

УДК 334.012

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-3-47-52

А.А. Солоненко, В.Ю. Солоненко

Развитие государственного сектора экономики в России

Институт экономики Астраханского государственного технического университета; Россия, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева 16; ansolonenko@ya.ru; sevkaaaaaav@gmail.com

Проводя исторический анализ развития государственного сектора экономики в России со времен Ивана Грозного до наших дней, можно отметить стремление России к централизации. Так, с учреждением Департамента государственных имуществ в составе министерства финансов в 1802 году в России началась эра централизованного руководства государственным имуществом. Исторически Российское государство всегда выступало как крупнейший в стране собственник. Уже после октябрьской революции все имущество стало государственным, а управление централизованным. К началу 30-х годов практически все акционерные общества были преобразованы в государственные предприятия.

Главной тенденцией 2000-х годов стало создание интегрированных холдинговых структур с преимущественным государственным участием. В настоящее время присутствие государства расширяется практически во всех секторах экономики, вымещая частный бизнес. Автор предлагает, с одной стороны, снижать долю государственного участия в экономике страны для более свободного развития частного сектора. С другой – контрольный пакет акций стратегических компаний с государственным участием сохранить в руках государства. Новые владельцы приватизированных активов должны быть в российской юрисдикции.

Ключевые слова: *компании с государственным участием, государственная собственность, приватизация, национализация, государственные инвестиции, международные стандарты финансовой отчетности, интегрированная отчетность.*

Российское государство всегда стремилось к централизации. Институт управления имуществом в виде казенной канцелярии, ограничивающий права собственности бояр и князей, был учрежден еще при Иване III. При Иване (IV) Грозном действовал Поместный приказ (министерство), который заведовал государственными землями. Владение землей создавало обязанности для собственников, а именно, крестьяне платили подати, а вотчинники и помещики несли службу. Земля была важным источником дохода московского государя, благодаря которому оплачивались армия и администрация. Судя по документам, при Иване Грозном взималось в четыре раза больше налогов, чем в тот же период в Англии при Генрихе III [1].

Только при Петре I земли дворян были выведены из государственной собственности, а Указом о единонаследии 1714 года вотчина и поместье – два вида собственности, существовавшие в стране, – были соединены. Дворянин мог передавать в наследство землю только одному из детей, что, во-первых, преследовало цель прекратить раздробление имущества и обеднение дворянства, а во-вторых, способствовало образованию группы младших членов семьи, которые, не теряя дворянского титула, пополняли ряды купцов и промышленников. Известно, что современное широкое развитие горной промышленности России обязано своим возникновением Петру I. Указом 1719 года царь сделал общедоступными и свободными изыскание и добычу всевозможных металлов на всех без различия землях. Собственники рудных месторождений имели лишь право первенства. В случае, если собственник не мог или не хотел заниматься добычей полезных иско-

паемых, ему выплачивалось 32 % прибыли, а если он утаивал руду или препятствовал ее добыче, то он подвергался наказанию и смертной казни. В 1723 году вышел манифест, приглашавший частных лиц заменить государство в эксплуатации «учреждений всякого рода, им созданных», на выгодных условиях. В то же время при Петре I в 1710 году была проведена ревизия кадастра (списка обитаемых домов и обрабатываемых земель). По результатам переписи за тридцать лет произошло сокращение населения в среднем на 20 %, а на севере сокращение доходило до 40 %. Причиной такого сокращения были, скорее всего, последствия рекрутских наборов [2].

Следующее межевание всех земель России было при Екатерине II, оно не пересматривало права владельцев земель, а только размежевывало населённые и ненаселённые земли. Все планы содержали экономические примечания о числе душ, об оброке и барщине, о качестве земель и лесов, о промыслах и промышленных предприятиях, о памятных местах и пр. Однако при правлении Екатерины Великой в каждой из 35 губерний были казенные палаты, которые кроме других обязанностей ведали государственным имуществом – землями (и населявшими их государственными, дворцовыми и экономическими крестьянами), лесами, водами, казенными предприятиями и зданиями.

В 1802 году Александр I подписал манифест «Об учреждении министерств», а в составе Министерства финансов был учрежден Департамент государственных имуществ. Началась эра централизованного руководства государственным имуществом:

- в 1837 году департамент был переименован в Министерство. В ведомстве Министерства был лесной департамент, с 1848 по 1856 год ставший Главным управлением государственного конезаводства, а с 1873 года – Горным ведомством;

- в 1894 году ведомство было переименовано в Министерство земледелия и государственных имуществ, основные задачи которого заключались в развитии сельского хозяйства;

- в 1905 году Министерство было преобразовано в Главное управление землеустройства и земледелия, а из Министерства внутренних дел в его состав было передано переселенческое управление;

- в 1905 году было вновь учреждено Министерство торговли и промышленности, функциями которого были управление казенной промышленностью и наблюдение над частной промышленностью и торговлей.

Российское государство выступало как крупнейший в стране собственник. К концу XIX века ему принадлежали 1/3 всех земель страны, 2/3 всех лесов, 2/3 железных дорог, 7/8 телеграфа, множество промышленных предприятий. Доходы от государственных предприятий, земельных и казенных имуществ в 1897 году составили 25 % всего бюджета. К правительственным регалиям относились горная, почтовая, монетная, телефонная и телеграфная, а с 1897 года – продажа алкоголя. К казенному имуществу – железные дороги, лесной доход, казенные заводы. Наибольший рост доходов связан с развитием железнодорожной сети и непрерывным возрастанием движения [9].

В начале прошлого века государство участвовало в таких сферах, как: промышленность (военные, горные, спиртоводочные и лесопильные заводы), лесное хозяйство (лесничества), сельское хозяйство (казенные конезаводы, элеваторы и зернохранилища, агрономические участки, прокатные и зерноочистительные пункты), инфраструктура (железная дорога, речные суда, предприятия связи), банковское дело (Госбанк), полиграфия (типографии).

В годы Первой мировой войны стали появляться проекты, связанные с передачей государству контроля в социально-значимых компаниях (российское правительство получило 2/3 акций «Всеобщей электрической компании»), были созданы «Хлебное воен-

ное общество» и проч.).

После октябрьской революции частной собственности не стало, все имущество стало государственным, управлялось централизованно и приватизации не подлежало. Поэтому смысла в отдельном Министерстве по управлению государственным имуществом не было. Государственной монополией стало банковское дело: все акционерные и другие коммерческие банки и кредитные учреждения были национализированы и объединены с Государственным банком. Акционерные компании стали появляться вновь в 1921 году – в период новой экономической политики (НЭП). К началу 30-х годов практически все акционерные общества были преобразованы в государственные предприятия. Остались лишь два акционерных предприятия: созданный в 1924 году Банк для внешней торговли СССР (позже – Внешэкономбанк) и образованное в 1929 году Всесоюзное акционерное общество «Интурист». Однако эти предприятия являлись акционерными лишь формально, ибо их деятельность осуществлялась на тех же принципах, что и деятельность всех других государственных организаций. В период с начала 30-х до середины 80-х годов в СССР было создано только одно акционерное общество – в 1973 году на базе Управления иностранного страхования был организован Ингосстрах СССР (Страховое акционерное общество СССР). Ингосстрах, подобно Внешторгбанку и Интуристу, акционерным обществом являлся формально [3].

В период проведения экономической реформы в России, направленной на переход от плановой системы хозяйствования к рыночной экономике, в начале 90-х годов прошлого века был создан Государственный комитет России по управлению государственным имуществом (ГКИ), который осуществлял полномочия собственника в отношении предприятий, принадлежавших РСФСР. В 1997 году ГКИ был преобразован в Министерство государственного имущества Российской Федерации (Мингосимущество России).

С 1992 года началась поэтапная приватизация государственного имущества. Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в России предусматривала четыре способа приватизации: аукцион, акционирование, аренда с правом выкупа, коммерческий конкурс.

Выделяют чековый и денежный этапы приватизации. На первом этапе к 1994 году большая часть объектов была передана в частные руки. На базе государственных предприятий были созданы акционерные общества. На следующем этапе значительная часть государственного имущества была выведена из-под директивного управления государством и вовлечена в рыночный оборот.

Начиная с 1998 года темпы малой приватизации замедлились, приоритетом стали оптимизация структуры государственной собственности и активное привлечение инвестиций в реальный сектор российской экономики.

Создание интегрированных холдинговых структур с преимущественным государственным участием явилось наряду с приватизацией главной тенденцией 2000-х годов. В основном создавались крупные компании с государственным участием, интегрировавшие в себя активы по отраслевому признаку, образованные на базе реструктуризированных министерств (ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ГК «Росатом» и др.).

В конце 2012 года в топ двенадцати контролируемых государством открытых акционерных обществ, ценными бумагами которых торгуют на Московской фондовой бирже, вошли: Газпром (50,1 %), Роснефть (785,2 %), Сбербанк (50,1 %), Банк ВТБ (75,5 %), ФСК ЕЭС (83,2 %), РусГидро (60,5 %), Транснефть (78,1 %), МРСК (63,7 %), Мосэнерго (85,0 %), Аэрофлот (51,2 %), ОАК (93,4 %) и РАО Энергетические системы Востока (65,6 %) (ОЭСД, 2013, табл.1, С.19). В скобках доля акций, принадлежащих

прямо или косвенно государству.

В конце 2013 года 80 % акций в десяти крупнейших компаниях принадлежали государству, а на три государственных банка пришлось почти 60 % от общего объема банковских активов.

В феврале 2013 года в РФ была утверждена Программа управления государственным имуществом на период 2013–2018 годов, ставящая цели, достижение которых должно обеспечить полную управляемость процесса учета и сохранности государственного имущества, сокращения доли государства или полного выхода из участия в предприятиях нестратегического назначения, повышения эффективности распоряжения государственными активами на основе внедрения современных технологий корпоративного управления.

В 2014 году экономика России пострадала от двух дополнительных потрясений: международных санкций и снижения мировых цен на нефть, что привело к оттоку капитала резидентов и нерезидентов страны [4]. В 2008–2014 годах на долю нефти приходилось около половины общего объема российского экспорта. В 2014 году более половины доходов федерального правительства составляли нефтяные доходы.

Согласно докладу, опубликованному Счетной палатой в марте 2015 года, в России за четыре последних года приватизированы полностью или частично 1180 акционерных обществ, 274 унитарных предприятия. Однако основная часть программы по приватизации была отложена, а доходы от приватизации составили лишь 21 % от запланированных [11]. Согласно Указу Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» (с изменениями и дополнениями) в России есть около двухсот компаний, которые не могут быть приватизированы из-за их национального значения. Так, в феврале 2016 года президент РФ Путин В.В. подчеркнул, что контрольный пакет акций стратегических компаний с государственным участием следует сохранить в руках государства, а также, что новые владельцы приватизированных активов должны быть в российской юрисдикции [12].

В тоже время в январе 2016 года на Гайдаровском форуме состоялась дискуссия о роли компаний с государственным участием. Участники форума выразили уверенность в необходимости снижения доли государственного участия в экономике страны для более свободного развития частного сектора. Было отмечено, что частному бизнесу тяжело конкурировать с государственными компаниями, так как уровень доступа последних к ресурсам выше, а в их управлении существуют лоббизм и снижение ответственности за ошибочные решения. Это, в свою очередь, подавляет малый и средний бизнес [10].

Ко всему прочему средний бизнес, который в развитых странах составляет основу экономики, в России ничтожно мал. В России в крупном бизнесе, составляющем около одного процента от общего числа зарегистрированных компаний, занято более 75 % работников. Согласно докладу Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей «Российский бизнес: портрет в цифрах» (2015 г.), помимо традиционных отраслей, в которых государственные компании имеют наибольшую долю рынка (нефтегазовая, банковская и проч.), присутствие государства расширяется и в других секторах экономики, вымещая частный бизнес.

В настоящее время в Крыму идет процесс национализации объектов, ранее принадлежавших Украине (предприятия топливно-энергетического комплекса, санаторно-курортные комплексы, аграрный сектор и др.). В национализированных предприятиях происходит смена руководства и инвентаризация собственности. Проверяется законность оснований приобретения собственности украинскими олигархами в Крыму. В число объ-

ектов, признанных приобретенными незаконным путем и возвращенным государству, вошли курортные комплексы, представляющие культурное наследие полуострова (государственные дачи и резиденции первых лиц государства недалеко от Фороса).

Литература

1. *Валишевский К.* Иван Грозный: исторический очерк. – М.: Квадрат, 1904; 2-е изд. – 1993. – 380 с.
2. *Валишевский К.* Петр Великий: исторический очерк. – М.: Квадрат, 1887; 2-е изд. – 1993. – 445 с.
3. *Грищенко О.И.* Участие государства в акционерных обществах: правовые проблемы: дис. на соиск. уч. степени к. юр. н. по специальности. – М., 2014.
4. *Домбровская Е.Н.* Государственное предпринимательство: роль в экономике и финансовой системе России // Экономика. Налоги. Право. – № 1. – 2015. – С. 84–91.
5. *Карлина Е.П., Полянская Э.В., Солоненко А.А., Петрова Е.П.* Оценка результативности государственной экономической политики на мезоуровне // Вестник Астраханского государственного технического университета. – Серия: Экономика. – 2013. – № 1. – С. 51–65.
6. *Крюкова Е.Л., Лемьева И.В.* Тенденции развития государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство. – 2016. – № 1. – С. 63–68.
7. *Протас В.Ф.* Государственный сектор экономики России: структура и влияние на национальную экономику // Научное обозрение. – Серия 1: Экономика и право. – 2015. – № 3. – С. 7–11.
8. *Солоненко А.А., Филякова Е.А.* Характеристика государственного сектора в российской экономике // сб.: Актуальные проблемы и перспективы развития экономики и финансов современной России 2015. – С. 133–137.
9. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – СПб., 1898; 2-е изд. – 1991.
10. Гайдаровский форум – 2016. [Электронный ресурс]/Режим доступа к сайту: <http://www.gaidarforum.ru/news/>.
11. Отчет о работе счетной палаты за 2014 год [Электронный ресурс]/Режим доступа к сайту: http://audit.gov.ru/activities/annual_report/#842.
12. Соповещание по экономическим вопросам с президентом РФ Путиным В.В. от 01.02.2016. [Электронный ресурс] /Режим доступа к сайту: <http://regnum.ru/news/economy/2068979.html>.

Поступила в редакцию 13 августа 2016 г.

UDC 334.012

DOI: 10.21779/2500-1930-2016-31-3-47-52

Development of the public sector in Russia

A.A Solonenko, V.Y Solonenko

Institute of Economics of Astrakhan State Technical University; Russia, 414056, Astrakhan, Tashchevst., 16; ansolonenko@ya.ru; sevkaaaaav@gmail.com

Through a historical analysis of the development of the public sector in Russia since the days of Ivan the Terrible to the present day, Russia's desire for centralization may be noted. Since the establishment of the Department of State Property as part of the Ministry of Finance in 1802, the era of centralized management began in Russia. Historically, Russia has always acted as the country's largest owner. After the October Revolution, all property became public, and management was centralized. By the early 30s, nearly all joint-stock companies were converted into state-owned enterprises. The main trend of the 2000s is the creation of the integrated holding companies with predominant state participation. Currently state presence is expanding nearly in all the sectors of the economy, thus ousting private business. The author suggests that on the one hand it is necessary to reduce the proportion of state involvement in the economy for a free development of the private sector. On the other – a controlling stake in strategic companies with state participation should remain in the hands of the state and the new owners of privatized assets have to be under Russian jurisdiction.

Keywords: *companies with state participation, government ownership, privatization, nationalization, public investment, international financial reporting standards, the integrated reporting.*

Received 13 August, 2016