

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2011 Р.И. Ширяева

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: rshir@mail.ru

Рассматриваются актуальные проблемы законодательного регулирования процесса управления государственной собственностью. Сформулирован ряд предложений по повышению его эффективности.

Ключевые слова: государственная собственность, государственное регулирование, эффективность управления.

Формирование инновационной экономики, приобретающее для российского общества характер императива, невозможно без его соответствующего институционального обеспечения, т.е. без создания на законодательном уровне организационных, экономических и правовых условий развития национальной инновационной системы.

Соответствующие институциональные изменения требуются и в сфере отношений государственной собственности. Особый акцент на необходимости совершенствования институтов регулирования государственной собственности с целью расширения возможностей использования присущих ей системных резервов инновационного развития представляется целесообразным и далеко не лишним, поскольку переход к инновационной экономике невозможен без определенной активизации участия государственного сектора в этом процессе не только в качестве его организатора, но и в качестве активного субъекта его реализации. Данный вывод можно аргументировать тем, что современные тенденции экономического роста существенно повышают потребность общественного производства в использовании системообразующих качеств, системных резервов, которыми обладает государственная собственность.

Во-первых, это значительно большие возможности государственного сектора обеспечить высокое качество образования, востребованного новыми современными тенденциями технологического прогресса. На данном этапе качество знаний, получаемых в государственных высших учебных заведениях, безусловно, не на один порядок выше качества знаний, приобретаемых в большинстве частных институтов.

Во-вторых, это значительно большие возможности государства развивать фундаментальные научные исследования, значение которых неизмеримо возрастает в связи с тем, что они являются базой развития инновационной деятельности и способствуют удовлетворению растущих потребностей экономики в новых современных технологиях. Их доля в общем объеме вузовских исследований и разработок в середине 2000-х гг. оценивалась в Японии в 55 %, в Германии - в 60, во Франции - в 90, в Великобритании - в 95 %¹.

В-третьих, это высочайший уровень концентрации финансовых ресурсов в собственности государства, позволяющий использовать их для развития инновационного и научно-образовательного потенциала на основе реализации долгосрочных, наукоемких, высокорискованных инновационных технологических проектов, а также для воздействия, в том числе и через государственную контрактную систему, на развитие фундаментальной науки, а также отраслей и производств, имеющих ключевое значение для формирования инновационной экономики.

В-четвертых, это не до конца разрушенный технологический потенциал предприятий оборонно-промышленного комплекса, чудом сохранившийся в условиях многолетней деструктивной политики по отношению к ведущим отраслям обрабатывающей промышленности.

Наконец, это специфическая институциональная особенность государственной собственности, представляющая особый интерес для периода становления инновационной экономики, возможность, в случае необходимости, не подчинять процесс ее использования задаче перманентной максимизации прибыли. Данная особенность

особенно актуальна для инновационной деятельности, отличающейся значительно более высокими рисками и высокой степенью неопределенности результатов.

Одним из ключевых направлений совершенствования управления государственной собственностью является радикальное повышение качества экономического законодательства, в той или иной степени воздействующего на отношения собственности, превратившегося в постоянно действующий источник серьезных деформаций отношений государственной собственности, не обеспечивающего в настоящее время ее достаточно надежную защиту от злоупотреблений и необходимые условия реализации ее потенциала. Низкое качество экономического законодательства, на наш взгляд, - основная причина неудовлетворительного качества управления государственной собственностью во всех ее сегментах.

Основное проявление низкого качества законодательного регулирования отношений государственной собственности - наличие многочисленных пробелов, сохраняющих за представителями бюрократического аппарата, наделенного полномочиями по распоряжению государственной собственностью, избыточные, нерегламентированные права собственности. Наличие у государственных чиновников неучтенных законом прав собственности затрудняет полноценный контроль за процессом ее использования, блокирует процесс реализации ее потенциала и практически легализуют ее теневую приватизацию. Вот далеко не полный перечень такого рода пробелов, о которых много пишется и которые всем известны:

- неупорядоченность в течение всего периода реформирования российской экономики законодательного регулирования трансфертных цен, использование которых в качестве механизма офшорного бизнеса сокращает поступление доходов в бюджетную систему, увеличивает отток капитала из страны;

- низкое качество законодательного регулирования государственных закупок, позволяющее государственным чиновникам злоупотреблять громадными суммами бюджетных средств;

- существующая до сих пор возможность установления на законодательном уровне практически монопольных цен на услуги естественных монополий (в том числе и государственных), темпы роста которых перманентно превышают тем-

пы роста инфляции. Монопольные цены подавляют экономический рост в отраслях обрабатывающей промышленности, препятствуют диверсификации российской экономики, способствуя дальнейшей деиндустриализации страны, снижают жизненный уровень населения и поступления в бюджет из-за снижения налоговой базы во всех сферах деятельности, потребляющих услуги естественных монополий²;

- чрезмерный либерализм в государственном регулировании офшорного бизнеса российских компаний, проявляющийся в легальной возможности использования офшорных схем при продаже активов крупных российских компаний. Продавая формально не активы, а офшорные структуры, владеющие ими, крупный бизнес уходит от налогообложения. По некоторым оценкам, 80 % сделок при продаже активов на фондовом рынке проходят через офшорные компании. В результате бюджетная система теряет миллиарды долларов налоговых доходов³.

Приведем далеко не полный перечень пробелов законодательства, легализующих нарушение прав государственной собственности представителями бюрократического аппарата, обладающими полномочиями по управлению и распоряжению государственной собственностью. Многочисленные пробелы в экономическом законодательстве закрепляют за ними избыточные, нерегламентированные законом права собственности, злоупотребление которыми причиняет громадный ущерб государственной собственности, существенно снижает финансовую базу инновационного развития и реализации общенациональных интересов, расширяет масштабы коррупционных отношений.

Дополнительным аргументом в пользу признания первостепенности решения проблем полноценной защиты прав государственной собственности в процессе управления ее использованием и тем более в процессе дальнейшего реформирования отношений собственности может служить тот факт, что наличие легальных возможностей передела государственной собственности не только препятствует реализации общенациональных интересов, но и деформирует частную собственность, подавляя естественные мотивации ее субъектов к эффективной деятельности, поскольку передел государственной собственности, безусловно, менее затратный и менее рискованный способ максимизации прибыли по срав-

нению с инвестиционной и инновационной деятельностью. Широкие возможности его использования существенно снижают интерес экономических агентов к технической и технологической модернизации, к инвестициям в инновации.

Не меньший вред сохранение просчетов законодательства, создающих предпосылки для расширения масштабов коррупции, причиняет рыночным отношениям, поскольку в этих условиях конкуренция за доступ к административному ресурсу, позволяющему максимизировать прибыль за счет перераспределения государственной собственности, зачастую вытесняет конкуренцию за ее увеличение посредством снижения издержек производства и инвестиционной активности.

Жесткое сокращение масштабов теневой деятельности в сфере использования государственной собственности может стать мощным источником дополнительных доходов государственного бюджета и сокращения его дефицита. Кроме того, ликвидация пробелов и коррупциогенных норм в экономическом законодательстве, легализующих теневую приватизацию государственной собственности, приобретает характер императива в процессе реформирования отношений собственности, ориентированных в обозримой перспективе на обеспечение необходимых условий формирования инновационной экономики.

Учитывая, с одной стороны, критический характер дефицита финансовых ресурсов, необходимых как для выполнения социальных обязательств, так и для обеспечения перевода экономики на рельсы инновационного развития, с другой стороны, наличие существенных резервов их увеличения, неиспользуемых из-за низкого качества законодательных норм, регулирующих отношения государственной собственности, представляем целесообразной инвентаризацию Счетной палатой РФ экономического законодательства на предмет выявления и ликвидации пробелов и коррупциогенных норм, легализующих ее теневую приватизацию.

Наряду с пробелами законодательства, легализующими различные формы расхищения государственной собственности, на масштабы злоупотреблений бюрократического аппарата полномочиями по распоряжению ею сильное, если не основное, влияние оказывает юридическая непроработанность системы институтов ответственности государственных служащих за принятие решений, причиняющих ущерб государственной

собственности и общенациональным интересам. Проблема юридической ответственности государственных служащих, в том числе и за злоупотребления полномочиями по распоряжению государственной собственности, до сих пор не получила адекватного решения в рамках реформирования и регулирования государственной службы. Право собственности, в том числе и государственной, становится ненадежным без налаженной системы юридической ответственности, без четкой и жесткой регламентации функций государственных служащих по распоряжению государственной собственностью. Между тем именно эти функции наименее регламентированы в нормативной базе, регулирующей государственную службу. В законе "О государственной службе" практически отсутствуют правовые нормы, устанавливающие принципы регламентации процедур по распоряжению государственной собственностью бюрократическим аппаратом и обеспечивающие его принуждение к соблюдению и защите прав государственной собственности.

В данной связи разработка системы эффективных, действенных институтов ответственности представителей бюрократического аппарата, по сути являющихся фактическими субъектами государственной собственности, за злоупотребления предоставленными им полномочиями по распоряжению ею, также должна занять центральное место в процессе повышения качества экономического законодательства.

В силу отмеченных обстоятельств программы реформирования отношений собственности, не предусматривающие радикальных мер по защите прав государственной собственности, не смогут оказать ожидаемого позитивного воздействия на процесс формирования инновационной экономики.

Разумеется, крайне важно, чтобы все названные выше и оставшиеся за кадром пробелы и коррупциогенные нормы законодательства, регулирующего экономические процессы, были достаточно оперативно компенсированы полноценными правовыми нормами, максимально исключая возможность злоупотреблений со стороны представителей бюрократического аппарата по отношению к государственной собственности. Но в то же время необходимо отметить, что преодоление упущений законодательной базы не сводится только к устранению многочисленных "пробелов", облегчающих злоупотребления в

процессе распоряжения государственной собственностью. Это лишь часть большой работы по устранению дефектов законодательства, успех которой во многом зависит от того, насколько она ориентирована на нейтрализацию не только вышеназванных пробелов и коррупциогенных норм, но и причин их возникновения и длительной консервации.

Одним из таких источников является, на наш взгляд, игнорирование системного подхода к организации управления государственной собственностью, проявляющееся, в частности, в отсутствии официальной концепции управления ею.

Ущерб, причиняемый многочисленными серьезными, но имеющими тем не менее частный характер, упущениями законодательства, усугубляется отсутствием единой для всех сегментов государственной собственности, законодательно оформленной концепции управления государственной собственностью, которое не компенсируется наличием безусловно нужных, но разрозненных законодательных актов, имеющих отношение к регулированию отношений государственной собственности⁴.

Думается, что одной из необходимых предпосылок, исключающих или сокращающих количество “пробелов” в законодательстве, является разработка, кроме действующих законодательных актов, регулирующих процесс управления отдельными сегментами государственной собственности (Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Земельный кодекс, Лесной кодекс, закон “О государственных и муниципальных предприятиях”, закон “О недрах” и др.), единого законодательного документа, устанавливающего общие принципы регулирования отношений государственной собственности с учетом ее специфики. В нем должны быть сформулированы концептуальные основы управления государственной собственностью и определены (с учетом всех аспектов ее специфики) основные параметры институционального обеспечения ее функционирования, в частности:

- критерии отнесения различных объектов собственности к собственности государственной;
- принципы управления, общие для всех ее сегментов⁵;
- принципы ее надежной правовой защиты;
- принципы правового принуждения ее субъектов к ее сохранению и эффективному использованию;

- принципы определения меры ответственности за ущерб, причиняемый государственной собственностью;

- система эффективных форм, методов и процедур государственного, вневедомственного и общественного контроля за ее целевым и эффективным использованием.

Специальное, отдельное внимание при совершенствовании законодательной базы, регулирующей функционирование государственной собственности, должно быть уделено разработке системы мер по ее защите, что объясняется спецификой ее подлинного субъекта - общества, заключающейся в невозможности его персонификации, препятствующей его участию в управлении своей собственностью. Поэтому для полноценной защиты государственной собственности явно недостаточно только общих для всех форм собственности институтов и механизмов, принуждающих к соблюдению прав собственности. Необходимы дополнительные методы ее защиты, поскольку она 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.

Необходимость учитывать данное обстоятельство должна, на наш взгляд, иметь приоритетное значение при разработке концепции и стратегии управления государственной собственностью, с тем чтобы исключить возможность злоупотреблений правами и полномочиями собственника со стороны бюрократического аппарата всех уровней управления. Нерешенность данной проблемы резко снижает эффективность любых других мер (даже самых совершенных) по повышению качества управления государственной собственностью, поскольку способствует трансформации прав государственной собственности в частные права представителей органов власти и неформальной институционализации коррупционных отношений.

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, связанную с распоряжением государ-

ственной собственностью. 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 более эффективной системы институтов принуждения органов власти (всех ветвей и всех уровней), уполномоченных управлять государственной собственностью, к ее сохранению, воспроизводству и эффективному использованию является ключевым направлением обеспечения защиты государственной собственности от злоупотреблений бюрократического аппарата. Использование более жестких, более эффективных норм его принуждения к сохранению и эффективному использованию государственной собственности позволит если не устранить полностью, то существенно нейтрализовать негативное воздействие на ее эффективность ее основного “провала” - отсутствия у представителей органов власти, осуществляющих полномочия собственника, естественных мотиваций ее сохранять и эффективно использовать.

Данные нормы должны обеспечить на законодательном уровне не только жесткую и детальную регламентацию всех процедур по распоряжению государственной собственностью, но и меры неотвратимой ответственности (в том числе и уголовной) за соблюдение установленных регламентов, обязательно адекватные ущербу, причиненному государственной собственности.

¹ Кольчугина М. Синергия образования и науки // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 10. С. 85.

² В связи с крайне негативным воздействием монопольных тарифов представляется целесообразным Счетной палате РФ совместно с Общественной палатой произвести тщательное исследование издержек производств естественных монополий на предмет их экономической обоснованности.

³ Коммерсантъ. 2008. 11 нояб.

⁴ На сегодняшний день единственным нормативным документом более или менее общего характера, определяющим некоторые принципы управления государственной собственностью, является “Концепция управления государственной собственностью и приватизацией в РФ”, одобренная постановлением правительства РФ в 1999 г. По сути, это концепция управления только частью государственной собственности - государственными унитарными предприятиями, государственными пакетами акций, государственной недвижимостью. Кроме того, 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, а также целей функционирования государственной собственности. Поэтому их наличие не решает проблемы определения принципов регулирования отношений государственной собственности.

⁵ Разумеется, это не исключает, а предполагает использование наряду с ними методов управления, учитывающих специфику каждого сегмента государственной собственности.

Поступила в редакцию 04.03.2011 г.