение ВВП через бюджет
Германия	евро	2428,3	1066	43,9
Италия	евро	1535,4	731	47,6
Канада	канадский доллар	1531,4	570	37,2
Россия	руб.	33111,4	11378,6	34,4 (33,6 – в 2008 г.)
Великобритания	фунт стерлингов	1385,1	611	44,1
США	доллар США	13841	4964	35,9
Франция	евро	1867,9	973	52,1
Япония	тысяч йен	515,7	181 ¹	35,1

Таблица 1. Уровень перераспределения ВВП через расходы консолидированного бюджета в странах «Группы восьми», 2007 год².

¹) Данные за 2006 год.

²) «Группа восьми» в цифрах. Официальное издание. 2009. М., 2009. С.60, 87.

Можно констатировать, что организация управления государственной собственностью представляет собой сложную совокупность действий государства: определение государственной политики в области государственной собственности; образование институциональной основы управления, определение и разграничение полномочий субъектов, осуществляющих непосредственное владение, пользование и распоряжение государственной собственностью; учет объектов государственной собственности; распределение объектов государственной собственности между субъектами и осуществление непосредственного управления в различных формах.

Важным показателем функционирования экономики является показатель структуры инвестиций. В настоящее время через государственный сектор осуществляется определенный процент инвестирования в основные фонды, стабилизировавшийся с 2004 года после постоянного снижения в районе 17 процентных пунктов (таблица 2).

Форма собственности	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Российская, в т.ч.:	97,3	86,3	85,5	85,7	84,1	83,4	80,6	81,6	83,1	85,2
государственная	31,3	23,9	22,1	20,2	21,0	17,1	18,8	17,4	17,7	17,4
муниципальная	6,3	4,5	4,9	4,7	4,3	4,1	3,8	4,2	4,4	4,1
частная	13,4	29,9	36,7	42,0	41,2	46,5	44,9	47,6	49,7	53,8
потребительской кооперации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05	0,03
общественных и религиозных организаций (объединений)	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
смешанная российская	46,2	27,8	21,6	18,6	17,4	15,5	12,9	12,3	11,1	9,8
иностранная	-	1,5	2,3	3,6	4,1	6,9	8,2	7,8	7,1	6,6
совместная российская и иностранная	2,7	12,2	12,2	10,7	11,8	9,7	11,2	10,6	9,8	8,2

Таблица 2. Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности (в процентах к итогу)³.

Не меньшую роль играют инвестиции в экономику, осуществляемые за счет бюджетной системы, в том числе средствами региональных бюджетов (таблица 3). С учетом довольно высоких доходов консолидированного

³ Российский статистический ежегодник. 2009. С.652

бюджета можно констатировать, что уровень инвестиций может и должен быть существенно выше. Так в 2008 году доходы федерального бюджета составили 16003,9 млрд. р., расходы – 13991,8 млрд.р., «стерилизованная» денежная масса – 2012,1 млрд.р., а инвестиции в основные фонды, осуществленные через федеральный бюджет в денежном выражении – 537,8 млрд.р., то есть 3,8 % от расходов и 3,4 % от доходов. Несколько иная ситуация складывалась в 2008 году с инвестициями региональных бюджетов. Доходы консолидированных бюджетов регионов составили 6198,8 млрд.р., а расходы - 6253,1 млрд.р., при инвестициях в основной капитал – 759,2 млрд.р. То есть регионы в целом по стране инвестировали в основной капитал 12,14 % от расходов и 12,25 % от доходов.

Источник финансирования	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
собственные средства, в т.ч.:	49,0	47,5	49,4	45,0	45,2	45,4	44,5	42,1	40,4	39,5
прибыль	20,9	23,4	24,0	19,1	17,8	19,2	20,3	19,9	19,4	18,4
амортизация	22,6	18,1	18,5	21,9	24,2	22,8	20,9	19,2	17,6	17,3
привлеченные средства, в т.ч.:	51,0	52,5	50,6	55,0	54,8	54,6	55,5	57,9	59,6	60,5
<i>кредиты банков</i>	...	2,9	4,4	5,9	6,4	7,9	8,1	9,5	10,4	11,8
из них иностранных банков	...	0,6	0,9	0,9	1,2	1,1	1,0	1,6	1,7	3,0
<i>заемные средства других организаций</i>	...	7,2	4,9	6,5	6,8	7,3	5,9	6,0	7,1	6,2
бюджетные средства, в т.ч.:	21,8	22,0	20,4	19,9	19,6	17,8	20,4	20,2	21,5	20,9
федерального бюджета	10,1	6,0	5,8	6,1	6,7	5,3	7,0	7,0	8,3	8,0
консолидированных бюджетов субъектов РФ	10,3	14,3	12,5	12,2	12,1	11,6	12,3	11,7	11,7	11,3
<i>средства внебюджетных фондов</i>	11,5	4,8	2,6	2,4	0,9	0,8	0,5	0,5	0,5	0,4
<i>прочие</i>	...	15,6	18,3	20,3	21,1	20,8	20,6	21,7	20,1	21,2

Таблица 3. Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в процентах к итогу) ⁴

Приведенная статистика структуры инвестиций в основные фонды позволяет сделать выводы о стабилизовавшейся доле государственных инвестиций и их низком влиянии на формирование потенциала развития

⁴ Российский статистический ежегодник. 2009. С.653

экономики страны и ее регионов. При этом обращает на себя внимание большая роль региональных бюджетов в поддержании основных фондов. Вышесказанное позволяет констатировать, что построение «новой экономики» должно идти на основе расширения масштабов государственного сектора, но при условии создания действенных и эффективных механизмов управления и контроля. Одним из таких механизмов является крупное государственное предприятие или объединение предприятий, функционирующих с определенной целевой установкой и по программе и плану, установленному государственными органами с учетом приоритетов социально-экономического развития страны.

В этой связи определенный научный интерес представляют государственные корпорации. В научной литературе, посвященной практике их функционирования государственная корпорация трактуется чаще всего с позиций нормативного подхода, раскрывающего ее организационно-правовую форму в соответствии с гражданским законодательством России.

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях»⁵, государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом не предусмотрено иное. При этом каждая государственная корпорация создается и функционирует в соответствии с «персональным» Федеральным законом, что делает их довольно разнородными по структуре, целям и порядку работы.

⁵ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в редакции на 01.01.2010 г.).

Форма государственных корпораций совмещает преимущества ОАО и ФГУП. Статус некоммерческой организации позволяет обходить заградительные барьеры на внутренних и внешних рынках (использование территорий дипломатических миссий, ограниченность публичности, право собственности на находящееся в управлении имущество), государственные корпорации не подпадают под действие закона «О несостоятельности (банкротстве)»⁶.

Для целей представленной работы, нам представляется необходимым трактовать государственные корпорации несколько шире, чем рассмотренная форма некоммерческой организации. Под государственной корпорацией мы предлагаем рассматривать крупное объединение организаций с преобладающей долей государственного участия, сформированное для выполнения определенной социально-экономической миссии. При такой трактовке государственный сектор экономики, как нам представляется, переходит из категории пассивного конгломерата организаций с разной долей государственного участия в категорию важного инструмента управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов.

Уточнены и дополнены принципы государственной региональной политики, являющиеся основой построения системы государственного регулирования экономики региона.

В целях выработки эффективной региональной экономической политики, в работе на основе обобщения изложенного в отечественной экономической литературе материала, дополнена и сформулирована система принципов ее реализации, позволяющая учитывать всю совокупность экономических отношений, складывающихся в ходе реализации государственной социально-экономической политики в регионе. Государственная региональная политика, по нашему мнению должна строиться на следующей совокупности взаимосвязанных принципов.

⁶ Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в редакции на 01.01.2010 г.).

Принцип приоритета равномерного развития регионов при неравномерном государственном участии в их развитии. Реализация предлагаемого принципа позволит достичь сглаживания уровней социально-экономического развития регионов. При достижении главной цели России на ближайшие годы – ускорение экономического роста во всех регионах и повышение на этой основе уровня жизни населения, государственная региональная политика должна быть ассиметричной.

Как известно, основу экономического роста в постиндустриальной экономике составляет не экстенсивное расширение факторов производства, а увеличение производительности труда. Главными источниками роста производительности труда служат достижения научно-технического прогресса, дополнительные затраты капитала и переподготовка и повышение квалификации кадров. Решающий фактор расширенного воспроизводства – государственные или частные инвестиции. Очень важно, чтобы государство на федеральном и региональном уровнях определяло качество и направленность инвестиций. Инвестиции не являются самоцелью государственной политики, они лишь средство обеспечения экономического роста. В условиях избыточности частных инвестиций в конкретном регионе или в конкретной отрасли задачей власти является переориентация инвестиций на другие приоритетные проекты. В условиях недостатка частных инвестиций, необходимо задействовать механизмы государственного инвестирования и частно-государственного партнерства.

Принцип масштабности государственного регулирования. Раскрывая содержание этого принципа необходимо учесть тот факт, что экономика современных государств основывается на сочетании рыночных принципов хозяйствования с достаточно объемным государственным регулированием и планированием экономического развития. Если в командно-административной системе потребность в производстве продукции определяется по заданным плановым ориентирам (прирост населения, изменение потребностей населения в товарах услугах, рост национального дохода) и материальными балансами

сырья, материалов, топлива, электроэнергии и т.д., то в рыночной экономике территориальное распределение объемов производства задается региональным платежеспособным спросом и распределением факторов производства. При этом научных споров о макроэкономическом равновесии спроса и предложения по каждому конкретному рынку на уровне национальной экономики нет, то вопрос достижения рыночного равновесия на микроуровне является в научном смысле достаточно спорным. Это позволяет говорить о двухсекторной структуре современной экономики, включающей рыночный и государственно-корпоративный сектора. В рыночном секторе функционируют огромное количество малых и средних предприятий, действует рыночный механизм ценообразования под воздействием факторов спроса, предложения и свободной конкуренции. В государственно-корпоративном секторе функционирует небольшое число крупных предприятий-производителей, которые по своему положению оказываются в роли близкой к роли монополиста. Ценообразование в этом секторе в силу ряда сдерживающих факторов не может складываться только под воздействием спроса предложения. В этом секторе цена складывается исходя из суммы себестоимости и определенного процента прибыли. И если нет внешних ограничителей размера прибыли, то стремление к ее получению может приобрести гипертрофированные размеры, что, зачастую, и происходит не в идеализированных моделях свободной конкуренции, а на реальных рынках. Таким образом, принцип масштабности государственного регулирования сводится к необходимости регулирования региональной экономики посредством государственного присутствия в крупных отраслевых сегментах, масштабы и формы которого должны быть значимыми для экономики региона. То есть необходимо отказаться от тысяч небольших по размеру и соответственно по значимости в экономике предприятий в пользу крупных государственных образований, способных выполнять возложенные на них государством функции.

Принцип территориальной специализации связан с необходимостью оптимального производственного профилирования регионов и совершенствованием межрегиональных пропорций производства. Фактически необходимо обоснование наиболее эффективных направлений развития каждого региона в системе общегосударственного разделения труда. Рациональная обоснованная специализация хозяйства экономических районов, федеральных округов и субъектов федерации – объективная тенденция, закономерность и руководящий принцип регионального развития. Историческими закономерностями индустриализации и становления плановой экономики в России у крупных экономических районов сложился четко выраженный хозяйственный профиль, связанный с их экономическими и природными особенностями и условиями. Чем выше уровень рассматриваемого региона и соответственно уровень государственного регулирования (федеральный округ или экономический район; субъект федерации; местное образование), тем шире круг его специализирующих производств и отраслей. Чем выше уровень регулирования, тем шире возможности для вовлечения в хозяйственный оборот необходимых природных, трудовых и производственных ресурсов для обеспечения экономического роста.

Специализация регионов, способствуя снижению издержек производства обращения, выступает в качестве важного рычага повышения производительности общественного труда и увеличения материальных благ общества. Важной особенностью территориальной специализации и разделения труда является их инерционность. Для изменения основного профиля региональной специализации недостаточно сменить общественно-экономический строй или общественно-экономическую формацию, видоизменения в региональной специализации происходят в течение длительного времени и требуют масштабных инвестиций.

Принцип приоритетного развития межрегиональных связей тесно связан с реализацией принципа региональной специализации. Переход к рыночным

принципам хозяйствования сопровождался не только появлением новых обоснованных и закономерных связей, но и появлением ряда необоснованных, экономически неэффективных связей, существенно увеличивающих затраты на производство продукции и ее себестоимость.

Принцип комплексного развития регионального хозяйства предполагает рассмотрение экономики региона не как структурной части национальной экономики, а как единого хозяйственного комплекса. Учитывая исторически сложившееся и экономически обусловленное территориальное разделение труда необходимо стремиться к наибольшему соответствию экономики региона местным природным и экономическим условиям, гармоничному развитию отраслей специализации и инфраструктуры, населенных пунктов разного масштаба. Государственная политика внутри региона должна быть направлена на диверсификацию его экономики на основе сбалансированного развития ведущих отраслей региональной специализации и отраслей инфраструктуры, включая ее производственный, социальный, рыночный и управленческий сегменты.

Принцип федерализации региональной политики заключается в усилении экономической интеграции регионов и укреплении экономического базиса единства государства. Именно и только единая государственность может обеспечить устойчивое развитие регионов Российской Федерации в условиях их многообразия. Однако процессы интеграции региональных хозяйств замедляются ростом внешнеэкономических связей отдельных регионов и гипертрофированными попытками экономического обособления региона. Как показывают исследования, проведенные А.Г. Гранбергом, при функционировании режима свободной внешней торговли, ее вклад в конечное потребление составляет около 71 %, в то время как вклад межрегиональных связей только 15 %. При умеренном тарифном регулировании внешней торговли, ее вклад может быть снижен до 36 %, а вклад межрегионального обмена может возрасти до 49 %⁷.

⁷) А.Г. Гранберг. Основы региональной экономики. М., 2004. С. 303.

На основе анализа функционирования государственного сектора экономики предложена модель оценки эффективности государственных корпораций в разрезе национальной экономики и экономики регионов субъектов Российской Федерации.

В основе успешного функционирования государственного сектора экономики лежит адекватная оценка его эффективности в целом и оценка эффективности отдельных составляющих его компонент. Если категория эффективности государственного сектора в научной литературе довольно подробно рассмотрена, то работ, рассматривающих эффективность функционирования государственных корпораций достаточно мало. Исходным теоретическим посылом при построении модели оценки эффективности функционирования государственных корпораций явился предложенный подход к их сущности не только как некоммерческих организаций, а как крупных субъектов экономики, включающих предприятия государственного сектора. При такой трактовке государственные корпорации могут формироваться как на федеральном, так на региональном уровнях, при этом различия между уровнями будут заключаться в масштабах реализуемых ими миссий социально-экономического развития.

Исходным пунктом оценки эффективности является организационно-правовая форма государственной корпорации – либо собственно государственная корпорация как некоммерческая организация, в миссии которой напрямую прописаны реализация государственно-значимых задач развития и поддержки тех или иных отраслей промышленности или сферы услуг, либо открытое акционерное общество, крупное по масштабам для реализации установленной миссии, но в силу организационно-правовой формы коммерческого предприятия, нацеленное на извлечение прибыли⁸. В тоже время, исходным тезисом наших исследований является утверждение о социально-экономической значимости государственной собственности и в

⁸ Данные тезис основан на проведенном в статье 50 Гражданского кодекса РФ разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации.

проведении указанных различий на уровне оценки выполнения роли социально-экономического регулятора.

Под эффективностью функционирования государственной сектора экономики, в том числе в сферах, которые закреплены за региональным уровнем власти – государственного сектора экономики региона нами понимается социально-экономическая категория, отражающая производственные отношения по поводу удовлетворения потребностей региона в товарах и услугах региональными государственными учреждениями, унитарными предприятиями и акционерными обществами с долей региона, посредством имеющегося и развивающегося потенциала при минимизации потребления общественных ресурсов и получении за счет этого максимальной прибыли или максимального количества и качества предоставляемых товаров и услуг. При этом для каждого сегмента государственного сектора экономики страны и региона будет свой индекс эффективности. Но в таком случае, существует риск, что у предприятий государственного сектора размоются и забюрократизируются показатели эффективности, что можно было наблюдать с многочисленными ФГУПами. Показатели их достаточно низкой эффективности и являются главным тезисом сторонников их приватизации. А ОАО, где доля участия федерального государства или региональных властей невысока или они являются в масштабах страны или региона недостаточно значимыми, фактически являются непосильной управленческой ношей для властей соответствующего уровня, что также способствует процессу их приватизации. Поиск же организационно-правовой формы позволяющей консолидировать активы соответствующего уровня для реализации социально-значимой миссии, позволяет говорить о государственной корпорации на федеральном или региональном уровне либо в форме некоммерческой организации, либо в форме ОАО, но с достаточной регулирующей ролью соответствующего уровня власти.

Эффективность деятельности государственной корпорации в таком контексте представляется в следующих своих основных аспектах, а именно:

общественной (или народнохозяйственной) – на уровне экономики страны или экономики конкретного региона; корпоративной – измеряемой на уровне корпорации в целом; и индивидуальном – измеряемой на уровне отдельного работника корпорации.

С другой стороны, эффективность может быть представлена как целевая и экономическая. Эти две ипостаси неразрывно связаны между собой, однако имеют принципиальные различия: первая характеризует результативность деятельности, т.е. отвечает, насколько достигнуты цели предприятия, вторая же отвечает на вопрос, какой ценой эти цели достигаются. С учетом общественных, корпоративных и личных интересов эффективность государственной корпорации можно представить в виде некой матричной структуры (таблицы 4, 5).

	Эффективность деятельности		
	общественная на уровне региона или РФ	корпоративная	индивидуальная
Целевая	Удовлетворение потребностей в товарах и услугах, предписанных уставом. Реализация федеральных и региональных социально-экономических программ. Приращение собственности. Выравнивание уровней социально-экономического развития регионов.	Рост рейтинга государственной корпорации. Рост экономических возможностей для развития материально-технической и социальной базы.	Удовлетворенность сотрудника стабильностью и престижностью рабочего места и трудом в целом.
Социально-экономическая	За счет государственных инвестиций и за счет собственных средств, полученных в ходе хозяйственной деятельности.	За счет государственных инвестиций и за счет собственных средств, полученных в ходе хозяйственной деятельности.	Увеличение выплат и стабильных гарантий за счет собственных фондов.

Таблица 4. Общая структура эффективности функционирования государственных корпораций как некоммерческих организаций

	Эффективность деятельности		
	общественная на уровне региона или РФ	корпоративная	индивидуальная
Целевая	Фактически получение прибыли, направляемой либо на пополнение бюджета, либо на инвестиции. Социально значимые цели производны от этого и обеспечиваются за счет «рыночных» регуляторов.	Рост стоимости активов и акций. Рост экономических возможностей для развития его материально-технической и социальной базы.	Удовлетворенность сотрудника стабильностью и престижностью рабочего места и трудом в целом.
Социально-экономическая	За счет инвестиций собственников и за счет собственных средств, полученных в ходе хозяйственной деятельности.	За счет привлечения активов на фондовом рынке и собственных средств.	Увеличение выплат и стабильных гарантий за счет собственных доходов.

Таблица 5. Общая структура эффективности функционирования крупных ОАО с преобладающей долей государственного участия РФ или региона РФ

Различия достаточно велики и анализ показывает, что общественную эффективность может в большей степени обеспечить форма некоммерческой организации, но для полноценной оценки эффективности необходимо сравнить возможности защиты интересов собственников и общества (таблица б) возможности злоупотреблений руководства (менеджмента) организаций. При этом следует отметить, что при форме некоммерческой организации собственниками являются государство, юридические и физические лица.

С учетом того, что обе рассматриваемые организационно-правовые формы содержат достаточно высокий уровень рисков злоупотреблений со стороны менеджмента организаций, риски форма ОАО не снимает рисков вывода государственных активов, подробно описанными в экономической литературе способами, в частности за счет враждебного или искусственного банкротства, трансфертного ценообразования, дезинформации и прямого обмана, закупок по завышенным ценам, а кроме того разбавления акций или невыплата дивидендов. В тоже время для государственных корпораций как некоммерческих организаций может быть введена дополнительная специальная система аудита, разработанная в настоящем исследовании.

	Некоммерческая организация	ОАО
Собственник	Посредством специальной системы аудита, назначение органов управления, участие в наблюдательном совете	Общий аудит, участие в назначении органов управления, участие в наблюдательном совете
Общество	Через механизмы государственного финансового контроля информационной прозрачности и гласности	Через механизмы государственного финансового контроля информационной прозрачности и рыночное саморегулирование
Руководство организаций	Высокие. В существующих государственных корпорациях снимаются за счет высокого уровня назначения руководства	Высокие. Снимаются за счет механизмов корпоративного контроля собственников.

Таблица 6. Возможности контроля и риски злоупотреблений менеджмента.

Система эффективности государственной корпорации должна быть построена на основе комплексной оценки ее деятельности с учетом следующих параметров ее функционирования: 1. эффективность инвестиционно-инновационной деятельности в отрасли; 2. вклад в социально-экономическое развитие страны или региона; 3. оценка роста активов государственной корпорации (материальных и нематериальных); 4. эффективность информационной среды государственной корпорации; 5. эффективность управления непрофильными объектами государственной собственности; 6. эффективность системы экономической безопасности государственной корпорации; 7. эффективность системы внутреннего аудита; 8. перечисления в бюджет соответствующего уровня (для ОАО). Важной особенностью предлагаемой модели оценки эффективности функционирования государственной корпорации является динамичный характер, то есть выстраивание системы динамических оценок. Таким образом, модель оценки эффективности государственной корпорации может выглядеть следующим образом (рисунок 1).



Рисунок 1. Модель оценки эффективности функционирования государственной корпорации

Разработаны предложения по совершенствованию системы внутреннего финансового контроля деятельности и на их основе предложена модель системы внутреннего аудита государственной корпорации.

Помимо эффективной системы внешнего контроля, которая в настоящий момент только выстраивается, по нашему мнению, для государственных корпораций, как структур, в которых происходит консолидация необходимых для устойчивого социально-экономического развития России и ее регионов государственных активов, необходимо создание системы внутреннего аудиторского контроля, которая позволит повысить эффективность внутреннего менеджмента и качество принятия решений. При этом внутренний контроль должен быть связан с интересами собственника, а так как фактическим собственником является государство, то внутренний контроль должен быть подчинен основному контролирующему органу государства – Счетной палате или Контрольно-счетным палатам субъектов Российской Федерации.

Система внутреннего аудиторского контроля представляет собой процесс, организованный и осуществляемый представителями собственника, руководством, а также другими сотрудниками, в целях обеспечения достаточной уверенности в достижении целей. Это означает, что организация системы внутреннего контроля и ее функционирование направлены на устранение каких-либо рисков деятельности, которые угрожают достижению любой из этих целей.

Процедуры контроля качества аудита с позиций реальной практики представляют собой совокупность пообъектных методик, принятых высшим для корпорации контролирующим органом. В случае с государственной корпорацией на федеральном уровне – это может быть Наблюдательный совет государственной корпорации или Счетная Палата РФ, так как речь идет об оценке эффективности федеральной государственной собственности. В случае с крупным хозяйствующим субъектом на уровне региона – это может быть по

аналогии либо Совет директоров, либо Контрольно-счетная палата субъекта РФ. Нам представляется более правильным подчинить контроль качества внутреннего аудита государственным контрольным органам на соответствующем уровне. Точность и научная обоснованность таких процедур необходимы для того, чтобы руководство получило разумную уверенность в том, что в ходе всех аудиторских проверок, проводимых аудиторами этой государственной корпорации, выполняются требования Закона об аудиторской деятельности и других нормативных документов.

Предлагаемая модель системы внутреннего аудита государственной корпорации (причем в форме как некоммерческой организации, так открытого акционерного общества) представлена на рисунке 2.

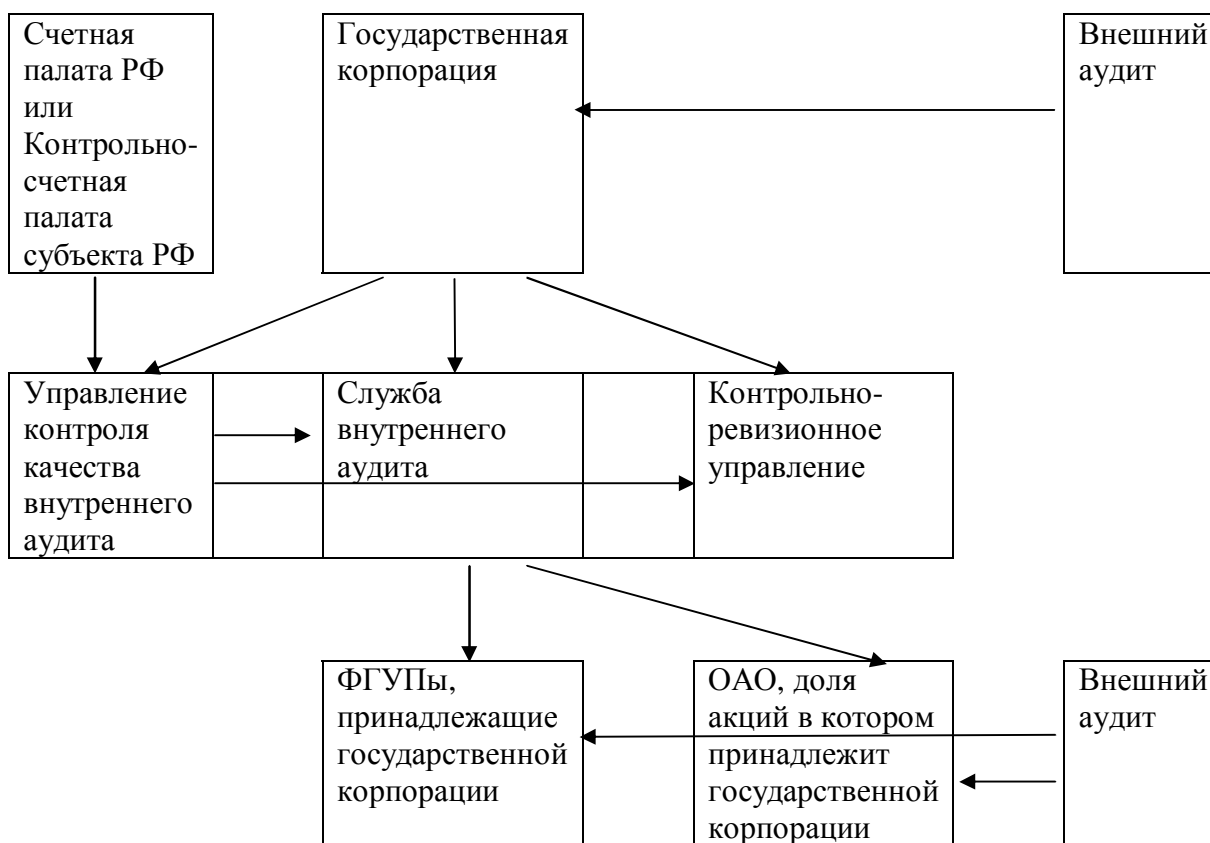


Рисунок 2. Модель системы внутреннего аудита в государственной корпорации
 Для того чтобы обеспечить, по нашему мнению, реальный, т.е. максимально результативный контроль и минимизировать субъективизм, возможный при работе аудиторов, необходимо определение ключевых ответственных за контроль лиц и их функций, а также установление

необходимых контрольных процедур, которые в совокупности должны составить систему внутреннего аудиторского контроля государственной корпорации. В государственной корпорации должно быть сформировано подразделение, отвечающее за разработку, внедрение и обновление внутренних регламентирующих документов, обеспечивающих качество аудита и контроль за их исполнением – управление контроля качества внутреннего аудита.

В работе определены существенные положения, раскрывающие содержание конкретных процедур контроля качества деятельности внутреннего аудитора, которые могут быть применены в управлении контроля качества внутреннего аудита в целях реализации установленных требований к системе внутреннего контроля качества аудита. К ним относятся: соответствие стандартам и принципам аудиторской деятельности и уровень специальной подготовки контролеров.

Контроль качества проведенной аудиторской проверки должен быть алгоритмизирован по предлагаемой нами схеме на рисунке 3.

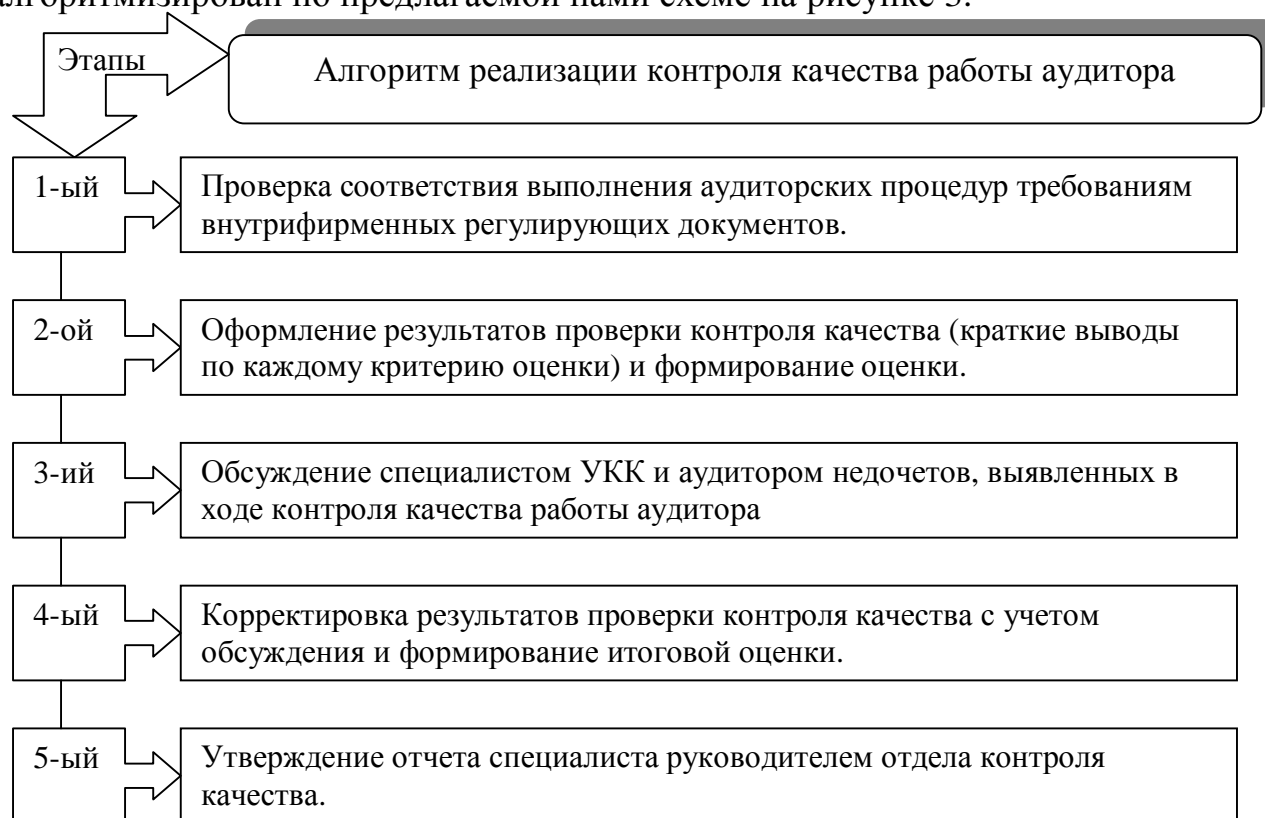


Рис. 3. Алгоритм реализации контроля качества аудиторской деятельности

Первый этап – проверка специалистом управления контроля качества внутреннего аудита (УКК) соответствия выполненных аудиторских процедур требованиям корпоративных регулирующих документов. В том случае, когда корпоративные регулирующие документы отсутствуют, специалист руководствуется нормативными актами Российской Федерации.

Второй этап – заполнение специалистом УКК по результатам контроля качества работы аудитора ведомости «Оценка рабочих документов» и формирование на основе общих оценок каждого файла итоговой оценки рабочих документов.

Третий этап – обсуждение контролером и аудитором, чьи документы подвергаются анализу, выявленных недостатков и нарушений. Такая процедура, проведенная до утверждения результатов контроля качества, поможет предотвратить в дальнейшем возможные спорные ситуации.

Четвертый этап – корректировка специалистом УКК, полученных на стадии предварительного анализа, результатов с учетом внесенных аудитором пояснений и уточнений (если такие имели место) и формирование итоговой оценки.

Пятый этап – составление, по результатам проверки качества проведенного внутреннего аудита, общего вывода. Результаты проверки качества проведения аудита контролеры должны сообщать руководителю управления. Сообщаемая информация должна, в том числе, содержать описание выполняемых процедур. Отчет специалиста утверждается руководителем управления контроля качества.

Таким образом, эффективно организованная система контроля качества аудиторских услуг представляет собой сложное многомерное построение составных элементов, находящихся в тесной зависимости между собой и постоянно совершенствующихся под воздействием внешних факторов.

Кроме того, эффективность этой системы определяется также научно обоснованным и экономически целесообразным распределением функций между руководителем управления контроля качества и непосредственными

исполнителями (контролерами), а также вышестоящей организацией, которая обеспечивает единство стандартов для управлений контроля качества разных государственных корпораций и независимость управлений в рамках структуры государственной корпорации.

На основе предложенных в работе принципов государственной региональной политики, и в первую очередь принципов масштабности и асимметричности государственного регулирования, разработана модель крупного хозяйствующего субъекта с преобладающей долей государственной собственности с целью совершенствования антикризисного управления экономикой региона.

Государственные корпорации также как любые хозяйствующие субъекты работают в ситуации постоянного возрастания сложности и неопределенности внешней среды. Рассмотрев уже функционирующие государственные корпорации, их структуру, задачи и особенности мы пришли к выводу о возможности рассмотрения подобного рода экономической структуры как одного из инструментов повышения эффективности региональной экономики. Однако само декларирование принципиальной возможности создания такой организационной структуры не позволяет говорить о ее заведомой эффективности. Более того «ошибочное мнение о том, что экономическая эффективность, по сути, не зависит от особенностей внутренней организации, утратило смысл»⁹. В тоже время можно привести справедливое мнение известного американского экономиста по экономике Дж.К. Гэлбрэйта, что крупное частное предприятие, как предприятие, основанное на государственной собственности, тоже может стать бюрократическим и малоэффективным¹⁰. Это означает, что преимущества той или иной формы собственности могут быть успешно реализованы, если на уровне национальной и региональной экономик правильно сочетаются внутренние и внешние факторы. К внешним факторам можно отнести

⁹) Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб., Лениздат., 1996. С. 42.

¹⁰) Мы уже преодолеваем эпоху капитализма и социализма. // Литературная газета. 14 февраля 1990 г.

соответствующие механизмы правовой обеспеченности функционирования государственных корпораций, рынок рабочей силы, рынок сырья и сбыта продукции, соответствующая финансовая система. К внутренним факторам относится правильная структурная организация функционирования предприятия.

В работе предложена модель стратегического управления крупного хозяйствующего субъекта – организации с преобладающей долей государственного капитала или полностью находящегося в государственной собственности и функционирующего не только и не столько в целях получения прибыли, а в целях реализации миссии, необходимой для развития экономики конкретного региона.

Предварительно в рамках разработки стратегии социально-экономического развития региона, которые во многих регионах уже разработаны или находятся на стадии разработки, должны быть выделены отрасли регионального хозяйства, в которых возможно создание региональной государственной корпорации. Критериями для выделения таких отраслей могут быть: наличие предприятий государственной формы собственности (региональные ГУПы и ОАО с государственной долей региона), высокая социальная значимость отрасли (производство лекарственных средства, транспортная инфраструктура др.), высокие входные барьеры в отрасли, высокая потребность в инвестициях в отрасль.

Первым этапом создания подобной организации является определение её организационно-правовой формы: государственная корпорация как некоммерческая организация или открытое акционерное общество с преобладающим участием региона, позволяющим региональным властям непосредственно участвовать в управлении и единолично принимать ключевые стратегические решения. Некоммерческая организация может быть рекомендована в отраслях, в которых не может быть получена высокая прибыль, но развитие которых стратегически важно для региона. В случае возможности извлечения высокой ренты, в первую очередь природной,

целесообразно создание ОАО, так как полученный доход превышает необходимые для отрасли инвестиции, а прибыль может быть использована региональным бюджетом напрямую на реализацию социальных задач. Как нам представляется в большинстве случаев необходимо именно создание некоммерческих организаций, задачей которых станет развитие отрасли, а не извлечение прибыли.

Следующим шагом является собственно консолидация региональных государственных активов – объединение профильных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ с региональной долей под контролем региональной государственной корпорацией. После этого требуется разработка инвестиционной политики корпорации, осуществляемой за счет средств регионального бюджета. Затем следует формирование системы внутреннего аудита и разработка конкретных показателей эффективности региональной государственной корпорации.

В случае создания подобных региональных структур, как нам представляется, возможно формирование ситуации конкуренции форм собственности – частной и государственной. При этом конкуренция форм собственности сложится не по парадоксальной модели, когда частная собственность вытесняет государственную в наиболее прибыльных отраслях и формируется не за счет частных инвестиций, а за счет зачастую недобросовестной приватизации государственных предприятий. Государственные корпорации на региональном уровне должны функционировать в тех отраслях, где они смогут решать социальные задачи. А если они настолько неэффективны, что смогут быть вытеснены частным бизнесом, готовым вложить значительные средства для преодоления конкуренции, то это должна показать практика их функционирования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Хажаев И.Г. Государственные корпорации: риски и перспективы в условиях кризиса. // Сборник статей профессорско-преподавательского

состава, аспирантов и соискателей Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации. 2008. № 2. (0,5 печ.л.).

2. Хажаев И.Г. Анализ эффективности государственной алкогольной политики в современной России: к вопросу о создании государственной алкогольной корпорации. // Вестник Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации. 2008. № 3. (0,7 печ. л.).
3. Хажаев И.Г. Социально-экономические проблемы территориального развития России и принципы государственной региональной политики. // Вестник Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации. 2010. № 1. (0,9 печ.л.)
4. Хажаев И.Г., Смирнов В.М. Государственная собственность как категория управления развитием социально-экономических систем. // Антикризисное управление, экономическая безопасность и борьба с коррупцией. Сборник материалов XI Международной межвузовской научно-практической конференции. М., 2010. (0,5 печ.л. в том числе 0,3 – лично авт.).
В том числе в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки РФ:
5. Хажаев И.Г., Смирнов В.М. Особенности создания и функционирования государственных корпораций в России. // Региональная экономика. 2009. № 18 (111). (0,4 печ. л., в том числе 0,2 – лично авт.).
6. Хажаев И.Г. Мониторинг системы управления государственной собственностью региона. // Региональная экономика. 2009. № 26 (119). (0,5 печ. л).
7. Хажаев И.Г. Проблемы финансового контроля в государственных корпорациях и повышение эффективности их функционирования. // Аудит и финансовый анализ. 2009. № 5. (0,4 печ. л.).