

С.В. КОЗЛОВА

доктор экономических наук, главный научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ИТОГИ 2022–2024 гг.¹

В статье проанализированы новации в области таких институтов управления государственным имуществом, как приватизация/деприватизация. Дана оценка эффективности управления госимуществом за последние годы в контексте новых вызовов и реалий, а также в связи с трансформацией поставленных целей, которые необходимо достичь российской экономике в предстоящий достаточно непростой период ее развития. Анализ институциональной среды выявил современные тренды трансформации концептуальных подходов к управлению государственным имуществом, которое рассматривается уже не только как источник доходов в результате приватизации (как это было на протяжении многих лет), а в первую очередь – как инструмент выстраивания новой политики в области привлечения инвестиций, развития предпринимательской деятельности, структурной перестройки экономики, совершенствования материальной базы промышленного производства на новом, более высоком и современном уровне технологического развития.

Ключевые слова: государственное имущество, институты управления, концептуальные подходы к управлению госимуществом, стратегические цели, трансформация институтов управления госимуществом.

УДК: 338.24

EDN: HWKQIA

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_5_42_57

Введение

Современный период развития России характеризуется рядом кардинально новых вызовов, оказывающих существенное влияние на всю социально-экономическую систему нашего государства. На внешние, негативно воздействующие факторы (такие как жесткая санкционная политика, разрыв привычных производственных и логистических цепочек и пр.) накладывается ряд внутренних, которые в зна-

¹ Статья подготовлена в рамках темы государственного задания ФГБУН Институт экономики РАН «Трансформация и развитие институтов государственного управления в новых социально-экономических условиях».

чительной мере не позволяют быстро решить поставленные перед страной задачи в столь сложное время. Среди них можно выделить высокую бюрократизацию, низкую эффективность правовых институтов, короткие производственные цепочки, не позволяющие сохранить полноценное производство в условиях санкций в прежнем объеме, нехватку производственных мощностей и кадров, а также, что особо важно для нашего исследования, – *недостаточно эффективное использование государственного имущества в контексте решения целевых многоаспектных и разновекторных задач текущего времени, важнейшая из которых* – структурная модернизация экономики, осуществляемая при одновременном решении множества социальных задач, обозначенных Президентом России в национальных целях² развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.

Одной из причин низкой эффективности функционирования российской экономики является отсутствие должного качества управления государственными активами. Решение этой задачи в качестве необходимого условия требует четкого понимания цели управления этими активами, а именно: каков должен быть результат (или эффект) от использования различных видов госимущества, на получение которого направлено функционирование института управления госимуществом в целом. Достижение заданной цели и есть мерило качества госуправления, ведь «управление можно назвать качественным, если в результате управленческого воздействия объект воздействия достигает желаемого состояния, то есть когда достигнута цель управления» [1, с. 83].

Безусловно, при растущих бюджетных расходах вопрос доходности государственных активов становится актуальным, однако стратегически более важной сейчас является задача привлечения инвестиций в современные проекты по модернизации экономики с использованием государственного имущества. При этом весьма существенным здесь является сочетание экономического и социального эффектов. Более того, в настоящее время в нашей стране госимущество используется не только в госсекторе, но и в предпринимательской деятельности (например, через проекты ГЧП, через компании с государственным участием), поэтому институт управления государственным имуществом должен работать на выполнение поставленных целей в контексте сопряженности и сонаправленности целеполагания в использовании государственных и рыночных активов в современной российской экономике.

Мы согласны с позицией тех ученых, которые считают, что именно сейчас необходимо обратиться к вопросу *стратегического целеполагания*,

² Указ № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». <http://kremlin.ru/events/president/news/73986> (дата обращения: 14.09.2024).

в рамках которого можно создать эффективные институты управления госимуществом различных форм. Ученые – специалисты в области технологической модернизации и стратегического планирования – так указывают на основной вопрос текущего времени: «Сегодня стало очевидным, что необходима скорейшая структурная модернизация российской экономики, без которой текущая кризисная ситуация приведет к стагнации и последующему регрессу развития производственной инфраструктуры. Однако следует принять во внимание мнение, в котором сходятся сегодня большинство исследователей, что эта модернизация, несмотря на всю важность ее скорейшего проведения, представляет собой поэтапный стратегический процесс, который для его успешной реализации необходимо максимально согласованно встраивать в систему целеполагания государственного стратегического планирования...» [2, с. 367].

«Целеполагание как процесс постановки целей – это отправная точка всего процесса стратегического планирования. Качество формирования и формулировки набора целей в конечном счете определяет траекторию и саму возможность их достижения» [3, с. 5]. 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.

Имплементация института управления государственным имуществом в общую систему институтов государственного управления в контексте достижения как национальных целей, так и модернизации российской экономики, должна происходить с учетом того, что использование государственного имущества обеспечивает государству возможности: а) выполнять свои функции и б) участвовать в экономической деятельности путем создания государственных корпораций, и имеет свои особенности и отличия от институтов управления деятельностью прочих объектов и субъектов экономики.

Так, безусловно, извлечение прибыли от использования государственной собственности не является первоочередной целью, однако отрицать ее прибыльность в принципе нецелесообразно, так как общество также заинтересовано в извлечении выгоды от имущества, принадлежащего ему. Как правильно указывает О.В. Пивоварова в своей работе 2024 г., «Государственную собственность характеризуют более разнообразные способы извлечения выгоды, чем частную... Выгода может быть прямой – в виде получения прибыли общественными предприятиями, получения доходов в бюджетную систему, увеличения занятости, удовлетворения потребностей населения в общественных и смешанных благах. Также выгода может быть и косвенной, которая проявляется в виде создания необходимых условий для увеличения поступления доходов в бюджетную систему от частных лиц

и предприятий, либо для сокращения расходов этой системы, либо для создания общих условий эффективной хозяйственной деятельности, когда совокупная выгода от этих условий для общества превышает затраты на их создание...» [4, с. 1777–1778].

В современной экономической среде нет ничего удивительного в том, что процесс модернизации российской экономики включает и государственное предпринимательство (например, через госкомпании, которые являются одной из форм госимущества), поэтому длящиеся уже свыше полувека теоретические дискуссии о преимуществах и недостатках государственного предпринимательства, в том числе в общем контексте «провалов государства» и «провалов рынка», не столь однозначны... [5, с. 4–5].

Совершенно логично в контексте трансформации стратегических целей развития экономики нашей страны и общества в целом, а также трансформации российской экономической модели на фоне кардинально изменившихся геополитических условий говорить о необходимости трансформации институтов управления государственным имуществом. Это происходит как в части трансформации целеполагания в функционировании объектов управления, так и в части самих организационных институтов, в отношении инструментов достижения целей или в области превалирования тех или иных функций институтов и критериев оценки их эффективности. «Как правило, институциональные структуры формируются или трансформируются по инициативе либо государства, либо гражданского общества. Гражданское общество может выступить инициатором формирования или трансформации институтов-норм и институтов-организаций мезоуровневых социально-экономических систем. При этом последовательность их формирования или трансформации может изменяться. Первой может возникнуть институт-организация и для последующего контроля за ее деятельностью формируется институт-норма. Или же формируется «институт-норма», а далее «институт-организация» для контроля за выполнением принятых норм...» [6, с. 26].

Рассмотрим в данной работе современное состояние таких базовых институтов, как институт приватизации /деприватизации и институт оценки эффективности управления государственным имуществом, а также тенденции и направления их трансформации.

Трансформация институтов управления государственным имуществом (анализ некоторых современных кейсов)

В предыдущем 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» [7, с. 50]. Рассмотрим в некоторых из них трансформационные новации по итогам 2022–2024 гг.³

Институт приватизации/деприватизации. Расширение нацпроектов с 2025 г. потребует от бюджета порядка 2 трлн руб. в год новых доходов, которые предполагается получить от налоговой реформы 2025 г. и от увеличения доходов от приватизации⁴.

В то же время наличие старых ошибок и нарушений начинает давать «свои результаты» – отложенный «отрицательный эффект» массовой приватизации 1990-х годов в настоящее время создает новые правовые коллизии. Актуальность юридических аспектов оформления госсобственности в последние годы повысила и волна изъятий целого ряда специфических активов у бывших собственников (ЧЭМЗ, «Макфа», ряд ГОКов и т. п.) и последующая их передача (наряду с активами ушедших из РФ иностранных компаний) во владение или управление Росимущества: задачу их юридической «очистки» и возвращения в хозяйственный оборот власти называли одной из первоочередных для имущественного блока правительства⁵. По данным Росимущества, в 2023 г. арестованного имущества реализовано на 20,4 млрд руб. Потенциально перечень приватизируемых активов могут пополнить и недавно национализированные объекты, имеющие стратегическое значение, в том числе Мурманский морской рыбный порт. Управляющий партнер юридической фирмы «Альтавиستا» Владимир Воронин отмечает, что темпы национализации сейчас значительно возросли: «За последние два года в суды поступило 40 исков Генпрокуратуры РФ, тогда как в 2020 и 2021 г. ведомство подавало всего по три иска в год, а в 2010-х — максимум по одному». Чаще всего, по его наблюдениям, забирали активы ВПК и машиностроения, а «суммарная стоимость активов, которые передали государству с 2022 года, по некоторым оценкам, составляет более 1 трлн руб.», при этом, по мнению Антона Силуанова, в 2024 г.

³ Трансформация института государственных программ будет рассмотрена в следующей работе

⁴ В. Вислогузov, Д. Галиева, А. Занина, О. Сапожков. По сто за приватизацию. Газета «Коммерсантъ» № 44 от 14.03.2024. С.1. <https://www.kommersant.ru/doc/6563500>

⁵ Олег Сапожков, Диана Галиева. Федерация за имущество не держится. Газета «Коммерсантъ». № 121 от 11.07.2024. С.2. <https://www.kommersant.ru/doc/6822126>

нужно увеличить плановый объем поступлений в бюджет от сделок приватизации с нынешних 1,2 млрд до 100 млрд руб.⁶

Глава «Сбера» Герман Греф на ВЭФ в сентябре 2023 г. отмечал «большое количество исков со стороны прокуратуры по историческим сделкам»⁷.

Возрастание неопределенности и правовой незащищенности в области имущественных отношений сдерживает частных инвесторов и вынуждает правительство предлагать более четкие механизмы их привлечения. Поэтому в 2024 г. был определен перечень первоочередных мероприятий по повышению эффективности управления федеральным имуществом в контексте экономической политики в новых условиях.

В первую очередь хотелось бы обратить внимание на то, что позиция правительства относительно целей и задач управления государственным имуществом настолько изменилась в последнее время, что было принято решение упразднить существующую Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации. Подготовлен проект постановления правительства⁸, отменяющий действующую Концепцию, так как большая часть ее идей реализована, а сам документ устарел и ограничивает возможности эффективного распоряжения госактивами. Росимущество уже ведет разработку нового документа, который должен расширить возможности правительства по передаче в собственность регионов, муниципалитетов и НКО федеральных активов на условиях эффективного

⁶ <https://www.kommersant.ru/doc/6563500?ysclid=m36afem9kb587306170>

⁷ По словам Грефа, в стране складывается «обратный тренд приватизации» — национализация. «Сегодня действительно есть такой тренд, что мы видим большое количество исков со стороны прокуратуры, причем по историческим сделкам, где, собственно говоря, и срок исковой давности, и срок приобретательской давности давно прошли», — отметил топ-менеджер. <https://www.rbc.ru/business/12/09/2023/64ffe75b9a7947b4332c6819?ysclid=m36aa9eb6r605470356> (дата обращения: 10.10.24).

⁸ Проект Минфина о признании нынешней концепции управления госимуществом утратившей силу опубликован в июле 2024 г. на regulation.gov.ru. Проект Постановления Правительства РФ «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Правительство Российской Федерации постановляет: Признать утратившими силу: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 39, ст. 4626). <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=133464>

Пояснительная записка к нему констатирует, что документ, разработанный в конце 1990-х годов, утратил актуальность (последние изменения в него вносились 24 года назад постановлением правительства № 903 от 29 ноября 2000 года), однако постановление правительства № 1024 от 9 сентября 1999 года «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» действует до сих пор, и его нужно отменять (дата обращения: 15.10.2024).

использования, включения их в региональные инвестпрограммы, наличия потенциальных инвесторов для приватизации или потребности нового собственника в таких активах для реализации собственных проектов⁹. В последние два года начали принимать нормативные акты, способствующие облегчению приватизационных процессов, а также началась проверка существующего государственного имущества на предмет соответствия функциям и полномочиям государства. При этом главный критерий отбора отражает теоретические подходы ученых, которые они озвучивали на протяжении ряда лет. Так, С.А. Братченко указывала на то, что «Государственное имущество предназначено и существует прежде всего для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций» [8, с. 17]. М.С. Игнатова писала: «...критерии эффективности использования государственного имущества следует определять исходя из целевого назначения соответствующего объекта, то есть его предназначения для обеспечения конкретной государственной функции» [9, с. 92].

Если анализировать конкретные нормативные акты, принятые в указанный период, то обращает на себя внимание наличие двух противоположных трансформационных трендов, отражающих внутреннее содержание института приватизации/деприватизации как единство противоположностей.

Первый тренд трансформации института – упрощение процесса приватизации. Правительство РФ стандартизирует продажу госимущества, в том числе на особых условиях, т. е. оно упрощает процесс приватизации: *речь идет о так называемых инвестиционных сделках с приобретателями таких активов*¹⁰. До принятия данного постановления эти сделки совершались в «ручном режиме» – по распоряжениям правительства. В новой конструкции предлагается ввести «полуавтоматический режим»: процедурная часть будет едина для всех сделок, но решение правительства по каждой из них будет приниматься с участием Минфина, Росимущества и ФАС. Постановление подробно указывает способы отчуждения федерального имущества в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, модернизации и технологического

⁹ <https://www.kommersant.ru/doc/6822126?ysclid=m2ypl7fum323389301> (дата обращения: 03.10.2024).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.2024 г. № 208 «Об утверждении Правил отчуждения федерального имущества в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, модернизации и технологического развития экономики».

развития экономики¹¹. Итак, федеральное имущество может отчуждаться следующими способами: а) на торгах, проводимых в форме электронного аукциона, в порядке, аналогичном порядку, установленному федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества». И здесь важно, что договор купли-продажи федерального имущества, заключаемый по результатам торгов (далее – договор купли-продажи), должен содержать условия, предусматривающие *обязательства победителя торгов осуществить меры (мероприятия) по достижению инвестиционных условий, сроки выполнения инвестиционных условий, а также последствия неисполнения, либо ненадлежащего исполнения договора купли-продажи; при несоблюдении условий инвестсделки возможны штрафы, расторжение договора, возврат имущества или его изъятие в судебном порядке; б) без проведения торгов, на условиях, определенных поручениями или указаниями, предусмотренными правилами; в) посредством внесения федерального имущества в качестве вклада в уставный капитал акционерного общества, в результате которого доля Российской Федерации в уставном капитале акционерного общества составит менее чем 25 процентов плюс одна акция, с возможностью заключения акционерного соглашения в соответствии с федеральным законом «Об акционерных обществах»; г) посредством публичного размещения находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ в соответствии с правилами, установленными законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг. При этом конкретный способ отчуждения федерального имущества, а также его существенные условия определяются исходя из поручений или указаний.*

Одновременно с первым трендом **формируется второй – тренд по ограничению покупки государственной собственности.** Так, 26 февраля 2024 г. принят Указ Президента Российской Федерации № 143 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 5 августа 2022 г. № 520 «О применении специальных экономических мер в финансовой и топливно-энергетической сферах в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций». Документ вносит изменения в указ,

¹¹ Потребность в единых правилах может объясняться появлением новых активов на балансе государства: сейчас продолжается передел собственности на фоне санкций и ухода из РФ иностранных компаний. В частности, 26.02.2024 был принят Указ Президента РФ относительно финансового и нефтегазового секторов: правительственная комиссия по иностранным инвестициям была наделена правом давать Президенту России рекомендации по сделкам с долями российских компаний, принадлежащих «недружественным» нерезидентам. <https://www.kommersant.ru/doc/6533590> (дата обращения: 01.10.24).

запрещающий до конца 2025 г. сделки с долями в стратегических компаниях России для держателей из недружественных государств. При этом важно то, что поскольку иностранные активы находятся во временном управлении у Росимущества, а не в собственности, ведомство ограничено в своих действиях и не может принимать решения о продаже.

В целом идеи Минфина по расширению приватизации и росту бюджетных доходов за счет повышения эффективности управления имуществом укладываются в более широкую рамку, обсуждаемую правительством в последние месяцы. Так, рассматриваются поправки к закону о банкротстве, которые должны позволить Росимуществу избавляться от необходимости содержать неликвидные активы, на которые нет покупателей. В том же контексте обсуждаются и идеи дополнительного анализа целесообразности сохранения списка оставшихся ФГУПов (акционирование и расчистка их перечня от неэффективных практически завершена) и повышения доходов от имущества, которое остается в собственности государства¹².

Таким образом, реализуются мероприятия, способствующие дальнейшему развитию механизмов управления федеральным имуществом, основанных на таких основных принципах, как соответствие состава имущества функциям и полномочиям государства и открытость информации об объектах имущества, а также сделок с ними. И что еще важно – в соответствии с целями использования каждого объекта государственного имущества происходит встраивание в стратегическое целеполагание. Неиспользуемое или неэффективно, или незаконно используемое имущество приватизируется или передается по упрощенной процедуре более эффективному собственнику.

По итогам приватизации в 2023 г. в федеральный бюджет поступило более 29 млрд руб., в текущем году – около 48 млрд руб. Более 630 млрд руб. поступило в федеральный бюджет в виде дивидендов в прошлом году, а в текущем году – уже более 661 млрд руб.

Минфином России на постоянной основе формируется Перечень федерального имущества (в него включаются объекты недвижимости и земельные участки рыночной стоимостью менее 100 млн руб.), приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

¹² Газета «Коммерсантъ» № 44 от 14.03.2024. С. 1. Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2024 г. № 143 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 5 августа 2022 г. № 520 «О применении специальных экономических мер в финансовой и топливно-энергетической сферах в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций».

За 2023–2024 гг. сумма поступлений в бюджет только от приватизации объектов, включенных в утвержденный Минфином России Перечень, составила 2,4 млрд руб.¹³

Однако приватизация «не снимает с повестки дня вопрос о необходимости эффективного управления имуществом, остающегося в собственности государства» [8, с. 17]. В связи с этим возникает вопрос как о повышении эффективности и качества управления государственным имуществом, так и о поиске механизмов, обеспечивающих это повышение [10; 11].

Институт оценки эффективности управления государственным имуществом

В течение достаточно долгого периода (с начала 1990-х годов) как в научных кругах, так и среди лиц, определяющих курс российского государственного управления, однозначно превалировала либеральная парадигма: эффективность управления государственным имуществом понималась сугубо в коммерческом ключе как максимизация доходности, прибыльности или рентабельности активов, то есть один и тот же критерий как для имущества, находящегося в частной собственности, так и для государственного имущества. Этой точки зрения придерживались известные ученые-экономисты (см., например: [12; 13]). И это несмотря на то что, например, даже в концепции «500 дней», написанной на заре 1990-х годов, предполагалось двойственное отношение к имуществу: ряд имущества, по замыслу авторов концепции, не подлежит приватизации, поскольку требует другого, «единого в масштабах Союза руководства» (500 дней, с. 37)¹⁴.

По рентабельности госкомпании часто уступают рыночным, что также связано с их обязанностями по выполнению государственных задач. 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, социальные функции, защиту окружающей среды и пр. Объективность категории «интерес» подтверждается тем, что этим понятием (национальный интерес) оперирует Конституция РФ (ст. 83 ж), а также целый ряд юридических и нормативных документов. Категория «государственный интерес» является одной из ключевых

¹³ https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39423-andrei_vorontsov_gosudarstvo_effektivnyi_sobstvennik&ysclid=m36dds4rof831993637

¹⁴ 500 дней. Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. — 430 с. www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf (дата обращения: 22.10.2024).

при управлении государственным имуществом. Из понятия «государственный интерес» вытекают задачи по реализации этих интересов, а также государственные функции.

В чем состоит основной интерес государства в отношении своего имущества? Прежде всего в результативном исполнении функции (чтобы функция была исполнена качественно), а не только в повышении рентабельности государственной организации. И наоборот: целью существования государственной организации является не ее всемерное процветание, а решение государственных задач и исполнение государственных функций [14, с. 25].

Как сейчас оценивается работа госкомпаний с учетом их двойственной функции и усиления требований к государственным АО по участию в нац-проектах?

Как и любой акционер или инвестор, государство заинтересовано в повышении эффективности использования своих активов — в отношении коммерческих компаний эффективность имеет универсальное денежное выражение в виде прибыли. Но при этом институциональная специфика государства как собственника заключается в необходимости осуществления своих функций, а также использования имеющихся в распоряжении государства ресурсов и активов в общественных интересах. То есть необходимо находить баланс между коммерческими и общественными интересами.

Для этого Минфин России в 2020 г. разработал систему оценки ключевых показателей эффективности (КПЭ) деятельности компаний с госучастием и институтов развития на основе двух групп показателей: финансово-экономические КПЭ, характеризующие прибыльность и финансовую устойчивость деятельности компаний, и отраслевые КПЭ, связанные с влиянием компаний на развитие отраслей и достижение национальных целей¹⁵. Эта система является фундаментом мотивации их менеджмента, вознаграждение которых на 30–50% состоит из годовой премии за достижение КПЭ. Такая система оценки работы государственных АО действует уже более трех лет и кажется достаточно сбалансированной. Но и она должна трансформироваться.

Сейчас для крупнейших компаний с госучастием вводится система достижения функциональных КПЭ, связанных с реализацией особо значимых проектов. Эти проекты должны оказывать существенное влияние на экономику России, на достижение национальных целей, являться

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р (ред. от 24.10.2024) «О методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава».

амбициозными, напряженными задачами для компаний с госучастием вне рамок их обычной операционной деятельности¹⁶. Дополнительно к этой работе ведется работа в рамках «директивной гильотины» по директивам правительства за 2010–2023 годы — предлагается снять с контроля около 60 директив. То есть компаниям не нужно будет реализовывать некогда установленные задачи, которые утратили актуальность или прямо противоречат действующим нормативным актам. Это позволит сконцентрировать их ресурсы на актуальных задачах и стратегических целях. Также издано распоряжение правительства, предусматривающее новый подход (новая методика) к разработке и утверждению стратегий развития государственных акционерных обществ (АО)¹⁷. До принятия новой методики все крупные компании обязаны были согласовывать свои долгосрочные программы развития с правительством, что превратило этот вопрос в директивный, снизило оперативность принятия решений и ответственность менеджмента за планирование и результат. По новому порядку органы власти будут рассматривать проекты стратегий, давать замечания и предложения, но принимать решения об учете этих замечаний и утверждать стратегии будут советы директоров АО.

Новый подход позволит сфокусировать акционерный и правительственный контроль на результатах деятельности государственных АО, а не на определении путей их достижения. Также будут внедрены методы сценарного планирования и математического прогнозирования, что ранее было свойственно только крупнейшим компаниям. Кроме того, планируется синхронизация стратегических целей и ключевых показателей эффективности (КПЭ), что позволит связать между собой целеполагание деятельности компаний и вознаграждение их менеджмента. Предусматривается вариативность структуры стратегии с учетом отраслевой специфики и масштабов деятельности компаний, оптимизация процесса ее согласования и повышение качества аудита ее реализации.

¹⁶ «Особый значимый проект» – проект, оказывающий существенный эффект на экономику Российской Федерации, обороноспособность Российской Федерации или на обеспечение экономической безопасности, технологического суверенитета, структурной адаптации экономики Российской Федерации, ответственность за реализацию которого возложена на должностных лиц руководящего состава отдельных организаций, применяющих Положение об условиях оплаты труда... (абзац введен в Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р Распоряжением Правительства РФ от 23.12.2023 N 3841-р).

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2024 г. № 2199-р «О методических рекомендациях по разработке и утверждению стратегий развития акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и федеральных государственных унитарных предприятий».

Заключение

Анализ трансформации таких институтов управления государственным имуществом, как приватизация/деприватизация, в контексте ответов на поступающие вызовы и формирования новых контуров отечественной экономики, выявил следующие основные тренды трансформационных процессов.

Первый тренд – увеличение количества приватизационных сделок и цен продаж. И это объяснимо: реализация национальных проектов требует больше доходов в бюджет, один из каналов поступления – доходы от приватизации, доходы от использования государственных активов (увеличение количества и стоимости продаж). При этом нужен баланс. Иначе, как метко отмечают Н.А. Рой с соавторами, «субъект управления в лице Минэкономразвития ставит перед собой задачу в увеличении объема доходов в бюджет от использования объектов государственной собственности. В противоположность этому, отмечается стабильное уменьшение числа объектов государственной собственности. Очевидно, что увеличения нормы поступлений нельзя достигнуть за счет снижения количества источников таких доходов» [11, с. 4]. Поэтому в определенной степени отсюда формируется *второй тренд* – деприватизация у недобросовестных собственников. В рамках этого процесса происходит изымание долей недружественных/неэффективных собственников, передача активов Росимуществу, поиск новых собственников/ инвесторов.

Необходимость структурной перестройки российской экономики, ее технической модернизации вынуждает искать дополнительный потенциал как в государственном секторе экономики, так и в рыночном сегменте (в предпринимательской деятельности), выстраивать механизмы сопряженности в использовании государственных и рыночных активов, в том числе посредством обновленного целеполагания в использовании госактивов, и через цели – встраивать использование госимущества в стратегическое планирование, в том числе через *систему достижения функциональных КПЭ, связанных с реализацией особо значимых проектов.*

«Управленческие цели и меры по их эффективной реализации должны быть политически, юридически и экономически обоснованными, отражать глубинный интерес общества, реализовываться системно и в непрерывном режиме. Залог успешности — системность, стратегическая ориентированность, профессионализм, ответственность и конструктивность действия» [14, с. 22].

Необходимость трансформации институтов государственного управления государственным имуществом обусловлена кардинальным изменением условий функционирования российской экономики (анти-

российскими санкциями, уходом западных компаний с российского рынка и пр.). В результате происходит изменение целей и задач управления данными объектами, соответственно меняется и оценка эффективности управления государственным имуществом.

В данной ситуации растет значимость повышения качества самой трансформации институтов управления государственным имуществом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Братченко С.А. Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80–94. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071.
2. Сильвестров С.Н. Концептуальные механизмы управления структурной модернизацией экономики Российской Федерации в условиях нарастающих рисков // Вестник Академии знаний. 2024. № 3 (62). С. 367–375.
3. Блохин А.А., Адамян Э.А., Китаев А.Е., Миронова И.И. Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой // Вестник Московского университета. Серия Экономика. 2019. № 2. С. 3–25.
4. Пивоварова О.В. Государственное имущество: сущность и особенности управления // Креативная экономика. 2024. Т. 18. № 7. С. 1769–1786. DOI: 10.18334/ce.18.7.121299.
5. Радыгин А.Д., Абрамов А.Е. и др. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: Аналитический доклад / ЦСР, 2018.
6. Боков В.В., Новоселов С.Н. Трансформация институциональной структуры: ключевые дефиниции, факторы воздействия, мезоуровневая специфика // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 5. С. 23–33. EDN: WHOQZZ.
7. Козлова С.В., Грибанова О.М. Институциональная среда управления государственным имуществом в современных реалиях // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 4. С. 45–64. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_4_45_64.
8. Братченко С.А. Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 1. С. 17–32. EDN: IDCTKX. DOI: 10.31063/2073-6517/2020.17-1.2.
9. Игнатова М.С. Эффективность управления государственным имуществом в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 90–95. EDN: VUPHYX. DOI: 10.14529/law170115.
10. Пивоварова О.В. К вопросу об оценке эффективности управления государственным имуществом // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. № 31. С. 1131–1135. EDN: YPIVLF.
11. 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. EDN: UXHRZW.
12. Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М. Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–37. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-4-5-37.

13. Радыгин А.Д., Симачев Ю., Энтов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения новой приватизационной политики // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 4–26. DOI:10.32609/0042-8736-2011-9-4-26
14. Охотский Е.В., Фролов С.С. Качество целеполагания – базовое условие эффективного государственного управления // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2020. № 1. С. 21–42. EDN: РАКРОЗ.

REFERENCES

1. Bratchenko S.A. Quality of public administration: the content of the concept // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 6. Pp. 80–94. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10071. (In Russ.).
2. Silvestrov S.N. Conceptual mechanisms for managing structural modernization of the economy of the Russian Federation in the face of increasing risks // Bulletin of the Academy of Knowledge. 2024. No. 3 (62). Pp. 367–375. (In Russ.).
3. Blokhin A.A., Adamyan E.A., Kitaev A.E., Mironova I.I. Comparative assessments of the parameters of the goals of the state and other subjects of Russian economic management // Bulletin of Moscow University. Series Economy. 2019. No. 2. Pp. 3–25. EDN: CDIDPT. (In Russ.).
4. Pivovarova O.V. State Property: Essence and Features of Management // Creative Economy. 2024. Vol. 18. No. 7. Pp. 1769–1786. DOI: 10.18334/ce.18.7.121299.
5. Radygin A.D., Abramov A.E. et al. Effective management of state property in 2018–2024. and up to 2035: Analytical report/ CSR, 2018. (In Russ.).
6. Bokov V.V., Novoselov S.N. Transformation of the Institutional Structure: Key Definitions, Influencing Factors, Meso-Level Specifics // Economy: Yesterday, Today, Tomorrow. 2016. No. 5. Pp. 23–33. EDN: WHOQZZ. (In Russ.).
7. Kozlova S.V., Griбанова O.M. Institutional Environment for State Property Management in Modern Realities // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 4. Pp. 45–64. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_4_45_64. (In Russ.).
8. Bratchenko S.A. Methodological aspects of the efficiency of state property management // Journal of Economic Theory. 2020. Vol. 17. No. 1. Pp. 17–32. EDN: IDCTKX. DOI: 10.31063/2073-6517/2020.17-1.2. (In Russ.).
9. Ignatova M.S. Efficiency of state property management in Russia // Bulletin of the South Ural State University. Series: Law. 2017. No. 1. Pp. 90–95. EDN: VUPHYX. DOI: 10.14529/law170115. (In Russ.).
10. Pivovarova O.V. On the issue of assessing the efficiency of state property management // Scientific and methodological electronic journal Concept. 2017. No. 31. Pp. 1131–1135. EDN: YPIVLF. (In Russ.).
11. Roy N.A., Shpak A.S., Mishina E.S. Modern trends in the state property management system in the Russian Federation: problems and solutions // Bulletin of Eurasian Science. 2018. No. 3. EDN: UXHRZW. (In Russ.).
12. Abramov A.E., Radygin A.D., Chernova M.I., Entov R.M. State property and efficiency characteristics // Voprosy Ekonomiki. 2017. No. 4. Pp. 5–37. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-4-5-37. (In Russ.).
13. Radygin A.D., Simachev Yu., Entov R. The state and denationalization: risks and limitations of the new privatization policy // Voprosy Ekonomiki. 2011. No. 9. Pp. 4–26. DOI:10.32609/0042-8736-2011-9-4-26. (In Russ.).

14. Okhotsky E.V., Frolov S.S. The quality of goal setting is a basic condition for effective public administration// Bulletin of Moscow University. Series 21. Management (state and society). 2020. No. 1. Pp. 21–42. EDN: ПАКРОЗ. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 05.09.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

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

ORCID: 0009-0009-1708-4945

svk1020@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

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

ORCID: 0009-0009-1708-4945

svk1020@mail.ru

TRANSFORMATION OF STATE PROPERTY MANAGEMENT INSTITUTIONS: RESULTS OF 2022–2024

The article analyzes innovations in the field of such state property management institutions as privatization/deprivatization. An assessment is given of the effectiveness of state property management in recent years in the context of new challenges and realities, as well as in connection with the transformation of the goals that the Russian economy must achieve in the upcoming rather difficult period of its development. The analysis of the institutional environment revealed modern trends in the transformation of conceptual approaches to the management of state property, which is no longer considered only as a source of privatization revenue (as it has been for many years), but, first of all, as a tool for building a new policy in the field of attracting investment, developing entrepreneurial activity, restructuring of the economy, improving the material base of industrial production at a new, higher and more modern level of technological development.

Keywords: *state property, management institutions, conceptual approaches to state property management, strategic goals, transformation of state property management institutions.*

JEL: H82, H19.