

© 2023

Ольга Грибанова

научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

(г. Москва, Российская Федерация)

(e-mail: erast707@gmail.com)

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: НОВЫЕ РЕАЛИИ И «СТАРЫЕ» ПРОБЛЕМЫ

В статье представлены результаты исследования возрастающей роли государства в решении современных текущих и долгосрочных задач. При этом успешность и получение необходимых результатов в их решении зависят от концептуальных подходов к управлению государственным имуществом, без которого государство не сможет выполнять свои функции. Акцент сделан на приватизации — обозначены «старые» проблемы 1990-х годов с целью исключить ошибки при использовании данного института управления государственным имуществом в настоящее время.

Ключевые слова: государственное управление, управление государственным имуществом, приватизация, российская либеральная реформа, современные вызовы.

DOI: 10.31857/S020736760028113-3

Условия, сложившиеся в настоящее время в нашей стране в результате политического и экономического давления стран коллективного Запада на Россию, требуют от органов государственной власти всех уровней мобилизации имеющихся активов государства для решения возникших проблем по стабилизации российской социально-экономической системы и выводу российской экономики на траекторию экономического роста. Сложность этой задачи в том, что необходима не только структурная перестройка российской экономики, но и воссоздание целого ряда отраслей промышленности на новой технологической основе, осуществление программ по импортозамещению значительного количества видов готовой продукции и комплектующих изделий в связи с уходом иностранных компаний с российского рынка. При возникшем дефиците государственного бюджета РФ из-за падения цен на энергоносители необходим также поиск источников дополнительных финансовых средств, которые будут направлены на выполнение текущих задач и достижение стратегических целей развития нашей страны.

В нынешних кризисных условиях разрешение многих из этих проблем потребует усиления регулятивных функций государства, которые оно осуществляет, используя государственное имущество, при повышении качественного уровня государственного управления всеми имеющимися государственными активами. Это влечет за собой необходимость разработки новых и совершенствования некоторых старых принципов и механизмов государственного

управления имуществом казны, трансформации вертикальных и горизонтальных связей во всей социально-экономической системе на всех уровнях (макро-, мезо- и микроуровнях), при непротиворечивом функционировании иерархической и сетевых структур.

Такая перестройка связей в социально-экономической системе и составляющих ее подсистемах потребует создания новой модели управления, адекватной сложности стоящих перед нашим государством задач, при примате общегосударственных интересов по сохранению суверенитета и целостности нашей страны.

При этом возможна и новая волна приватизации, поскольку проблема эффективного собственника сейчас в высшей степени актуальна. Однако осуществлять ее надо очень продуманно и взвешенно. Итоги российских реформ 1990-х годов свидетельствуют об огромных потерях и для российской экономики, и для общества в результате распродажи богатейших сырьевых ресурсов, уничтожения целых секторов экономики, в том числе обрабатывающих производств, произошедших из-за реформирования плановой социалистической системы либеральными методами, с целью устранения государства из сферы управления экономикой.

Сегодня уже очевидно, что якобы «народная» приватизация 1990-х годов проводилась в интересах элиты. В условиях глобализации, «которая сопровождается созданием новых институтов, работающих в наднациональных рамках», и с которой «связывается возникновение единого мирового экономического и информационного пространства» [1. С. 148], роль элит возросла безмерно.

В современных условиях элита «за счет своей монополии на ресурс контролирует и определяет жизнь общества... Каждая элитная группа — это клан» [2. С. 43], главной функцией которого является защита его членов и самого клана. «Кланы — тайные закрытые структуры, имеющие внутренние механизмы обеспечения лояльности... Растворенная форма сохраняет ресурсы в руках элит, избавляя их от ответственности. *Через кланы элита реализует свои социальные функции и защищает свое положение в нем* (в демократическом обществе, — О.Г.). *Кланы правят этим обществом, находясь в растворенной форме, пронизывая все важнейшие институты этого общества*» [2. С. 49].

Приватизация общенародной собственности при переходе к рыночной экономике не привела к ожидаемым результатам, но послужила источником очень многих негативных явлений в России. При этом фактические результаты массовой приватизации «не имели ничего общего с ее целями, продекларированными в программных документах: с повышением эффективности приватизируемых предприятий, формированием слоя эффективных собственников, с обеспечением социальной ориентации экономической политики...» [3. С. 27]. Поэтому дальнейшее использование «неэффективно работающего института приватизации, не дающего пока долгосрочных эффектов для российской экономики, чревата новыми провалами» [3. С. 26] и требует его существенной доработки.

По словам главы ВТБ А. Костина, «приватизация в последние годы (с 2014-го) не фигурировала в качестве серьезного источника финансирования госпрограмм...». «При этом,— говорит он,— 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»¹. Однако сложно представить, что российская элита будет стремиться вкладывать свои средства в развитие нашей отечественной экономики в условиях неопределенности общей геополитической ситуации и нестабильности внутренней институциональной среды.

Существуют разные мнения о возможности эффективной приватизации в современных условиях, после создания доминирующих госкомпаний, по крайней мере, без их поражения в правах. Однако Глава ЦБ Эльвира 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», — заявила она².

Действительно, в государственной казне имеются материальные активы (государственное имущество различных видов и категорий), которые возможно рассматривать в качестве потенциальных объектов для приватизации. 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)³. 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 17.12.2021 г. № 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%.

¹ Банкиры призывают к «новой» приватизации / «НГ». 2023. 11.04. URL: https://www.ng.ru/economics/2023-04-11/1_8703_bankers.html#print=Y (дата обращения: 19.06.2023).

² ura.news/news/1052658145. (дата обращения: 15.06.2023).

³ [Rosim.gov.ru/activities/sales/info/privat_reports](https://rosim.gov.ru/activities/sales/info/privat_reports).

Кроме того, территориальным органам Росимущества были даны поручения об ускорении процесса приватизации объектов незавершенного строительства (ОНС), включенных в Программу приватизации. В целях ускорения темпов вовлечения в хозяйственный оборот недвижимого и движимого имущества государственной казны Российской Федерации, не востребованного государством для исполнения своих функций, Росимуществом разработан законопроект, который предусматривает упрощенный порядок приватизации федерального имущества, рыночная стоимость которого не превышает 100 млн руб.

В соответствии с приказом Росимущества от 24.03.2020 г. № 75 в 2022 г. продолжены приватизационные мероприятия в отношении 363 объектов имущества государственной казны Российской Федерации, включенных в Программу приватизации, и 151 объекта федерального имущества, включенного в Перечень Минфина, что позволит дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей.

Из 83 ФГУП, включенных в Программу приватизации (по состоянию на 01.01.2022 г.), были акционированы 47 ФГУП, 9 подлежали интеграции в вертикально интегрированные структуры (ВИС). Росимуществом осуществлялся анализ и утверждение «дорожных карт» по реорганизации (ликвидации) и акционированию ФГУП, в том числе подведомственных иным федеральным органам исполнительной власти.

В 2022 г. в рамках реализации 23 Указов Президента Российской Федерации 27 распоряжений (постановлений) Правительства РФ о создании / расширении ВИС и государственных корпораций Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 12 ВИС.

В рамках формирования или расширения существующих ВИС и государственных корпораций приватизации подлежали включенные в Программу приватизации 23 ФГУП, акции 84 АО и 27 887 объектов имущества государственной казны (в отношении 27 455 объектов мероприятия по внесению в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал АО «Оборонэнерго» осуществляет Минобороны России).

Но, судя по накопленному за годы российских реформ отрицательному опыту процесса приватизации и ее результатов, на наш взгляд, сама по себе приватизация без перехода на качественно иной уровень государственного управления государственным имуществом и без разработки стратегии и тактики ее проведения на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) вряд ли решит те огромные и неотложные задачи по подъему российской экономики в сложившихся условиях.

Цифровизация мирового социально-экономического пространства, создание криптовалют и блокчейн-платформ лишь ускорили процесс перераспределения доходов от использования государственного имущества в интересах клановых

структур, при падении жизненного уровня основной массы населения страны. В то же время снизился и жизненный уровень среднего класса, который всегда был опорой экономического развития государства. Капитализм в той форме, в какой он существовал до XXI века, изжил себя. При этом, как отмечал Б.З. Мильнер: «Рыночный механизм, предоставленный самому себе, оставляет большому числу людей слишком мало ресурсов для выживания» [1. С. 150]. Поэтому одной из главных задач развития России на современном этапе является повышение уровня благосостояния всего ее населения, а возможность повысить жизненный уровень населения страны зависит от роста ВВП.

Поисками путей ускорения экономического роста в настоящее время занимаются крупнейшие ученые во всем мире. Однако на сегодняшний день нет теории, объясняющей успехи некоторых стран, добившихся больших успехов на этом пути. Это свидетельствует о масштабном цивилизационном кризисе и о необходимости пересмотра парадигмы развития современной цивилизации. Выбранный и осуществляемый государством с 1990-х годов либеральный путь перехода к рыночной экономике в России, в основе которого — получение прибыли экономическими субъектами в самой краткосрочной перспективе (как правило, в течение трех-пяти лет), себя не оправдал. Необходимо изменение самих подходов к трансформации институтов управления государственными активами на всех уровнях власти — на федеральном, региональном и муниципальном.

Эффективность использования активов казны должна оцениваться по выигрышу «от прогресса в масштабах всей страны или целых секторов», которая «на порядок превосходит возможный выигрыш от узкоцелевых программ» (Kenny C.P., Pritchett L. Promoting millennium development ideals: The risks of defining development down. //Center for Global Development Working Paper, No 338. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2364643>. Цит. по [4. С. 27]).

Для перехода экономики России на новый, более высокий уровень в сегодняшних условиях необходима активизация экономической деятельности всех субъектов российской экономики, в том числе предприятий малого и среднего бизнеса, а также дальнейшее совершенствование института государственно-частного партнерства. При этом именно государство, исходя из намеченных общенациональных целей развития России в современных условиях, должно:

- развивать институт конкуренции, обеспечивая нормальную деловую среду для деятельности всех субъектов рынка;
- создать институт контроля соответствия деятельности бизнес-структур целям развития и национальным интересам нашего государства;
- создать институт ответственности за достижение поставленных целей.

Для повышения эффективности использования государственных материальных казенных активов России в сложившихся условиях необходимо принять целый ряд мер, в том числе:

- разработать и принять специальный отдельный закон о государственной казне и о муниципальной казне (в некоторых регионах такие законы были разработаны);
- создать Единый реестр федеральных и муниципальных материальных казенных активов;
- создать единое правовое поле регулирования процессов движения казенных активов на всех уровнях управления — государственном, региональном, муниципальном (в том числе в контексте законности принятия решений по использованию имущества казны);
- разработать механизмы борьбы с коррупцией и клановыми интересами при распределении имеющихся государственных ресурсов, а также и полученных в результате их использования доходов;
- проводить мониторинг и анализ вовлечения государственного имущества в сферу производства, согласно выбранным направлениям развития и причин возврата имущества в казну по результатам деятельности;
- создать межотраслевую рабочую группу, функцией которой будет анализ продуктивности использования имущества казны в интересах российской экономики, прежде всего — использования национальных сырьевых ресурсов;
- разработать модель роста российской экономики с учетом имеющегося технологического уровня развития разных отраслей. При этом необходимы *четкие механизмы реализации* программ, которые обеспечат достижение поставленных целей;
- повысить эффективность государственного сектора за счет перераспределения государственных активов на сферы, имеющие потенциал возрастающей отдачи во времени;
- создать механизмы, стимулирующие разработку прорывных высоких технологий, обеспечивающих реализацию долгосрочных стратегий и выполнение национальных программ;
- воссоздать наукоемкое обрабатывающее производство, в том числе и опытные производства при крупных НИИ;
- осуществить корректировку института корпоративного управления в направлении повышения прозрачности деятельности государственных компаний и ее эффективности в контексте увеличения полезного общественного результата при использовании государственных материальных активов;
- использовать государственные материальные активы для инновационного развития тех отраслей, которые могут стать локомотивами восстановления отраслевых потенциалов отечественной экономики; структурную перестройку осуществлять, исходя из возможности отраслевых предприятий повышать долю добавленной стоимости;
- развивать институт государственно-частного партнерства.

Это предполагает повышение качественного уровня государственного управления государственным имуществом и проведение серьезных теоретических исследований функционирования института казны (ее целей) с учетом федеративного политического устройства нашего государства, структуры национальной экономики, уровня развития технологий, периода (подъема или спада) развития национальной экономики, включая разные временные границы намеченных прогнозных планов и задач, существующего институционального поля, в котором развивается социально-экономическая система государства в целом и составляющие ее подсистемы.

По определению одного из ученых, занимающихся исследованием проблем государственного управления, которое разделяет и автор данной статьи, «качество управления государственным имуществом — это способность системы государственного управления формулировать и реализовывать цели управления государственным имуществом, соответствующие текущим и перспективным государственным интересам, задачам и проблемам с учетом специфики деятельности объектов ГУ в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды... Исследованию эффективности управления должно быть предпослано изучение целей управления государственным имуществом» [5. С. 20]. «Более того: цели управления государственным имуществом различаются между собой в зависимости от типа имущества» [5. С. 26].

В связи с этим необходим постоянный мониторинг движения различных активов государственной (муниципальной) казны, исходя из целей, которые должны быть приняты по разным видам имущества, в соответствии с их предназначением, при их использовании в разных сферах национальной экономики. В настоящее время результативность выполнения государственных программ оценивается по показателям, которые разрабатывает правительство России. Однако, по нашему мнению, существующая система показателей не способствует решению имеющихся национальных проблем, а также экономии материальных и финансовых ресурсов. При этом необходимо учитывать, что разные виды материальных активов должны оцениваться по-разному, с использованием разных показателей.

В сложившихся в настоящее время геополитических, экономических, природно-климатических условиях значительно повысились *риски* сохранности различных видов активов казны, связанные с обеспечением необходимых стратегических запасов. В связи с этим резко возрастает ответственность лиц, принимающих решения на всех уровнях управления по использованию различных объектов казны, исходя из целей национальной безопасности России в целом, и в том числе — в контексте долгосрочных задач, стоящих перед нашей страной.

В связи с тем, что учет объектов казны осуществляется органами исполнительной власти, необходимо разработать и четко прописать в законе о казне

механизмы контроля за движением имущества государственной (муниципальной) казны, учитывая, что «органы исполнительной власти не могут контролировать самих себя» [6. С. 77].

Особое внимание следует обратить на разграничение федеральной и региональной государственной собственности, а также региональной и муниципальной собственности. «От этого зависит решение, по крайней мере, следующих вопросов: будет ли информация об имуществе казны достоверна? Насколько наполнение казны будет различаться на федеральном и муниципальном уровнях? Посредством каких механизмов будет происходить движение имущества казны? За счет каких источников будет функционировать система управления казной? Это очень сложные вопросы, требующие концептуального осмысления и разных подходов к их решению, а также разных механизмов регулирования» [6. С. 79].

При создании институтов и определении роли органов власти всех уровней в управлении использованием государственных и муниципальных активов казны необходимо учитывать смешанный характер российской экономики. В условиях сложившейся геополитической и экономической ситуации повысилась регулятивная роль государства во всей национальной социально-экономической системе, а также роль организационных форм и методов управления движением имеющихся у нашей страны ресурсов, — роль, рассматриваемая в контексте поиска рационального сочетания интересов государства (прежде всего по сохранению целостности нашей страны, обеспечению ее безопасности) и интересов всех акторов экономики, которые должны учитываться при проведении структурной перестройки экономики для достижения экономического подъема, а также при выполнении всех социальных обязательств перед российским населением.

Правительством России за последние десятилетия был принят целый ряд важных постановлений по совершенствованию институтов и механизмов управления использованием государственных казенных активов. Анализ процесса реализации этих постановлений высветил в сфере государственного управления государственным имуществом целый ряд проблем, требующих скорейшего разрешения.

Литература

1. Мильнер Б. Итоги и уроки (о книге Дж. Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции») // Вопросы экономики. 2003. №9 С. 147–154.
2. Журавлев Д.А. Клановая структура элит демократического общества // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021;11 (4): 43–49. DOI:10.26794/2226-7867-2021-11-4-43-49.
3. Козлова С.В., Братченко С.А., Звягинцев П.С. Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов / Доклад. // М.: Институт экономики РАН. 2019. С. 27.

4. *Капелюшников Р.И.* «Рандомисты»: новая экономика развития // Вопросы экономики. 2023. № 6. С. 5–35.
5. *Братченко С.А.* Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 1. С. 17–32.
6. *Козлова С.В., Грибанова О.М.* Формирование институциональной среды управления казной в современной России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 4. С. 66–81.

Olga Griбанова (e-mail: erast707@gmail.com)

Researcher at the Institute of Economics (RAS) (Moscow, Russian Federation)

STATE PROPERTY MANAGEMENT: NEW REALITIES AND "OLD" PROBLEMS

The article presents the results of a study of the increasing role of the state in solving modern current and long-term problems. At the same time, the success and obtaining the necessary results in their solution depend on conceptual approaches to the management of state property, without which the state will not be able to perform its functions. The emphasis is placed on privatization – the "old" problems of the 1990s are identified in order to eliminate errors when using this institute of state property management at the present time.

Keywords: public administration, state property management, privatization, Russian liberal reform, modern challenges.

DOI: 10.31857/S020736760028113-3