

С.В. КОЗЛОВА

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

О.М. ГРИБАНОВА

научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ¹

В статье приведены результаты исследования существующей в настоящее время институциональной среды управления государственным имуществом, рассматриваемой как совокупность основных институтов управления государственным имуществом, сформировавшихся в процессе их становления и трансформации за последние три десятилетия в России в ходе рыночных реформ. Анализ проведен на базе таких категорий, как институты, институциональная среда, институциональный механизм, что дает нам более релевантную картину происходящих процессов в области управления государственным имуществом и возможность определить направления его дальнейшего совершенствования.

Сделан вывод о том, что даже в условиях экстраординарных геополитических вызовов XXI столетия и антироссийских санкций, использование имеющихся на сегодняшний день основополагающих институтов управления государственным имуществом в качестве базы для формирования новых и совершенствования уже существующих механизмов государственного управления с использованием государственного имущества вполне достаточно для решения текущих и долгосрочных социально-экономических задач, стоящих перед Россией, а также для достижения стратегических целей нашего государства в меняющемся мировом пространстве.

Ключевые слова: *государственное управление, государственное имущество, институты государственного управления, институциональная среда, институциональный механизм.*

УДК: 338.24

EDN: GUOKSV

DOI: 10.52180/2073-6487_2023_4_45_64

¹ Статья написана в рамках выполнения темы государственного задания «Институциональные аспекты развития модели государственного управления в контексте реализации стратегических задач российской экономики» ФГБУН Институт экономики РАН на 2023 г.

Условия, в которых в настоящее время функционирует российская экономика, характеризуются множеством совершенно новых внешних вызовов и обусловленных ими внутренних факторов, одновременно оказывающих мощное влияние на всю российскую социально-экономическую систему, на ее устойчивость и динамику развития. Эта ситуация накладывает новые дополнительные требования к институтам государственного управления всей системой, в том числе и к институтам управления государственным имуществом.

Рассматривая процесс формирования и становления институтов управления государственным имуществом на протяжении достаточно длительного периода времени, а также их функционирования в «новой нормальности», можно констатировать, что базисные институты государственного управления государственным имуществом уже сформированы, могут функционировать в современных реалиях, и не требуется их кардинальной замены на новые. В то же время многочисленные факты их неэффективности свидетельствуют о необходимости совершенствования всего институционального поля, в том числе и путем внесения определенных изменений и дополнений в отдельные институты, в связи с новыми реалиями и в соответствии с обновляемыми хозяйственными механизмами.

При этом следует учитывать, что задачи современного этапа функционирования российской экономики существенно отличаются от ранее стоящих перед ней задач, что обусловлено новыми проблемами и целями развития России в сложившейся геополитической и экономической ситуации. В связи с этим для достижения заданных целей и получения ожидаемого результата нужны адекватные целям механизмы и институты управления, обеспечивающие непротиворечивое и эффективное их воздействие на объект управления. Более того, институт государственного управления государственным имуществом, использование которого обеспечивает государству возможности: а) выполнять свои функции и б) участвовать в экономической деятельности путем создания государственных корпораций, – имеет свои особенности и отличия от институтов управления деятельностью прочих объектов и субъектов экономики.

В данной статье институциональная среда управления государственным (муниципальным) имуществом рассматривается в контексте современных геополитических и социально-экономических трансформаций начала XXI века без разбивки объекта управления на составляющие его категории. При анализе специфики и особенностей управления государственным имуществом, а также для градации необходимой степени трансформации институтов использованы такие понятия, как «институциональная среда» и «институциональный механизм».

Понятийный базис исследования

Быстрые изменения внутренних факторов, обусловленных антироссийскими санкциями, таких как структурная перестройка экономики, импортозамещение, поиск новых логистических цепочек, контрагентов, сегментов предпринимательства, развитие ОПК, требуют неотложной реакции государства в области государственного управления. При этом механизмы, используемые государством для разрешения этих новых проблем, сами являются чрезвычайно подвижными, трансформирующимися, в результате чего принятые решения могут быть разнонаправленными, а их результаты – отличными от ожидаемых.

Современные вызовы, дестабилизирующие функционирование социально-экономической системы, влекут за собой необходимость трансформации существующих инструментов государственного управления (в зависимости от заданных целей и от трансформации критериев эффективности), апробирования новых или модернизированных институтов (при постоянном мониторинге их эффективности), а также нейтрализации отрицательных эффектов от их введения.

Как уже было указано выше, современные реалии требуют существенных изменений в направлениях проводимой экономической политики на всех уровнях государственного управления, а также и в институтах управления государственным имуществом. Однако до сих пор остается нерешенным целый ряд актуальных вопросов: *Каковы же должны быть векторы этих изменений? Надо ли вводить новые законы и нормативные акты, либо целесообразно использовать существующую на сегодня институциональную среду, которая и так уже достаточно трансформировалась в предыдущие периоды? Какие критерии функционирования имеющегося набора институтов необходимо использовать для достижения стратегических целей и решения текущих задач? На решение этих вопросов и было нацелено наше исследование в данной области.*

При введении новых или модернизации существующих инструментов крайне важно учитывать соотношение таких категорий как «институциональная среда», «институт», «институциональный механизм». В период турбулентности, каким сейчас и является наше время, важно вернуться к теоретическим основам формирования институциональной среды, чтобы не ошибиться с направлением и степенью ее трансформации.

Д. Норт, развивая свою концепцию институтов, отмечал и подчеркивал важную роль не только формальных институтов, но и неформальных правил и норм: «Институциональные изменения могут стать результатом изменений в формальных правилах, неформальных нормах или же их выполнении» [1]. Он утверждал, что экономические изме-

нения зависят от способности общества создавать производительные, стабильные, честные, общепризнанные и в то же время гибкие институты, способные меняться в ответ на изменение политической и экономической обстановки. Не отказываясь от своего более раннего определения институтов как формальных и неформальных правил, ограничивающих экономическое поведение, он рассматривает и более глубокие условия развития этих правил и изменения экономик [1].

Формальные институты государственного управления имеют многоуровневую структуру: федеральные законы, постановления правительства, ведомственные нормативные акты, региональные нормативные акты, которые в турбулентной среде постоянно меняются, причем с гораздо большей скоростью, чем в стабильной. При этом неформальные – не столь подвижны, более устойчивы и, следовательно, консервативны.

В современных реалиях очень важно различать содержание таких базовых категорий, как «институциональная среда» и «институциональный механизм». При этом в рамках нашего исследования мы не будем включаться в теоретические споры относительно существующих на сегодняшний день различных определений институционального механизма и его соотношения с хозяйственным механизмом. Отметим лишь те аспекты, которые помогают в рамках нашего исследования выделять направления развития институциональной среды изучаемого объекта управления. Например, А.Ю. Веретенников и Ж.К. Омонов предлагают авторскую трактовку институционального механизма как «последовательность действий экономических агентов, обеспечивающих их эффективное взаимодействие посредством выполнения формальных и неформальных норм с целью достижения экономического результата» [2, с. 161]. Предлагая обзор подходов к данной категории как «мэтров экономической мысли», так или иначе упоминавших данный термин, так и отечественных ученых, обращающихся к данному термину в последние годы, Веретенников и Омонов указывают на то, что Д. Норт отмечал «особую роль институционального механизма... и считал, что именно множество институтов задают поведение индивидов, регулируя взаимоотношения обмена, и соответственно, они определяют механизм функционирования политико-экономической системы» [2, с. 159].

Для нашего исследования процесса трансформации институтов управления важно то, что если институциональная среда – это совокупность базовых институтов, то институциональный механизм отражает взаимодействия институтов с целью достижения определенного результата. Кроме того, вариантов и форм взаимодействия институтов (т. е. механизмов) потенциально намного больше, чем самих институтов, и они в большей степени поддаются трансформации.

Теоретические положения институционального подхода дают нам основания предположить, что за тридцать с небольшим лет российских реформ институциональная среда управления госимуществом сформировалась, если ее рассматривать как совокупность основных институтов. Повторное изменение курса реформирования (с самого начала российских реформ – жесткий переход к рыночным регуляторам, а в настоящее время – определенное усиление административных инструментов управления) может повлечь за собой, с одной стороны, высокий риск «пробуксовывания» регуляторной работы инструментов государственного управления в силу более консервативных и медленных процессов перестройки неформальных институтов, а, с другой – возрастание эффективности существующих в течение достаточно длительного периода времени институтов при появлении новых, дополнительных мотиваций и *новых институциональных механизмов*.

При этом институциональная среда (как совокупность основных институтов) кардинальным образом не меняется. *Более того, она и не может быстро меняться, даже если существующие институты не столь эффективны, как хотелось бы.* «Препятствием к тому, чтобы в числе реально действующих институтов были представлены только те, которые обеспечивают наиболее эффективные условия хозяйствования, служат различные факторы, центральными среди которых являются высокие транзакционные издержки осуществления институциональных изменений: «в мире нулевых транзакционных издержек одержит верх эффективное решение, способное продуцировать наибольший совокупный доход. Но поскольку транзакционные издержки не являются нулевыми, можно ожидать формирования различных моделей экономического поведения, отражающих различия в том, насколько успешно конкретная институциональная система снижает транзакционные (и трансформационные) издержки...»².

Ученые, используя положения Д. Норта при исследовании современных проблем в конкретных экономических областях, приходят к выводам о дуализме стабильности и изменчивости, присущем неформальным и формальным институтам, которые важны и в рамках наших исследований. «Неформальные институты в экономической теории связывают с медленно эволюционирующими и плохо поддающимися изменению феноменами, например, с культурой, этикой, в том числе с хозяйственной, и с религией. ...*Дуализм стабильности и изменчивости*, присущий неформальным и формальным институтам, не может быть разрешен с помощью простых и универсальных решений или моделей. Для повышения качества институциональной

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 120. Цит. по: [3, с. 55].

структуры ... важно иметь релевантную картину о состоянии как формальных, так и неформальных институтов» [4, с. 81].

Мы рискнули применить данное утверждение о дуализме стабильности и изменчивости к категориям «институциональная среда» и «институциональный механизм», предполагая, что последний, в силу определения и сущностных характеристик, более изменчив по сравнению с базовыми институтами. Поэтому в условиях турбулентности и времени быстрых решений, каковой, безусловно, является современная реальность, в первую очередь трансформируются институциональные механизмы, как ответы на современные вызовы, но в рамках сформированной институциональной среды.

В нашем исследовании институциональной среды управления государственным имуществом в качестве базовых мы выделили следующие институты государственного управления: институт приватизации/ деприватизации, институт государственных программ, институт оценки эффективности управления государственным имуществом. Именно они, на наш взгляд, в результате тридцатилетнего периода трансформации создали каркас для возможных институциональных механизмов управления государственным имуществом с целью решения современных задач.

Современная институциональная среда управления государственным имуществом

Структура государственного имущества, законодательно закреплённая Гражданским кодексом РФ, такова: имущество, принадлежащее на праве оперативного управления или хозяйственного ведения государственным предприятиям и организациям, – так называемое распределённое имущество (например, ГУП); имущество, составляющее казну (нераспределённое имущество); в составе имущественной казны выделяются акции и доли компаний с государственным участием (КГУ), владея которыми государство участвует как собственник в корпоративном управлении КГУ, являясь актором хозяйственной деятельности.

В своей работе мы рассматривали в основном инструменты управления федеральным имуществом, но так как методологические и концептуальные подходы к управлению федеральным имуществом и имуществом субъектов РФ одинаковые, мы их объединили, используя термин «государственное имущество». Более того, в целях данного исследования, говоря о государственном имуществе, мы не разделяем его строго, согласно Гражданскому кодексу РФ, на государственное и муниципальное, подразумевая, что все проблемы, которые мы здесь освещаем, практически в равной степени относятся к обеим его раз-

новидностям. При этом мы отдаем себе отчет в том, что управление муниципальным имуществом со стороны муниципальных органов власти может иметь свои особенности. Не ставя перед собой задачу категориального анализа институциональной среды, в рамках нашего анализа мы рассматривали ее как совокупность официальных норм и правил, относящихся к объекту управления, что помогло разработать конкретные предложения по ее развитию.

Проведенные нами более ранние исследования позволили выделить основные институты и тем самым определить институциональную среду управления государственным имуществом. Критическое осмысление полученных результатов позволило в первую очередь выявить ограничения в функционировании этих институтов, чему и посвящены были основные выводы. В то же время анализ показал и определенные достижения: *институт приватизации* позволил решать задачи перестройки и становления рыночных начал в российской экономике, развивать предпринимательскую деятельность в России (в рамках действующей на тот период модели мирового внешнеэкономического разделения труда и прочих условий развития мирового рынка); *государственная программа* смогла вывести в хозяйственную деятельность «простаивающие» элементы имущественной казны, унитарные предприятия перевести в акционерные общества, а также выявила недостатки в учете государственного имущества и стала своего рода базой для становления института управления различными категориями имущества через *оценку их эффективности*. Развивается институт корпоративного управления компаниями с государственным участием, происходит совершенствование института имущественной казны.

В результате нам удалось представить современную институциональную среду управления госимуществом, включающую основные законодательные и нормативные акты в данной области управления (которые, безусловно, не исключают наличие и прочих норм и правил, но именно эти структурные элементы институциональной среды определяют основные «правила игры» на данном поле государственного управления). Представим их здесь, поскольку это важно для поиска ответов на поставленные научно-практические вопросы о трансформации институтов в современных условиях (т. е. для определения векторов дальнейшего совершенствования государственного управления).

1) Институт приватизации/ деприватизации

Актуальность и востребованность данного института в современных условиях подтверждают недавние высказывания ключевых «игроков» российской экономики. Так, по словам главы ВТБ А. Костина, «приватизация в последние годы (с 2014-го) не фигурировала в качестве серьезного источника финансирования госпрограмм...При этом... деньги в стране есть, бизнес накопил инвестиционный потенциал. Его

и нужно привлечь для перезапуска целых отраслей промышленности, укрепления обороноспособности страны, строительства новых логистических коридоров и транспортной инфраструктуры, прежде всего железнодорожной и портовой, на Восток и Юг»³.

Существуют разные мнения о возможности эффективной приватизации в сегодняшних условиях, после создания доминирующих госкомпаний, по крайней мере без их поражения в правах. Однако глава Центробанка Э. Набиуллина в своем выступлении на XXVI ПМЭФ-2023 особо отметила, что необходимо продолжать процесс приватизации государственных материальных активов: «У нас есть, что приватизировать без ущерба стратегическим интересам»⁴.

Действительно, в государственной казне имеются материальные активы (государственное имущество различных категорий), которые потенциально возможно рассматривать в контексте приватизационных процессов. Согласно Отчету Росимущества «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2022–2024 гг.» (Раздел 2. Приватизация имущества государственной казны, по состоянию на 31.12.2022 г.), в раздел II Программы приватизации федерального имущества было включено 28 757 объектов имущества государственной казны Российской Федерации. В 2022 г. было продано 223 объекта имущества государственной казны (приложение № 3 к Отчету)⁵. Общее количество проведенных торгов в 2022 г. составило 740, несостоявшихся торгов – 517.

По оперативным данным Федерального казначейства, сумма перечислений в федеральный бюджет в 2022 г. от продажи имущества государственной казны составила 0, 94 млрд руб., хотя по данной статье в соответствии с приказом Росимущества от 17.12.2021 № 258 «О мерах по выполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом Федерального закона от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»» в 2022 г. в части поступления доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета поступления за 2022 г. по данной статье планировались в размере 168 175,7 тыс. руб. Таким образом, процент выполнения планового задания по итогам отчетного года составил 560%.

Сегодняшняя ситуация указывает также на формирование спроса на вторую составляющую данного института – на деприватизацию. Например, как сообщал ЯРИНФОРМ, 3 августа 2023 года Генеральная про-

³ Банкиры призывают к «новой» приватизации / «НГ». 11.04.2023. https://www.ng.ru/economics/2023-04-11/1_8703_bankers.html?print=Y (дата обращения: 19.06.2023).

⁴ ura.news/news/1052658145 (дата обращения: 15.06.2023).

⁵ [Rosim.gov.ru/activities/sales/info/privat_reports](https://rosim.gov.ru/activities/sales/info/privat_reports).

куратура России обратилась в арбитражный суд с иском об изъятии в пользу государства у компаний АО «Иснов» и ООО «Сибмир» акций Ростовского оптико-механического завода. Также по иску Генеральной прокуратуры Ленинский районный суд Ярославля чуть ранее, 14 июля, изъял в пользу государства 82% акций ПАО «ТЭК-2» у структур, подконтрольных бывшему сенатору Леониду Лебедеву. Кроме того, поступает информация и о других исках, которые главное надзорное ведомство страны подает в различные суды. Что происходит в России: сведение счетов, устранение неудобных, своеобразный рейдерский захват или полноценный пересмотр итогов приватизации, направленный на защиту государственных интересов⁶? Пока – это частные случаи. Специалисты считают, что необходим не столько пересмотр итогов приватизации государственного имущества, сколько более эффективное управление им со стороны государства. «Люди, которые приватизировали предприятия, должны продемонстрировать, что их работа эффективна в интересах общества, а если нет, может быть, и назад должны отдать»⁷.

На сегодняшний день, по мнению многих специалистов-управленцев (с мнением которых согласны и авторы), именно институт приватизации все еще остается важнейшим компонентом государственной политики Российской Федерации в области имущественных отношений. Как следствие, необходим тщательный анализ ошибок и просчетов в данной области, допущенных в предыдущие периоды, что поможет избежать их в настоящем и будущем. Выделим коротко основные «узкие места», которые необходимо учесть⁸.

Принципы государственной политики Российской Федерации в области имущественных отношений были заложены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024, и в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Приоритетными целями управления государственным имуществом были заявлены: повышение доходов бюджета на основе более эффективного управления; оптимизация структуры собственности для обеспечения предпосылок экономического роста; использование государственных активов для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики. Однако результаты по достижению заявленных целей на разных этапах были

⁶ Забыть Чубайса: как в России пересматривают итоги приватизации – ЯРИНФОРМ <https://yarinform.ru/2023/08/07/zabyt-chubajsa-kak-v-rossii-peresmatrivayut-itogi-privatizaczii/?ysclid=lmadxlan2v53832988> (дата обращения: 07.08.2023).

⁷ Там же.

⁸ Более подробно данные процессы рассмотрены в [5].

различными, о чем свидетельствуют и материалы проверок, проводимых Счетной палатой РФ, и выводы научных исследований в данной области. Результаты так называемой первичной приватизации 1990-х годов нельзя назвать однозначно успешными для развития российской экономики. По мнению руководителя Счетной палаты РФ, выраженному в аналитической записке 2004 г., «...российская приватизация существенно отличалась от классических форм «перевернутой логикой» своих этапов и мероприятий. Зарубежная практика свидетельствует, что массовой распродаже государственной собственности должны предшествовать этапы, связанные с реструктуризацией предприятий и отраслей, повышением прозрачности их финансово-хозяйственной деятельности и т. п. В России же сначала произошел массовый переход государственных активов в частные руки, а затем – реструктуризация. Это существенно замедлило процесс формирования эффективных собственников и ограничило возможности привлечения инвестиций... Начиная с 1994 г. «истинной» целью приватизации стало получение доходов в бюджет. Однако эта задача в целом решалась недостаточно эффективно, поскольку недооценка, а порой и намеренное занижение стоимости продаваемых активов, в сочетании с незначительным превышением итоговой цены над стартовой ценой, приводили к недополучению средств от приватизации в бюджеты всех уровней...» [6, с. 173].

Концептуальные ошибки приватизационной политики накладывались на ошибки и недоработки учета и контроля, которые также очень важны при управлении государственными активами.

Например, Счетная палата РФ делает вывод, что «из-за названных ошибок невозможно использование аналитических показателей (включая стоимостные, рассчитанных на основе данных Реестра федерального имущества) для принятия адекватных управленческих решений. Недостоверны даже простейшие, например, средние показатели» [7, с. 16]. Эти ошибки в итоге приводят к снижению эффективности управления федеральным имуществом. На это указывают проверяющие органы: «...в целом деятельность государственных органов власти по управлению государственной собственностью не может быть признана эффективной, как в силу имевших место нарушений нормативно-правовых требований, так и из-за невыполнения принципа эффективности управления, который заключается в достижении цели управления (определенного результата деятельности или состояния объекта управления) при максимальной экономии ресурсов... До настоящего времени не сформированы показатели, характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления имуществом; не предусмотрена ответственность руководителей ФОИВ за полный и достоверный учет

федерального имущества. Это создает предпосылки для неэффективного использования государственной собственности, а также для возникновения высоких коррупционных рисков...» [7].

Разочарования в результатах приватизации были настолько велики, а провалы настолько явны, что в середине 2000-х годов начинается переход к программно-целевому управлению госимуществом – в 2013 г. принята первая версия государственной программы об «Управлении федеральным имуществом». Чуть позже, 21 марта 2015 г., Правительством РФ принято Распоряжение № 481-р «О мероприятиях в целях повышения эффективности управления государственной собственностью» (Утратило силу в 2020 г. на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации)⁹, которым были утверждены новые индикаторы, характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом.

Именно тогда начинают формироваться два важнейших института институциональной среды управления госимуществом – институт государственных программ и институт оценки эффективности управления государственным имуществом.

2) Институт государственных программ

Государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимозавязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Что касается управления государственным имуществом, то 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)¹⁰. 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 [8].

Первоначальные цели принятой в 2013 г. Государственной программы были определены в контексте Концепции управления госу-

⁹ Утратило силу в 2020 г. на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р.

¹⁰ Государственная программа «Управление федеральным имуществом»; принята Распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

дарственным имуществом¹¹, 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 решения задач и обеспечения 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 государственным участием; 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, касающийся ГП, – он и стал базовым на многие годы. Целевые индикаторы и показатели ГП версии 2014 г. были 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. В дальнейшем процесс совершенствования управления государственным имуществом был направлен не столько на изменение целей и задач, сколько на поиск соответствующих им индикаторов ГП. При этом основной упор был сделан на количественные показатели (индикаторы), отражающие темпы сокращения государственного имущества всех категорий без качественной оценки происходящих в результате управления ГП процессов: темпы уменьшения числа АО с государственным участием и ФГУПов не были обоснованы ни одной официальной методикой, которая бы доказывала, что именно

¹¹ 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 г. № 903)».

такое количество госпредприятий надо оставить для реализации государственных функций и адекватного исполнения государством своей роли в экономике. Во-вторых, переход к оценке эффективности приватизации исключительно через финансовые индикаторы вынуждает исполнителей ГП «выталкивать» государственные активы 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.

Вероятно, именно такой подход не позволил добиться существенных положительных результатов в управлении государственным имуществом. Нельзя утверждать, что не было результатов. Другой вопрос: что хотели достичь принятием и реализацией данной ГП? При этом следует отметить, что методологически неверно рассматривать институты управления госимуществом вне связи с другими институтами (конкуренция, институт корпоративного управления и пр.), так как это может привести в неправильной трактовке полученных результатов и ошибочному выбору вектора дальнейшей трансформации института. *Институциональный механизм управления как раз и направлен на создание прочных связей между институтами для получения ожидаемого результата.*

Если рассматривать неудачи выполнения ГП по управлению федеральным имуществом не с точки зрения провалов управленческих – как провалы ее реализации, а с точки зрения ошибок при ее составлении, то мы опять приходим к выводу о наличии слишком обобщенных целей в использовании достаточно разнородных категорий госимущества, некорректных задач для их достижения, а также о несоответствии показателей ГП (как критериев оценки поставленной задачи) даже корректно выбранным целям.

На наш взгляд, основные проблемы здесь следующие:

- отсутствие достоверной информации о государственном имуществе;
- отсутствие правильно поставленных целей при управлении государственным имуществом, сопряженных со стратегическими целями;
- отсутствие правильной декомпозиции заданных целей;
- отсутствие управленческих механизмов наказания за их невыполнение.

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» явился логическим завершением трансформации целей ГП «Управление федеральным имуществом».

В то же время большим плюсом стало усиление внимания (в том числе и в денежном выражении) задаче создания достоверной современной базы данных по госимуществу (на основе цифровизации), что уже дало свой результат в конце 2022 г.

3) Институт оценки эффективности управления государственным имуществом

В 2020 г. появился ряд документов, которые стали основой для развития нового института в системе управления госимуществом, – института оценки эффективности управления каждой категорией госимущества (управление по результатам на основании разных критериев эффективности для различных категорий госимущества). В их основе – методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им¹² (далее – методика).

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. Методика предусматривает систему показателей оценки оптимальности состава и эффективности использования имущества публично-правовых образований (ППО) по следующим категориям: акции (доли) хозяйственных обществ; недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями; недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) учреждениями, и недвижимое имущество казны. Показатели эффективности по каждой категории имущества определены в прилагаемых к методике формах отчетности. В зависимости от значения показателя эффективности (если показатель ниже установленных пороговых значений) собственнику имущества рекомендуется предпринять определенные действия, разработанные для каждой категории имущества.

¹² 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».

Вторым важным аспектом является то, что среди выделенных категорий имущества государство определило для себя стратегически важную их часть, которая соответствующими индикаторами участвует в национальных планах. И здесь важно отметить Распоряжение от 28 декабря 2020 г. № 3579-р, которым утверждены методические рекомендации по ключевым показателям эффективности (КПЭ) акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций (указаны в данном распоряжении), а также их дочерних обществ, все голосующие акции (доли) которых находятся под прямым или косвенным контролем РФ. КПЭ разделены на две группы: финансовые, характеризующие доходность (прибыльность) и пр. финансовые характеристики деятельности организации, и отраслевые, связанные с национальными целями развития. К первой группе рекомендуется отнести коэффициенты рентабельности инвестированного или собственного капитала, динамику выручки, доход акционеров и пр. Ко второй – количество созданных рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, вклад в несырьевой неэнергетический экспорт и бюджетную эффективность и пр. В эту группу также разрешается включать специализированные КПЭ, в их числе – бесперебойность и безопасность предоставления услуг. С учетом специфики деятельности компаний они распределяются по четырем категориям: действующие на конкурентном рынке, естественные монополии и инфраструктурные компании, финансовые организации, институты развития. Такая разбивка поможет лучше рассчитать КПЭ для каждой структуры в отдельности.

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 государственного управления (забирать имущество, передавать в частные руки и т. п.).

Положения института оценки эффективности актуальны и сегодня, несмотря на ряд уже спорных для современных реалий методических подходов.

Решение новых задач в рамках существующей институциональной среды

Итак, на сегодня мы имеем институциональную среду по управлению государственным имуществом, включающую законы и нормативные акты, которые в совокупности создают три блока институтов: приватизация, госпрограммы, оценка эффективности управления.

Проведенный анализ позволяет с определенной долей уверенности утверждать, что для решения современных задач сформированный на сегодня состав институтов институциональной среды позволяет осуществлять регуляторные процессы в сфере использования госимущества, применяя современные механизмы их взаимодействия с прочими институтами. Так, например, введенные недавно два новых механизма – имущественная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и предоставление земельных участков под строительство предприятий, связанных с процессом импортозамещения, – вполне вписываются в институциональное поле управления государственным имуществом. *Введенные механизмы используют уже существующие институты, связанные в том числе и с управлением госимуществом, внося требуемые коррективы в те или иные нормативные акты с целью получения ожидаемых результатов.*

Механизм имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на государственном и муниципальном уровнях сейчас совершенствуется, объем поддержки расширяется. Реализация этих мер потребовала некоторой корректировки нормативных правовых актов в сфере управления и распоряжения публичным имуществом, а также обновления подходов к деятельности по управлению государственным (муниципальным) имуществом.

Так, начиная с марта 2023 г. малый и средний бизнес (МСП) впервые получил преимущественное право выкупа арендуемого движимого имущества, находящегося в муниципальной или государственной собственности. Согласно внесенным изменениям, субъекты малого и среднего предпринимательства смогут выкупить арендуемое движимое имущество, если такое имущество включено в перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам МСП, в течение трех лет до дня подачи соответствующего заявления, а также на день подачи субъектом МСП заявления движимое имущество находится в его временном владении и пользовании или временном пользовании непрерывно в течение одного года и более в соответствии с договором аренды. В отношении недвижимого имущества, включенного в перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам МСП, документом сокращен до двух лет срок нахождения имущества во временном владении и пользовании или временном пользовании непрерывно у субъекта МСП в соответствии с договором аренды.

Соответствующие изменения предусмотрены Федеральным законом от 29.12.2022 № 605-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 605-ФЗ), которым уточнены положения ряда законов:

«О приватизации государственного и муниципального имущества»¹³; «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹⁴; № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности...»¹⁵.

Как видим, в существующей институциональной среде появился обновленный институциональный механизм, использующий базовые институты (институт госимущества и институт МСП).

Выводы

Проведенные многолетние исследования позволяют сделать нам вывод о том, что основополагающих институтов управления государственным имуществом в качестве базы для формирования новых и совершенствования уже существующих механизмов государственного управления с использованием государственного имущества вполне достаточно для решения текущих и долгосрочных социально-экономических задач. Базовыми институтами, сформировавшимися на протяжении 30-летнего периода и составляющими современную институциональную среду управления госимуществом, являются приватизация, государственные программы и институт оценки эффективности управления.

Государственное управление – это системный процесс, включающий в себя взаимодействия между субъектами и объектами управления по определенным правилам и закономерностям. В процессе изменений необходимо ориентироваться на четко заданный результат. Поэтому институциональные изменения (институциональные преобразования) должны быть планируемые, а их реализацию можно осуществить с помощью четко функционирующего институционального механизма в рамках действующих базовых институтов. Именно правильно выбранный институциональный механизм снижает управленческие издержки в силу согласованности интересов агентов деятельности, дает эффективный результат в соответствии с утвержденной целью преобразования.

¹³ Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

¹⁴ Федеральный закон от 24.06.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

¹⁵ Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Как видно на примере модернизации механизма государственной имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, институт управления госимуществом по своему функционалу может являться составной частью многих государственных механизмов управления, с учетом поставленных задач и ожидаемых результатов. Данный институт может корректироваться, не меняя при этом основной содержательной части своего функционала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. Ун-т Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та ВШЭ, 2010.
2. Веретенников А.Ю., Омонов Ж.К. Концепция институционального механизма в экономической теории // Журнал экономической теории. 2017. №2. С. 165–162.
3. Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений: Уч. пособие. М.: ИНФРА-М, 2008.
4. Вольчик В.В., Маслюкова Е.В. Влияние формальных и неформальных институтов на инновационное развитие экономики // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 5. С. 77–94. DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.4.
5. 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.
6. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин // М.: Издательство «Олита», 2004.
7. Горегляд В.П. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности управления государственной собственностью и компаниями с государственным участием». <https://ach.gov.ru/checks/analiz-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-i-kompaniyami-s-gosudarstvennym-ucha>.
8. Козлова С.В., Звягинцев П.С. Трансформация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. №1. С. 90–105.

REFERENCES

1. North D. Understanding the process of economic change / Translated from the English by K. Martynov, N. Edelman, State. Un-t Higher School of Economics. Moscow: Ed. HSE State University House, 2010. (In Russ.).
2. Veretennikov A.Yu., Omonov Zh.K. The concept of an institutional mechanism in economic theory // Journal of Economic Theory. 2017. No. 2. Pp. 165–162. (In Russ.).

3. *Tambovtsev B.L.* Theories of institutional changes: Textbook. M.: INFRA-M, 2008. (In Russ.).
4. *Volchik V.V., Maslyukova E.V.* The influence of formal and informal institutions on the innovative development of the economy // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2022. Vol. 15. No. 5. Pp. 77–94. (In Russ.). DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.4
5. *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.).
6. Analysis of the processes of privatization of state property in the Russian Federation for the period 1993-2003 (expert and analytical event) / Head of the working group – Chairman of the Accounts Chamber of the Russian Federation S.V. Stepashin // Moscow: Olita Publishing House, 2004. (In Russ.).
7. *Goreglyad V.P.* Report on the results of the expert-analytical event “Analysis of the effectiveness of management of state property and companies with state participation”. <https://ach.gov.ru/checks/analiz-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-i-kompaniyami-s-gosudarstvennym-ucha>. (In Russ.).
8. *Kozlova S.V., Zvyagintsev P.S.* Transformation of the state program “Management of federal property” // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 1. Pp. 90–105. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 15.07.2023 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

Грибанова Ольга Михайловна – научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
erast707@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS

Svetlana V. Kozlova – 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

Olga M. Gribanova – Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
erast707@gmail.com

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF STATE PROPERTY MANAGEMENT IN CURRENT REALITIES

The article presents the results of a study of the current institutional environment for managing state property, considered as an aggregate of basic institutions for managing state

property, resulted in the formation and transformation process over the past three decades in Russia in the course of Russian market reforms. The analysis was carried out on the basis of such categories as the institutional environment, the institutional mechanism, which gives us a more relevant picture of the ongoing processes in the field of state property management and the opportunity to determine areas for its further improvement.

It is concluded that, even in the context of the extraordinary geopolitical challenges of the 21st century and anti-Russian sanctions, the use of the currently existing fundamental institutions of state property management as a basis for the formation of new mechanisms of state property administration and improvement of the existing ones is quite enough to solve current and long-term socio-economic tasks facing Russia, as well as to achieve our strategic state goals in a changing global environment.

Keywords: *state administration, state property, state administration institutions, institutional environment, institutional mechanism.*

JEL: H82, H19.