
С.В. Козлова
С.А. Братченко
П.С. Звягинцев

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ
ИМУЩЕСТВОМ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ,
ИНСТРУМЕНТОВ, МЕХАНИЗМОВ

Москва
Институт экономики
2019

С.В. Козлова, С.А. Братченко, П.С. Звягинцев. Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019. – 60 с.

ISBN 978-5-9940-0656-6

Аннотация. Представлены результаты исследований эволюции концептуальных подходов, инструментов и механизмов управления государственным имуществом в современной России с целью выявления факторов, которые содействуют или, напротив, препятствуют повышению качества управления государственным имуществом. В докладе показано, что абсолютизация роли института приватизации не повлекла за собой развитие российской экономики, наоборот – привела к целому ряду наблюдаемых ныне негативных явлений. Дана оценка государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» как инструмента государственного управления, содержательно раскрыта эволюция целей, структуры и показателей программы.

В рамках методологического анализа институциональных ограничений в управлении государственным имуществом исследованы причины низкой эффективности управления государственным имуществом. Раскрыта несостоятельность упрощенного рыночного понимания эффективности функционирования государственных организаций, когда этот критерий отождествляется с критерием эффективности частной компании и сводится к рентабельности. В докладе показано, что рекомендации повышать рентабельность всех государственных организаций не просто некорректны – в ряде случаев они не соответствуют интересам государства.

В докладе представлены некоторые предложения в обсуждаемый в настоящее время законопроект «О государственном и муниципальном имуществе».

Ключевые слова: управление государственным имуществом, институт приватизации, государственная программа, эффективность государственного имущества, цели управления государственным имуществом, качество управления государственным имуществом, приватизация, компании с государственным участием, эффективность государственной организации, парадигма государственного управления.

Классификация JEL: B41, B52, D73, E61, H82, H83, L32, L33, L38, O52.

S.V. Kozlova, S.A. Bratchenko, P.S. Zvyagintsev. State property administration in modern Russia: evolution of concepts, tools, mechanisms: Report. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2019. – 60 p.

Summary. The report presents results of an investigation of the evolution of conceptual approaches, tools and mechanisms of state property administration in modern Russia in order to identify factors that contribute to or, conversely, impede the improvement of the quality of state property administration. The report shows that the absolutization of the role of the privatization institution did not lead to the Russian economy development. On the contrary it led to a number of current negative phenomena. The state program of the Russian Federation «Federal property administration» as a tool of public administration is assessed, the essence of the evolution of the goals, structure and indicators of the program is identified.

As a part of methodological analysis of institutional constraints in the state property administration, some reasons for the low efficiency of state property management are investigated. The authors reveal the irrelevance of the simplified "market" understanding of the state organizations efficiency, when the state organizations efficiency criterion is equated with the criterion of efficiency of a private company and is reduced to profitability. The report shows that the recommendations to increase the profitability for all state organizations are not only incorrect, but in some cases they also do not meet the interests of the state.

The report presents some proposals to the currently discussed draft law «On state and municipal property».

Keywords: state property administration, privatization institute, state program, state property efficiency, goals of state property administration, quality of state property administration, privatization, companies with state participation (state owned companies), efficiency of state organization, public administration paradigm.

JEL Classification: B41, B52, D73, E61, H82, H83, L32, L33, L38, O52.

© Институт экономики РАН, 2019

© Козлова С.В., Братченко С.А., Звягинцев П.С., 2019

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Эволюция концептуальных подходов к управлению государственным имуществом	8
1. Попытки реформирования государственной собственности в рамках социализма (1985–1991 гг.).....	9
2. Управление государственным имуществом в 1991–2013 гг.: институциональный аспект.....	15
3. Государственная программа как инструмент управления федеральным имуществом (2013 г. по н. вр.).....	17
4. Современные тренды в госуправлении: трансформация государственного сектора как объекта управления и развитие корпоративного аспекта управления государственным имуществом	23
Выводы	26
Глава II. Методологические аспекты институциональных ограничений в управлении государственным имуществом	29
1. Категории эффективности и качества управления применительно к государственному имуществу в научной литературе.....	30
2. Государственные интересы и их соотношение с интересами общества и интересами индивидуумов	38
3. Роль государства и государственных интересов при управлении государственным имуществом	41
Выводы	44
Заключение	46
Предложения к законопроекту «О государственном и муниципальном имуществе» (в рамках его общественного обсуждения)	51
Литература.....	55

ВВЕДЕНИЕ

Одной из ключевых задач исследований в рамках государственного задания Института экономки РАН по теме «Институты государственного управления в реализации новой стратегии экономического развития России» является обоснование концептуальных подходов к реформированию институтов государственного управления с учетом основных вызовов современности, среди которых — низкое качество государственного управления социально-экономическим развитием России в целом и государственным имуществом в частности. Целью исследования является разработка и обоснование подходов к реформированию институциональной модели государственного управления, соответствующей национальным целям и стратегическим задачам развития Российской Федерации до 2024 г., определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года. Это предполагает изменения в институтах, инструментах и методах управления государственным имуществом.

Вопросы необходимости улучшения качества государственного управления, повышения эффективности использования государственной имущества ставятся в научной литературе уже не первый год¹, и что важно — в последнее время они начинают рассматриваться и в практической плоскости. В частности, к компетенции Федерального агентства по управлению государственным имуще-

1. См., например: [1, с. 21].

ством с недавнего времени относятся не только вопросы приватизации государственного имущества, но и область корпоративного управления компаниями с государственным участием, а также концептуальные вопросы управления государственным имуществом, повышения эффективности его использования.

Актуальность исследуемой темы подтверждается и появлением законопроекта о государственном и муниципальном имуществе. Текст законопроекта был размещен на портале правительства для общественного обсуждения в начале октября 2019 г.² Закон призван регулировать отношения по принадлежности имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации (государственное имущество) и муниципальным образованиям (муниципальное имущество), по перераспределению этого имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, по управлению им, учету, хранению и контролю за его использованием и распоряжением, а также по информационному обеспечению управления данными процессами.

В этой связи особенно важным представляется анализ эволюции концептуальных подходов, инструментов и механизмов управления государственным имуществом в современной России, включая теоретические аспекты управления и практические результаты. Существенно вычленив те факторы, которые содействуют или, напротив, препятствуют повышению качества управления государственным имуществом. Вышеочерченный круг вопросов и является предметом исследования, результаты которого изложены в настоящем докладе.

В качестве объекта данного исследования выступает государственное имущество, включая федеральное государственное имущество и имущество субъектов Российской Федерации, а также муниципальное имущество, поскольку для целей данного исследования их разграничение не имеет существенного значения.

Необходимо принять во внимание различия между категориями «государственная и муниципальная собственность» и «государственное и муниципальное имущество». Разработчики законо-

2. regulation.gov.ru/projects#npa=95159 (дата обращения: 10.10.2019).

проекта выбрали имущественный аспект, обозначив это в названии (Закон о государственном и муниципальном имуществе). Мы склонны согласиться с данной позицией, так как в этом случае возникает прикладной аспект проблемы, а не политэкономический³.

Анализ законодательной базы современной модели управления государственным имуществом позволил определить институциональные предпосылки низкой эффективности управления. В докладе рассмотрены основные риски, формируемые действующей концепцией управления. Дана оценка государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» как инструмента государственного управления и регулирования, содержательно раскрыта эволюция целей, структуры и индикаторов программы.

В докладе показаны институциональные противоречия в системе управления государственным имуществом, которые появились в результате накопленных отрицательных (для общества, но положительных для группы факторов) эффектов от деструктивной политики приватизации, возникших уже на первых этапах ее проведения. Это подтверждает важность первоначального институционального выбора, который определяет траекторию дальнейших институциональных изменений, а также экономическое развитие в долгосрочной перспективе. В настоящее время в России сложилась такая система выгод и издержек, когда формальные правила и неформальные ограничения работают только в режиме совместимости с существующей институциональной структурой. Их тяжело изменить. И даже когда формальные правила, в основе которых лежат законодательные и регулирующие правила, вводимые инсти-

-
3. В Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» в разделе 3 (Предмет правового регулирования) написано по поводу данного вопроса следующее: «Гражданско-правовыми формами реализации экономических отношений государственной и муниципальной собственности выступают имущественные отношения принадлежности объектов имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве соответственно государственной и муниципальной собственности или государственным и муниципальным предприятиям, а также государственным и муниципальным учреждениям на ином ограниченном вещном праве (право хозяйственного ведения и право оперативного ведения), а также имущественные отношения, связанные с переходом прав на объекты имущества от одних лиц к другим как внутри государственной собственности и муниципальной собственности, так и при взаимодействии субъектов государственной и муниципальной собственности и субъектов права хозяйственного ведения и права оперативного управления с иными участниками гражданского оборота».

тутами власти (макроинститутами), начинают меняться, то неформальные ограничения быстро измениться не могут, так как опираются на укоренившиеся способы действий, модели поведения, устойчивые стереотипы мышления, менталитет и пр.

На наш взгляд, за годы российских реформ провалы в концептуальных подходах в области управления государственным имуществом приняли устойчивую форму, препятствуя тем самым каким-либо позитивным изменениям в данной сфере. *Для проверки выдвигаемой нами гипотезы* был проведен ретроспективный анализ законодательных и нормативных актов в области управления государственным имуществом (анализ формирования и трансформации институциональной среды модели управления государственным имуществом).

ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. выделил следующие приоритеты государственной экономической политики: наращивание экономического потенциала государства; рост экономики с темпами выше среднемировых; кардинальное (в полтора раза) увеличение ВВП на душу населения к середине следующего десятилетия. Данные цели предполагается достичь за счет целого комплекса мер, включающего кардинальное улучшение делового климата, обеспечение высочайшего уровня предпринимательских свобод и конкуренции, роста производительности труда, инвестиций и несырьевого экспорта. Президент также сформулировал свое видение места и роли государства в управлении экономикой и обществом: «...Доля государства в экономике должна постепенно снижаться», — пояснив, что это «принципиальная позиция».

При всей стратегически верной постановке проблемы о функциях и месте государства в рыночной экономике нельзя не отметить, что роль государства в решении общественных задач и в регулировании экономики в обозримом будущем в России вряд ли будет снижаться. Например, Послание Президента сводится к обширному списку целей и задач, которые поставлены в первую очередь перед правительством. При этом основной вектор в управлении государственным имуществом уже на протяжении 29 лет выражен в политике сокращения различного рода государственных активов (земельных, финансовых, недвижимости) и в передаче их частному собственнику.

Таким образом, с одной стороны, поставленные задачи требуют наращивания экономического потенциала государства, а с другой — от государственного имущества (которое, в силу принадлежности государству, казалось бы, является активом государства, находится под полным контролем государства, а плоды, получаемые от его использования, являются приращением экономического потенциала страны) последовательно, из года в год избавляются.

Ввиду вышесказанного возникает закономерный круг вопросов. В связи с чем сформировалась и доминирует такая архитектура отношений в системе управления государственным имуществом? Каковы истоки сформировавшихся институциональных ограничений в области управления государственным имуществом? Насколько обоснована позиция рассмотрения приватизации как основного института эффективного использования государственного имущества? Какие последствия может иметь ее последовательная пролонгированная эксплуатация?

1. Попытки реформирования государственной собственности в рамках социализма (1985—1991 гг.)

Перестройка стартовала в 1985 г. с целью реформировать систему государственного социализма. Масштаб экономических проблем, с которыми столкнулась страна в конце 80-х годов прошлого века, был таков, что вопроса о частной и общественной собственности нельзя было избежать ни в теории, ни на практике. *Проанализируем новые экономические институты этого периода.*

Полное хозяйственное ведение

Первые попытки решения накопившихся экономических проблем предпринимались в рамках социализма как политической системы: предлагалось расширить «правила игры» и дополнить стандартный набор социалистических институций отдельными рыночными элементами. Так, в частности, появилась *категория «полного хозяйственного ведения»*, введенная законом о собственности в СССР (Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР») в отношении всех (тогда еще государственных социалистических) предприятий. В соответствии с этой категорией имело

место следующее распределение полномочий между государством и предприятием: «...Предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие закону... Государственные органы решают вопросы создания предприятия и определения целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль за эффективностью использования и сохранностью вверенного ему государственного имущества и другие правомочия» (ст. 24). При этом «прибыль, остающаяся у государственного предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в распоряжение трудового коллектива предприятия» (ст. 25).

Данные положения органично дополнялись положениями закона о предприятиях в СССР (Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР»), в соответствии с которым «прибыль, остающаяся у предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в полное его распоряжение. Предприятие самостоятельно определяет направления использования чистой прибыли, если иное не предусмотрено уставом. Государственное воздействие на выбор направлений использования чистой прибыли осуществляется через налоги, налоговые льготы, а также экономические санкции» (ст. 21).

Поскольку возможность распоряжаться имуществом распространялась на все имущество предприятия, включая основные фонды, а эффективно реализовать права собственника (в том числе, например, право контроля) у государства, то есть у его представителей — должностных лиц вышестоящих органов, не было ни физической возможности, ни стимулов и желания, *de facto право полного хозяйственного ведения, по сути, не отличалось от права собственности*. Как отмечает венгерский историк и экономист Т. Крауш: «В рыночной экономике «собственник формальный» становится «реальным», когда интересы собственника заменяют собой интересы производителя» [2, с. 29]. В данном случае наблюдалась обратная картина: интересы пользователя заменили собой интересы собственника.

Государство устранилось от выполнения функции собственника, добровольно отказавшись от получения и присвоения

результатов финансовой деятельности и ограничив свои поступления налогами. В этот период появляется бюджетная проблема, в основе которой лежит правовая коллизия между правами (возможностями) и ответственностью: руководство предприятия могло распоряжаться имуществом предприятия по своему усмотрению, но в случае убытков они относились на государство как на конечного собственника. Это привело, например, к тому, что директора предприятий массово продавали выпускаемую предприятием продукцию по заниженным ценам (зачастую гораздо ниже себестоимости) принадлежащим им же кооперативам, а уже последние реализовывали ее вовне по рыночным ценам. Убытки относились на государство, а прибыль оседала в кооперативах.

Таким образом, расширение хозяйственной самостоятельности предприятий посредством «полного хозяйственного ведения» не привело к повышению эффективности деятельности государственных предприятий и решению народно-хозяйственных проблем.

Введенное в Гражданский кодекс и действующее ныне право хозяйственного ведения (ст. 295 ГК РФ) — это правопреемник права полного хозяйственного ведения и отличается от последнего лишь невозможностью распоряжаться недвижимым имуществом.

Модель управления государственным предприятием в соответствии с законом об аренде

Незадолго до введения модели полного хозяйственного ведения, также «в целях... повышения эффективности... народного хозяйства» принимается закон об аренде и арендных отношениях в СССР (Закон СССР от 7 апреля 1989 г. № 1529-1 «Об аренде и арендных отношениях в СССР»). Данный закон распространяет возможность легитимных арендных отношений на средства производства, когда целью отношений аренды является хозяйственное пользование, а объектами аренды могут выступать земля, природные объекты, имущество государственных предприятий» (ст. 1). То есть в соответствии с законом об аренде государственному предприятию разрешалось прекратить (полностью или частично) свою хозяйственную деятельность и получать доходы, сдавая свое имущество в аренду.

Закон декларирует равноправие сторон при заключении договора аренды (ст. 8), однако в действительности предоставляет арендаторам чрезвычайно широкие права, в том числе позволяя им действовать, невзирая на интересы и даже против интересов арендодателя (то есть государственного предприятия) и таким образом ущемлять его права. Например: «При аренде имущества предприятия в целом арендатор имеет право на возмещение расходов, произведенных им на улучшение арендованного имущества, независимо от разрешения арендодателя на такое улучшение, если иное не предусмотрено законом или договором» (ст. 3).

Существенно то, что авторы закона использовали термин «аренда», вложив в него содержание, отличное от того, что в мировой практике обычно понимается под данной категорией. Согласно закону, «в договоре аренды... может быть предусмотрено, что... арендованное имущество... по истечении определенного договором срока переходит в собственность арендатора при условии, что стоимость этого имущества полностью покрывается выплаченной арендной платой» (ст. 3).

Между тем аренда — это срочное и возмездное пользование имуществом. Срок договора может быть разным (бывают и бессрочные договоры), но аренда непременно предполагает регулярные периодические платежи за пользование этим имуществом (*а если право пользования (но не право собственности) покупается одномоментно и бессрочно, то это не аренда, а сервитут*). И самое главное, что и в отношениях аренды, и в отношениях сервитута титул собственника не подлежит передаче. *То есть аренда, в трактовке законодателей 1989 г., являлась такой моделью управления государственным предприятием, которая, по сути, является его замаскированной продажей и de facto формой приватизации.*

При этом для государства результаты приватизации посредством аренды с последующим выкупом существенно отличаются от приватизации посредством, например, акционирования: в последнем случае доходы от продажи предприятия идут в бюджеты соответствующих государственных или муниципальных органов. Использование же аренды с последующим выкупом в качестве инструмента приватизации имело для госбюджета только негатив-

ные последствия: в госбюджет в качестве компенсации не поступало и не могло поступить ничего.

Говорить о немедленном повышении эффективности предприятий после смены владельца было преждевременно: эффективность в период первоначального накопления капитала определяется не интенсивностью использования имеющегося имущества, а скоростью приобретения нового имущества. А приобретение имущества — это процесс перераспределения, а не создания собственности, — вопрос, к экономической эффективности отношения не имеющий.

Модель управления государственным предприятием в соответствии с программой «500 дней», подготовленной под руководством С.С. Шаталина⁴

Первой последовательной концепцией по переходу к рыночной экономике была программа «500 дней» С.С. Шаталина. Как и большинство документов того времени, она не свободна от популистской риторики: институт рынка изображен в ней как панацея и самим фактом своего существования призван излечить большую постсоветскую экономику, а приватизация — как «возвращение собственности народу» и «восстановление социальной справедливости».

Кардинальная перестройка института собственности была одним из ключевых пунктов программы. В качестве основных мер предлагались разгосударствление и приватизация. Под разгосударствлением понималось сохранение государства в качестве юридического собственника предприятия при снятии с него функции оперативного управления, передача соответствующих полномочий на уровень предприятий, замена вертикальных связей горизонтальными. Приватизация предполагала смену собственника путем про-

4. Данная программа была принята Верховным Советом РСФСР (11 сентября 1990 г.), но не принята Верховным Советом СССР. Вместо нее 19 октября 1990 г. была принята альтернативная программа «Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике», предложенная Правительством. Тем не менее мы сочли важным подробно остановиться на концепции управления государственной собственностью, предлагаемой программой «500 дней», поскольку без нее понимание современных проблем управления государственными предприятиями будет неполным.

дажи или передачи государственной собственности экономическим субъектам.

Программа «500 дней» явилась первым документом, системно излагавшим видение группы советских ученых не только процесса перехода к рынку, но и места государственного имущества и методов управления государственными предприятиями в рыночной экономике.

Выделим основные положения программы.

1. По мнению авторов программы, приватизация, или, как минимум, хозяйственная самостоятельность (разгосударствление), является необходимым и достаточным средством для повышения эффективности как отдельного предприятия, так и экономики в целом.
2. В качестве основного метода «управления» государственными предприятиями было предложено максимально возможное сокращение государственной собственности (в собственности государства должны остаться только предприятия, приватизация которых непосредственно скажется на выполнении государством своих функций).
3. Полномочия государства как владельца государственных предприятий максимально редуцированы. Рекомендуется ограничить масштабы влияния вопросами назначения руководителей, распределения прибыли, увеличения акционерного капитала.
4. Основным критерием эффективности любого предприятия, в том числе государственного, являются финансовые результаты его деятельности, изменение стоимости его активов. Менеджмент предприятия несет ответственность за результаты перед владельцами предприятия (в том числе перед государством как собственником).
5. Основным критерием оставления предприятия в государственной собственности является выполнение данным предприятием конкретных государственных функций.

Однако в программе не упоминается, что в условиях экономической свободы и стремления предприятий к максимизации прибыли и своих финансовых активов государственное предприятие должно добросовестно выполнять возложенные на него государством функции, и более того, выполнение предприятием возложен-

ных на него функций должно быть эффективным. Выполнение этих функций, наряду с прибылью и иными финансовыми результатами, должно рассматриваться как один из основополагающих критериев его деятельности, вероятно, даже более важным критерием, чем критерий максимизации прибыли.

Проведенные исследования позволяют нам говорить о том, что современная концепция управления государственным имуществом оперирует идеями, в большинстве своем заложенными еще в программе «500 дней». И как следствие этого, заложенные в программе начала 1990-х годов противоречия в отношении управления государственным имуществом сохраняются по сей день.

2. Управление государственным имуществом в 1991—2013 гг.: институциональный аспект

В декабре 1990 г. МВФ, ВБ, ОЭСР и другие международные организации подготовили доклад «Экономика СССР. Выводы и рекомендации», в котором предусматривалась приватизация государственной собственности при условии радикальной либерализации цен.

Ключевым шагом, обеспечившим возможность приватизации, стал закон «О собственности в РСФСР» (вступивший в силу 1 января 1991 г.), принятый Верховным Советом РСФСР. Он впервые ввел понятие «частная собственность» и провозгласил равноправие всех форм собственности. В отношении собственности государственных предприятий там было закреплено право полного хозяйственного ведения (ст. 24) и поступление чистой прибыли в распоряжение трудового коллектива (ст. 25). Аналогично имущество государственного учреждения являлось собственностью государства и находилось в оперативном управлении этого учреждения (организации) (ст. 26).

Приватизация — широкомасштабный процесс, который был закономерным в тот период, так как переход к рыночной экономике в качестве необходимого условия требовал передачу «общенародной» социалистической собственности в частные руки. Разгосударствление и распад значительной части государственного сектора крайне усложнили выполнение государством его функций.

«Это потребовало пересмотра принципов и приоритетов в сфере управления и распоряжения государственной собственностью, совершенствования институтов и механизмов государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики, повышения экономической эффективности использования государственного имущества в условиях развивающихся рыночных отношений» [3, с. 90].

Для решения накопившихся проблем в этой области в 1999 г. разрабатывается и принимается «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024), а также региональные законы об управлении собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью. В Концепции впервые утверждается новый системный подход к управлению государственным имуществом, определены основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере использования государственного имущества. В частности, Концепция предусматривала увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью, оптимизацию структуры государственной собственности, совершенствование управления и контроля за государственной собственностью и др. Вторая часть Концепции была посвящена приватизации. Однако Концепция не рассматривала приватизацию как самодостаточный универсальный инструмент повышения эффективности экономики. Напротив, в ней было зафиксировано иное понимание роли приватизации по сравнению с пониманием начала 1990-х: «Несмотря на то, что в результате массовой приватизации 58,9% предприятий стали частными, ряд поставленных целей не был достигнут: не сформирован широкий слой эффективных частных собственников; структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективности деятельности предприятий; в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках. Для устранения перечисленных негативных тенденций необходимо изменить приоритеты государственной политики в области приватизации, разработать и реализовать новые подходы к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом... Целью государственной политики в области приватизации в соответствии с настоящей Концепцией является кардинальное

повышение эффективности функционирования российских предприятий и народно-хозяйственного комплекса в целом» (ч. 2, ст. 1).

Таким образом, Концепция включала в себя достаточно большой потенциал для развития экономики страны. Для практической реализации Концепции необходимо было разработать и законодательно утвердить инструменты ее реализации, что и было сделано (с некоторой задержкой): в 2013 г. была разработана и принята государственная программа по управлению федеральным имуществом.

3. Государственная программа как инструмент управления федеральным имуществом (2013 г. по н. вр.)

В 2013 г. начинается новый этап в управлении государственным имуществом – принимается государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», включающая подпрограмму 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» (первоначальный вариант которой утвержден Распоряжением Правительства РФ № 191-р от 16.02.2013).

Первоначальный (2013 г.) вариант Государственной программы был разработан в развитие Концепции управления государственным имуществом. В ней в качестве основных целей были определены: оптимизация состава и структуры федерального имущества; повышение результативности управления федеральным имуществом; обеспечение эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества. В программе впервые было введено определение целевой функции управления объектами федерального имущества, намечено управление развитием объектов государственного имущества в целях повышения эффективности управления хозяйственными обществами, акции в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, федеральными казенными предприятиями, федеральными государственными учреждениями и пр. При этом в Программе не были приведены критерии и показатели оптимизации состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста [5].

Был обозначен и новый подход в управлении федеральным имуществом — управление рисками в сфере реализации процессов управления, для снижения вероятности срывов в процессе достижения поставленных целей, для минимизации возможных потерь при неблагоприятных обстоятельствах.

Однако Постановлением Правительства РФ № 327 от 15.04.2014 г. Распоряжение Правительства РФ №191-р от 16 февраля 2013 г. было признано утратившим силу и государственная программа, изначально принятая для создания условий для эффективного управления федеральным имуществом и совершенствования системы государственного материального резерва, в итоге стала характеризоваться такими *целевыми индикаторами, которые иллюстрируют лишь тенденцию к сокращению государственного участия в экономике и представлены следующими показателями:*

- средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием;
- средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации;
- динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

При этом последовательность достижения поставленных целей была определена так: вначале максимально сократить количество организаций с государственным участием и имущество казны и лишь потом заниматься технологическим развитием процессов управления оставшимся федеральным имуществом. Таким образом, в течение непродолжительного отрезка времени, прошедшего с момента принятия государственной программы управления федеральным имуществом, эта программа в процессе «доработки», по сути, становится лишь инструментом приватизационной политики. Как следствие, ее нельзя признать эффективным инструментом, о чем пишут специалисты в данной области (см., например: [4]).

Более того, в ныне действующей Программе не приведены критерии и показатели оптимизации состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста. Несмотря на разнообразие заявленных целей и задач Программы, связанных с созданием условий для эффективного управления

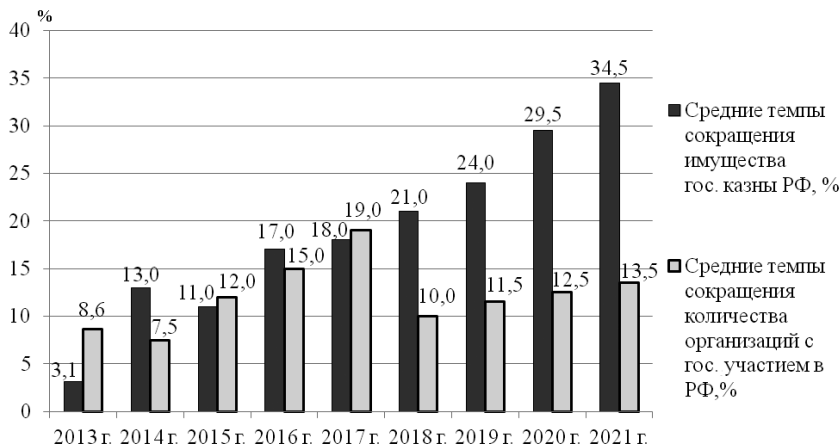
федеральным имуществом, совершенствованием системы государственного материального резерва, общие целевые индикаторы иллюстрируют лишь тенденцию сокращения государственного участия в экономике. Подтверждением этого является Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12, в котором были внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»⁵. Так, цель в измененной Программе была записана как «совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества» и заменила ранее поставленную цель: «Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами государственной власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте». Однако в тексте измененной Программы нет упоминания о совершенствовании каких-либо механизмов управления федеральным имуществом.

Таким образом, в течение чуть более четырех лет в Программу регулярно вносятся изменения, причем существенные. В частности, согласно Постановлению № 381-12 от 10 апреля 2017 г., предполагалось увеличение темпов сокращения имущества государственной казны Российской Федерации с 3% в 2013 году до 24% в 2019 году. При этом были исключены такие важные цели Программы, присутствующие в предыдущей редакции, как: (1) формирование экономической основы деятельности публично-правовых образований; (2) повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления; (3) повышение уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности.

30 марта 2018 г. Правительство РФ утверждает новое (третье) Постановление (№ 367-14) «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление феде-

5. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”» (дата обращения: 10.05.2019).

ральным имуществом»⁶, согласно которому сроки реализации этой государственной программы продлены до 2021 года⁷, а темпы сокращения имущества казны и сокращения организаций с государственным участием растут из года в год и в 2021 году должны достичь 34,5% в год и 13,5% в год соответственно (рис. 1).



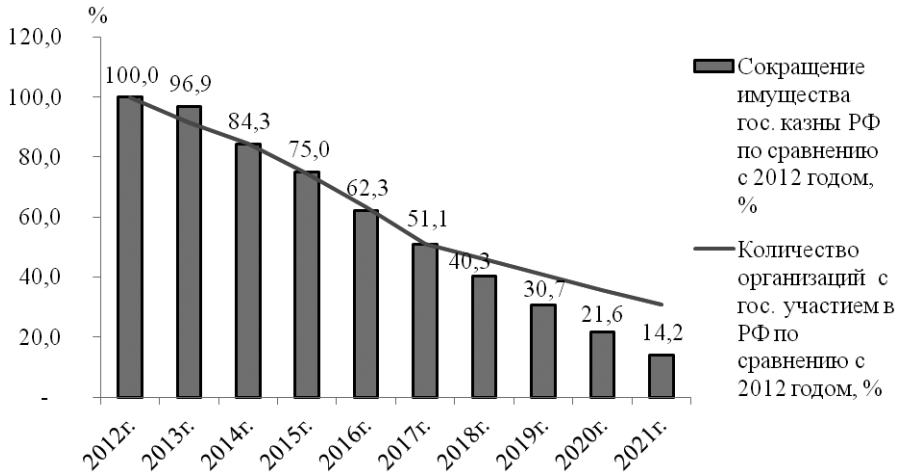
Источник: Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»».

Рис. 1. Средние темпы сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием в 2013–2021 гг., %

В результате к 2021 г. имущество государственной казны Российской Федерации должно уменьшиться до 14,2% по сравнению с 2012 г., т. е. сократиться в 7,05 раза, а количество организаций с государственным участием должно составить соответственно 30,9% и сократиться в 3,24 раза по сравнению с 2012 г. (рис. 2).

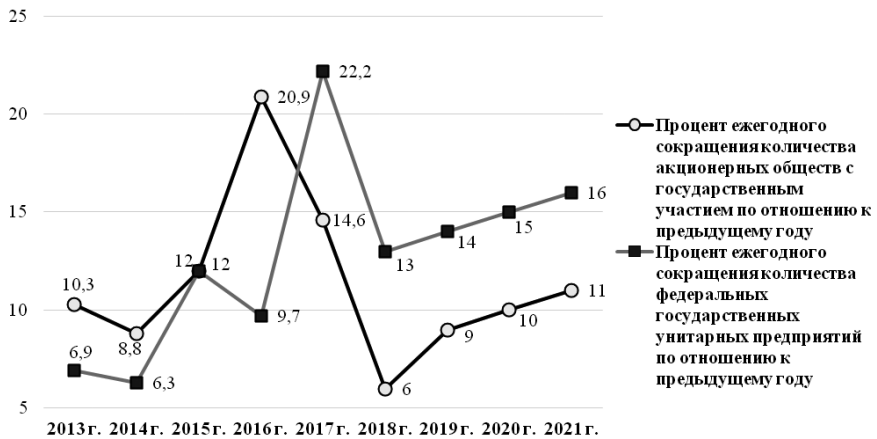
При этом «под приватизацию» подпадают как унитарные предприятия, так и акционерные общества с государственным участием (рис. 3).

6. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295168 (дата обращения: 10.05.2019).
7. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»». rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-29.03.2019-N-352-20 (дата обращения: 12.05.2019).



Источник: расчет авторов на основе данных Программы.

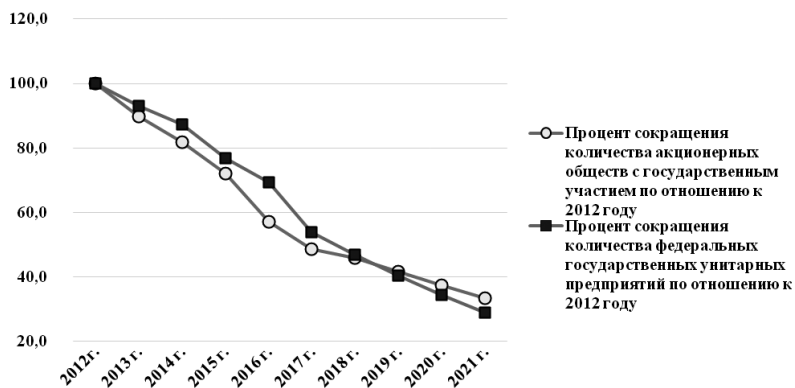
Рис. 2. Темпы сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием в 2013–2021 гг., %



Источник: Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»».

Рис. 3. Ежегодное сокращение количества акционерных обществ с государственным участием и количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году за 2013–2021 гг., %

Наибольший процент сокращения акционерных обществ с государственным участием по отношению к предыдущему году был отмечен в 2016 году – 20,9%, а федеральных государственных унитарных предприятий – в 2017 году – 22,2%. К 2021 г. количество акционерных обществ с государственным участием уменьшится до 33,3% по отношению к 2012 г., т. е. сократится в 3,01 раза, а количество федеральных государственных унитарных предприятий уменьшится соответственно до 28,8% и сократится в 3,48 раз (рис. 4).



Источник: расчет авторов на основе данных Программы.

Рис. 4. Сокращение количества организаций с государственным участием по сравнению с 2012 г., %

В разработку и реализацию государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» планируется вложить бюджетных ассигнований федерального бюджета за 2013–2021 г. 192,6 млрд руб.

Таким образом, исследование осуществляемого в России в течение либеральных реформ процесса формирования системы управления государственным имуществом в условиях рынка показало, что основным институтом управления стал институт приватизации, который сам по себе действительно потенциально несет в себе большие возможности развития рыночной экономики и является его необходимым фактором, особенно на первых этапах реформ. В то же время политика приватизации, продолжающаяся без должной эволюции данного института в контексте изменения экономической среды, развития корпоративных отношений, без

учета современных вызовов и реалий, выглядит попыткой убеждать от целого ряда проблем, назревших в управлении государственным имуществом, вместо того, чтобы их решать⁸.

4. Современные тренды в госуправлении: трансформация государственного сектора как объекта управления и развитие корпоративного аспекта управления государственным имуществом

До 2014 г. государственный сектор экономики традиционно рассматривался как целостный объект управления. Так, в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации под государственным сектором экономики предлагается понимать «совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (далее именуются — унитарные предприятия), государственными учреждениями (далее именуются — учреждения), государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс)».

Состав же государственного сектора экономики РФ впервые был дан в документе правительства «О прогнозе развития государственного сектора»⁹, принятом в соответствии с законом о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития¹⁰ (данный закон был отменен принятием закона о стратегическом планировании № 172-ФЗ в 2014 г.¹¹).

8. Более подробно этот аспект рассмотрен в [7].

9. Постановление Правительства РФ № 1 от 4 января 1999 г. «О прогнозе развития государственного сектора».

10. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Система ГАРАНТ: base.garant.ru/1518908/#ixzz5WLW7pUEF.

11. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Система ГАРАНТ: base.garant.ru/1518908/#ixzz5WLY8FHUY.

В данном документе были зафиксированы следующие критерии отнесения хозяйственных субъектов к государственному сектору: государственные унитарные предприятия, в том числе казенные; государственные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 акций (долей) находятся в государственной собственности; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

Как видно из сопоставлений текстов двух документов — Концепции и Постановления о прогнозе государственного сектора, между ними есть несоответствие в определении государственного сектора. В Концепции государственный сектор рассматривается как совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за государственными предприятиями, а в документе о прогнозе развития государственного сектора указаны критерии отнесения хозяйственных обществ к государственному сектору.

Безусловно, по данному составу возникает ряд вопросов относительно дочерних предприятий материнских компаний, входящих в госсектор, объектов, находящихся в доверительном управлении и аренде частных хозяйственных структур. Но несмотря на некоторые юридические коллизии, около 15 лет публиковались Росстатом данные по госсектору, и по данным Росстата в дальнейшем различными специалистами очень подробно анализировалась динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство (включая использование специального права «золотая акция»), исходя из размера доли государства. Анализировался удельный вес госсектора в экономике. Доля госсектора определялась по отдельным показателям: объем произведенной промышленной продукции (работ, услуг); выпуск продукции сельскохозяйственными предприятиями; объем строительных работ; пассажирооборот организаций транспорта; объем платных услуг, оказываемых населению, и пр. Также оценивался прогноз развития государственного сектора.

Трансформация понятия государственного сектора как объекта управления (в том числе и объекта статистического учета)

началась в начале 2015 г. — вслед за государственной программой по управлению федеральным имуществом было принято Постановление Правительства РФ № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом»¹². Этим же документом было отменено постановление «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации».

Во вновь принятом документе о статистическом наблюдении понятие государственного сектора исчезло, было введено понятие государственного имущества хозяйствующего субъекта. В Постановлении № 72 указано, что в целях совершенствования статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом Правительство Российской Федерации утверждает систему показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения.

Новым документом также было установлено, что для целей формирования статистического наблюдения за эффективностью управления государственным имуществом к хозяйствующим субъектам относятся: 1) государственные унитарные предприятия, в том числе казенные; 2) государственные учреждения — автономные, бюджетные и казенные; 3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности; 4) акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация или субъекты Российской Федерации обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»). Как видно из предложенных в Постановлении № 72 критериев отнесения к предприятиям с государственным участием, порог в 50% отменен, введено понятие «специальное право на участие в управлении» и другие понятия, характеризующие корпоративные отношения государства.

Складывается впечатление, что государство постепенно отказывается от управления государственным сектором как единым (макроэкономическим) объектом, а свое участие в экономике

12. Постановление Правительства РФ от 29.01.2015 № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом».

оценивает по показателям компаний с государственным участием (оценка эффективности управления государственным имуществом).

Вопрос достоверности оценки государственного сектора без четких критериев его идентификации не является предметом данного доклада — он требует отдельного серьезного исследования¹³.

Развитие же корпоративного аспекта управления государственным имуществом, наряду с законопроектом «О государственном и муниципальном имуществе»¹⁴, можно только приветствовать, поскольку эффективно действующий институт государственного корпоративного управления может решить многие задачи в сфере управления госимуществом.

Но самое главное, на наш взгляд, это то, что своевременное и сбалансированное развитие института государственного корпоративного управления может устранить противоречие между двумя позициями: (1) еще большая приватизация с целью сокращения объема и степени участия государства в экономике или (2) увеличение доли компаний с государственным участием. В противном случае может быть два исхода. В первом случае побеждают сторонники еще более глубокой приватизации, по сравнению с проведенной ранее. При этом опрометчивая гонка в использовании неэффективно работающего института приватизации, не дающего пока долгосрочных эффектов для российской экономики, чревата новыми провалами. Во втором же случае сторонники концентрации государственного капитала и компаний с государственным участием, без приватизации вообще, сведут на нет усилия по развитию цивилизованного рынка.

При этом надо рассматривать не просто смену приоритетов в пользу государственных корпоративных отношений, а формировать новую парадигму в госуправлении.

Выводы

Исследование эволюции концептуальных подходов к управлению государственным имуществом и формирования институциональных ограничений в области управления государственным имуществом показало следующее.

13. О чем мы уже писали (см.: [8]).

14. В представленном на обсуждение законопроекте об этом подробно написано.

В течение уже более четверти века доминирующим методом управления государственным имуществом в России официально признана его приватизация. Несомненно, приватизация была необходима при переходе к рыночной экономике, при разрушении института социалистической собственности и формировании новых институтов — частной собственности и государственной собственности, когда государство выступает как агент рыночной экономики.

Фактические же результаты массовой приватизации не имели ничего общего с ее целями, продекларированными в программных документах: с повышением эффективности приватизируемых предприятий, формированием слоя эффективных собственников, с обеспечением социальной ориентации экономической политики и т. д. В аналитической записке Счетной Палаты РФ, посвященной анализу процессов приватизации государственной собственности, отмечается, что доля доходов от приватизации в бюджетах субъектов за период с 1993 по 2003 г. по итогам финансового года не превышала 1%; приватизация оказала пролонгированное деструктивное воздействие на последующее развитие экономики, социальный климат и расслоение общества с одновременным формированием менталитета быстрого обогащения, а не долгосрочных стратегий развития страны [9].

Самым распространенным и достаточно весомым экономическим аргументом в пользу частной собственности является более низкая эффективность отдачи государственного имущества. Но данный аргумент используется сторонниками перманентной приватизации в современной России в течение уже более четверти века, и с течением времени, при дословном сохранении самого тезиса, его содержание претерпело существенную эволюцию. В начале 1990-х годов более низкая эффективность государственной собственности по сравнению с частной означала более низкую эффективность социалистического хозяйства по сравнению с капиталистическим. По прошествии почти трех десятилетий тот же самый тезис уже означает, что в рамках рыночной капиталистической экономики государству не удастся получить от принадлежащего ему имущества тот же результат, который в среднем может получить от использования своих активов частный бизнес.

Но факт остается фактом: считается, что государство является менее эффективным собственником. В частности, данный

тезис недавно подтвердили в своем докладе эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР) [10]. В докладе рассматриваются факторы, за счет которых имеет место более низкая эффективность компаний с государственным участием (КГУ): это и более высокий уровень совокупных издержек, и более низкие темпы обновления выпускаемой продукции, более слабая мотивация и ответственность всех участников процесса управления государственным имуществом и др.

С другой стороны, более низкая эффективность управления государственным имуществом в некотором смысле закономерна: на протяжении четверти века такая задача в системе государственного управления не ставилась, и более того, как серьезная проблема (на фоне более важных задач) не воспринималась. Повышение эффективности использования государственного имущества являлось для государства неприоритетной проблемой.

Между тем именно в начале 1990-х были заложены не только условия перехода к рынку, но и механизмы, приводящие к низкой эффективности работы предприятий с государственным участием. Целый ряд существенных принципов, подходов и норм, сформулированных в то время, до сих пор действует, с небольшими изменениями, а иногда и без, перетекает и переписывается из документа в документ и из закона в закон. *К сожалению, за прошедшие четверть века вопрос о пересмотре или переосмыслении парадигмы управления государственным имуществом не ставился.*

Инерция сформировавшейся парадигмы отношения общества и самого государства к государственному имуществу как к чему-то неэффективному и второстепенному (в контексте рыночных преобразований 1990-х) сформировала институциональную среду современной модели управления государственным имуществом с противоречиями и рисками, препятствующими повышению эффективности использования госимущества. В этой связи представляется важным исследовать методологические аспекты сформировавшихся ограничений в управлении государственным имуществом с целью выработки предложений по их преодолению для перехода на качественно иной уровень государственного управления.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Стремление максимально приватизировать государственное имущество не снимает с повестки дня вопрос о необходимости эффективного управления имуществом, остающимся в собственности государства. Пока существует государство, будет существовать и государственное имущество, и, как следствие, необходимость этой собственностью эффективно и качественно управлять.

В этой связи возникает вопрос, что понимать под эффективным управлением государственным имуществом.

Анализируя работы, посвященные эффективности государственного управления и компаний с государственным участием, а также причины хронической низкой оценки эффективности компаний с государственным участием, было замечено, что большинство работ использует один и тот же «стандартный» методологический подход; в качестве эталона, критерия истины выступает частный бизнес, а в качестве цели исследования выступает ответ на вопрос, каков уровень эффективности компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом. Дотягивают ли компании с государственным участием до уровня частных компаний? То есть понимание эффективности управления государственным имуществом тождественно пониманию эффективности управления частным бизнесом.

Насколько правомерна подобная индукция? Эффективность — это отношение полученных результатов к затратам, сово-

купности использованных ресурсов. При сравнении государственных и частных компаний эффективность обычно понимается как мера затратности и упускается то, что деятельность компаний (организаций) была целенаправленной, а цели деятельности и, следовательно, ее результаты могли существенно различаться. Прямое сравнение эффективности корректно только *при условии идентичности целей* [11]. Между тем вовсе не факт, что цели деятельности бизнеса и государства, в том числе частных компаний и компаний с государственным участием, и, как следствие, цели управления частным и государственным имуществом, идентичны. Если же цели деятельности не идентичны, то вышеуказанное сравнение некорректно.

1. Категории эффективности и качества управления применительно к государственному имуществу в научной литературе

В бизнесе анализ результатов управленческой деятельности играет определяющую роль в повышении конкурентоспособности компании. Инструментарий этого анализа прекрасно разработан. В числе основных используются два показателя – результативность и эффективность.

Результативность (effectiveness) – степень достижения цели, соотношение фактически полученных результатов с поставленными целями (планами). *Эффективность* (efficiency) – фактические результаты, соотнесенные с затратами для их получения¹⁵.

Относительно новой является *категория качества управления* – она используется в основном при управлении сложными социально-экономическими системами.

При изучении литературы, посвященной изучению проблем государственного управления, и в частности проблем управления государственным имуществом, выясняется, что существует несколько принципиально разных трактовок содержания категорий «эффективность управления государственным имуществом» и «качество управления государственным имуществом». Кратко (ввиду ограниченности объема доклада) проанализируем каждую из них.

15. ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».

1. *Эффективность управления государственным имуществом как мера исполнения государственной программы.* Ряд авторов [12; 13] рассматривает эффективность управления государственным имуществом через призму государственных законодательных актов, прежде всего опираясь на государственную программу по управлению федеральным имуществом. Основной целью Программы является сокращение государственного имущества посредством уменьшения числа организаций, находящихся в собственности государства и, следовательно, под управлением государства. То есть, как и авторы программы, под управлением государственным имуществом они понимают приватизацию.

Существенными в данном случае являются три момента.

Во-первых, данные авторы искажают содержание категории «управление государственным имуществом», поскольку в действительности они анализируют не управление имуществом, а выполнение закона (программы), что отнюдь не одно и то же.

Во-вторых, предметом анализа в данных работах выступает доля фактически приватизированных организаций по сравнению с законодательно установленной. То есть в действительности вышеупомянутые авторы оперируют не категорией эффективности, а категорией результативности.

В-третьих, вышеупомянутые авторы, также как и авторы Федеральной государственной программы, существенно сужают понятие «управление»: приватизация является лишь частным случаем, одним из способов распоряжения имуществом, и отождествлять управление с приватизацией некорректно. То есть имеет место подмена, выдача одного за другое (в логике такая ошибка называется *ignotatio elenchī*, или подменой тезиса).

2. Часть ученых исходит из того, что государственное имущество имеет свое предназначение (решение государственных задач, достижение государственных целей, исполнение государственных функций, предоставление государственных услуг). Исходя из этого, *эффективность управления государственным имуществом понимается ими как эффективность использования имущества для исполнения государственных функций и задач.* Так, М.С. Игнатова пишет: «Критерии эффективности использования государственного имущества следует определять исходя из целевого

назначения соответствующего объекта, то есть его предназначения для обеспечения конкретной государственной функции» [14, с. 92]. Данную точку зрения разделяют А.А. Ануфриева и Н.С. Девятова [15, с. 91], А.В. Винницкий [16], О.В. Пивоварова [17], Н.А. Рой с соавторами [18], А.Н. Фомичева [19, с. 97], И.Ю. Чазова и И.А. Мухина [20, с. 672], С.И. Шульженко [21, с. 72] и др.

3. Некоторые авторы рассматривают в качестве функции управления государственным имуществом единственную функцию – фискальную или же выделяют ее в качестве основной, приоритетной среди всех функций управления государственным имуществом. *Эффективность управления государственным имуществом рассматривается ими как максимизация бюджетных поступлений от использования данного имущества.* «Цель совершенствования системы управления государственной собственностью – повышение эффективности использования недвижимости и как следствие повышение поступления средств в федеральный бюджет» [19, с. 99]. «Одной из важнейших задач государства является поиск наиболее эффективных путей наполнения бюджета. Одним из инструментов, позволяющих достигать такой цели, является активизация деятельности по управлению государственным имуществом» [22, с. 539]. «Основные задачи эффективного управления государственной собственностью направлены на... увеличение доходов бюджета» [23, с. 147]. Т.Ю. Лушникова и А.М. Ахматова предложили даже показатель эффективности использования государственной собственности, определяемый как соотношение полученного бюджетом результата от управления собственностью к общим затратам на управление [24].

Государственное имущество рассматривается в данном случае исключительно как источник пополнения государственного бюджета (и/или бюджетов разных уровней). Эту позицию поддерживает также Министерство экономического развития. Как метко отмечает Н.А. Рой с соавторами [18], «субъект управления в лице Минэкономразвития ставит перед собой задачу в увеличении объема доходов в бюджет от использования объектов ГС. В противоположность этому отмечается стабильное уменьшение числа объектов ГС. Очевидно, что увеличение нормы поступления нельзя достигнуть за счет снижения количества источников таких доходов» [18, с. 4].

4. *Эффективность управления государственным имуществом, понимаемая сугубо в коммерческом ключе как максимизация доходности, прибыльности или рентабельности активов.* Разница с предыдущим пунктом заключается в том, что выше речь шла о доходах государства (государственного бюджета), а в данном случае критерием эффективности выступает доходность самой организации безотносительно государства. То есть проводится параллель между деятельностью государственной и частной организации [25] и считается, что цель деятельности государственной организации идентична цели деятельности коммерческой компании. Исходя из этого, критерием эффективности использования государственного имущества является рентабельность активов или рентабельность имущества организации.

Этой точки зрения придерживаются такие известные ученые, как А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов, А.Е. Абрамов [10; 26; 27].

5. *Качество управления государственным имуществом.* В науке на сегодняшний день нет четкого понимания того, что такое качество управления государственным имуществом; отсутствует и понимание более широкой категории — «качество государственного управления». Между тем качество государственного управления выступает одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития, а низкое качество государственного управления является одной из основных причин невыполнения государственных программ, недостижения целей государственного развития и т. п. Об этом говорят государственные и региональные деятели, аналитики федеральных и региональных органов власти¹⁶.

В научной литературе о качестве государственного управления обычно упоминают в контексте изучения других проблем. Попытка теоретического осмысления проблемы качества государственного управления представлена в работе [28]. Под качеством государственного управления автор данной работы понимает спо-

16. Например: Чухлебов А. Время перемен. Задачи и решения // Деловой Петербург: газета. www.dp.ru/a/2019/05/14/Vremja_perehen_Zadachi_i_r (дата обращения: 05.06.2019); Повышение качества госуправления — путь к экономическому росту // Экспертный совет при Правительстве РФ. open.gov.ru/events/5516274 (дата обращения: 08.09.2017); Регионам нужна система оценки качества государственного управления // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации: сетевой ресурс. ac.gov.ru/events/019804.html (дата обращения: 03.12.2018).

способность системы ГУ формулировать и реализовывать цели управления государством и объектами ГУ, соответствующие текущим и перспективным государственным интересам, задачам и проблемам с учетом специфики деятельности объектов ГУ в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды [28, с. 65].

Показатель качества государственного управления показывает степень соответствия фактически достигнутых результатов управления целям и интересам государства, степень реализации государственных функций. На первый взгляд, данный индикатор весьма близок показателю результативности. Разница, в частности, заключается в том, что результативность соотносит результаты с целями, установленными руководством организации (государства), а качество управления – с имманентными целями самого объекта управления.

Разница показателей результативности и качества управления может быть проиллюстрирована на примере реформирования отношений собственности в начале 1990-х годов. С точки зрения бюрократии, то есть формальных критериев результативности, эта реформа оценивается как блестяще проведенная уполномоченными федеральными органами (разгосударствление и передача в частные руки бывшей общенародной собственности были проведены почти бесконфликтно и в кратчайшие сроки). Изначальная цель приватизации основывалась на представлении, что частный собственник *a priori, per se* является эффективным собственником. Эта цель не была достигнута, с точки зрения государственных интересов реформа в действительности провалилась: массовый эффективный собственник в стране в результате приватизации не сформировался [29, с. 107–108]. К 1998 г. российский ВВП составлял менее 60% от ВВП 1990 г.

В работах F. Hauster'a [30, p. 7], С.А. Кожевникова, Н.В. Ворошилова [31, с. 37] и С.А. Братченко [28, с. 64] было показано, что и результативность, и эффективность управления зависят от качества управления. Качество управления, в свою очередь, является фактором как эффективности, так и результативности управления.

Однако в указанных работах не нашла отражения специфика управления государственным имуществом, которая является принципиально важным фактором именно в контексте достижения

целей управления социально-экономической системой в целом и ее отдельными компонентами. По нашему мнению, качество управления государственным имуществом — это способность системы государственного управления формулировать и реализовывать цели управления государственным имуществом, соответствующие текущим и перспективным государственным интересам, задачам и проблемам с учетом специфики деятельности объектов государственного регулирования в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды¹⁷.

При этом следует отметить, что достижение национальных целей и иных целей стратегического планирования не может быть обеспечено без должного качества государственного управления.

С другой стороны, категории эффективности, результативности и качества управления государственным имуществом являются производными от целей управления государственным имуществом. Поэтому исследование проблем эффективности, результативности и качества управления в отрыве от понимания целей управления методологически некорректно и поэтому содержательно непродуктивно. Именно попытка сразу понять природу эффективности управления без должного изучения целей управления является одной из причин отсутствия консенсуса в данном вопросе в настоящее время. *Исследованию эффективности управления должно быть предпослано изучение целей управления государственным имуществом.*

6. *Практика управления государственным имуществом и ее теоретическая парадигма.* Теоретическое обоснование текущей модели управления имуществом (максимально возможная приватизация государственного имущества) — более низкая эффективность компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом. При ближайшем рассмотрении выясняется, что под эффективностью деятельности в данном случае понимается рентабельность (это было показано, в частности, в работах А.Е. Абрамова и А.Д. Радыгина с соавторами [10; 26; 27]), что указывает на коммерческий подход (максимизация прибыли, повышение рентабель-

17. В целом же можно сказать, что эта актуальнейшая тема еще ожидает своего исследователя, объем настоящего доклада не позволяет остановиться на ней более подробно.

ности) к управлению государственными организациями. Согласно теоретическим воззрениям 1990-х годов, рыночные механизмы саморегулирования должны были сами по себе решить проблему эффективности, в частности, за счет ускорения научно-технического прогресса [32, с. 29]. Практика показывает, что отечественный бизнес в своей массе не спешит переходить на инновационный путь развития и внедрять передовые технологии и оборудование, а скорее предпочитает использовать имеющееся оборудование, пока оно в состоянии хоть что-то производить. Согласно данным Росстата, доля полностью изношенных машин и оборудования в коммерческих организациях в 2017 г. составила 27%, а в самой процветающей из отечественных отраслей (добывающей промышленности) она составила 33,6%. Средний коэффициент обновления основных фондов по стране составил в 2017 году 4,3%¹⁸, что означает, что средний срок службы основных средств, как ожидается, составит более 23 лет. Между тем средний возраст оборудования в 1980 г. составлял 9,5 лет, а в 1990 г. – 10,8 лет [33, с. 114]. Поэтому аргумент в пользу приватизации государственного имущества с целью повышения его эффективности до уровня эффективности российского частного бизнеса выглядит не очень убедительно.

В этой связи вполне закономерен вопрос о том, какова же фактическая эффективность использования государственного имущества. В отчетах Федерального агентства по управлению государственным имуществом помимо данных о выполнении планов приватизации государственного имущества (в полном соответствии с государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом») содержится информация о целевых функциях федеральных организаций и КГУ (100% в 2018 г.), о сокращении площади земельных участков казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот (на 39% за 2018 г.), об увеличении доли объектов имущества казны Российской Федерации, вовлеченных в хозяйственный оборот (20,2% вместо 18%, предусмотренных в плане на 2018 г.), о более выгодной реализации государственного имущества на торгах (в 2018 г. продаваемое имущество было реализовано в среднем на 72,4% дороже первоначальной оце-

18. www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/#.

ночной стоимости) и др.¹⁹ В результате сумма доходов федерального бюджета увеличилась в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 23%; сумма расходов федерального бюджета в части управления федеральным имуществом сократилась за тот же период на 5,47%.

Одним из основных коммерческих видов деятельности государственных организаций являлась сдача принадлежащих им площадей в аренду (64,57% площадей в 2018 г.). Благодаря усилиям Федерального агентства по управлению государственным имуществом количество неиспользуемых или используемых не по назначению объектов федерального имущества сократилось в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 45,61%. А вот эффективность федеральных организаций оставляет желать лучшего: доля убыточных унитарных предприятий составила в 2018 г. 41,67%, доля КГУ – 53,67%²⁰. То есть мы видим, что акционерные общества более рентабельны, чем унитарные предприятия. Аналогичные результаты получены в исследовании И.Ю. Чазовой и И.А. Мухиной [20].

В ряде работ [26; 34] были предприняты попытки сравнительного анализа эффективности государственных и коммерческих структур. Примечательно, что эти исследования были предприняты с интервалом 13 лет, и в результате авторы пришли к сходным выводам, что обеспечивает им дополнительный кредит доверия. Так, в исследовании А. Фоминых [34] на основании обширной выборки (538 ФГУП и 10 690 предприятий негосударственного сектора) было показано, что в 2000–2001 гг. выручка на одного занятого в ФГУП в среднем была значительно ниже, чем в секторе негосударственных предприятий.

А. Абрамовым, А. Радыгиным и др. [26] на материале российских компаний с государственным участием было выявлено отрицательное влияние размера доли государственной собственности на коэффициент рентабельности капитала и показателя рентабельности продаж [26, с. 27]. Однако несколькими страницами ранее в этой же статье отмечается, что «для отдельных КГУ финансовый результат, максимизация рентабельности, улучшение эффективности или рост рыночной стоимости не выступают целью их

19. См.: www.rosim.ru/about/reports/performance/345927.

20. См.: www.rosim.ru/activities/programs/indicators/2018.

операционной деятельности», в частности, поскольку они «выполняют социальные функции наряду с операционной деятельностью» [26, с. 16].

Отсюда, как минимум, следует вывод, что и к приватизации, и к принятию решений о приватизации следует «относиться с рассуждением»: прежде чем делать вывод о более низкой эффективности компаний с государственным участием, сначала следует разобраться, что означает «эффективность» для государственных предприятий.

2. Государственные интересы и их соотношение с интересами общества и интересами индивидуумов

В различных концепциях содержание самой категории «государство», место государства в обществе и, как следствие, понимание интересов (а также функций, задач) государства в экономике существенно различаются [35]. А.Е. Городецкий в своей работе отмечает, что «абсолютизация лишь одного из подходов в рамках тех или иных научных дисциплин на практике может привести к сакрализации государства, искажению роли той или иной разновидности форм правления и режимов политической власти, попыткам необоснованного расширения/сужения границ государства и его активности в ущерб экономике, обществу, правам и свободам граждан [36].

«В традициях политического либерализма, — пишет П.А. Ореховский, — рассматривать государство как вселенское, но необходимое зло» [37, с. 106]. Поскольку «невидимая рука рынка» должна сама привести общество к всеобщему благосостоянию, основным принципом либерального государства становится невмешательство в экономическую деятельность (*laissez-faire*), а задачи государства сводятся к защите прав собственности. При этом, согласно принципу методологического индивидуализма, ни государство, ни общество не субъективизированы и поэтому не имеют собственных (несводимых) интересов, а «обсуждение вопроса о том, могут ли существовать страна и общество без государства... не допускается» [37, с. 109].

В противовес этому для социализма с традициями централизованного управления существование государственных интересов

не только признается, но и характерна гипертрофированная роль государства [38, с. 19]. В абсолюте для тоталитарного государства характерен «методологический коллективизм», «методологический индивидуализм наоборот», то есть когда не государственные интересы являются суммой частных интересов (как в методологическом индивидуализме), а признаются только те частные интересы, которые соответствуют каким-то из государственных интересов, а существование независимых частных интересов не признается.

Значительная часть ученых, включая авторов настоящего доклада, признает наличие у государства и общества интересов, не сводимых к сумме интересов составляющих их индивидуумов. То есть признается, что индивидуумы, стремясь к удовлетворению своих интересов и достижению своих целей, не всегда тем самым содействуют (и не всегда желают содействовать) достижению целей государства и целей общества, хотя они заинтересованы в существовании государства и пользовании плодами его деятельности. Литература изобилует примерами, одним из которых может служить социальное обеспечение. Гражданин, стремясь к своему благополучию, пока он здоров, полон сил и имеет возможность работать и зарабатывать, совсем не стремится поделиться с государством своими доходами в пользу «сырых и убогих» (что подтверждает практика «серых зарплат» или «зарплат в конвертах»), но ожидает немедленной помощи от государства, как только он сам в один прекрасный (точнее, совсем не прекрасный для него) день становится одним из этих «сырых и убогих».

Как пишут Р.С. Гринберг и А.Я. Рубинштейн, «мы считаем, что... государство непременно нужно персонифицировать и рассматривать в качестве автономного субъекта рынка, преследующего свои, специфические интересы» [39, с. 354]. «Представление о том, что носителем всякого интереса является какое-либо одушевленное существо, явно избыточно и... несколько поверхностно... Сами институты генерируют специфические интересы отдельных общностей индивидуумов и общества в целом» [39, с. 335].

Вопрос о соотношении интересов общества и государства сложный. Трудно согласиться с противопоставлением государства обществу в политическом либерализме («Государство ограничивает свободу... (в то время как) ... концепт общества фактически совпа-

дает с концептом рынка, рынок обеспечивает наиболее гармоничные отношения между людьми, увеличивая эффективность, доход и богатство» [37, с. 106–107]). Однако говорить, что интересы государства и общества тождественны или что государство непременно выражает интересы общества, было бы несколько наивно. По крайней мере, «если в относительно недавнем прошлом доминировала концепция «благожелательного государства», активность которого направлена на реализацию общественных интересов, то к концу XX столетия все большую роль начинает играть уточняющий тезис о смещении общественного выбора и связанных с ним политических решений в сторону интересов правящих элит» [39, с. 21; 35].

Между тем государственные интересы, в основе которых лежит категория «потребности», носят объективный характер. Они существуют и требуют реализации независимо от доминирующей в науке и обществе парадигмы: любому государству необходимо обеспечивать обороноспособность, конкурентоспособность экономики, защиту окружающей среды, etc. Объективность категории «интерес» подтверждается тем, что этим понятием оперирует Конституция РФ (ч. 3 ст. 55), а также целый ряд юридических и нормативных документов. Категория «государственный интерес» является одной из ключевых при управлении государственным имуществом. Так, в государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» о государственных интересах Российской Федерации упоминается 20 раз²¹. Одновременно в этом документе признается существование интересов общества и интересов отдельных лиц. «Объективность интересов заключается в том, что они выражают социально-экономические отношения, сложившиеся в обществе» [40, с. 131].

А вот реализуются государственные интересы уже конкретными людьми, с учетом доминирующих в обществе установок. «Субъективность интересов проявляется в том, что они имеют собственного носителя – субъекта интереса – и их проявление является субъективным, т. к. только осознанный интерес может превратиться в стимул к хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение потребностей» [40, с. 131].

21. Постановление Правительства РФ от 23.03.2019 №352-20.

Несмотря на декларацию об отсутствии специфических государственных интересов в либеральной доктрине, в любом, даже самом либеральном, государстве существуют Министерство обороны и Министерство иностранных дел, задачи которых никак не связаны с интересами отдельных индивидуумов.

Состав основных государственных интересов вытекает из закона сохранения социума [39, с. 326], то есть необходимости сохранения (самосохранения) государства как суверенного субъекта. Самосохранение государства предполагает два аспекта: внутренний (воспроизводство и развитие целостного социально-экономического организма) и внешний (сохранение государства как политического суверенного субъекта и упрочение его позиций на международной арене).

Из этих двух аспектов государственных интересов следует наличие у государства целого ряда функций (направлений деятельности государства, отвечающих за решение соответствующего класса государственных задач и проблем), к которым относятся политическая, экономическая, социальная и пр. функции. Реализация каждой функции осуществляется в виде решения соответствующих проблем, достижения соответствующих целей или решения соответствующих задач. Таким образом, *установки государства приобретают нормативный характер: государство знает, «как должно быть»* [41, с. 5], оно *«знает границы»* и *устанавливает правила*.

Государство должно быть в состоянии качественно исполнять государственные функции, решать государственные задачи и проблемы, а также достигать поставленные цели, что обеспечивается качественным функционированием государственного аппарата (законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти).

3. Роль государства и государственных интересов при управлении государственным имуществом

Для реализации вышеуказанных функций государству требуется государственное имущество. В чем состоит основной интерес государства в отношении своего имущества? Прежде всего в результативном исполнении функции (чтоб функция была исполнена

качественно, чтоб цель была достигнута, задача решена)²². И наоборот: с точки зрения интересов государства целью существования государственной организации является не ее всемерное процветание, а решение государственных задач и исполнение государственных функций.

Государственное имущество предназначено и существует исключительно для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций²³, целей и задач, также как и частная собственность используется ее владельцем для удовлетворения своих интересов и достижения своих целей.

«Назначением государственной собственности является обеспечение функционирования государства» [44, с. 316; 43, с. 23]. Аналогичное положение содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.11), согласно которому в собственности субъекта Российской Федерации может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Результативность исполнения государственной функции не зависит от рентабельности организации, и наоборот. Как говорят математики, это независимые переменные. Поэтому для государства как агента уровень рентабельности организации оказывается неважен.

Бывает так, что государство заинтересовано в повышении рентабельности государственной организации, но только в случае особой функции: если данная организация выполняет для государства фискальную функцию и ее назначение — наполнение государственного бюджета. Но бывает и так, что повышение рентабельности государственной организации противоречит государственным интересам. Это относится ко всем организациям, произ-

22. Вышесказанное, в частности, следует из приказа Минэкономразвития № 784 от 26.12.2013, согласно которому всем государственным организациям предлагается определить соответствие комплексов недвижимости с функциями, осуществляемыми организацией и, в свою очередь, с функциями федеральных органов государственной власти (п. 3.2). С данной позицией солидарны Ю.В. Козлов [42], Н.В. Васильева [43].

23. Что признается как в программе «500 дней» [32, с. 31, 37, 39, 72], так и в ныне действующей государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (с. 17).

водящим продукцию и услуги, потребителем которых является само государство. Например, когда конструкторское бюро АО «НПК Уралвагонзавод», входящее в ГК «Ростех», разрабатывает новые модели танков для Министерства обороны. В этом случае, как уже отмечалось выше, государство заинтересовано в результативности (в продолжение прежнего примера: чтоб новые модели танков превосходили по своим боевым характеристикам модели танков, разрабатываемые в других странах и, таким образом, в обозримой перспективе обеспечивали надежную обороноспособность страны). Кроме того, поскольку речь идет о продукции или услугах, потребителем которой является само государство, оплата этой продукции или услуг производится за счет государственного бюджета. Поэтому государство заинтересовано в эффективном исполнении функции (то есть, чтобы функция (цель, задача) была исполнена с минимальными затратами). Принцип эффективности/результативности является одним из основополагающих принципов бюджетного процесса. Так, ст. 34 Бюджетного кодекса РФ (№145-ФЗ от 31.07.1998) гласит: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)». (Применительно к нашему прежнему примеру с танками: чтоб стоимость конструкторских работ была невысокой и чтоб разработанная модель отличалась экономичностью производства.)

Существенным моментом является то, что эффективность в данном случае следует рассматривать с точки зрения государства, а не с позиции организации: под затратами должна пониматься не себестоимость производства товаров или услуг для данной организации, а сумма, которую платит государство организации и которая включает прибыль, получаемую организацией.

Отсюда следует, что государство не заинтересовано в установлении завышенных цен на продукцию и услуги, закупаемые государством. Именно с целью снижения государственных затрат

вводился, например, институт государственных закупок. Основным критерием выбора поставщика при осуществлении государственных закупок, при выполнении всех необходимых условий, является цена: «Победителем аукциона, с которым заключается договор, признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора» (Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ, ст. 3.2, п. 18). Этот пункт распространяется на всех участников государственных закупок, включая государственные организации и компании с государственным участием.

Поскольку государство не заинтересовано в установлении завышенных цен на продукцию и услуги, закупаемые государством, то государство не заинтересовано в повышении коммерческой рентабельности или доходности организаций, распоряжающихся государственным имуществом, в том случае, когда они выступают в качестве продавца в государственных закупках (NB: замечание о незаинтересованности относится только к этому аспекту деятельности государственных организаций и КГУ, а не к государственным организациям и КГУ вообще): в условиях рыночных (товарно-денежных) отношений исполнение государственных функций оплачивается из государственного бюджета, и чем выше рентабельность этих операций, чем выше маржа, тем выше государственные (бюджетные) затраты.

Выводы

Таким образом, цели управления для частных и государственных организаций существенно различаются. Более того: цели управления государственным имуществом различаются между собой в зависимости от назначения имущества. Поэтому анализировать особенности (и в частности, эффективность) управления государственными организациями (включая КГУ) единообразно, без учета исполняемых этими организациями государственных функций, подменяя их сравнением их рентабельности, методологически некорректно.

Более того, рекомендации повышать рентабельность государственных организаций не просто некорректны – в ряде случаев они не соответствуют интересам государства. Использование

коммерческого критерия эффективности для оценки эффективности деятельности государственных организаций и эффективности использования государственного имущества приводит к существенному снижению как фактической результативности, так и фактической экономичности использования государственного имущества, к существенному росту государственных затрат, к неэффективности расходования государственных средств.

Таким образом, теория (методология) оказывает влияние на практику: использование методологически неуместного (коммерческого) подхода при управлении государственным имуществом является одной из причин низкого качества управления этим имуществом; имущество не исполняет должным образом своего предназначения и своих функций, поскольку руководство организаций, в чьем ведении оно находится, нацелено на получение прибыли и повышение рентабельности.

Такое положение дел имеет системные следствия на уровне государства: поскольку масса государственного имущества не используется по своему назначению, государственные организации не нацелены на исполнение своих (государственных) функций, то системно страдает исполнение государством своих функций, решение государственных задач и достижение государственных (национальных, стратегических) целей. То есть падает качество государственного управления, и одной из причин низкого качества государственного управления является неполное соответствие модели управления государственным имуществом системе государственных интересов [45].

Вопрос об официальных критериях эффективности использования государственного имущества должен быть пересмотрен, и он должен решаться не только в контексте его коммерческой рентабельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ основных институтов (институт приватизации) и инструментов (государственная программа) управления государственным имуществом показал, что заложенные в них принципы, по сути, это трансформация концептуальных подходов перманентной государственной приватизационной политики. За годы российских реформ провалы в концептуальных подходах в области управления государственным имуществом трансформировались в институциональные *ограничения*, приняв устойчивую форму и тем самым препятствуя *повышению качества государственного управления* в данной сфере.

Существующая на сегодняшний день концепция управления государственным имуществом как методологическая основа государственной политики в сложившихся реалиях российской экономики не соответствует уровню и сложности решаемых проблем (а она должна была стать основой государственной политики в сфере управления имуществом): неясная институциональная среда оценки государственного сектора; неполные статистические показатели и, как следствие, неэффективность основного инструмента государственного управления имуществом — государственной программы по управлению федеральным имуществом. На настоящий момент ни в одном нормативном документе по управлению государственным имуществом не учтены системные проблемы российской экономики, уровень развития производительных сил, социально-культурные особенности и национальный менталитет:

«Коррупционированность и неэффективность правительства неизбежно влияют на процесс приватизации, который предоставляет особые возможности для присвоения ренты» [46, с. 41].

Текущая версия государственной программы по управлению федеральным имуществом опирается на единственный инструмент управления – приватизацию. Между тем приватизация сама по себе не является достаточным средством для повышения эффективности как отдельного предприятия, так и экономики в целом, не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность в гораздо большей степени зависит от конкуренции, качества управления, чем от формы собственности. С точки зрения теоретического подхода абсолютизация института приватизации трансформировала его в «неэффективный институт» в системе управления государственным имуществом.

Анализ практики управления государственным имуществом *посредством государственной программы* подтверждает данный тезис. Ожидаемые результаты реализации первоначального варианта Программы (2013 г.), который, на наш взгляд, в наибольшей степени соответствовал стратегии развития экономики страны, не будут достигнуты: оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления, повышения уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности. Вместо этого, согласно ныне действующей программе, к 2021 г. имущество государственной казны Российской Федерации должно сократиться в 7,05 раза, а количество организаций с государственным участием – в 3,24 раза по сравнению с 2012 г.

В большинстве стран мира государственный сектор всегда выступал в качестве спасательного круга тонущей национальной экономики, его позитивная роль всегда возрастала в периоды кризисов. Государственный сектор экономики выступает в качестве инструмента проведения структурной, промышленной и научно-

технической политики, решения задач инновационного развития. Поэтому наличие государственного сектора в экономике никак не может рассматриваться однозначно как негативное явление. Другое дело, что его объем и структура должны быть оптимальными, исходя из заданных целей социально-экономического развития страны, временных и целого ряда других факторов.

Одна из причин низкой эффективности управления государственным имуществом заключается в упрощенном, рыночном понимании эффективности функционирования государственных организаций, когда критерий эффективности государственной организации отождествляется с критерием эффективности частной компании и сводится к рентабельности.

Государственное имущество предназначено и существует исключительно для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций, целей и задач, также как и частная собственность используется ее владельцем для удовлетворения своих интересов и достижения своих целей. Цели управления для частных и государственных организаций существенно различаются. Поэтому отождествлять эти цели неправомерно, а значит, неправомерно и оценивать эффективность деятельности государственных организаций исключительно с позиций рентабельности.

Характер функций, целей и задач государства может значительно варьироваться. Бывает так, что государство заинтересовано в повышении рентабельности государственной организации, но бывает и так, что повышение рентабельности государственной организации противоречит государственным интересам. Поэтому анализировать особенности (и в частности, эффективность) управления государственными организациями (включая КГУ) единообразно, без учета исполняемых этим организациями государственных функций, подменяя их сравнением рентабельности, методологически некорректно.

Использование коммерческого критерия эффективности для оценки эффективности деятельности государственных организаций и эффективности использования государственного имущества приводит к существенному снижению как фактической результативности, так и фактической экономичности исполь-

зования государственного имущества, к существенному росту государственных затрат, к неэффективности расходования государственных средств.

Такое положение дел имеет системные следствия на уровне государства: поскольку масса государственного имущества не используется по своему назначению, государственные организации не нацелены на исполнение своих (государственных) функций, то системно страдает исполнение государством своих функций, решение государственных задач и достижение государственных (национальных, стратегических) целей. То есть падает качество государственного управления, и одной из причин низкого качества государственного управления является неадекватная модель управления государственным имуществом.

При формировании институциональной среды модели управления государственным и муниципальным имуществом должен быть решен вопрос о создании такого законодательного каркаса, который был бы направлен на преодоление существующих противоречий и обеспечивал возможность получения реальных и значительных положительных результатов как в экономической области, так и в части социальных эффектов. В связи с тем что эти противоречия наблюдаются на протяжении достаточно длительного времени, трансформируясь по мере проведения реформ, но не позволяя выйти на качественно иной уровень управления, преодолеть их только принятием одного закона о государственном и муниципальном имуществе не получится.

Необходима новая парадигма в госуправлении, которая бы включала следующие основные составляющие.

- Многоуровневая система институтов (макро-, мезо-, микроинституты), которая бы целенаправленно формировала новую среду для эффективного государственного управления имуществом. Рассматриваемые теоретические подходы востребованы именно сейчас, в период обсуждения концепции законопроекта о государственном и муниципальном имуществе, поскольку понимание роли институтов управления государственным имуществом позволит сместить акценты и внимание участников дискуссии от общих, рамочных норм к меха-

низмам, регулирующим отношения участников хозяйственного оборота друг с другом.

- Развитие как приватизационных процессов (отказ от части государственного имущества), так и развитие корпоративных отношений в государственном секторе.
- Ревизия взглядов относительно целей, которые ставит государство при использовании своего имущества, и как следствие, пересмотр критериев эффективности в управлении предприятиями с государственным участием.

Поэтому необходимо параллельно работать и над новой Концепцией, и над законом о государственном и муниципальном имуществе, которые бы всесторонне раскрывали корпоративные отношения в государственном секторе, а также над целым рядом регулирующих документов, которые бы в совокупности и сформировали законодательный каркас институционального поля государственного управления федеральным и муниципальным имуществом.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ЗАКОНОПРОЕКТУ
«О ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ
ИМУЩЕСТВЕ»
(в рамках его общественного обсуждения)

С учетом дальнейшего развития научных положений данного доклада, мы хотели бы обратить внимание законодателей на некоторые принципиальные моменты, которые целесообразно учесть при дальнейшей работе над законопроектом.

1. Казна. В рамках общей концепции управления федеральным имуществом одним из показателей деятельности государственных органов управления является степень результативности использования казны, эффективное вовлечение государственной собственности в гражданский оборот, предотвращение ее нецелевого использования и отчуждения. Необходимость введения понятия «казна» и нормативного правового регулирования процессов ее формирования и управления на уровне одного федерального закона диктуются очевидным увеличением объема вовлечения государственной собственности в гражданский оборот, а также потребностью учета процедур отчуждения и приобретения объектов госсобственности.

Однако до сих пор не решен принципиальный вопрос относительно законодательства о казне как части государственного и муниципального имущества, а именно включать ли закон о казне в единый закон об имуществе или надо выделять его в отдельный закон.

При этом надо учитывать накопленный региональный опыт законодательства о казне [см.: 47; 48], а также региональный

опыт функционирования законов о государственной собственности субъектов РФ. Законодателям следует иметь в виду, что при принятии единого закона об имуществе, включающего в том числе и положения о казне, необходимо будет приводить в соответствие федеральное, региональное и муниципальное законодательство. Регионы за этот более чем 20-летний период накопили индивидуальный опыт законодательного регулирования своего имущества, со своими провалами и достижениями.

2. Приватизация. Роль института приватизации трудно переоценить: она действительно была необходима при переходе от социализма к рыночной экономике и остается необходимой – как инструмент оптимизации структуры государственного имущества. Однако представляется совершенно неправомерным сводить все многообразие управленческих форм к одной приватизации.

С другой стороны, представляется, что определение целевой функции организации является необходимым моментом при определении дальнейшей судьбы предприятия, но наличие целевой функции не может быть достаточным условием для того, чтобы организация осталась в государственной собственности. В данном случае принятие решения о приватизации или неприватизации (то есть оставлении в государственной собственности) должно быть основано на иных критериях.

3. Государственный сектор. Вопрос, над которым стоит задуматься при доработке вынесенного на общественное обсуждение законопроекта, надо ли внести в закон детализацию степени участия государства в экономике (как основу категории «государственный сектор»). Это даст возможность четко, на основе официальной методики, оценить долю государства в экономике. В настоящий момент такой единой методики нет, и, как следствие, есть вариативность трактовок, непрозрачность официальной статистики по участию государства в экономике.

4. Достоверность информации и прозрачность учета. Одной из главных задач в сфере государственного управления является ведение единого реестра государственного и муниципального имущества. Это очень важный фактор, связанный с полнотой и достоверностью используемой для принятия решений информацией о государственном и муниципальном имуществе. Оценить

стоимость данного мероприятия очень сложно, так как он должен осуществляться параллельно с процессом инвентаризации государственного имущества, его оценкой, контролем за его состоянием, что потребует больших финансовых расходов. При этом необходимо учесть печальный опыт использования информационной системы по учету имущества федеральной казны.

5. Управление организациями с государственным участием²⁴. При разработке закона необходимо ввести определение такого показателя, как «эффективность деятельности компаний с государственным участием». Показатель эффективности для компаний с государственным участием однозначно должен отличаться от показателя эффективности для коммерческих предприятий, поскольку цели и задачи этих предприятий – разные.

6. Работа над целостным пакетом законов и нормативных актов. Одновременно, по нашему мнению, следует разработать постановления о методике оценки эффективности деятельности компаний с государственным участием, методику отнесения организаций (компаний) к государственному сектору, методику учета имущества казны и пр.²⁵

7. Цифровизация управления имуществом. При дальнейшей работе над законопроектом необходимо учесть, что функционирование системы институтов управления государственным имуществом происходит в условиях цифровизации. Поэтому ключевые принципы дальнейшего реформирования институтов государственного управления должны учитывать основные положения принятой Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. При этом «институты государственного управления должны быть встроены в реализацию стратегии социально-экономического развития. Систему управления сверху донизу (от уровня федерального правительства до хозяйственной структуры) следует рассматривать комплексно, то есть

24. В законопроекте они обозначены как корпоративные организации, в научной литературе по данному вопросу до настоящего времени оперировали такой категорией, как «компании с государственным участием».

25. Здесь уместно провести аналогию с принятием федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», когда одновременно с ним вышел ряд сопряженных постановлений.

необходимо обеспечить взаимосвязь стратегического планирования и управления, государственного управления и функционирования хозяйствующих субъектов» (см.: [49, с. 17]).

Только на базе новой парадигмы управления государственным имуществом можно преодолеть институциональные ограничения в управлении государственным и муниципальным имуществом и повысить его качество.

ЛИТЕРАТУРА

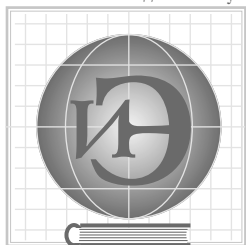
1. *Ширяева Р.И.* Деформации управления государственной собственностью // Экономические науки. 2013. №3. С. 21–24.
2. *Krausz T.* Perestroika and Redistribution of Property in the Soviet Union: Political Perspectives and Historical Evidence // Contemporary Politics, 2007. Vol. 13. No. 1. Pp. 3–36.
3. *Грибанова О.М.* Концепция управления государственным имуществом: оценка и перспективы развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 4. С. 90–97.
4. *Звягинцев П.С.* Государственные программы как инструмент управления федеральным имуществом: проблемы эффективности // В сб. Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. М.: Институт экономики РАН, 2019. С. 97–112.
5. *Звягинцев П.С.* Роль государственной собственности в инновационном развитии экономики страны // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2019. № 2. С. 33–47.
6. *Maу В. и др.* Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы / [В. Мау и др. / Под ред. д-ра экон. наук С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), д-ра экон. наук А.Д. Радыгина]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018.
7. *Козлова С.В., Братченко С.А.* Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 57–72.
8. *Козлова С.В.* Трансформация институциональной среды российской модели управления государственным сектором экономики // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 4. С. 52–62.

9. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы. М.: Олита, 2004. www.r-reforms.ru/priv00.htm.
10. Радыгин А.Д., Абрамов А.Е. и др. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. // Аналитический доклад / ЦСР, 2018.
11. Братченко С.А. Содержание категорий «эффективность» и «цель деятельности» для частных и государственных компаний // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2019. № 3. С. 270–279.
12. Проняева А.И., Кружкова И.И., Кожанчиков О.И. Современное управление государственной собственностью на федеральном уровне // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2019. № 1. С. 79–87.
13. Гладковская Е.Н., Карпушкина А.В. Анализ эффективности управления государственным имуществом как метод экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 3–4. С. 71–77.
14. Игнатова М.С. Эффективность управления государственным имуществом в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 90–95.
15. Ануфриева А.А., Девятова Н.С. Управление государственной собственностью региона: оценка результатов реализации полномочия «пользования» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 1. С. 85–110.
16. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.
17. Пивоварова О.В. К вопросу об оценке эффективности управления государственным имуществом // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. № Т31. С. 1131–1135.
18. Рой Н.А., Шпак А.С., Мишина Е.С. Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник евразийской науки. 2018. № 3.
19. Фомичева А.Н. Управление государственным имущественным комплексом: состояние и пути его совершенствования // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 12–9. С. 97–99.
20. Чазова И.Ю., Мухина И.А. Оценка эффективности использования государственной собственности // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2018. № 5. С. 672–677.
21. Шульженко С.И. Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 2. С. 71–88.

22. *Тугушев Р.Ф.* Отдельные аспекты оценки эффективности управления государственным имуществом // Вестник современных исследований. 2018. № 4.2. С. 539–540.
23. *Медведев В.А., Шумаева Е.А.* Основные задачи реформирования механизма управления государственным имуществом // Экономика строительства и городского хозяйства. 2018. № 2. С. 145–151.
24. *Лушникова Т.Ю., Ахматова А.М.* Об оценке эффективности управления муниципальным имуществом // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 1 (356). Управление. Вып. 10. С.22–30.
25. *Чебуханова Л.В.* Эффективное государство: опыт государственной политики в сфере государственного имущества // Правозащитник. 2016. № 2. С. 11.
26. *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М.* Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37.
27. *Радыгин А.Д., Симачев Ю., Энтов Р.* Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 4–26.
28. *Братченко С.А.* К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 57–72.
29. *Лексин В.Н.* Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 5. С. 100–109.
30. *Hauster F.* EU Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Abridged version /Ed. by F. Hauster. 2017 ed. European Union, 2017.
31. *Кожевников С.А., Ворошилов Н.В.* Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. 2017. № 6. С. 35–53.
32. 500 дней. Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf.
33. *Гринберг Р.С.* Состояние и перспективы экономики современной России. Осмысливая роль государства в экономике // Кондратьевские волны. 2016. № 5. С. 109–130.
34. *Фоминых А.* Сопоставление эффективности государственного и негосударственного секторов: статистический подход // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 64–75.
35. *Ананьин О.И., Воейков М.И., Гловели Г.Д., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* На пути к новой экономической теории государства / Под ред. А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2018.

36. *Городецкий А.Е.* Провалы государства и дисфункции государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 6–18.
37. *Ореховский П.А.* Авторитетный дискурс российского экономиста // Общественные науки и современность. 2015. № 6. С. 97–115.
38. *Абалкин Л. И.* В поисках самоопределения российской школы экономической мысли // Очерки истории российской экономической мысли / Под ред. Л.И. Абалкина. М.: Наука, 2003.
39. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Индивидуум и государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир, 2014.
40. *Поровская А.Я.* Интересы государства и бизнеса в рамках частно-государственного партнерства // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 328. С. 131–134.
41. *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.* Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: Институт экономики РАН, 2017.
42. *Козлов Ю.В.* Функциональное назначение государственной собственности // Фундаментальные исследования. 2009. № 3-S. С. 31–32.
43. *Васильева Н.В.* Публичное предназначение государственного (муниципального) имущества: финансово-правовой аспект // Сибирский юридический вестник. 2019. № 3. С. 22–26.
44. *Худяков А.И.* Избранные труды по финансовому праву. СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2010.
45. *Братченко С.А.* Методологическая обусловленность низкого качества государственного управления // Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов. М.: Институт экономики РАН, 2019. С. 56–78.
46. *Полтерович В.М.* Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.
47. *Козлова С.В., Грибанова О.М.* Формирование институциональной среды управления казной в современной России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 4. С. 66–81.
48. *Козлова С.В., Грибанова О.М.* Государственная казна в контексте институциональных подходов к повышению качества государственного управления // Сб. Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. М.: ИЭ РАН, 2019. С. 79–96.
49. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

С.В. Козлова, С.А. Братченко, П.С. Звягинцев

Управление государственным имуществом в современной
России: эволюция концепций, инструментов, механизмов

Оригинал-макет – *Валериус В.Е.*

Редактор – *Полякова А.В.*

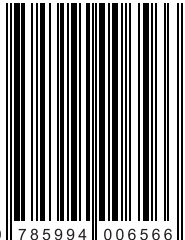
Компьютерная верстка – *Хацко Н.А.*

Подписано в печать 16.11.2019 г.

Заказ № 40. Тираж 300. Объем 3,0 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0656-6



9 785994 006566