

УДК 330.526.34; 338.242

**ПУБЛИЧНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ:
НЕОБХОДИМОСТЬ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ**

Пивоварова Ольга Владимировна преподаватель кафедры экономики и финансов,
Липецкий филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(398050, Россия, г. Липецк, ул. Интернациональная, 3)
E-mail: olga_piv@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию управления государственным имуществом с учетом его особенностей как категории общественной собственности. Проанализированы существующие модели управления общественной собственностью: «трагедия общин», «дилемма заключенного», логика коллективного действия и принципы проектирования управления общим ресурсом. Выделены их преимущества и недостатки для государственной собственности. Обоснована необходимость создания механизма публичной ответственности в сфере управления государственным имуществом, сформулированы условия для его формирования: общие социально-экономические, организационно-экономические и специальные условия.

Ключевые слова: государственное имущество, управление, общественная собственность, модель, механизм, публичная ответственность, условия формирования.

Вопросы эффективного управления государственным имуществом в последнее время приобретают особую актуальность, что обусловлено кризисными явлениями в российской экономике, необходимостью пополнения бюджетных доходов и удовлетворения потребностей общества в условиях ограниченности имеющихся ресурсов. Однако, существующие методы и инструменты управления государственным имуществом не обеспечивают решения перечисленных проблем, что ставит перед обществом и властью задачу поиска новых механизмов, которые станут фундаментом для осуществления качественных изменений в системе государственного управления в целом.

Для того, чтобы определить, каким именно должен быть данный механизм необходимо четко понимать содержание понятия государственного имущества и цель управления им, то есть, чьи интересы обеспечивает государственная собственность.

К настоящему моменту в экономической литературе сложилось достаточно большое количество трактовок понятий «государственная собственность» и «государственное имущество». Анализ данных формулировок позволяет выделить два основных подхода: с юридическо-материальной точки зрения, которая подразумевает перечень объектов государственного имущества, находящихся в ведении государства [1, с. 11]; и с экономической точки зрения. Принципиальное отличие данных подходов заключается в том, что понимание с экономической точки зрения позволяет понять, чьи интересы обеспечивает собственность.

Н.П. Кононкова, раскрывая понятие государственной собственности в качестве экономической категории, отмечала, что она характеризует отношения субъектов экономики, которые возникают в процессе вовлечения принадлежащих государству объектов в экономический оборот с целью реализации общественных интересов, прежде всего, а также стратегических интересов государства [2, с. 7]. Таким образом, в рамках экономической точки зрения на государственное имущество совершенно четко определена генеральная цель его использования – реализация общественных интересов. Однако, обозначенная в определении принадлежность собственности государству представляется не совсем корректной, так как единственным источником власти согласно Конституции РФ [3], а следовательно, реальным собственником государственного имущества является народ, а государство в лице органов государственной власти призвано представлять его интересы. Это справедливо отмечает А.В. Цветков, который определил государственную собственность как собственность всех членов общества, считая, что владение осуществляется государственным аппаратом от лица всех слоев населения, а хозяйствующие субъекты в лице государственных предприятий реализуют отношения распоряжения, присваивая часть прибыли [4, с. 28].

Целевая направленность и общественный характер государственного имущества являются принципиальным его отличием от иных форм собственности, что оказывает непосредственное влияние на органы государственной власти, реализующие правомочия населения, и обуславливает необходимость поиска эффективных инструментов управления с учетом данных особенностей.

Эти особенности государственного имущества переводят его в разряд так называемого общего ресурса, то есть общественной собственности, права на пользование которой принадлежат сразу многим субъектам деятельности, а именно населению страны.

Такая собственность обладает рядом отличительных особенностей, которые в свою очередь накладывают определенный отпечаток на структуру традиционных прав собственности [5, с. 63]:

1. Совладелец государственной собственности, а именно гражданин, практически лишен прав владения и управления, так как не может ни продать, ни передать кому-либо свою долю. В то же время ни один член общества не имеет права уклониться от обладания своей долей государственности.

2. Отсутствие взаимосвязи между поведением отдельных совладельцев государственной собственности и результатами ее использования в отличие от частной, где эта связь прямая (наличие проблемы «безбилетника»).

3. Отсутствие действенного контроля поведения представителей общественного интереса (бюрократов), которым делегированы права собственности, что создает возможности злоупотребления ими своим положением в личных интересах.

Таким образом, главная функция собственности – присвоение – фактически отчуждена от реальных владельцев общественной собственности и передана в руки представителей органов государственной власти, в то время как именно она предопределяет характер экономических отношений и экономические связи, выражающие реально существующую структуру экономики, определяя тех, кто извлекает пользу из конкретных благ, а кто – нет. В системе частной собственности блага получает владелец собственности, реализуя полный «пучок прав» и тем самым воздействуя на результаты.

Деперсонификация функций собственника общественного имущества на практике приводит к тому, что государственная собственность отражает не интересы общества, а интересы правящей элиты, которая использует ее для удовлетворения личных целей. По мнению отечественных и зарубежных экономистов и социологов, такую модель можно назвать «власть-собственность». Она представляет собой нерасчлененное единство властных и собственнических функций и ярко характеризует российское прошлое и действительность [6]. Российский экономист Ю.В. Латов считает, что в рамках данной модели речь идет о таких «правилах игры», когда политическое лидерство дает неотъемлемое право распоряжаться собственностью, а собственность органически подразумевает наличие политического авторитета [7, с. 115]. Так, в настоящее время крупные государственные компании находятся во владении элитных группировок, которые ведут борьбу за контроль над финансовыми потоками.

В результате такого проникновения чисто рыночных отношений в систему госсобственности государство перестает выполнять свою основную функцию – защиту общественных интересов, и народ оказывается фактически отстраненным от результатов функционирования государственного имущества и использования общественных благ.

Таким образом, возникает главный вопрос – каким образом государственное имущество с учетом особенностей общественной собственности может быть экономически организовано? Для этого целесообразно обратиться к уже существующим моделям управления общественной собственностью.

К настоящему моменту в экономике общественного сектора наиболее авторитетными являются три модели, исследованию которых посвящено множество научных трудов: «трагедия общин», «дилемма заключенного» и логика коллективного действия. При этом две первые модели постулируют вывод о том, что общественная собственность при условии владения ею крупной группой людей не может быть эффективно использована и в какой-то момент иссякнет. Таким образом, выдвигается предположение о том, что рациональные существа не способны к кооперации [8, с. 3], так как по словам Аристотеля: «К тому, что составляет предмет владения большого числа людей, прилагается наименьшая забота» [9, с. 406]. Следовательно, в рамках представленных моделей отсутствует альтернатива управления существующей модели общественной собственности.

Особый интерес представляет модель «логика коллективного действия», разработанная Мансуром Олсоном. В основе данной модели лежит теория о необходимости оптимального

распределения коллективного (общего) блага между участниками группы, что особенно актуально в контексте рассмотрения системы государственного имущества. Олсон утверждает, что рациональные, своекорыстные индивиды не будут прилагать никаких усилий к достижению общегрупповых целей до тех пор, пока на них не будет оказано давление или каждому из них не будет предложен индивидуальный мотив к подобному действию [10, с. 2]. По его мнению, это обусловлено совокупностью факторов, которые зависят от количества собственников общего ресурса:

- чем больше группа, тем меньше доля отдельного индивида в общей прибыли, и тем меньше адекватное вознаграждение за любое групповое действие;
- чем больше группа, тем меньше вероятность того, что любая подгруппа этой группы или ее индивид получит достаточное количество коллективного блага, чтобы нести издержки по обеспечению даже малого его количества;
- чем больше группа, тем выше организационные издержки и препятствия для обеспечения любого количества коллективного блага.

Данные факторы действительно неоспоримы и фактически обуславливают перечисленные ранее особенности общественной собственности и утверждения о ее неэффективности как таковой, однако в модели Олсона в отличие от двух других предлагаются возможные варианты организации эффективного управления. Так, Олсон выдвигает концепцию «эффективности малых групп», согласно которой в малых группах возможно добровольное содействие продвижению цели группы. Именно принимая решения в малых группах, участники склонны к более тщательному изучению того или иного вопроса, осознают собственную значимость и имеют возможность вести диалог с другими участниками группы. Это одна из основных причин, по которым в различных системах управления обращаются к малым группам путем создания комитетов, инициативных групп, которые играют решающую роль.

Более того, данная концепция подтверждается и практическими примерами. Профессор Джон Джэймс, изучая различные общественные, частные, национальные и местные институты, пришел к выводу, что действующие группы и подгруппы гораздо меньше по количеству участников, чем бездействующие. Его результаты исследования банковского концерна показали, что средний размер действующей подгруппы составлял 5,5 членов, а бездействующей – 14. Эти цифры находят подтверждение и в структурах власти США, которые анализировал Джеймс: подкомитеты Сената США – 5,4 человека, подкомитеты Палат – 7,8 человек, правительство штата Орегон – 4,7 человек. В результате проведенного эмпирического исследования Джеймс заключил, что комитеты должны быть маленькими, если вы ждете от них действенности, и относительно большими, если вам нужны различные взгляды и реакции [11].

Помимо концепции «эффективности малых групп» Олсон отметил, что существующие государственные институты, даже при соблюдении условий предложенной концепции, зачастую не обеспечивают решения всех общественных проблем, а от их действий получает коллективные блага лишь меньшинство. Следовательно, модель Олсона, несмотря на ее положительные аспекты, не дает полного представления о том, как именно и на основе каких принципов должна быть организована общественная собственность.

В результате существования перечисленных концепций общественной собственности в экономической науке фактически сложилось мнение, что существует лишь два пути управления государственным имуществом – приватизация или национализация. При этом сторонники национализации уверены, что власть по умолчанию будет действовать эффективно, применяя лучшие методы и инструменты управления для обеспечения интересов общества, а сторонники приватизации, в свою очередь, убеждены в исключительной эффективности частной собственности по отношению к государственной. И те, и другие имеют крайне упрощенные и идеализированные представления о неких институтах управления, которые должны появиться извне и быть принятыми населением, которого они касаются. Такие подходы не учитывают ни особенностей, сложившихся в системе общественной собственности и между конкретными общественными группами, ни трансформационных и транзакционных издержек, которые в обязательном порядке возникают при перераспределении прав собственности.

Таким образом, предлагаемые институты фактически лишены «институтности» [12, с. 59], как справедливо подчеркивает Элинор Остром, нобелевский лауреат по экономике.

Именно Остром в своей работе «Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности» доказала, что общая собственность может эффективно управляться группами людей и выделила основные принципы и особенности данной модели управления. Главное достижение

Остром состоит в том, что она доказала невозможность существования универсального инструмента управления общественной собственностью, аналогичного национализации или приватизации, а наоборот, обосновала необходимость учета предпосылок и условий, сложившихся в конкретном обществе. Свое исследование она проводила на примере природных ресурсов общего пользования, поэтому ряд выводов имеют специфичный характер, однако общие принципы, выделенные ею, применимы для сферы государственного имущества, которое, по сути, представляет собой общий ресурс.

Так, Остром выделила восемь принципов проектирования, которые характерны для эффективных институтов общих ресурсов: хорошо определенные границы, соответствие между правилами присвоения/обеспечения предложения и местными условиями, договоренности коллективного выбора, надзор, откалиброванные санкции, механизм разрешения конфликтов, минимальное признание права на организацию, встроенные организации [12, с. 178].

Наибольшее значение для сферы управления государственным имуществом имеют последние шесть принципов, так как первые два в большей степени применимы для небольших ресурсных систем с четкими границами. При этом выделенные шесть принципов являются абсолютно взаимосвязанными и не могут реализовываться по отдельности. Так, обеспечение установления и выполнения операциональных правил в рамках принципа договоренности коллективного выбора непосредственно связано с осуществлением надзора, который включает в себя систему санкций и механизм разрешения конфликтов. При этом принцип минимального признания права на организацию подразумевает возможность для индивидов создавать собственные объединения из наиболее активных представителей, которые, в свою очередь, смогут осуществлять контроль за выстроенной системой надзора. А принцип встроенной организации предполагает, что все обозначенные элементы управления общественной собственностью должны быть объединены в рамках функционирования единого института, который сможет обеспечить эффективное их применение.

Следовательно, Остром фактически сформулировала основы института управления общественной собственностью, которые должны трансформироваться с учетом конкретных условий функционирования государственного имущества. Она однозначно выделила особую важность категории контроля, который присутствует в трех принципов из восьми, что свидетельствует о его неотделимости от эффективного института управления общим ресурсом.

Таким образом, механизм эффективного управления государственным имуществом в обязательном порядке должен содержать систему контроля и ответственности со стороны общества за органами, которым переданы соответствующие полномочия. Данную необходимость справедливо отмечает профессор Л.И. Кошкин, утверждая, что субъект собственности обязан нести бремя ответственности перед обществом за надлежащее состояние объекта собственности в процессе его использования [13, с. 31]. Однако, в сегодняшней России, как и во времена жесткой централизации, никто не несет ощутимой ответственности за эффективность организации использования, воспроизводства и преобразований государственной собственности, что фактически привело к потере мотивационного механизма качественного управления ею.

Новым институтом, который сможет объединить в себе все необходимые элементы управления государственным имуществом с учетом особого значения категории контроля со стороны общества, должен стать механизм публичной ответственности в сфере управления государственным имуществом.

Публичная ответственность предполагает ответственность органов управления государством, уполномоченных населением мандатом власти, за то, как и насколько хорошо они используют власть и имущество для удовлетворения потребностей населения. Если такая ответственность существует, и она сильнее ведомственной ответственности, то государственная власть подчинена интересам населения, то есть является действительно публичной. И наоборот, если публичная ответственность представителей власти слаба, то развитие общества подчинено интересам государственной бюрократии и бизнеса, который материально поддерживает и финансирует власть [14, с. 183]. Следовательно, именно механизм и подлинная сила публичной ответственности власти определяют, является ли реализация общественных интересов посредством государственной собственности реальной либо только номинальной.

Однако, становление института публичной ответственности в сфере управления государственным имуществом, в свою очередь, требует соблюдения ряда условий, без которых его функционирование невозможно:

- общие социально-экономические – условия, касающиеся состояния развития государства в целом и его основных систем;

- организационно-экономические – условия, направленные на обеспечение осуществления эффективной управленческой деятельности;

- специальные условия – условия, определяемые особенностями государственного имущества.

Создание общих социально-экономических условий подразумевает, что население должно иметь реальную возможность реализовать свое право на доходы, имущество и управление в полном объеме посредством сложившейся институциональной структуры, основой которой является эффективный парламентский и общественный контроль, то есть должен быть обеспечен непрерывный процесс интеракции органов власти и населения [15, с. 23]. Это обуславливает создание определенных предпосылок:

1. Эффективные институты гражданского общества, обладающие реальными и достаточными возможностями влияния на власть.

2. Обеспечение последовательного разделения властей и независимости судебной власти. Именно независимость судебной системы способна обеспечить эффективную организацию системы надзора, о которой писала Остром, особенно подчеркнув проблему важности судебной системы в качестве стратегии вмешательства с целью стимулирования экономического развития [12].

3. Экономическая и организационная независимость государственной власти от крупного бизнеса.

4. Наличие реального механизма ответственности избираемых представителей власти за реализацию предвыборных обещаний и наказов избирателей.

Организационно-экономические условия подразумевают обеспечение действенного публичного контроля государственной власти и экономической реализации общественной собственности посредством эффективной организации государственного управления, что должно выражаться в создании комплексной системы оценки деятельности госслужащих с использованием показателей эффективности и общественной оценки их деятельности.

Специальные условия включают в себя комплекс условий, вытекающих из социальных особенностей функций государства. Первое специальное условие подразумевает объединение интересов всех социальных групп общества посредством формирования стратегических направлений в области управления государственным имуществом, которые смогут обеспечить долгосрочное сотрудничество этих сил.

Второе специальное условие заключается в обеспечении целевого характера использования имущества. Целевой критерий отражает соответствие целевого назначения имущества общественным потребностям и функциям публичного образования, так как управлять без четких целей и качественной информации невозможно [16].

Реализация третьего специального условия формирования действенной системы публичной ответственности органов власти, осуществляющих полномочия субъекта собственности, проявляется в директивном характере реализации доходов от государственного имущества. Данная особенность состоит в том, что все доходы, получаемые от государственного имущества, поступают в распоряжение государства – бюджет, которое должно их использовать в интересах общества [2, с. 8]. Директивность реализации доходов и расходов, определяемая высшими органами управления государства, исключает или существенно ограничивает произвол, круговую поруку технического аппарата управления, способствует повышению эффективности использования объектов государственной собственности.

Представленный перечень условий формирования публичной ответственности в сфере управления государственным имуществом не является исчерпывающим, однако, на наш взгляд, именно они составляют основу данного процесса. Становление реального механизма публичной ответственности позволит выстроить систему эффективного управления государственным имуществом с учетом его особенностей как общественной собственности.

Литература

1. Маргасов Д.В. Контроль эффективности управления государственным имуществом // Российское предпринимательство. 2011. №5(1). С.11-16.
2. Кононкова Н.П., Михайленко Д.А. Государственная собственность: неиспользованный резерв роста российской экономики // Проблемы теории и практики управления. 2015. №2. С. 6-12.

3. Конституция Российской Федерации. Режим доступа: (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Доступ из справ.- правовой системы «Консультант-Плюс».
4. Цветков А.В., Джумов А.М. Государственная собственность и эффективность экономики // Экономист, 2007. № 4. С.27-36.
5. Лебедева Н.Н., Николаева Н.Н. Институциональная экономика: Учебник для бакалавров. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. 208 с.
6. Цирель С.В. «Власть-собственность» в трудах российских историков и экономистов // Общественные науки и современность. 2006. №3. С.119-131.
7. Оганисян Ю.С. Социализм как первая стадия капитализма. Опыт постсоветской России: Монография. – М.: Современная экономика и право, 2015. 340 с.
8. Campbell R. Background for the Uninitiated. In Paradoxes of Rationality and Cooperation, eds. R. Campbell and L. Sowden, pp. 3—41. Vancouver: University of British Columbia Press.
9. Доватур А.И. «Политика» Аристотеля // Аристотель. Собрание сочинений в 4-х т. М.: Мысль, 1983. Т.4. 830 с.
10. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. Пер. с англ. – М.: ФЭИ, 1995. 174 с.
11. James J. A Preliminary Study of the Size Determinant in Small Group Interaction // American Sociological Review, XVI (August 1951), pp.474-477.
12. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элиноор Остром; пер. с англ. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с. (серия «Экономика»)
13. Кошкин Л.И. Вопросы эффективности управления государственной имущественной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 4. С. 30-36.
14. Пивоварова О.В. Формирование системы публичной ответственности как условие повышения качества государственного управления // Человек. Общество. Инклюзия. №1(25). 2016. С. 180-187.
15. Игнатова Т.В., Калинина А.Г. Механизм реализации общественных предпочтений в публичном управлении // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. №1. С. 15-26.
16. Лантев С.В. Проблемы осмысления и управления инновационным развитием в экономике и обществе // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 3-3. С. 42-51.

Pivovarova Olga Vladimirovna, Lecturer of Cathedra of Economics and Finance; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk branch (3, ul.Internatsionalnaya, Lipetsk, 398050, Russian Federation).
E-mail: olga_piv@mail.ru

**PUBLIC RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF STATE PROPERTY MANAGEMENT:
NECESSITY AND FORMATION CONDITIONS**

Abstract

In the article state property management based on its characteristics as a public property categories is explored. The existing public property management models are analyzed: "tragedy of the commons", "prisoner's dilemma", the logic of collective action and the design principles for the management of common resource. Their advantages and disadvantages for the state property are highlighted. The need to create of public mechanism of responsibility in the management of state property is substantiated, the conditions for its formation are formulated: the general socio-economic, organizational and economic and special conditions.

Keywords: state property, management, public property, model, mechanism, public responsibility, conditions of formation.