

С.В. КОЗЛОВА

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
зав. сектором ФГБУН Институт экономики РАН

П.С. ЗВЯГИНЦЕВ

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ»

В статье представлены результаты содержательного анализа Государственной программы «Управление федеральным имуществом», рассматриваемой авторами в качестве составной части институциональной среды управления государственным имуществом, а также этапы и направления ее трансформации и полученные в их итоге результаты. Исследование проводилось на методологической основе институционального подхода. При этом современный формат институциональной среды рассматривался как совокупность официальных законов, постановлений правительства и других нормативных актов и их сопряженности между собой. Сделаны выводы о недостаточной эффективности полученных ранее результатов. Новые вызовы и реалии требуют структурной перестройки экономики, роста вовлечения госимущества в решение важных задач современности, в связи с чем возникает необходимость в новых методологических подходах к управлению госимуществом, к продолжению формирования и адаптации институтов, сопряженных со стратегическим планированием.

Ключевые слова: управление государственным имуществом, институциональная среда, трансформация институциональной среды, эффективность государственного управления.

УДК: 338.22

EDN: PCLKGJ

DOI: 10.52180/2073-6487_2023_1_90_105

Введение

Современные вызовы и новые экономические и геополитические реалии требуют от государства выполнения актуальнейших задач, ранее не входивших в круг архиважных. Для их выполнения любое государство всегда нуждается в материальных и финансовых ресурсах. В современных условиях турбулентности роль государства возрас-

тает, и соответственно растут запросы на мобилизацию этих ресурсов с целью их быстрого перераспределения для структурной перестройки всей экономики, для решения как текущих, так и долгосрочных задач. От эффективности института управления государственным имуществом во многом зависит эффективность выполнения государством возложенных на него функций.

С точки зрения теоретических и методологических подходов к институту управления госимуществом мы используем как теоретические базовые категории (институты, институциональная среда и ее трансформация), так и юридические (имущество). К категории «институт» мы применяем общеизвестное определение Д. Норта о формальных правилах и неформальных ограничениях. Что касается категории «имущество», то здесь мы солидарны с учеными-юристами в том, что «...в литературе, а нередко и в законодательстве, понятие «имущество» зачастую отождествляется с понятием собственности. Исключая путаницу в терминологии, сразу обозначим разницу: собственность с юридической точки зрения представляет собой комплекс прав, которыми может обладать субъект права в отношении своего имущества. А имущество является объектом права собственности, что, в свою очередь, вытекает из ст. 209 ГК РФ...» [1].

Государственное имущество состоит из федерального имущества и имущества субъектов РФ. В рамках нашего исследования мы рассматриваем в основном инструменты управления федеральным имуществом, но так как методические и концептуальные подходы к управлению федеральным имуществом и имуществом субъектов РФ одинаковые, мы их объединили, используя термин «госимущество». Структура госимущества такова: имущество, принадлежащее на праве оперативного управления или хозяйственного ведения государственным предприятиям и организациям, – так называемое *распределенное имущество*; имущество, составляющее казну (*нераспределенное имущество*); в составе имущественной казны выделяются *акции и доли компаний с государственным участием (КГУ)*. Именно поэтому государство участвует как собственник в корпоративном управлении КГУ, являясь актором хозяйственной деятельности. Институциональная среда – это совокупность официальных норм и правил, относящихся в нашем случае к управлению государственным имуществом.

Период с начала 1990-х годов и до 2013 г. мы не рассматриваем в данной статье, поскольку он являлся объектом специальных многочисленных исследований, в том числе и в совокупности с так называемыми перестроечными процессами. Однако есть несколько положений и выводов, на которые хотелось бы обратить внимание в контексте проблем управления госимуществом. Проведенные ранее исследование позволяют нам присоединиться к точке зрения о так называемом

мой «ловушке института приватизации¹», которая сформировалась в 1990-е годы. Как мы писали ранее, «...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 несет в себе большие потенциальные 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 убежать от целого ряда проблем, назревших в управлении государственным имуществом, вместо того, чтобы их решать...» [3, с. 22–23].

В рамках нашего исследования важным является то, что воздействие данного неэффективного института продолжало действовать и в последующие периоды в части управления государственным имуществом, несмотря на введение новых инструментов государственного управления имуществом (например, той же государственной программы в области управления федеральным имуществом). Парадигма приватизации (или, как считают некоторые исследователи, в последующие годы – это уже стала «псевдоприватизация») была заложена в индикаторы новых инструментов, что снижало качество госуправления и мешало решению насущных задач.

Начиная с 2013 г., года ее принятия, базовой единицей в институциональной среде управления государственным имуществом и основным государственным инструментом являлась Государственная программа «Управление федеральным имуществом» (далее – ГП)². Если данный документ рассматривать как самостоятельную программу, то за семь с лишним лет ее функционирования (2013–2020 гг.) было внесено множество дополнений и изменений в ее цели, задачи и показатели, поэтому мы считаем целесообразным выделить несколько этапов трансформации этого инструмента и рассмотреть их подробнее³.

¹ В терминах неинституциональной теории «институциональная ловушка – это неэффективная устойчивая норма (неэффективный институт), имеющая самоподдерживающийся характер» [2, с. 8].

² Государственная программа «Управление федеральным имуществом»; принята Распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

³ Мы вынесли в Приложение к статье таблицу, в которой сгруппировали основные цели, задачи, индикаторы госпрограммы, в зависимости от вносимых в нее изменений за период с 2013 г. по 2019 г. включительно. В определенные периоды они совпадали в основной своей массе, поэтому мы их объединили. Таблица наглядно

Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: трансформация целей, задач, индикаторов

2013–2014 гг. Первоначальные цели принятой в 2013 г. Государственной программы были определены в контексте Концепции управления государственным имуществом⁴, а именно: «Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте».

Результатами реализации Госпрограммы должны были стать:

- оптимизация состава и структуры федерального имущества в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также формирование экономической основы деятельности публично-правовых образований (с точки зрения обеспечения осуществления задач и интересов Российской Федерации);
- повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием.

Планировалось решить, в частности, следующие задачи: определить цели управления объектами федерального имущества; оптимизировать состав федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики; повысить эффективность модели управления компаниями с госучастием; обеспечить контроль за управлением федеральным имуществом.

Однако в такой редакции ГП просуществовала недолго, около года, по существу так и не заработав полноценно. В начале 2014 г. был принят другой документ относительно ГП, он и стал базовым на многие годы.

2014–2019 гг. В апреле 2014 г. правительство РФ утвердило новый вариант ГП⁵, в которой часть задач остались прежними, но, в то же время появился целый ряд новых задач, прежде всего: определение целей управления объектами федерального имущества; достижение

иллюстрирует некоторую методологическую непоследовательность в управлении государственным имуществом посредством госпрограммы, поэтому интересна сама по себе, вне описания ее в тексте данной статьи. Период 2020–2022 не указан в таблице ввиду качественных изменений в концепции рассматриваемой госпрограммы.

⁴ Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 903)».

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике; обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем создания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающих механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества (см. табл. в Приложении).

Целевые индикаторы и показатели ГП версии 2014 г. стали четко нацелены на сокращение государственных организаций и казны: средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием; средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации; динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом. ГП должна была быть выполнена в 2018 г.

В 2017 г. снова были внесены изменения в ГП, но они не носили принципиального характера. Ожидаемые результаты реализации ГП в новой редакции заключались в завершении к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества и в увеличении динамики сокращения имущества государственной казны РФ с 3% в 2013 г. до 24% в 2019 г.

Показатели госпрограммы по сокращению государственных организаций были выполнены только в течение трех лет – 2016–2018 гг. Фактические показатели сокращения имущества государственной казны РФ были перевыполнены по всем годам. Наибольшее перевыполнение плановых показателей госпрограммы по сокращению имущества казны пришлось на 2019 и 2020 г. Средние фактические темпы сокращения имущества государственной казны РФ в 2019 г. превышали плановые в 1,34 раза, а в 2020 г. – в 1,92 раза. Сокращение имущества государственной казны РФ в 2021 г. планировалось довести до 34,5%. Анализ количественных индикаторов государственной программы подробно приведен в более ранних работах (см., например: [4]), здесь же отметим основные.

В течение рассматриваемого периода основные критерии трансформации были направлены не столько на изменение целей и задач, сколько на поиск соответствующих им индикаторов ГП (что видно из табл. в Приложении к статье). Основной упор был сделан на количественные показатели (индикаторы), отражающие темпы сокращения государственного имущества всех категорий без качественной оценки происходящих в результате управления ГП процессов. Вероятно именно такой подход явился основой для формирования провалов и неудач в управлении государственным имуществом. Обозначим основные из них.

Во-первых, мы также, как и прочие российские исследователи, отмечаем, что указанные в ГП темпы уменьшения числа АО с госуча-

стием и ФГУПов не были обоснованы ни одной официальной методикой, которая бы доказывала, что именно такое количество госпредприятий надо оставить для реализации государственных функций и адекватного исполнения государством своей роли в экономике. Как указывают специалисты, «...не учитывалось то, что оптимизация состава и структуры государственных активов, находящая свое воплощение в уменьшении их количества, не тождественна приватизации» [5]. Во-вторых, переход к оценке эффективности приватизации исключительно через финансовые индикаторы вынуждает исполнителей ГП «вытаскивать» госактивы на рынок любой ценой, в том числе неликвидные и неподготовленные к продаже, что снижает как доходность от их продажи, так и результативность их дальнейшего использования. В-третьих, анализ трансформации ГП показал, что инструментарий для решения различных задач в разных редакциях госпрограммы практически полностью совпадает с исходной редакцией, что указывает на недостаточную обоснованность методологической базы формирования ГП.

Привело ли управление государственным имуществом посредством данной ГП к эффективным результатам? На этот вопрос ответ скорее отрицательный, несмотря на определенные положительные результаты, и в основе ответа лежит анализ результатов проверок Счетной палаты РФ. Отметим, в частности, следующее [6]:

1) Одна из проблем – отсутствие достоверной информации о количестве АО и ФГУП, подконтрольных государству: сведения не совпадают с аналогичными данными других информационных ресурсов (Росстат и ФНС России).

2) Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием. В результате более 90% АО находятся в «серой зоне» и их деятельность никак не анализируется. При этом выборочный анализ материалов по этим АО показал, что многие из них нестабильны или имеют отрицательную динамику.

3) Проверки Счетной палаты РФ показали, что большую часть поступлений дивидендов (97% совокупного размера) обеспечивают только двадцать наиболее крупных АО (примерно 2% от их общего количества). В то же время свыше 500 компаний в 2017–2019 гг. вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета.

4) АО недостаточно вовлечены в достижение стратегических целей, а документы средне- и долгосрочного планирования их деятельности носят во многом формальный характер.

5) Что касается приватизационной деятельности, то, согласно отчету Счетной Палаты РФ от 2021 г., «Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, которые регулярно утверждает правительство Российской Федерации, перестали выпол-

нять роль основного инструмента отчуждения государственных активов и на практике не выполняются» [7].

Все это указывает на то, что к 2020 г. накопились серьезнейшие проблемы в области управления государственным имуществом, и возникла необходимость в качественно ином подходе к ГП.

2020 г. – по н. вр. В 2020 г. произошли кардинальные изменения в части управления данной госпрограммой – она потеряла самостоятельность и стала в итоге подпрограммой ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Это происходило в два этапа. Сначала Постановлением Правительства РФ № 376 от 31 марта 2020 года госпрограмма «Управление федеральным имуществом» была утверждена в составе государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» в виде новой подпрограммы Ж «Управление федеральным имуществом». Срок реализации подпрограммы составлял 01.01.2020–31.12.2024 гг. Затем правительство принимает Постановление №2386 от 30 декабря 2020 года «О внесении изменений в государственную программу РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в которую включает подпрограмма 6 «Управление федеральным имуществом». Сроки реализации подпрограммы: 01.01.2021–31.12.2024 гг.⁶

Практически одновременно с этим процессом в институциональном поле управления госимуществом появляется новый документ – Распоряжение Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им» (далее – методика), которая должна была стать основой для управления отдельными объектами имущества со стороны государства.

Выделим основные новации официального методологического подхода по отношению к управлению государственным имуществом на конец 2020 г.⁷ «Первый и очень важный аспект нового методологического подхода заключается в том, что эффективность использования различных видов государственного имущества предлагается оценивать по разным критериям, что коррелирует с результатами многих научных изысканий в данной области... Вторым важным

⁶ Таким образом, подпрограмма Ж «Управление федеральным имуществом» с 2021 г. из госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» переходит в госпрограмму РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» как подпрограмма 6 «Управление федеральным имуществом».

⁷ Подробный анализ новаций представлен в работе [8].

аспектом является то, что среди выделенных категорий имущества государство определило для себя стратегически важную их часть... Общий же принцип управления всеми категориями государственного и муниципального имущества состоит в следующем: каждый используемый объект государственного имущества должен в процессе своей деятельности достичь определенного результата (отраженного в показателях), который оценивается в баллах. Если набранные баллы меньше установленного порогового значения, то необходимо принимать определенные меры по отношению к данному объекту госуправления (забирать имущество, передавать в частные руки и т. п.)» [8, с. 39, 40].

Анализ документов (ГП и методики) указывает на то, что часть задач из ГП перенесена именно в данную методику, на основании которой государство будет осуществлять управление разными категориями имущества. А через включение в методику индикаторов, связанных с достижением и выполнением национальных целей, была сделана попытка связать данное управление воедино через систему стратегического планирования. На конец 2020 г. это стало новым поворотом в управлении госимуществом.

При этом оставшиеся задачи по управлению госимуществом утверждены в 6-й подпрограмме к государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», основная цель которой – «Обеспечение к 2030 году роста доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 года)»⁸.

Ожидаемыми результатами к 2030 г. являются:

1) увеличение доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 года);

2) создание цифрового профиля федерального имущества...;

3) формирование цифровой системы на базе искусственного интеллекта...;

4) обеспечение отчуждения из федеральной собственности имущества, не используемого органами государственной власти Российской Федерации для выполнения государственных функций...;

5) обеспечение вовлечения в хозяйственный оборот в целях сельскохозяйственного использования не менее 60 процентов общего количе-

⁸ Согласно ныне действующему Постановлению от 15 апреля 2014 г. № 320 (в ред. от 25 сентября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

ства земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности;

б) увеличение до 65% доли объектов имущества государственной казны Российской Федерации, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества объектов имущества государственной казны Российской Федерации на конец отчетного года».

Таким образом, в течение анализируемого периода цели и задачи ГП «Управление федеральным имуществом» неоднократно менялись, индикаторы трансформировались в сторону отражения динамики сокращения государственных активов. В итоге (в версии 2021 г.) эффективность управления государственным имуществом стала интерпретироваться как бюджетная доходность от использования госимущества. Перевод программы из самостоятельной в подпрограмму в рамках ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» является логическим завершением трансформации ГП «Управление федеральным имуществом».

Выводы

Следует признать, что поставленные в программно-целевом документе цели и задачи, несмотря на их постоянную трансформацию, не были выполнены полностью ни на одном этапе их изменений. Имелись место провалы в результатах, как с точки зрения бюджетной эффективности управления компаниями с государственным участием (получение дивидендов), так и с точки зрения отсутствия четкого учета госимущества (с точки зрения создания единой информационной базы для всех сопряженных в системе управления организационных институтов). Строгий учет очень важен для принятия эффективных решений, поскольку именно правильный учет формирует достоверность данных, на основе которых и принимаются управленческие решения. При этом следует учесть, что время на принятие управленческих решений в период турбулентности сокращается в разы, а цена ошибки растет.

В основе данных управленческих провалов не последнюю роль играют неэффективные институты управления госимуществом, которые только в процессе их эволюционного развития и совершенствования смогут отражать современные потребности и быть эффективными (в противном случае они должны быть исключены из системы управления). Поэтому представляется важным пересмотреть подходы к управлению государственным имуществом с позиций собственности и отказаться от жесткой альтернативы – либо государственное, либо частное. Важна не форма собственности, а эффективность использования имущества, особенно когда критерием эффективности использо-

вания госимущества выступают не только бюджетные, но и социальные (общественные) эффекты.

Назрела необходимость провести аудит нормативно-правовых актов, связанных с управлением государственным имуществом, т. е. аудит институциональной среды, и если какой-то механизм уже не работает, то приостановить его действие, хотя бы на время. Это относится в первую очередь к механизмам управления КГУ.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о необходимости не просто дальнейшей трансформации институциональной среды (т. е. на практике – пула законодательно-нормативных актов) управления государственным имуществом, а в сопряженности с документами стратегического планирования. На наш взгляд, именно такой подход отвечает современным реалиям и современным вызовам.

Цели, задачи, индикаторы ГП "Управление федеральным имуществом" за период 2013–2019 гг.

	В редакции от 2013 г. (Распоряжение Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р)	В редакции от 2014 г. (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2017 г. (Постановление Правительства РФ от 31.03.17 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2018 г. (Постановление Правительства РФ от 30.03.2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)
Цели	I. Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте.	<ul style="list-style-type: none"> – оптимизация состава и структуры федерального имущества; – повышение результативности управления федеральным имуществом; – обеспечение эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества 			
Задачи	<ol style="list-style-type: none"> 1) определение целей управления объектами федерального имущества; 2) достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики; 	<ul style="list-style-type: none"> – формирование действенной системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей управления путем реализации «дорожных карт»; – формирование действенной системы определения структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание») и последовательности разгосударствления объектов федерального имущества; переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц; – повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики; совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией; 			определение оптимального состава и структуры федерального имущества; повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации; повышение эффективности и качества управления компаниями

Продолжение табл.

	В редакции от 2013 г. (Распоряжение Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р)	В редакции от 2014 г. (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 Об утверждении госу- дарственной программы Российской Федерации «Управление федераль- ным имуществом»)	В редакции 2017 г. (Постановление Прави- тельства РФ от 31.03.17 г. № 381-12 «О внесении изменений в государ- ственную программу РФ «Управление федераль- ным имуществом»)	В редакции 2018 г. (Постановление Прави- тельства РФ от 30.03.2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государ- ственную программу Российской Федерации «Управление федераль- ным имуществом»)	В редакции 2019 г. (Постановление Прави- тельства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государ- ственную программу Российской Федерации «Управление федераль- ным имуществом»)
Задачи	3) повышение эффективно- сти модели управления компаниями с государ- ственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закреплен- ными за федеральными организациями, находя- щимися в федеральной собственности земель- ными участками, а также федеральным имуще- ством, составляющим государственную казну Российской Федерации; 4) обеспечение контроля за управлением федераль- ным имуществом, обе- спечение снижения веро- ятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизи- ции возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных собы- тий и обстоятельств;	– совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества; – поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций; – повышение эффективности управления компаниями с государственным участием; – повышение качества корпоративного управления компаниями с государственным участием; – повышение эффективности деятельности вертикально интегрированных структур; – совершенствование механизмов реализации прав Российской Федерацией как акционера в отношении открытых акционерных обществ; обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества федеральных организаций; – минимизация количества объектов, составляющих государственную казну Российской Федерации (временное состояние нахождения федерального имущества); – обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами; -обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности; повышение ответственности лиц в федеральном государственном органе, которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом, в федеральных организациях и компаниях с государственным участием (субъектов управления) за нарушение порядка управления федеральным имуществом, представление отчетности, а также достижение установленных показателей деятельности путем совершенствования порядка и форм представления отчетности об управлении федеральным имуществом и достижения установленных показателей деятельности компаний с государственным участием;	с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности; расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за управление и использование федерального имущества; повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества		

	В редакции от 2013 г. (Распоряжение Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р)	В редакции от 2014 г. (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2017 г. (Постановление Правительства РФ от 31.03.17 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2018 г. (Постановление Правительства РФ от 30.03.2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)
Задачи	5) обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем создания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечение таких механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.	– формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом; – усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности; повышение эффективности учета федерального имущества через определение его состава и уровня детализации объектов учета; формирование и развертывание системы учета и управления федеральным имуществом; формирование системы управления и хранения документов (библиотеки управленческих решений) путем перевода существующего бумажного архива документов в сфере управления федеральным имуществом в электронный вид, а также перехода к взаимодействию субъектов управления в электронной форме; формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности			
Целевые индикаторы и показатели подпрограммы	– доля федеральных государственных показатели унитарных предприятий, для которых определена целевая функция; – доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, для которых определена целевая функция; – доля объектов государственной казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция; – доля федеральных государственных учреждений, для которых определена целевая функция; – продажи крупных инвестиционно привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи); – процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации (итого); – процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием по отношению к предыдущему году (процентов, не менее);				

	В редакции от 2013 г. (Распоряжение Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р)	В редакции от 2014 г. (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2017 г. (Постановление Правительства РФ от 31.03.17 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2018 г. (Постановление Правительства РФ от 30.03.2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)	В редакции 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)
Целевые индикаторы и показатели по программе	<ul style="list-style-type: none"> – процент ежегодного сокращения количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году (процентов, не менее); – доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием (%); – процент сокращения площади земельных участков государственной казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков государственной казны Российской Федерации в 2012 году (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте) (%); – доля объектов имущества государственной казны Российской Федерации, вовлеченных в хозяйственный оборот, в общем количестве объектов имущества государственной казны Российской Федерации на конец отчетного года (без учета земельных участков, акций, долей (вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, особо ценного движимого имущества, первоначальная стоимость единицы которого меньше 500/200 тыс. рублей, и оборотных активов (независимо от их стоимости), учитываемых как единые объекты) (%); доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, в общем числе выявленных и подлежащих учету объектов (в рамках текущего года) (%); – доля государственных услуг, оказание которых переведено в электронный вид, в общем числе услуг, оказываемых Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (%); 				
	<ul style="list-style-type: none"> – доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году от продажи акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, в планируемом объеме поступлений в федеральный бюджет соответствующих денежных средств в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших акционерных обществ) (%); – процент обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год; – доля акционерных обществ (включенных в перечни, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, а также иных акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Российской Федерации), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест (%); соотношение стоимости реализованного имущества, обращенного в собственность государства, и оценочной стоимости указанного имущества, определенной для целей реализации (%). 				

ЛИТЕРАТУРА

1. Снеткова Д.Н. Понятие и состав федерального имущества в массиве объектов государственной собственности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. №2-2. С. 185–193.
2. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. № 2. С. 3–20.
3. Козлова С.В., Братченко С.А., Звягинцев П.С. Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019.
4. Звягинцев П.С. Эффективность реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом» за 2013–2020 годы // Экономические науки. 2021. № 205. С. 147–151.
5. Мальгинов Г., Радыгин А. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации // Развитие России. 2017. Т. 24. №12. С. 51–67.
6. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты РФ «Анализ выполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р» (Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 марта 2021 года).
7. Бюллетень Счетной Палаты РФ. 2020. № 8.
8. Козлова С.В., Братченко С.А., Свирина Л.Н., Грибанова О.М. Эффективность и качество управления государственным имуществом в контексте национальных целей // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 31–56.

REFERENCES

1. Snetkova D.N. The concept and composition of federal property in the array of state property objects // Proceedings of Tula State University. Economic and legal sciences. 2013. No. 2-2. Pp. 185–193. (In Russ.).
2. Polterovich V.M. Institutional traps and economic reforms // Economics and mathematical methods. 1999. Vol. 35. No. 2. Pp. 3–20. (In Russ.).
3. Kozlova S.V., Bratchenko S.A., Zvyagintsev P.S. State Property Management in Modern Russia: Evolution of Concepts, Tools, Mechanisms: Report. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2019. (In Russ.).
4. Zvyagintsev P.S. Effectiveness of the implementation of the state program “Federal property management” for 2013–2020 // Economic sciences. 2021. No. 205. Pp. 147–151. (In Russ.).
5. Malginov G., Radygin A. State program “Federal property management”: some results and prospects of implementation // Development of Russia. 2017. Vol. 24. No. 12. Pp. 51–67. (In Russ.).
6. Report on the results of the expert-analytical event of the Accounts Chamber of the Russian Federation “Analysis of the implementation of the Forecast plan (program) of the privatization of federal property and the main directions of the privatization of federal property for 2017–2019, approved by the Decree of the Government of the

- Russian Federation dated February 8, 2017. No. 227-r" (Approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on March 30, 2021). (In Russ.).
7. Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 2020. No. 8. (In Russ.).
 8. *Kozlova S.V., Bratchenko S.A., Svirina L.N., Gribanova O.M.* Efficiency and quality of state property management in the context of national goals // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2021. No. 5. Pp. 31–56. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 20.01.2023 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Козлова Светлана Вячеславовна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник, зав. сектором институтов и механизмов государственного управления ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
svk1020@mail.ru

Звягинцев Петр Семенович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
petrz@bk.ru

ABOUT THE AUTHORS

Kozlova Svetlana V. – Dr. Sci. (Econ.), Chief Researcher, Head of the Sector of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
svk1020@mail.ru

Zvyagintsev Petr S. – Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
petrz@bk.ru

TRANSFORMATION OF THE STATE PROGRAM "FEDERAL PROPERTY ADMINISTRATION"

The article presents results of a meaningful analysis of the state program "Federal Property Administration", its transformation and the results of the program implementation. The program is considered as an integral part of the institutional environment of state property administration. The study is based on the methodological basis of the institutional approach, while the modern format of the institutional environment is considered as an aggregate of official laws, government resolutions and other regulations and their interconnection with each other. Conclusions are drawn about the insufficient effectiveness of the previously obtained results are drawn. New challenges and realities require structural adjustment of the economy, increased involvement of state property in solving urgent tasks. As a consequence, there is a need for new methodological approaches to state property administration, to continue the formation and adaptation of institutions associated with strategic planning.

Keywords: *state property administration, institutional environment, transformation of the institutional environment, efficiency of state administration.*

JEL: E65, L51, N14, O20, P21, P27.