

## Деформации управления государственной собственностью

© 2013 Ширяева Римма Ивановна

кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются проблемы обеспечения условий полноценной реализации потенциала государственной собственности на законодательном уровне. Анализируются упущения экономического законодательства в сфере регулирования отношений государственной собственности, снижающие эффективность ее использования.

*Ключевые слова:* государственная собственность, эффективность, экономическое законодательство, собственность, государственное регулирование, экономические интересы.

Государственная собственность как экономическая основа функционирования государственного сектора экономики - неотъемлемый элемент системы форм собственности смешанной экономики, функционально отличный от частной собственности. Она источник материального и финансового обеспечения выполнения государственных функций, ориентированных на реализацию общенациональных интересов, в том числе его функций как субъекта общественного воспроизводства.

Государственная собственность обеспечивает реализацию воспроизводственных функций, выполнение которых частному капиталу либо невыгодно либо недоступно. В то же время их реализация связана с использованием факторов экономического роста, играющих ключевую роль в процессе перехода к инновационному типу развития (фундаментальные исследования, производство общественных благ, обеспечение нового качества человеческого капитала, организация прорывных рискованных технологических проектов, требующих высокого уровня концентрации финансовых ресурсов и др.).

Максимальное использование потенциала государственной собственности способно существенно расширить финансовую базу реализации стратегических приоритетов развития российской экономики, повысить темпы и качество ее роста.

Такого рода позиционирование государственной собственности в системе экономических рыночных отношений, а также связанные с реализацией ее потенциала возможности повышения темпов экономического роста предъявляют жесткие требования к уровню государственного управления ее использованием и развитием и предполагают в качестве его основной цели обеспечение организационных, экономических и правовых условий полноценной реализации по-

тenciала экономического роста, которым обладает государственная собственность.

В свою очередь, необходимым условием недопущения различного рода дисфункций в системе управления государственной собственностью, вызывающих неизбежные сбои в развитии экономики, является высокое качество законодательной базы, регулирующей отношения государственной собственности. Приоритетное значение качества законодательной базы для предотвращения деформаций управления вообще и управления государственной собственностью в частности обуславливается тем, что законодательство - основной фактор формирования институциональной среды развития экономики, непосредственно воздействующий на ориентацию интересов экономических агентов и на условия их реализации.

Применительно к управлению государственной собственностью правомерно констатировать, что от качества законодательной базы зависит степень подчинения интересов субъектов ее управления и использования обеспечению ее сохранности и эффективного использования.

Законодательная база, имеющая отношение к регулированию процесса использования государственной собственности, должна быть максимально ориентирована прежде всего на достижение этих целей. К качеству законодательной базы, должны предъявляться жесткие требования, поскольку оно имеет особое значение для обеспечения эффективности государственной собственности. Именно на этом уровне существует возможность формирования основных принципов и институтов, законодательно подчиняющих процесс использования государственной собственности общенациональным интересам.

Между тем анализ использования потенциала российской государственной собственности в таких ее сегментах, как бюджетная сфера, пред-

принимательская деятельность государственных компаний, природопользование, деятельность естественных монополий с контрольным пакетом государства, свидетельствует о его явно неудовлетворительном уровне.

Как показывают исследования, основной причиной недостаточной эффективности государственной собственности является наличие серьезных системных деформаций в управлении ею, препятствующих реализации ее потенциала, основным источником которых выступает низкое качество экономического законодательства, не только не обеспечивающего необходимых институциональных условий реализации ее потенциала и полноценной правовой защиты, но и практически легализующего ее теневую приватизацию, создающего условия ее безнаказанного расширения, в том числе ее собственными субъектами.

Отметим основные проявления низкого качества российского законодательного регулирования процесса использования государственной собственности.

*Во-первых*, в России практически отсутствует полноценная целостная законодательная база, регулирующая все аспекты управления государственной собственностью, адекватная ее месту и роли в экономической структуре общества, учитывающая ее специфику.

Начиная с периода своего становления в процессе начальных этапов российской приватизации и в течение практически всех последующих лет развития российской экономики государственная собственность функционирует в неблагоприятных по отношению к ней институциональных условиях, подавляющих полноценное использование ее специфического потенциала, несводимого к потенциалу частной собственности.

Законодательное оформление начальных этапов приватизации, преследовавших идеологические цели демонтажа государственной собственности любой ценой, практически легализовало не только разрушение воспроизводственных, кооперационных и технологических связей в экономике, особенно в промышленности, но и приватизацию наиболее ценных объектов национального богатства за бесценок, легализованную указами президента о залоговых аукционах. В итоге на крупную частную собственность на многие годы легла печать нелегитимности, а государственная собственность также на долгие годы превратилась в объект передела, в процесс которого впоследствии активно включился бюрократический аппарат.

В дальнейшем, практически в течение всего периода становления и развития рыночной экономики, и до сих пор продолжается передел го-

сударственной собственности, допускаемый законодательством и по своей сути представляющий ее безвозмездную теневую приватизацию, ставшую возможной и безнаказанной по причине недопустимой недооценки законодательного регулирования и регламентации процесса ее использования и обеспечения ее защиты.

На практике российский государственный сектор уже в течение двадцати лет существует в условиях отсутствия полноценной законодательной базы, всесторонне регулирующей его функционирование, определяющей принципы его формирования, установления его оптимальных масштабов, критерии оценки его эффективности, критерии отнесения объектов собственности к государственному сектору, принципы формирования государственной собственности, необходимой для обеспечения выполнения его функций, и т.д.

Неизбежное следствие отсутствия законодательной базы, определяющей концептуальные основы регулирования деятельности государственного сектора, - отсутствие системного подхода к законодательному оформлению принципов регулирования, общих для всех сегментов государственной собственности и принципов ее правовой защиты.

Круг законодательных и нормативных актов, регулирующих отношения государственной собственности, довольно ограничен и обеспечивает регулирование далеко не всех аспектов ее функционирования. Это Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, фиксирующий некоторые установки по сертификации прав государственной собственности в масштабах Российской Федерации, субъектов Федерации, государственных унитарных предприятий, Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Земельный кодекс, Лесной кодекс, Закон "О недрах", Закон о государственных и муниципальных предприятиях, Закон о приватизации государственного и муниципального имущества, многочисленные постановления правительства, определяющие распределение полномочий собственника государственного имущества между уполномоченными органами власти и менеджментом предприятий или дающие различного рода предписания государственным компаниям, и т.д. Это в основном разрозненные законодательные и нормативные акты, не представляющие собой целостной системы регулирования государственной собственности, не формирующие на законодательном уровне системного подхода к ее регулированию, не определяющие принципы регулирования ключевых аспектов ее развития, общие для всех ее сегментов.

Государственная собственность функционирует в условиях системы регулирования ее отношений, не соответствующей ее экономической природе. До 2012 г. единственным нормативным документом более или менее общего характера, определяющим некоторые принципы управления государственной собственностью, была «Концепция управления государственной собственностью и приватизацией в РФ», одобренная Постановлением Правительства РФ в 1999 г.

В 2012 г. Министерством экономического развития РФ был разработан проект новой Концепции управления федеральным государственным имуществом и приватизации на период до 2018 г.

По своей сути оба документа представляют концепцию управления только частью государственной собственности - государственными унитарными предприятиями, государственными пакетами акций, государственной недвижимостью, государственным резервом, земельными участками. В них отсутствуют принципы регулирования государственной собственности, общие для всех ее сегментов, иными словами, ощущается дефицит методологического уровня разработки концепции, общей для всех сегментов государственной собственности методологии ее регулирования.

Для обоих вариантов Концепции характерно отсутствие разработки институтов ответственности субъектов управления государственной собственностью, предполагающих ее неотвратимость и определение ее конкретных форм.

Кроме Концепции, некоторые общие принципы регулирования отношений собственности, в том числе и государственной, в определенной степени представлены в Гражданском кодексе РФ. Но по большому счету эти документы не учитывают всех аспектов специфики и целей функционирования государственной собственности. Поэтому их наличие не решает проблемы определения комплексной системы принципов регулирования отношений государственной собственности, адекватных ее сущности, ее противоречиям и провалам.

*Во-вторых*, наряду с отсутствием полноценной, системного характера законодательной базы, определяющей на концептуальном уровне основные принципы управления государственной собственностью, мощным тормозом повышения эффективности государственной собственности является наличие в экономическом законодательстве многочисленных пробелов и коррупциогенных правовых норм, закрепляющих за органами власти, наделенными полномочиями собственника, неучтенные законом, не регламентированные, избыточные права по распоряжению госу-

дарственной собственностью, создающие возможность для различного рода злоупотреблений коррупциогенного характера (сферы трансфертного ценообразования, государственных закупок, реализации федеральных целевых программ и др.). Наличие такого рода пробелов, многие из которых имеют хронический характер, свидетельствует об определенной не востребованности законодателями правовых норм, обеспечивающих реализацию общенациональных интересов.

*В-третьих*, существенным, а возможно основным, проявлением низкого качества законодательства, имеющего отношение к регулированию использования государственной собственности, является отсутствие в нем четкой юридической конструкции, устанавливающей конкретные формы и степень (в виде санкций) ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность, эффективное и целевое использование.

Практика законодательного и нормативного регулирования деятельности субъектов государственной собственности, представляющих разные уровни ее использования (ФГУПы, ОАО с участием государства, институты развития, государственные корпорации, органы государственной власти, наделенные полномочиями распоряжения ею, и др.), свидетельствует о практически тотальном отсутствии в законодательных и нормативных актах, регулирующих их деятельность, норм их правовой ответственности за вверенную им в управление государственную собственность. Если формулировки об ответственности и присутствуют в законах и нормативных актах, то в абсолютно не конкретной, самой общей, никого и ни к чему не обязывающей форме.

Нормативные документы, определяющие распределение прав собственности между менеджментом ФГУПов и АО с участием государства, с одной стороны, и уполномоченными органами исполнительной власти, курирующими их деятельность, - с другой, не обременяют ответственностью ни менеджмент компаний, ни органы власти.

Не несут ответственности за эффективное и целевое использование немалых бюджетных средств, выделяемых на создание инфраструктуры особых экономических зон органы власти, уполномоченные управлять их деятельностью. Норм, устанавливающих меру и степень их ответственности, нет ни в Законе об особых экономических зонах, ни в типовых формах соглашений о создании особых зон, ни в соглашениях, заключаемых органами власти с резидентами зон.

Не обременено ответственностью и руководство многочисленных институтов развития, ко-

торым также предоставляются государством значительные бюджетные средства. (Приведенный перечень не является исчерпывающим.)

Отсутствие институтов ответственности в системе управления государственной собственностью означает методологически неприемлемое секвестирование сущности отношений собственности путем изъятия из их структуры ключевой составляющей, генерирующей ее экономическую состоятельность – ответственности ее субъектов за ее сохранность, эффективное использование и развитие. В результате государственная собственность оказывается практически лишенной законодательной защиты, о чем свидетельствует хроника борьбы с коррупцией.

Данный подход, доминирующий в российском законодательстве, противоречит специфике государственной собственности, усугубляя негативные последствия ее основного “провала” – отсутствия у ее субъектов (менеджмента государственных компаний и уполномоченных органов исполнительной власти) естественных мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию, что отличает их от субъектов частной собственности, обладающих естественными мотивациями, формируемыми рыночной конкуренцией и угрозой банкротства.

Неизбежным следствием игнорирования законодателями необходимости нейтрализации данного провала государственной собственности посредством установления жесткой и максимально конкретной ответственности ее субъектов за ее сохранность и эффективное использование является безнаказанность ее неудовлетворительно использования и даже прямых хищений.

Отмеченные проявления низкого качества законодательства, регулирующего процесс управления государственной собственностью, свидетельствующие о его существенной неупорядоченности, означают, что оно выступает основным, формируемым на стадии законотворчества базовым источником деформаций системы управления ею и, как следствие, фактором ее недостаточной эффективности на практике.

Процесс официального нормотворчества, ориентированного на регулирование управления государственной собственностью, продолжается. В марте 2013 г. утверждена государственная программа РФ “Управление федеральным имуществом”.

Под федеральным имуществом в программе понимается имущество, закрепленное за федеральными государственными унитарными, федеральными казенными предприятиями, находящиеся в федеральной собственности акции хозяйственных обществ, доли в уставных капита-

лах обществ с ограниченной ответственностью, а также имущество, закрепленное за федеральными государственными учреждениями, федеральными органами государственной власти, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и их территориальными органами, имущество государственной казны Российской Федерации, находящиеся в федеральной собственности недвижимость, земельные участки, за исключением недр, лесных участков в составе земель лесного фонда и других природных ресурсов, принадлежащих Российской Федерации.

По сравнению с Концепцией управления государственным имуществом 1999 г. состав имущества несколько расширен, в частности за счет включения в него земельных участков, имущества внебюджетных фондов и федеральных органов государственной власти. Но по-прежнему исключены недра лесные и другие природные ресурсы. Документ включает две подпрограммы: “Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации” и “Управление государственным материальным резервом”. Реализация исполнения предусмотрена в два этапа – 2013–2015 гг. и 2016–2018 гг.

Разработка данной Программы несомненно является определенным продвижением вперед в развитии процесса управления государственной собственностью, в формулировке его целей и задач, в разработке системы мер по повышению его эффективности, в разработке системы учета объектов государственной собственности, а также методов контроля за результативностью управления.

Тем не менее и данная Программа недостаточно ориентирована на решение таких ключевых проблем повышения эффективности управления государственной собственностью, как противодействие разгулу коррупции в сфере управления государственной собственностью, предотвращение формирования на стадии законотворчества предпосылок неэффективности государственной собственности и ее теневой приватизации, разработка не просто “системы норм ответственности субъектов управления государственной собственностью”, как сказано в Программе, а, во-первых, их разработка на законодательном уровне, во-вторых, разработка системы конкретных форм и конкретной степени ответственности субъектов управления, в том числе необходимости возмещения ими ущерба, причиненного государственной собственностью.

Наиболее острые проблемы управления государственной собственностью ждут своего решения.