

МЕХАНИЗМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРИНУЖДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ К ЕЕ ЭФФЕКТИВНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ

© 2016 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

Рассматриваются направления решения проблемы правовой защиты государственной собственности от злоупотреблений. В качестве основного механизма защиты предлагается законодательное оформление экономического принуждения органов власти и государственных служащих, наделенных полномочиями собственника, их экономического принуждения к эффективному использованию государственной собственности на основе законодательного установления юридической ответственности за неэффективность и несохранность государственной собственности.

Ключевые слова: государственная собственность, управление, эффективность, дисфункции управления, экономическое законодательство, государственное регулирование, приватизация, институциональная среда.

Государственная собственность - одна из базовых форм собственности смешанной экономики, наряду с доминирующей в ее структуре частной собственностью. Несмотря на незначительный удельный вес государственных предприятий в общем количестве российских предприятий (в 2013 г. всего 2,4 %) на государственный сектор в том же году приходилось 28 % общего числа занятых, 18 % общей массы основных фондов и 15 % общего объема инвестиций в основной капитал¹. Из 400 крупнейших предприятий, периодически исследуемых журналом “Эксперт”, выручка 17 % предприятий, имеющих государственную форму собственности, составила в 2014г. 42 % суммарной выручки всех 400 предприятий².

Значительные масштабы государственной собственности, несводимость ее потенциала к потенциалу частной собственности, специфика ее воспроизводственных функций, ориентированных на реализацию общественных интересов, означают существенную зависимость эффективности общественного производства от состояния, сохранности и эффективности ее использования.

Между тем анализ состояния использования потенциала государственной собственности в ее различных сегментах (имеются в виду бюджетный процесс, государственное предпринимательство, природопользование) свидетельствует о его явно недостаточной степени и эффективности, что подтверждается и результатами неоднократных про-

верок Счетной палатой использования бюджетных средств в различных сегментах государственной собственности. Учитывая широко распространенное мнение среди сторонников минимизации участия государства в экономике относительно того, что неэффективность - имманентная черта государственной собственности, принципиально важно отметить, что причины ее неудовлетворительного использования в действительности - следствие не ее природы и сущности, но следствие дисфункций государственного управления, имеющих место вследствие игнорирования этой природы, дисфункций, придающих агрессивный характер институциональной среде функционирования и развития государственной собственности, блокирующих возможность ее полноценной реализации.

Основной источник дисфункций - низкое качество экономического законодательства, формирующего институциональную среду ее функционирования и реальную структуру прав собственности. Федеральные законы, имеющие отношение к регулированию отношений государственной собственности, не обеспечивают надежной правовой защиты государственной собственности, поскольку характеризуются наличием многочисленных пробелов и коррупциогенных норм, практически легализующих злоупотребления полномочиями по распоряжению ее использованием. Не способствует созданию адекватных институциональных условий реализации потенциала государственной собствен-

сти и явно недостаточная методологическая проработанность правовых норм, имеющих отношение к регулированию государственной собственности.

Одним из наиболее существенных упущений экономического законодательства (имеющего отношение к регулированию отношений государственной собственности), свидетельствующим о наличии очевидных методологических просчетов существующей системы управления государственной собственностью, которые оказывают деструктивное воздействие на его качество, является упорное игнорирование специфики ее субъекта как в законодательской деятельности, так и в практике управления. Данную специфику нельзя не отнести к “провалам” государственной собственности, поскольку она заключается в отсутствии по объективным причинам у ее субъектов (в отличие от субъектов частной собственности) естественных мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию. Поскольку такого рода “провал” создает базовые предпосылки для злоупотреблений в процессе ее использования, постольку ни у законодательной, ни у исполнительной власти не должен вызывать сомнений императивный характер нахождения способов элиминирования его негативного воздействия на эффективность экономики.

Игнорирование данного провала законодательской деятельностью проявляется в том, что, несмотря на специфику сегментов государственной собственности и наличие конкретных специфических причин ее неудовлетворительного использования в каждом из них, эти причины так или иначе связаны во всех ее сегментах с отсутствием законодательно оформленной юридической ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность и эффективное использование, означающим правовую незащищенность государственной собственности и создающим благоприятные условия для злоупотреблений в этой сфере государственного управления, о чем свидетельствуют периодически возникающие коррупционные скандалы.

Между тем нельзя не отметить, что острая необходимость решения проблемы институционализации ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность и эффективное использования существенно недооценивается даже базовыми нормативными документами, непосредственно регулирующими отношения государственной собственности. Речь идет о Федеральном законе о приватизации государственного и муници-

пального имущества и о Государственной программе управления федеральным имуществом.

Федеральный закон о приватизации, несмотря на значительное количество претензий к качеству ее регулирования, к отсутствию в структуре целей приватизации, формулируемых законом, такой цели, как эффективность приватизируемых предприятий и экономики, к случаям занижения продажной цены приватизируемых предприятий, к систематическому нарушению ее планов и т.д., не содержит статей, устанавливающих и конкретизирующих ответственность органов власти за качество процесса приватизации.

В Государственной программе управления федеральным имуществом проблеме установления ответственности органов власти за эффективность использования государственной собственности, несмотря на ее ключевую роль в обеспечении правовой защиты государственной собственности от злоупотреблений, также не уделено должного внимания, адекватного ее значению. Необходимость усиления ответственности упоминается в самых общих чертах, но полностью отсутствует конкретизация механизмов ее обеспечения.

Учитывая остроту до сих пор не решенной проблемы преодоления коррупции в сфере управления государственной собственностью, следует отметить особое значение официального признания ее недостаточной правовой защищенности и необходимости разработки и законодательного оформления (наряду с общими нормами защиты прав собственности) системы специальных правовых норм, обеспечивающих защиту государственной собственности от различного рода злоупотреблений. При этом, как это ни парадоксально, прежде всего имеется в виду необходимость защиты государственной собственности от ее собственных субъектов, точнее, от маргинальных представителей бюрократического аппарата, наделенных правами распоряжения ее использованием.

Необходимость такой защиты, с одной стороны, обуславливается спецификой субъекта государственной собственности, в качестве которого в соответствии с Конституцией РФ в реальной действительности фактически выступает не общество, а органы власти, наделенные правами собственности. При этом, в отличие от субъектов частной собственности, им не присущи естественные мотивации к сохранению и умножению собственности, формируемые рыночными отношениями. Данное обстоятельство создает, как показывает практика

борьбы с коррупцией, для маргинальных представителей бюрократического аппарата возможность использования в своих интересах отчуждения подлинного собственника - общества от участия в управлении государственной собственностью в силу невозможности по объективным причинам его персонализации как субъекта собственности.

С другой стороны, о дефиците правовой защиты прав государственной собственности свидетельствует и не вполне удовлетворительное состояние использования потенциала государственной собственности в ее различных сегментах.

Поэтому в центре внимания при совершенствовании законодательной базы, регулирующей процесс управления государственной собственностью, должна быть разработка системы мер по существенному повышению надежности ее правовой защиты. Для полноценной защиты государственной собственности явно недостаточно только общих для всех форм собственности институтов и механизмов, принуждающих к соблюдению прав собственности, в частности, таких как рыночные регуляторы и контрактные отношения. Дополнительные меры по ее защите необходимы в силу того, что государственная собственность нуждается в защите не только и, возможно, не столько от субъектов других форм собственности, сколько от собственных субъектов в лице представителей бюрократического аппарата, наделенного полномочиями собственника.

Упорное безразличие законодателей к возможности (благодаря пробелам в законодательстве) безнаказанной реализации частных и групповых интересов в ущерб интересам общегосударственным дискредитирует государственную собственность, позволяя сторонникам сокращения присутствия государства в экономике списывать последствия дисфункций процесса управления государственной собственностью на ее специфику и природу. В результате имеет место постоянное воспроизводство деформаций и дисфункций процесса управления.

В силу отсутствия у субъектов государственной собственности естественных мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию наиболее действенным способом компенсации данного провала государственной собственности представляется использование в процессе управления механизмов их экономического принуждения к достижению этих целей.

Государственная собственность в данном смысле не является исключением: логика и сущ-

ность развития отношений собственности обуславливают необходимость экономического принуждения субъектов собственности к эффективной деятельности, формирующей субъектов собственности с мотивациями, востребованными общественным воспроизводством. В системе отношений частной собственности экономическое принуждение обеспечивается рыночными отношениями, рыночными регуляторами, например, институтом банкротства, а также контрактным правом. В государственном секторе экономики, где рыночные отношения не играют доминирующей роли, наиболее действенный способ экономического принуждения с целью формирования необходимых позитивных мотиваций к эффективной деятельности у государственных служащих, имеющих полномочия по распоряжению государственной собственностью, - его законодательное оформление.

Наиболее надежным механизмом экономического принуждения к эффективной деятельности в сфере отношений государственной собственности является, на наш взгляд, разработка и законодательное оформление правовых норм неотвратимой юридической ответственности представителей органов власти, наделенных полномочиями собственника, за ее сохранение и эффективное использование, норм, устанавливающих конкретные формы и конкретную степень ответственности за несохранность и неэффективность государственной собственности, за ее нецелевое использование, ответственности, адекватной масштабам причиненного ей ущерба.

Экономическое принуждение субъектов государственной собственности к ее эффективному использованию, к ее сохранности и воспроизводству на основе разработки четкой и жесткой конструкции их юридической ответственности с тем, чтобы исключить возможность злоупотреблений с их стороны правами и полномочиями собственника, имеет концептуальное, стратегическое значение для обеспечения полноценной экономической и социальной реализации государственной собственности. Нерешенность данной проблемы резко снижает эффективность любых мер (даже самых совершенных) по совершенствованию других аспектов управления государственной собственностью, поскольку их эффективность будет зависеть прежде всего от качества и действенности института юридической ответственности субъектов государственной собственности, принуждающей их к эффективному использованию.

Отсутствие до сих пор нормативно-правовой базы принуждения государственных служащих, имеющих отношение к распоряжению государственной собственностью, к ее сохранению и эффективному использованию, несомненно, является одной из основных причин ее незащищенности и консервации институциональной среды, благоприятной для расцвета коррупции.

Сохранению данной среды в значительной мере способствует формальный (в определенной мере) характер реформирования государственной службы. В процессе реформирования государственной службы, рассмотрения и принятия Закона “О государственной гражданской службе” (2004) абсолютно не затрагивались ключевые для управления экономикой проблемы регламентации деятельности государственных служащих, уполномоченных распоряжаться государственной собственностью, несмотря на то, что именно представители этой категории госслужащих являются основными субъектами коррупции.

Между тем одним из важнейших условий повышения надежности ее защиты должна стать детальная, тщательная *законодательная* регламентация на всех уровнях власти всех процедур, связанных с принятием решений по распоряжению государственной собственностью, регламентация, ориентированная на минимизацию у чиновников избыточных прав собственности, не контролируемых законодательно утвержденными процедурами.

Учитывая неудовлетворительное состояние дел с использованием потенциала государственной собственности, целесообразно наряду с традиционными должностными регламентами разработать специальные должностные регламенты, определяющие полномочия, обязанности и ответственность государственных служащих, имеющих отношение к распоряжению государственной собственностью, а также процедуры распоряжения ею.

Должностной регламент, представляющий собой совокупность правил, процедур, стандартов, определяющих содержание деятельности государственных служащих по распоряжению государственной собственностью, ограничивающий и устанавливающий пределы свободы принятия решений в этой сфере управления, - важный инструмент, необходимый механизм принуждения к ее эффективному использованию. В свою очередь, действен-

ность разработки такого рода регламентов будет определяться законодательным установлением жесткой неотвратимой ответственности чиновников за нарушение должностного регламента, за связанные с этими нарушениями злоупотребления по отношению к государственной собственности вплоть до применения уголовного преследования, конфискации имущества и запрета на работу в органах государственной власти. Целесообразно, чтобы эти меры в качестве специального раздела были включены в Федеральный закон “О государственной гражданской службе”.

С целью активизации работы по повышению качества государственного регулирования процесса распоряжения государственной собственностью представляется необходимым провести тщательную инвентаризацию независимыми экспертами, например Счетной палатой РФ и Общественной палатой, нормативной и законодательной базы, регулирующей деятельность госслужащих. Целесообразно в процессе инвентаризации акцентировать внимание на выявлении пробелов и упущений в регламентации деятельности тех органов власти и звеньев управления, которые обладают полномочиями по распоряжению государственной собственностью.

Формирование на законодательном уровне эффективной системы институтов принуждения органов власти (всех ветвей и всех уровней), уполномоченных управлять в той или иной степени государственной собственностью, к ее сохранению, воспроизводству и эффективному использованию, является ключевым направлением обеспечения защиты государственной собственности от злоупотреблений бюрократического аппарата, обладающего полномочиями собственника.

Использование более жестких, более эффективных норм принуждения позволит, если не устранить полностью, то существенно нейтрализовать негативное воздействие на эффективность государственной собственности отсутствия у представителей органов власти, осуществляющих полномочия собственника, естественных мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию.

¹ Статистический ежегодник. 2014.

² Эксперт. 2015. № 43. С. 68-69.

Поступила в редакцию 08.01.2016 г.