

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С. В. Козлова

доктор экономических наук, заведующая сектором, Институт экономики Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: svk1020@mail.ru

В данной работе представлены результаты проведенного содержательного анализа институциональной среды управления государственным имуществом в России, а также ее трансформации и эффективности полученных результатов. Исследование построено на методологической основе институционального подхода, при этом современный формат институциональной среды управления государственным имуществом рассмотрен как совокупность официальных законов, постановлений правительства и прочих нормативных актов. Акцент в их исследовании сделан на анализе государственной программы «Управление федеральным имуществом». Сделаны выводы о необходимости дальнейшей трансформации целей и задач в управлении госимуществом в контексте новых вызовов и роста вовлечения госимущества в решение важных задач современности. Все это влечет за собой необходимость в новых методологических подходах к формированию институтов управления госимуществом.

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

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF STATE PROPERTY MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA

S. V. Kozlova

doctor of economics, head of sector, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation, e-mail: svk1020@mail.ru

This paper presents the results of a meaningful analysis of the institutional environment of state property management in Russia, as well as its transformation and the effectiveness of the results obtained. The study is based on the methodological basis of the institutional approach, while the modern format of the institutional environment of state property management is considered as a set of official laws, government resolutions and other regulations. The emphasis in their research is on the analysis of the state program «Federal Property Management». Conclusions are drawn about the need for further transformation of goals and objectives in the management of state property in the context of new challenges and the growing involvement of state property in solving important tasks of our time. All this entails the need for new methodological approaches to the formation of state property management institutions.

Keywords: state property management; institutional environment; transformation of the institutional environment; efficiency of public administration.

Введение. Современные вызовы и новые реалии требуют со стороны государства выполнение актуальнейших задач, ранее не входивших в круг архиважных. Для выполнения своих задач любое государство всегда нуждается в экономических ресурсах, но в современных условиях турбулентности роль государства возрастает и соответственно растут запросы на мобилизацию этих ресурсов с

целью их непосредственного использования, перераспределения и пр. Одним из таких ресурсов выступает государственное имущество. И от эффективности института управления им зависит, как государство осуществит возложенные на него функции.

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 Норта о формальных и неформальных институтах. 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 собственность. 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].

Если посмотреть структуру, то государственное имущество – это федеральное имущество и имущество 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 том числе здесь выделяются акции и доли компаний с государственным участием (КГУ). Именно поэтому государство участвует как собственник в корпоративном управлении КГУ.

Трансформация институциональной среды управления госимуществом. Институциональная среда – это совокупность официальных норм и правил относительно управления государственным имуществом. Долгое время, начиная с 2013 года- год ее принятия) базовой институциональной единицей в данной среде являлась Государственная программа «Управление федеральным имуществом» (далее – ГП) [2]. Были выделены несколько этапов трансформации этого инструмента. Но среди них 2014 г. – особенный, так как именно тогда были внесены принципиальные изменения в цели и задачи ГП. Основной упор был сделан на количественные показатели (индикаторы), отражающие темпы сокращения государственного имущества всех категорий.

Проведенное исследование позволило выявить недостатки индикативной оценки целей и задач программы на протяжении всего срока ее функционирования. Обозначим основные из них. Во-первых, мы также, как и прочие российские исследователи, отмечаем, что в выборе индикаторов оценки сокращения государственного сектора преобладал количественный подход. Указанные в ГП темпы уменьшения числа АО с госучастием 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» [3].

Во-вторых, переход к оценке бюджетной эффективности приватизации через финансовые индикаторы вынуждает исполнителей ГП о «выталкивать» госактивы на рынок любой ценой, в том числе неликвидные и неподготовленные к продаже. В-третьих, анализ трансформации госпрограммы показал, что инструментарий для решения различных задач в разных редакциях госпрограммы практически полностью совпадает с исходной редакцией. Как результат, 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».

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 [4]:

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 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 выполнять роль основного инструмента отчуждения государственных активов и на практике не выполняются» [5].

Все это указывает на то, что имеются серьезнейшие проблемы в области управления.

Выводы. К сожалению, приходится 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. Имели место провалы в результатах как с точки зрения бюджетной эффективности управления компаниями с государственным участием, так и с точки зрения отсутствия четкого учета госимущества (с точки зрения создания единой информационной базы для всех сопряженных в системе управления организационных институтов).

Данный вопрос очень важен для принятия эффективных решений, поскольку именно правильный учет формирует достоверность данных, на основе которых и принимаются управленческие решения. Скорость же принятия управленческих решений в период турбулентности должна сокращаться в разы.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшей трансформации институциональной среды (т. е. на практике – пула законодательно-нормативных актов) управления государственным имуществом, поскольку она уже не отвечает современным реалиям и современным вызовам. Необходимо аудит существующих программ, связанных с госимуществом с целью сокращения бюджетных расходов и повышения эффективности управления госимуществом. Одним из критериев отбора предлагается сделать соответствие индикаторов ГП современным задачам развития российской экономики с учетом как текущих, так и стратегических целей.

Библиографические ссылки

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. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».
3. *Мальгинов Г., Радыгин А.* Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации // Развитие России. 2017. Том 24, № 12. С. 51–67.
4. 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).
5. Бюллетень Счетной Палаты РФ. 2020. № 8.