

Методологические ориентиры процесса управления государственной собственностью

© 2015 Ширяева Римма Ивановна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32

E-mail: tzeldner@gmail.com

Акцентируется внимание на необходимости разработки методологических основ процесса управления государственной собственностью и их использования в качестве методологических ориентиров законотворческой и управленческой деятельности. Отмечаются негативные последствия отсутствия такого рода ориентиров.

Ключевые слова: государственная собственность, управление, методология, концепция, мотивации, эффективность, механизмы реализации государственной собственности.

Конституирующая роль отношений собственности в системе экономических и социальных отношений предполагает необходимость тщательно выверенного подхода субъектов государственного регулирования к формированию системы управления собственностью, поскольку качество их институциональной организации оказывает существенное регулирующее воздействие на качество организации отношений в других сегментах экономической системы. При этом особое внимание должно уделяться разработке концепции управления ее использованием, выделяющей методологические основы управления, фиксирующие сущностные характеристики отношений собственности, определяющие ключевые, системообразующие принципы процесса управления и их ориентацию на реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития. Речь идет о принципах, определяющих идеологию управления и организующие начала процесса формирования системы конкретных институтов и механизмов управления.

Разработка данных принципов и вменение их обязательного соблюдения в обязанность органам законодательной и исполнительной власти, наделенным полномочиями регулирования отношений собственности, вооружают законотворческую и управленческую деятельность в этой сфере методологическими ориентирами, определяющими целеполагание процесса управления отношениями собственности и создающими базовые предпосылки его адекватности их природе и сущности. Разработка и обязательность реализации регулятивных принципов управления собственностью будут мотивировать субъектов регулирования отношений собственности к построению системы управления, обеспечивающей

полноценную реализацию их потенциала. Более существенное воздействие на позитивный характер их мотиваций может оказать использование нормативных принципов управления в качестве критериев оценки качества как законодательной, так и управленческой деятельности.

Специального внимания в данном контексте заслуживает процесс управления государственной собственностью, представляющей собой макроэкономическую подсистему рыночной экономики. Ее фундаментальная функция - обеспечение реализации общественных интересов и создание условий для эффективной деятельности субъектов всех форм собственности. Позиционирование государственной собственности как экономической основы реализации общественных интересов предъявляет жесткие требования к уровню и качеству государственного управления ее использованием и развитием. При этом представляется необходимым акцентировать особое внимание на требовании строгого соответствия системы конкретных институтов и механизмов управления методологическим установкам в виде ключевых принципов управления, сформулированных в Концепции управления государственной собственностью. К сожалению, на сегодняшний день не существует актуальной концепции управления государственной собственностью, учитывающей специфику современной экономической ситуации и современные ключевые приоритеты социально-экономической политики. Фундаментальные принципы управления ее использованием не разработаны.

Существующая концепция управления государственной собственностью была утверждена в 1999 г. Сформулированные в ней цели и задачи управления не могут претендовать на статус

концептуальных основ формирования системы управления. Тем более, что они не увязываются с приоритетами социально-экономического развития даже того периода, когда концепция была принята, и тем более, что данная концепция не учитывает особенности современной экономической ситуации. Тем не менее официально ее действие не приостановлено до сих пор¹.

В 2013 г. была утверждена Государственная программа управления федеральным имуществом, учитывающая специфику современной социально-экономической политики правительства. Но и она, на наш взгляд, не отличается глубиной разработки и обоснования мероприятий по повышению уровня использования государственной собственности. Она также не содержит определения ключевых принципов управления государственной собственностью, в том числе и федеральным имуществом. Из анализа ее содержания следует, что одним из основных направлений совершенствования управления государственной собственностью является ликвидация федеральных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения и акционерных обществ с участием государства, т.е. сокращение государственного сектора, что напоминает лечение головной боли гильотиной. Именно эти показатели предлагаются программой в числе основных индикаторов ее эффективности².

Между тем специфический потенциал государственной собственности, не сводимый к другим формам собственности, обуславливает необходимость формирования особой институциональной среды ее функционирования, обеспечивающей полноценную реализацию ее воспроизводственных функций³. Отсутствие единого законодательного документа, концепции, устанавливающей общие принципы формирования институциональных основ управления государственной собственностью, учитывающей специфику ее сущности, создает определенный институциональный вакуум в системе ее регулирования.

Поскольку институциональная среда формируется в основном законодательством, постольку конкретные институты и механизмы регулирования государственной собственности также должны быть оформлены законодательно. При этом они не могут устанавливаться произвольно. Но в условиях отсутствия полноценной концепции управления государственной собственностью, а следовательно, и методологических ориентиров, определяющих направленность законодательской и управленческой деятельности, существует реальная опасность волюнтаризма в процессе формирования институциональной среды функционирования государственной собствен-

ности. Хрестоматийными примерами такого рода волюнтаризма могут служить многочисленные примеры пробелов в экономическом законодательстве, регулирующем сферу государственных закупок, приватизацию, офшорный бизнес, правовую защиту государственной собственности от ее собственных субъектов и др. Перечисленные и другие пробелы экономического законодательства, закрепляя за бюрократическим аппаратом права на принятие решений по распоряжению государственной собственностью по своему усмотрению, практически легализуют коррупционный бизнес на ее теневой приватизации⁴.

В частности, о масштабах непреходящей коррупции в сфере закупок для государственных нужд свидетельствуют очередные данные Счетной палаты РФ, которая в 2014 г. проверила 280 сделок на сумму 1,3 трлн руб. и выявила, что одна пятая этих бюджетных средств в размере 272,4 млрд руб. ушла за рубеж. При этом проверяющими было отмечено, что введение Федеральной контрактной системы не устранило такие недостатки процесса государственных закупок, как завышение начальных цен контрактов, ограничение доступа к информации о закупках, предоставление преимуществ дружественным компаниям-поставщикам и др., наличие которых свидетельствует о неистребимости традиции сохранения в процессе законотворчества за субъектами государственной собственности, т.е. за органами власти, уполномоченными распоряжаться ее использованием, нерегламентированных прав собственности - источников злоупотреблений⁵.

Глубинные истоки практически безнаказанного волюнтаризма в сфере регулирования отношений государственной собственности связаны, на наш взгляд, в первую очередь, с игнорированием необходимости разработки и институционализации на законодательном уровне не только конкретных механизмов реализации ее потенциала, но и концептуальных, методологических основ управления процессом ее использования. Вменение соблюдения ключевых принципов управления государственной собственностью в обязанность субъектам государственного регулирования и их использование не только в качестве методологических ориентиров для законодательской и управленческой деятельности, но и в качестве критериев оценки этой деятельности могло бы служить определенной гарантией более высокого качества управления государственной собственностью.

Крайняя степень настоятельности разработки концепции управления государственной собственностью обусловлена и неудовлетворительным уровнем ее использования, о чем свидетельству-

ют регулярные проверки его различных аспектов Счетной палатой РФ. При этом источником дисфункций управления, как показывает анализ, чаще всего оказывается неудовлетворительное качество его законодательной и нормативной базы. Поэтому все более острой становится необходимость формирования полноценного правового пространства функционирования государственной собственности на основе разработки Концепции управления государственной собственностью - единого законодательного документа, определяющего и обосновывающего фундаментальные принципы регулирования отношений государственной собственности во всех ее сегментах. Не менее важным представляется внесение в концепцию нормы, предусматривающей вменение их соблюдения в обязанность законодательным и исполнительным органам власти.

В качестве ключевых принципов, соблюдение которых при формировании системы управления государственной собственностью имеет императивный характер, следует отметить такие, как:

- обеспечение ее надежной правовой защиты;
- существенная степень ориентации целеполагания процесса ее использования на реализацию социальных целей, социальных функций;
- разработка специальных механизмов реализации ее общественного характера в силу отсутствия такого рода механизмов в системе рыночных регуляторов;
- обеспечение (в связи со значительным объемом ее социальных функций) институциональной возможности принятия нерыночных управленческих решений в процессе ее использования;
- правовое принуждение субъектов государственной собственности к ее сохранению и эффективному использованию;
- обеспечение эффективности государственного, вневедомственного и общественного контроля за целевым и эффективным использованием государственной собственности.

Названные принципы правомерно идентифицировать как основные методологические ориентиры, организующие начала в деятельности органов законодательной и исполнительной власти, направляющие ее на формирование системы институтов и механизмов, обеспечивающих полноценную реализацию государственной собственности, т.е. реализацию ее сущностных характеристик. Поскольку в настоящее время в России такого рода ключевые принципы управления государственной собственностью не разработаны и не оформлены на концептуальном уровне законодательно, постольку субъекты го-

сударственного регулирования: во-первых, лишаются методологических ориентиров, направляющих их деятельность на обеспечение адекватности институтов и механизмов управления сущности и природе управляемого объекта; во-вторых, в силу неразработанности и неоформленности регулятивных принципов управления освобождаются от обязанности обеспечивать эту адекватность.

Следствиями отношения к разработке методологических основ управления государственной собственностью как к излишнему декору являются:

- правовая незащищенность государственной собственности в результате игнорирования необходимости обеспечения правового принуждения к ее сохранению и эффективному использованию. Прежде всего, речь идет о необходимости правового принуждения ее собственных субъектов. Методологическое обоснование его необходимости - "провал" государственной собственности, заключающийся в отсутствии у ее субъектов естественных мотиваций к ее эффективному использованию;
- отсутствие в экономическом законодательстве специальных, соответствующих специфике государственной собственности механизмов и институтов ее реализации и, в первую очередь, института юридической ответственности ее субъектов за ее сохранность и эффективное использование;
- отсутствие механизмов более полной реализации фундаментальной функции государственной собственности - создания условий для эффективной деятельности для субъектов всех форм собственности посредством более плотного вовлечения государственных компаний в решение актуальных проблем общественного воспроизводства на основе коррекции государством как собственником их производственных программ и возложения на них обязанностей, выходящих за пределы этих программ;
- использование возможностей принятия нерыночных решений для закрепления за органами власти, наделенными правами собственности, нерегламентированных, плохо контролируемых полномочий;
- низкая эффективность государственного и вневедомственного контроля за эффективностью использования государственной собственности;
- неразвитость форм общественного контроля.

Как видим, пренебрежительное отношение к разработке методологических основ управления государственной собственностью и к их использованию в качестве методологических ориентиров в процессе законодательного оформления

системы управления ее использованием, а также в практике управления деформирует структуру прав в сфере отношений государственной собственности. За органами власти, наделенными полномочиями собственника, закрепляются избыточные права. Нередко они освобождаются от ответственности не только за неэффективное использование государственной собственности, но и от ответственности за злоупотребления. Отрыв действующей системы управления государственной собственностью от ее методологических основ искажает, деформирует мотивации ее субъектов, ориентируя их на извлечение административной ренты, лишает процесс контроля объективных критериев оценки процесса управления.

¹ Концепция управления государственным имуществом и приватизации Российской Федерации. Москва, 1990.

² См.: Государственная программа управления федеральным имуществом. М., 2013; *Ширяева Р.И.* Деформации управления государственной собственностью // Экономические науки. 2013. □ 3 (100).

³ См.: *Зельднер А.Г.* Государственные функции в условиях неопределенности развития рыночной экономики // Вестн. Самарского финансово-экономического института. 2012. □ 13; *Его же.* Государство и рыночные механизмы функционирования экономики в современных условиях : сб. науч. ст. Москва, 2004; *Осипов В.С.* Внутренние угрозы экономической безопасности России // Экономика и предпринимательство. 2015. □ 5.

⁴ См.: *Осипов В.С.* Аудит эффективности исполнения функций государственного управления // Вестн. Аксор. 2014. □ 4; *Козлова С.В.* Государственное управление земельно-имущественными отношениями. Дисфункции и риски // Экономика и предпринимательство. 2015. □ 3.

⁵ URL: <http://top.rbc.ru/economics/23/04/2015/553919e49a7947c03fd71cb0>.

Поступила в редакцию 06.08.2015 г.