

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ: ПРОИСХОЖДЕНИЕ, СУЩНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2004 О. В. Шалина

Аппарат Воронежской областной думы

Преобразование экономической системы в Российской Федерации коренным образом изменило структуру хозяйственной жизни общества, вызвало многообразие форм собственности, среди которых особую нишу занимает государственная, качественно изменившаяся в процессе реформирования свое экономическое содержание. При этом в процессе реформирования на первый план выдвигалась собственно смена собственника, практически без учета экономических последствий разгосударствления, не ставились задачи оптимизации структуры государственной собственности и эффективности ее использования, то в настоящее время развитие экономической системы государства требует скорейшего разрешения этих задач. Необходимо уточнить экономическое содержание категории «государственная собственность», создать качественно новую ее модель, определить ее роль в современной экономической системе, сформировать такую ее структуру, которая отвечала бы задачам развития экономики Российской Федерации и выполняла функции, обеспечивающие интересы государства и общества.

Деление собственности по формам и видам осуществляется исходя из того, какому собственнику (субъекту) принадлежит право собственности. В соответствии со статьей 212 Гражданского кодекса к собственникам относятся граждане и юридические лица, Российская Федерация, муниципальные образования. Если собственность принадлежит физическим лицам (гражданам) или юридическому лицу (организации), то имущество находится в частной собственности, если права собственника осуществляет Российская Федерация, субъект Федерации, — то в государственной, а если субъектом права выступает городское, сель-

ское поселение, иное муниципальное образование — муниципальной. Вид собственности — это градация той или иной формы собственности в зависимости от того, какому конкретно субъекту она принадлежит: государственная собственность подразделяется на федеральную, принадлежащую Российской Федерации, и принадлежащую субъектам Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям и автономным округам; муниципальная собственность — на собственность городов, сельских поселений и других муниципальных образований. В развитии каждой из названных форм собственности, конечно, существуют собственные проблемы. В каких-то случаях они связаны с законодательными нормами.

Как можно заметить, в строго юридическом смысле в законодательстве России говорится о трех формах собственности: частной, государственной и муниципальной. Не исключено признание иных форм собственности, однако ни в Конституции, ни в иных нормативных правовых актах они не определяются. По нашему мнению, речь может идти и о такой форме собственности как общественная — в отношении общественных объединений (общественных организаций, общественных движений, политических партий), церковной собственности. Однако законодатель не выделяет их в отдельную форму собственности, а относит к частной, что не вполне правомерно. Законодательно установленная структуризация собственности проистекает из деления ее в юриспруденции на формы и виды по критерию принадлежности имущества. Такая градация не учитывает, однако, экономические отношения собственности, складывающиеся в рамках той или иной формы, и по

сути является тормозом для развития общественной собственности.

Предметом нашего исследования являются, однако, не нюансы классификации. Обратимся к собственности государственной и ее взаимосвязи с муниципальной собственностью.

Исторически формы государственной собственности были порождены необходимостью ее для государства, как особого аппарата, стоящего над обществом и выполняющего специфические функции защиты социально-экономического строя. Для того, чтобы выполнять такого рода функции, государство должно было располагать имуществом и доходами, которые требовались для содержания органов государственной власти, полиции, армии, судов и т.п. Это была государственная собственность в ее простом, чистом виде, главное место в которой занимало денежное содержание казны и государственного бюджета. Сегодня государственный сектор экономики включает и разного рода предприятия, производящие товары и услуги. Государственная собственность необходима для осуществления важнейших функций государства, связанных с обеспечением нормального существования как страны в целом, так и отдельных граждан и их объединений или, другими словами, для осуществления конституционных функций государства и удовлетворения жизненно важных потребностей общества. Чтобы осуществлять эти функции, государство должно располагать соответствующими финансовыми и материальными возможностями, одних налогов и сборов для этого недостаточно, поэтому существование, наряду с иными формами, государственной собственности представляется совершенно обоснованным.

Роль государства и государственной собственности, доля объемов государственной собственности в экономике развитых стран меняются в зависимости от уровня их развития, политической конъюнктуры, степени социальной напряженности и национальных традиций. При этом, в отличие от России, указанные изменения не отражаются на политическом строе государства, не вызывают катастрофических социальных и экономических катаклизмов. В развитых

странах давно пришли к выводу, что главное — не колебание объемов частной и государственной собственности, ибо и та, и другая могут быть эффективно использованы в развитии экономики, главное — наращивание экономической мощи государства и успешное решение социальных проблем.

В XX веке динамика форм собственности в странах Западной Европы отличалась интенсивностью и напряженностью. Октябрьская социалистическая революция 1917 года явилась своего рода катализатором роста объемов государственной собственности на Западе. Соответственно возрастала роль опосредованного, либо непосредственного государственного управления экономикой. В Швеции в 70-е годы XX века свыше 65 % общественного продукта создавалось в государственном секторе экономики, в Великобритании, Франции и ФРГ доля государственной собственности составляла от 30 до 40%, в Японии и США — от 10 до 20 %.

В конце XX века, напротив, усилился процесс приватизации, объем государственной собственности начал заметно снижаться. Удельный вес государственного сектора в производстве ВВП колеблется от 10 % в Германии до 30 % в Австрии [1, с. 230]. Следует отметить, что во многих странах запрещается приватизация отраслей инфраструктуры, отличающихся высокой капиталоемкостью: электроэнергетики, каналов, трубопроводов, портов, связи, железных дорог. Государство выполняет активную функцию, направляя и координируя приватизационный процесс.

В России в результате разгосударствления и приватизации государственная собственность стала одной из ряда форм, утратила привилегированное положение, однако продолжает занимать весомую долю в структуре экономики. По данным Государственного комитета Российской Федерации по статистике, основные фонды, принадлежащие государству, по состоянию на 2001 год имели значительный вес — 42 % или 6728947 млн рублей в стоимостном выражении [2, с. 305]. Сюда входят не только основные фонды государственных предприятий, но и учреждений образования, здравоохранения, культуры и т.д. Если рассматривать структуру промышленного производства по формам

собственности в основных отраслях, то в 2002 году, несмотря на достаточно низкую долю государства в общем числе предприятий — 3,1 %, объем промышленной продукции государственных предприятий составил 8,2 %, численность производственно-промышленного персонала — 12,8 % [3, с. 347].

Категория «государственная собственность» в экономической литературе представлена различными, качественно отличающимися определениями. Это вызвано, в первую очередь, подходами к исследованию самой категории «собственность». Так, авторы, исследующие собственность в рамках марксистского подхода (В. Н. Черковец, Ю. И. Хаустов, А. Ф. Шишкин) относят государственную собственность к общественной (или общей) экономической форме собственности или рассматривают последнюю, не выделяя государственную. Общественная форма собственности означает, по их мнению, совместное присвоение средств и результатов производства. Определение государственной собственности как общественной связано с длительным периодом развития советской экономики, в которой доминировала государственная собственность, трактовавшаяся как форма перехода от частной собственности к общественной [4, с. 220]. Однако, в современных условиях государственная собственность не может рассматриваться как общественная в значении, которое придавалось ей в социалистической экономике.

Ученые, не являющиеся сторонниками марксистского подхода, определяют государственную (общественную) и общенародную собственность как собственность, которой распоряжаются государство или его представители (Б. А. Райзберг, В. И. Кошкин), то есть характеризуют форму собственности по субъекту, что, на наш взгляд, больше отражает ее юридическое положение, чем дает представление об экономической сущности. К тому же и названные авторы ставят знак равенства между общественной и государственной собственностью, что в рыночных отношениях не совсем оправдано.

Б. А. Райзберг, В. И. Кошкин проводят дифференциацию таких понятий, как «общенародная» и государственная (общественная) собственность. К первой они относят

собственность на природные богатства, не вовлеченные в общественное производство и обладающие всеобщей доступностью, включая землю, воды, воздушное пространство, флору, фауну. По отношению к ним должна применяться формула: «То, что принадлежит всем вместе и каждому в отдельности на правах равнодоступности». Но если В. И. Кошкин считает, что данные объекты не имеет смысла относить к определенной форме собственности, а правильнее называть «общенародным достоянием» [5, с. 17], то Б. А. Райзберг однозначно выделяет их как объект общенародной собственности. По его мнению, распоряительство общенародной собственностью по поручению ее владельца — народа, населения могут осуществлять только органы народовластия. Государственная же собственность вовлечена в общественное производство и поэтому не может принадлежать всем на равных началах [6, с. 558].

Признание объектов, которые не вовлечены в материальное производство, «общенародным достоянием» представляется достаточно спорным. Действительно, вода, недра, животный мир, леса и др., не вовлечены в общественное производство в такой мере, как другие объекты государственной собственности. Однако, «общенародное достояние» невозможно сохранять и приумножать без решения вопросов его использования, охраны, обеспечения защиты интересов государства и граждан, что осуществляется только в процессе управления ими государством, а значит выведение объектов, относящихся к природным ресурсам, из категории «форма собственности» неоправданно.

Тенденция отнесения названных объектов к общенародной или национальной собственности прослеживается и в других работах. Так, по мнению Д. Львова, В. Гребенникова, Е. Устюжаниной, к национальному имуществу можно отнести прежде всего природные ресурсы — недра, водное и воздушное пространство, леса, ресурсы континентального шлейфа и т.д. [7, с. 38]. По нашему мнению, целесообразно было бы законодательно предусмотреть общенародную (общегосударственную) собственность на землю, недра, животный мир, водные объекты. Это связано как с особой эконо-

мической природой данных объектов, так и со сложностью их разграничения по разным уровням государственной собственности — федеральному и региональному. Выделение такой формы собственности, как общенародная или общегосударственная, на объекты природных ресурсов позволило бы отразить их специфическую природу не только в правовом (особый режим природных ресурсов зафиксирован гражданским законодательством), но и в экономическом смысле — как основу жизнедеятельности народа, проживающего на территории страны.

Известен и подход к определению государственной (общественной) собственности как собственности, субъект которой деперсонифицирован, обезличен. По мнению В. З. Баликоева, общественная собственность устанавливается и реализуется в государственной или общенародной собственности. Или в той и другой формах одновременно. Если частная собственность персонифицирована, каждый субъект ее конкретен, а, следовательно, конкретна ответственность, то общественная собственность деперсонифицирована, обезличена. Все члены общества владеют ею совместно, индивидуально же — никто. Раз общественная собственность — владение совместное, то она уравнивает всех в отношении средств производства. Ни один — никто — не имеет преимущественного права распорядиться, тем более — управлять и присваивать [8, с. 79].

Близки к такой позиции и зарубежные теоретики прав собственности — Р. Коуз, А. Алчиан и другие, считающие, что в условиях государственной (коллективной) собственности никто не находится в привилегированном положении в использовании ресурсов, в том смысле, что, как индивидуумы, все исключены из доступа к ресурсу, поскольку ничья ссылка на личный интерес не признается достаточной для их использования. Совладельцы государственной собственности не обладают единоличными, продаваемыми на рынке правами на использование ресурса [9, с. 21].

П. Д. Половинкин и А. В. Савченко считают, что государственная собственность выражает отношения между людьми по поводу присвоения благ в целях реализации государственных и публичных интересов. В

этом ее основное, специфическое отличие от частной собственности, выражающей интересы субъектов. По их мнению, важно осознавать первичность отношений собственности на средства производства при всей значимости собственности на предметы потребления. Именно собственность на средства производства определяет отношения собственности в целом. При всей значимости отношения «субъект—объект» высшую социальную и экономическую значимость имеет отношение людей по поводу присвоения объектов собственности. Именно им определяется социально-экономическая сущность собственности. [10, с. 24]. В этом, приемлемом в целом подходе представляется спорной формулировка «присвоение благ». Несмотря на то, что авторы акцентируют внимание на таких объектах собственности, как средства и результаты производства, в определении собственности они отдают предпочтение термину «блага». По нашему мнению, как бы не назывались объекты государственной собственности, их можно условно разделить на две группы: средства производства — объекты, которые непосредственно участвуют в процессе производства (земля, здания и сооружения, предметы и средства труда), и продукты (результаты) производства.

Далее, хотелось бы уточнить, совпадают ли понятия государственные и публичные интересы, а если отличаются, то в какой степени? В чьих интересах должна использоваться государственная собственность? Предположительно — в интересах ее субъекта. Тогда целесообразно выяснить, кто является таковым в отношении государственной собственности. Несмотря на то, что большинство авторов (В. Н. Черковец, Ю. И. Хаустов, А. Ф. Шишкин, Б. А. Райсберг, В. И. Кошкин, В. З. Баликоев) относят государственную к общественной форме собственности, определения ее субъектов существенно различаются: А. Ф. Шишкин называет субъектом собственности государство, В. И. Кошкин, В. З. Баликоев — членов общества (речь в данном случае идет не о субъекте права государственной собственности, о чем сказано выше).

Вопрос о субъекте государственной собственности, и соотношении государствен-

ных и общественных интересов, является достаточно дискуссионным.

В. И. Кошкин, Ю. И. Хаустов, Э. Фернер, Т. Коллинг, французские голлисты видят причину невозможности реализации государственной собственности в интересах всего общества, а не только государства, в наличии особого государственного аппарата, выступающего от его имени и преследующего собственные цели. По их мнению, государство как субъект собственности не может выражать интересы всего общества.

Действительно, в соответствии с действующим законодательством, государство — достаточно специфический собственник: с одной стороны, оно является одним из равноправных участников рыночных взаимодействий (в случае коммерческого использования государственного имущества), а с другой — устанавливает «правила игры», иницирует и принимает нормативные правовые акты для регулирования этих взаимодействий, а также для управления имущественными отношениями в целом, то есть совмещает полномочия собственника и функции государственного управления. Для того, чтобы государственная собственность использовалась не в угоду государственному аппарату, а в интересах общества в целом, предлагается «отделить» право государственной собственности от функций управления ею.

Достаточно интересный подход к определению субъекта государственной собственности предлагается Д. Львовым, В. Гребенниковым, Е. Устюжаниной. Они считают, что возможны два варианта соотношения государственной и общественной собственности:

— государство — это синоним общества, а государственный аппарат представляет собой орган управления государства-общества. В этом случае государственная собственность и собственность общества — одно и то же;

— государство — самостоятельный субъект права, представляющий определенные общественные интересы, но не тождественный обществу. В этом случае «государственная собственность» и «собственность общества» — два разных понятия [7, с. 31].

Отождествление государства и общества ведет к подмене интересов общества инте-

ресами государства как субъекта власти. В связи с этим Д. Львов, В. Гребенников, Е. Устюжанина обосновывают концепцию национального имущества как имущества, право собственности на которое принадлежит обществу. Государство может от лица и по поручению общества осуществлять управление или распоряжение этим имуществом. На первый взгляд, различие между терминами «государственная собственность» и «национальное имущество» носит схоластический характер. При осуществлении государством функций управления национальным имуществом не все ли равно, является ли оно лицом юридическим, своего рода управляющей компанией или просто органом управления другого лица? На самом деле, не все равно: в первом случае государство подменяет собой общество. Сращивание власти и собственности рождает предпосылки для подавления общества государством. Поэтому необходимы механизмы контроля общества над действиями государства, что возможно только при их отделении друг от друга [7, с. 31].

При всем желании авторов обосновать концепцию национального имущества и разработать действенные механизмы ее реализации, отличные от реализации государственной собственности, сделать это, по нашему мнению, не представляется возможным по ряду причин: во-первых, для управления общественной собственностью необходимо формирование органов, которые были бы наделены соответствующими полномочиями; во-вторых, неясно, кто от имени общества и каким образом будет осуществлять полномочия собственника и определять цели использования национального имущества. Таким образом общество, так же, как и государство, сможет осуществлять полномочия собственника только через аппарат управления, то есть по существу никаким образом не будет отличаться от субъекта собственности — государства. Решение проблемы видится в создании эффективного механизма использования государственной собственности в интересах не только государственного аппарата, но всех членов общества, а не в установлении субъекта собственности, отличного от государства, и придания ему соответствующего статуса.

От государственной собственности сложно отграничить муниципальную, хотя юридически это различные формы собственности.

По мнению А. Ахмедуева, распределение общественной собственности на федеральную, региональную и муниципальную не изменяет ее экономического содержания и юридического статуса: эти уровни не отличаются ни по источникам образования и воспроизводства, ни по методам управления, ни по экономическому содержанию возникающих при этом отношений, ни по формам и конечным целям использования [11, с. 27]. В. И. Кошкин определяет различия данных форм собственности на уровне их нормативного правового регулирования: субъектом права государственной собственности может быть только государственное образование — Российская Федерация или ее субъекты, муниципальная же собственность является самостоятельной формой, поскольку ее субъектами выступают муниципальные образования [5, с. 74]. А. Н. Демьяненко, А. Л. Обушенков считают законодательное выделение муниципальной собственности необходимым, поскольку органы местного самоуправления получили статус равноправного субъекта правовых, экономических, социальных отношений с другими государственными органами власти и управления, другими хозяйствующими субъектами и соответственно должны выполнять возложенные на них функции, что невозможно без наличия муниципальной собственности. Однако выделение муниципальной собственности из государственной не должно приводить к их противопоставлению. Не только их правовая природа, но и социально-экономическое назначение в основном схожи, различие лишь в масштабах: уровень государства — в одном случае, местного самоуправления — в другом [12, с. 107].

Действительно, если государственная собственность выступает регулятором социально-экономических процессов всего общества, ее существование обусловлено необходимостью реализации государственных задач в целях удовлетворения общих общественных потребностей, то муниципальная обеспечивает экономическую самостоятель-

ность муниципального образования и направлена на решение задач местного уровня, на обеспечение общественных потребностей населения соответствующей территории. Существенным отличием муниципальной собственности от государственной в правовом поле является юридическое закрепление в нормативных правовых актах нормы, что собственником муниципальной собственности является население, проживающее на территории соответствующего муниципального образования. Во всех нормативных правовых актах, содержащих нормы муниципальной собственности, указывается, что население реализует свои собственнические права через представительные и исполнительные органы власти, а в ряде случаев непосредственно. Однако данная норма является декларативной, так как не существует в природе актов, описывающих механизм передачи муниципальной собственности от населения органам власти и управления.

Таким образом, отличие государственной от муниципальной собственности «лежит» только в законодательном поле, по экономической же природе они во многом схожи. Было бы целесообразным разработать такие механизмы реализации государственной и муниципальной собственности, которые сделали бы невозможным ее использование в интересах аппарата управления, выражающего интересы, отличные от интересов населения страны или соответствующей территории.

В настоящее время заметна тенденция сокращения полномочий представительных (законодательных) органов власти в сфере управления и распоряжения государственной собственностью (например, Программа приватизации федерального имущества с 2002 года утверждается не Государственной Думой, а Правительством Российской Федерации). Аналогична ситуация и на уровне субъектов Федерации. По нашему мнению, принятие решений по вопросам передачи, приватизации, национализации, созданию новых объектов государственной и муниципальной собственности и ряд других должно быть исключительно в компетенции представительных (законодательных) органов различных уровней. Более того, вопро-

сы трансформации объектов природных ресурсов должны выноситься на референдумы.

В заключение представляется возможным сформулировать определение категории «государственная собственность» следующим образом: государственная собственность выражает отношения между людьми по поводу присвоения объектов собственности, в первую очередь, средств и результатов производства, в целях осуществления важнейших функций государства для обеспечения потребностей населения страны и ее территорий.

Для эффективной реализации государственной собственности необходимо, прежде всего, четкое законодательное ее регулирование во взаимосвязи с другими отношениями собственности. Этот процесс не должен быть статичным, в действующее законодательство должны вноситься изменения, основанные на анализе практики и рекомендациях экономической науки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Клинова, С.П. Проблемы эволюции государственной собственности в рыночной экономической системе // Актуальные проблемы в транзитивной экономике. Сборник статей научно-практической конференции. — ВГУ, С. 227—235.
2. Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. Р76 М., 2001. — 679 с.
3. Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2003. — 705 с.
4. Политическая экономия : Учеб.-метод. пособие для высш. парт. школ / Ред. кол. : Г. Я. Кузнецов (отв. ред.) и др. — 2-е изд., до- раб. — М. : Мысль, 1985. — 412 с.
5. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. д.э.н., профессора В. И. Кошкина, к.э.н., доцента В. И. Шупыро. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 496 с.
6. Райзберг, Б.А., Фатхутдинов Р.А. Управление экономикой: Учебник. — М. : Бизнес-школа «Интел-синтез», 1999. — 784 с.
7. Львов, Д., Гребенникова, В., Устюжанина, Е. Концепция национального имущества // Вопросы экономики. — 2001. — № 7. — С. 139—153.
8. Баликов, В.З. Общая экономическая теория: Учебное пособие. — Новосибирск : ЮКЭА, НПК «Модус», 1996. — 416 с.
9. Курс экономической теории: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Чепурина, Е. Киселевой. — Киров: Аса, 1998. — 670 с.
10. Половинкин, П.Д., Савченко, А.В. Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики. — М. : Экономика, 2000. — 221 с.
11. Ахмедуев, А. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. — 1996. — № 10. — С. 24—36.
12. Демьяненко, А.Н., Обушков, А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. — Хабаровск — Ниж. Новгород : Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 1998. — 148 с.