

© 2021

Светлана Козлова

доктор экономических наук, заведующая сектором институтов
и механизмов государственного управления
Института экономики Российской академии наук (Москва, Россия)
(e-mail: svk1020@mail.ru)

Ольга Грибанова

научный сотрудник Института экономики Российской академии наук (Москва, Россия)
(e-mail: erast707@gmail.com)

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ
ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В статье представлены результаты исследования изменений в методических (официальных) подходах к проблеме эффективности управления государственной и муниципальной собственностью в ходе российских реформ. Выделены четыре этапа за период с начала 1990-х годов по настоящее время, каждый из которых характеризуется в первую очередь своими отличительными концептуальными идеями в отношении приватизации, масштабов госсектора и участия государства в экономике. Данные концептуальные подходы нашли свое отражение в конкретных нормативных документах и в официальных статистических индикаторах, цели разработки которых и направления их совершенствования проанализированы авторами данной статьи.

Ключевые слова: государственная и муниципальная собственность, приватизация, оценка эффективности государственной собственности, показатели эффективности.

DOI: 10.31857/S020736760014567-2

Государственная собственность является неотъемлемым элементом экономических систем развитых и развивающихся стран и кардинально отличается целью, функциями и ролью от всех других форм собственности. С теоретической точки зрения понятие «государственная собственность» – понятие собирательное. Государственная собственность включает в себя имущество, в том числе средства и продукты производства, принадлежащие государству полностью либо на основе долевой или совместной собственности, а также ископаемые и земельные ресурсы, не являющиеся объектами частной собственности. Государственная собственность в Российской Федерации подразделяется на собственность федеральную и субъектов Федерации. Муниципальная собственность представляет собой отдельную, самостоятельную форму собственности и, согласно ст. 130 Конституции РФ, не является разновидностью государственной собственности.

Проблема повышения эффективности управления государственной собственностью в ходе российских реформ возникла в связи с необходимостью повысить результативность владения, пользования и распоряжения объектами государственной собственности на основе институционально устанавливаемых правил и ограничений.

Используется государственная собственность в рамках государственного сектора экономики, материальной основой которого является имущество, находящееся в собственности органов публичной власти, а также используемое государственными предприятиями. При этом вопрос масштаба и эффективности государственного сектора до сих пор остается спорным. В российской научной среде существуют диаметрально противоположные точки зрения. Одни ученые считают, что государственный сектор может быть эффективен при правильно выбранных методах и инструментах управления и несет в себе большой потенциал инновационного развития страны. «Современная экономическая теория свидетельствует о том, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а для эффективной работы предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка... передача предприятий в частные руки может приводить к сворачиванию инновационных программ, что и случается нередко. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т. ч. правительственную финансовую поддержку, чтобы обеспечить слом консервативных структур и создать более благоприятные условия для развития высокотехнологичных отраслей» [1. С. 125]. Существует и противоположная позиция ученых, которые считают, что государственный сектор не может быть эффективным, и указывают на то, «что сводные финансовые характеристики компаний с госучастием, как правило, хуже показателей частных компаний и зарубежных конкурентов, а совокупный доход по акциям первых меньше минимальной рыночной доходности по акциям» [2. С. 5].

Тем самым до сих пор остается актуальным и спорным вопрос о доле участия государства в экономике. В научном сообществе отмечается важность учета многих факторов при определении ее оптимальной величины, в числе которых необходим учет как уровня экономического развития государства, поставленных стратегических задач, так и внешних факторов и возникающих вызовов глобализированной мировой экономики. Мы также полагаем, что объем государственных финансовых и материальных активов, необходимый государству для решения проблем на том или ином отрезке времени, есть функция многих переменных (что наглядно показала ситуация с COVID-19). Одновременно все значимее и насущнее становится необходимость повышения эффективности управления государственным имуществом, а также выработки адекватных критериев ее оценки на всех уровнях власти, ведь «любая

национальная социально-экономическая система основывается на существующих видах собственности и типах взаимоотношений между ними. Исследование и определение эффективности организационно-экономических механизмов практического использования различных видов собственности позволяет определить, на достижение каких целей она направлена и чьим интересам она служит, а также обосновать необходимость ее приватизации или национализации» [3].

В данной статье мы делаем попытку оценить, как развивались официальные (со стороны государства) подходы к проблеме оценки эффективности при решении тех или иных вопросов управления государственной собственностью, поскольку на сегодня ее потенциал до конца не задействован, а новые вызовы современности требуют разработки новых подходов к использованию всех активов государства.

В процессе разработки концептуальных подходов к управлению государственной собственностью и направлений их трансформации, обусловленной новыми задачами и необходимостью решать накопившиеся очередные проблемы в сфере управления, а также методических подходов к оценке эффективности управления государственной собственностью, на наш взгляд, можно выделить несколько этапов.

Этапы трансформации концептуальных подходов к оценке эффективности управления государственной и муниципальной собственностью

1-й этап (1990-е годы) – начало рыночных реформ в России. В экономике преобладала точка зрения, что частная собственность априори более эффективна по сравнению с государственной (как следствие – приватизация любыми способами). В этот период происходил переход от единого собственника в лице государства к рынку частных собственников. Всего в 1991–1992 гг. было приватизировано 46,8 тыс. государственных предприятий. В 1993 г. количество приватизированных предприятий возросло до 88,6 тыс., а в 1994 г. – до 112,6 тыс. По данным Госкомстата России, за период с 1993 по 2003 г. было приватизировано 96 414 государственных предприятий, в том числе 16 701 предприятие федеральной формы собственности, или 17,32% от общего числа приватизированных предприятий. При этом в 1993–1994 гг. было приватизировано 71 829 предприятий (соответственно 49 924 и 21 905), что составляло 74,5% от общего количества предприятий, приватизированных в 1993–2003 гг. [4. С. 83].

Однако количественные «хорошие» показатели по приватизации государственной собственности не отражали высокую эффективность распоряжения ею. 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...» [4. С. 173]. Неэффективную государственную собственность сменила частная собственность, не ставшая автоматически эффективной для российского рынка, как предполагалось, и не обеспечившая рывок в экономическом развитии России.

В начале 2000-х годов становится очевидным, что обе формы собственности имеют право на свой сегмент и функционал в российской экономике.

2-й этап (1999-2013 гг.), на наш взгляд, был связан главным образом с оценкой эффективности госсектора в целом, с учетом приватизационных инициатив, с их качественным осмыслением. Институциональным каркасом второго этапа стала «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ» (Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024). На этом этапе вопросы управления госсектором и его оценка рассматривались в первую очередь в контексте возможности (целесообразности) разработки модифицированной версии приватизационной политики. При оценке эффективности управления государственной собственностью рассматривался государственный сектор в целом (а не отдельные предприятия с государственным участием). Нормативно-правовой базой для этого на данном этапе служило Постановление Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики»¹. Согласно этому постановлению, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, по согласованию с Государственным комитетом Российской Федерации по статистике, Министерством имущественных отношений и Министерством финансов, в I квартале 1999 г. необходимо было разработать систему показателей, характеризующих деятельность государственного сектора экономики РФ.

В соответствии с Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации

¹ Последняя редакция была от 30.12.2002 г. № 939. Утратило силу в 2015 г. Постановлением Правительства РФ от 29.01. 2015 г. № 71.

Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разработке прогноза развития государственного сектора экономики Российской Федерации к хозяйствующим субъектам государственного сектора экономики должны были относить предприятия по следующим критериям:

- государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов акций (долей) находятся в государственной собственности;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики»².

Начиная со II квартала 1999 г., Министерство имущественных отношений Российской Федерации обеспечивало ежеквартальное предоставление сведений. Также и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации начиная со II квартала 1999 г., обеспечивали ежеквартальное представление в территориальные органы Государственного комитета Российской Федерации по статистике аналогичных сведений по хозяйственным объектам государственного сектора, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации. Тем самым именно на втором этапе был сделан переход к системе показателей, характеризующих деятельность государственного сектора экономики Российской Федерации. Впервые в процессе российских реформ выстраивалась система статистического наблюдения за деятельностью государственного сектора экономики с применением специально разработанных показателей.

Таблица 1

Распределение предприятий и организаций по формам собственности, по данным государственной регистрации (на конец года)

	Годы							
	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
	Число предприятий и организаций (тыс.)							
Всего	3346,5	4767,3	4823,3	5043,6	4764,5	4561,7	4214,7	3926,9
в том числе по формам собственности:								
государственная	150,8	160,4	119,4	110,7	108,0	103,1	98,8	94,3
муниципальная	216,6	252,1	246,4	212,0	203,0	195,9	189,9	184,6
частная	2509,6	3837,6	4103,6	4377,8	4122,2	3936,0	3619,8	3261,0

² Отдельные выдержки из данного постановления приводятся в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2002 г. № 939 (пп. 1–6).

собственность общественных и религиозных организаций (объединений)	223,0	252,5	157,0	145,4	143,8	140,4	136,6	134,1
прочие формы собственности ^{*)}	246,5	264,7	196,8	197,7	187,4	186,3	169,6	152,9
	В процентах к итогу							
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе по формам собственности:								
государственная	4,5	3,4	2,5	2,2	2,3	2,2	2,4	2,5
муниципальная	6,5	5,3	5,1	4,2	4,3	4,3	4,5	4,8
частная	75,0	80,5	85,1	86,8	86,5	86,3	85,9	86,2
собственность общественных и религиозных организаций (объединений)	6,7	5,3	3,3	2,9	3,0	3,1	3,2	3,5
прочие формы собственности ^{*)}	7,4	5,6	4,1	3,9	3,9	4,1	4,0	4,0

* - включая смешанную российскую, собственность государственных корпораций, иностранную, совместную российскую и иностранную.

Источник: Россия в цифрах. 2020: Крат. стат. сб./ Росстат- М. С. 243.

За девятнадцать лет (2000–2019 гг.) количество предприятий с государственной собственностью сократилось на 40%, муниципальная собственность уменьшилась на 15%, а количество предприятий с частной собственностью увеличилось на 30% (табл. 1).

Но насколько эффективным было управление госсектором, основным инструментом которого оставалась приватизация? Как нам представляется, второй этап не стал поворотным в подходах к оценке эффективности управления государственным имуществом. Начало 2000-х годов должно было стать началом

нового этапа в управлении государственной и муниципальной собственностью. При этом эффективность приватизационных процессов специалисты связывали с совершенствованием правовых основ и процедурных механизмов распоряжения и управления государственным имуществом. Наведение порядка в указанной сфере должно было стать предпосылкой для превращения приватизации из способа пополнения бюджета в инструмент модернизации экономики.

По оценкам экспертов, задача максимизации прибыли государственного бюджета теряет актуальность после 2000 г., когда были преодолены проблемы с бюджетным дефицитом. Однако анализ данных процессов уже к середине 2000-х годов показывает, «...что федеральные органы исполнительной власти действуют в прежней парадигме, тогда как более целесообразным выглядит перенос акцента на привлечение инвестиций — то есть на решение задач модернизации российской экономики» [4. С. 71].

При всей важности учета количества организаций государственного сектора наиболее информативными для анализа его реальной роли являются показатели удельного веса государственного сектора в результатах хозяйственной деятельности и занятости, мониторинг которых проводился Росстатом более 10 лет.

3 этап (2013–2020 гг.). Этот этап связан с переходом к новому инструменту управления государственным имуществом — к Государственной программе. В этот период появляются первые методики оценки эффективности управления государственным и муниципальным имуществом. На уровне регионов и муниципалитетов начали разрабатывать и принимать аналогичные программы по управлению имуществом.

Оценка эффективности управления государственным имуществом и его использования идет в направлении отдельных видов государственного и муниципального имущества. Сложность данной проблемы в том, что эффективное управление государственной собственностью требует учета разных видов, разной природы и специфических свойств ее различных объектов. Принятые в 1990-е годы статьи Гражданского кодекса РФ № 214 и № 215 позволяют выделить в составе государственной и муниципальной собственности следующие виды имущества:

- 1) имущество, закрепленное за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения;
- 2) имущество, закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями на праве оперативного управления;
- 3) средства соответствующих бюджетов и иное имущество, образующее казну РФ, ее субъектов и муниципальных образований.

Это было обусловлено необходимостью повысить эффективность управления, использования и распоряжения объектами государственной собственности, найти такую систему оценки различных видов эффективности, которая давала бы

максимальный результат с точки зрения социально-экономического развития страны.

В 2013 г. принимается первый вариант Государственной программы «Управление федеральным имуществом». Именно федеральное имущество представляет собой наиболее значимую часть государственного имущества.

Далее, на протяжении более чем 6-летнего периода функционирования данной программы как самостоятельного документа, имели место постоянные уточнения индикаторов программы, менялись даже цели. Но для нашего исследования важно выделить в Государственной программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327, специальную Подпрограмму 1 "Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации". В качестве основных задач Подпрограммы 1 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 381-12) были обозначены:

- определение целевого назначения, оптимального состава и структуры федерального имущества;
- повышение эффективности продажи федерального имущества и совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, в том числе инструментов приватизации;
- повышение эффективности и качества управления компаниями с государственным участием, объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности;
- расширение форм контроля и усиление персональной ответственности за результаты управления федеральным имуществом и за его использование;
- повышение эффективности системы учета и мониторинга использования федерального имущества.

Принятие государственной программы на тот момент – это был новаторский шаг в управлении государственным имуществом.

Впервые вводится определение *целевой функции управления* объектами федерального имущества: «...В рамках Подпрограммы 1 "Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации" (далее - Подпрограмма 1) планируется: «определение *целевой функции управления* объектами федерального имущества, то есть определение целей управления хозяйственными обществами, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями, федеральными государственными учреждениями, находящимися в федеральной собственности объектами недвижимого имущества и иными объектами...». Предполагается, что посредством данной государственной программы будет осуществляться управление развитием объектов федерального имущества, таких как ФГУП, федеральные казенные

учреждения (в рамках организационных форм), и их отчуждением: «...управление отчуждением объектов федерального имущества в целях *достижения оптимального состава* и структуры федерального имущества и сокращения доли государства в экономике, привлечение инвестиций в объекты федерального имущества, востребованные в коммерческом обороте, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных секторах экономики...».

Впервые обозначен новый проектный подход к управлению федеральным имуществом — *управление рисками в сфере реализации процессов управления* федеральным имуществом в целях повышения качества контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечения снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных неблагоприятными событиями и обстоятельствами.

Были намечены мероприятия по дальнейшему совершенствованию учета и мониторинга использования федерального имущества в целях формирования единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и предоставления информации для принятия управленческих решений и анализа эффективности результатов управления объектами федерального имущества, а также меры по обеспечению реализации мероприятий Программы.

В Программе обозначена связь намеченных мер со Стратегией экономического развития России и со стратегическим планированием (правда, лишь в общих чертах, однако это очень важный момент). Так, *с учетом приоритетов экономического развития Российской Федерации*, совершенствования системы нормативно-правового регулирования предусматриваются следующие цели управления федеральным имуществом:

- оптимизация состава и структуры федерального имущества;
- повышение результативности управления федеральным имуществом;
- обеспечение эффективного контроля, учета и мониторинга использования федерального имущества.

В январе 2015 г. Правительство РФ принимает новое постановление, касающееся управления по показателям, относящимся к компетенции Росстата, — № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом». Одновременно с принятием Государственной программы «Управление федеральным имуществом» для повышения эффективности управления государственной собственностью правительством принимаются нормативные документы. Так, 21 марта 2015 г. Правительством РФ принято Распоряжение № 481-р «О мероприятиях в целях повышения эффективности управления государственной собственностью»³. Данным распоряжением утверждены новые индикаторы,

³Утратило силу на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. N 2645-р.

характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом.

Индикаторы структурированы в четыре группы, характеризующие различные критерии эффективности управления государственным имуществом.

Первая группа направлена на отражение результативности и эффективности исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом. Поэтому она состоит из таких показателей, как соотношение поступлений в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества в отчетном и предыдущем годах; эффективность планирования поступлений в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества; результативность исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом; соотношение результативности исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом в отчетном и предыдущем годах.

Вторая группа индикаторов оценивает эффективность управления федеральными государственными унитарными предприятиями и акционерными обществами с государственным участием через такие показатели: доля федеральных государственных унитарных предприятий, завершивших финансовый год с прибылью, в общем количестве федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти; доля акционерных обществ, завершивших финансовый год с прибылью, в которых в органы управления избраны представители интересов Российской Федерации из числа сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в общем числе таких акционерных обществ и т. п.

Третья группа – результативность приватизации федерального имущества: доля преобразованных в отчетном году федеральных государственных унитарных предприятий в общем количестве федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Федеральным органам исполнительной власти, включенных в прогнозный план (программу приватизации) федерального имущества и возможных к преобразованию в отчетном году; доля пакетов акций, в отношении которых приватизационные процедуры завершены в отчетном году и пр.

Четвертая группа индикаторов разработана так, чтобы можно было проводить мониторинг эффективности использования и сохранности федерального имущества.

Рассмотрим результаты управления в данный период в разрезе наблюдаемых индикаторов. Согласно данным Счетной палаты РФ, за период 2017–2019 гг. поступления от АО с государственным участием составили, соответственно, 251,3 млрд руб, 312,6 млрд руб., 441,6 млрд руб. При этом имел место постоянный рост поступлений по отношению к предыдущему отчетному периоду: 24,4% в 2018 г. по сравнению с поступлениями в 2017 г., 41,6% –

в 2019 г. Поступления от ФГУП были в меньших объемах, но также с ростом: 5,8 млрд руб. в 2017 г., 6,1 млрд руб. в 2018 г. и 7,6 млрд руб. в 2019 г.

Здесь же Счетная палата РФ отмечает проблемы по первой и второй группе индикаторов управленческого характера: «Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием... только о деятельности 10 крупнейших АО. Это всего 1% от их общего количества. 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» [5. С. 8].

По оценке результативности приватизации федерального имущества необходимо отметить, что индикаторами определены относительные показатели, достижение которых не способно привести к полному отказу от государственного участия. При этом в первоначальной редакции Госпрограммой предусматривался полный отказ от ФГУП еще к 2018 г. – показатель не выполнен и исключен из числа индикаторов в 2017 г. В продолжение указанной политики принятыми в 2018 г. Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года предусмотрено ежегодное сокращение на 10% количества организаций с государственным участием. Федеральным законом № 485-ФЗ срок ликвидации или реорганизации унитарных предприятий, осуществляющих деятельность на конкурентных товарных рынках в Российской Федерации и не подпадающих под исключения, определенные перечнем случаев создания унитарных предприятий, установлен до 1 января 2025 г.

Что касается эффективности управления федеральными государственными унитарными предприятиями и акционерными обществами с государственным участием, то воспользуемся данными Счетной палаты РФ [5]. В своем отчете Счетная палата указывает на то, что в целом в 2017–2019 гг. поступления в федеральный бюджет от прибыли и дивидендов организаций с госучастием росли: по ФГУП они увеличились на 30,4% за три года, по АО – на 75,7%. При этом доходы от АО многократно превышают доходы от ФГУП – 1 трлн руб. против 19,5 млрд руб. за три года. Анализ показал, что большую часть поступлений дивидендов (97% совокупного размера) обеспечивают только 20 АО, то есть всего 2% от их общего количества. В то же время свыше 500 компаний в 2017–2019 гг. вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета.

До 2020 г. цели и задачи данной Государственной программы «Управление федеральным имуществом» постоянно трансформировались на фоне усложнения самой экономической системы, развития фондового рынка, что улучшало мониторинг объектов государственной собственности на всех уровнях власти. Однако *кардинально проблема повышения эффективности и качества процесса государственного управления при этом не решалась*. Резкий рост сложности всей социально-экономической системы, изменение функциональных

вертикальных и горизонтальных связей в системе из-за образования мощных кластеров и отраслевых корпораций, все более явно проявляющиеся дисфункции в управлении государственной собственностью, неадекватность существующей институциональной среды современным вызовам *требуют новых принципов, механизмов и подходов к управлению изменившимися объектами управления.*

В случае, когда речь идет об усовершенствовании подходов к анализу эффективности государственного управления конкретной сферой общественной деятельности, страной в целом, следует акцентировать внимание на необходимости разработки интегральной оценки, которая должна идентифицировать качество управленческих решений либо на основе предельно узкого круга сводных параметров, либо вообще одним числом. Совершенно очевидно, что интерпретация эффективности по одному, пусть даже и очень сложному индексу, — менее трудоемкое и напряженное занятие, чем попытка сведения воедино множества разнонаправленных составляющих. Ученые считают, что «...современная статистическая наука в ряде случаев испытывает серьезные затруднения, когда от нее ждут четкого и однозначного ответа об эффективности управленческих решений, которые связаны с множеством факторов...» [6. С. 44].

Вопросы эффективности, связанные с использованием государственного и муниципального имущества, возникают постоянно. Эксперты по-разному оценивают причины неудач в процессе приватизации и обсуждают возможности его использования [7]. Одни считают, что приватизации сопротивляются региональные и муниципальные власти, хотя сам бизнес заинтересован в покупке активов, принадлежащих государству: пока имущество находится в госсобственности, доходы от него (например, аренда) пополняют местные бюджеты, а в случае приватизации деньги поступают в федеральный центр, поэтому правительства субъектов не заинтересованы в продаже. С другой стороны, подготовка госкомпаний к приватизации — это громоздкий забюрократизированный процесс, поэтому зачастую собственнику проще и дешевле сорвать планы, чем организовать продажу имущества. Другие специалисты уверены, что одна из важнейших причин медленной приватизации — в низких темпах роста экономики и неопределенности перспектив развития бизнеса. Инвестор готов покупать актив только тогда, когда растет рынок сбыта, причем неважно, продается ли муниципальный гараж или крупная госкомпания. Однако парадокс в том, что когда экономика растет, правительство не хочет расставаться со своей собственностью, так как нет необходимости пополнять бюджет. Для ускорения приватизации в нашей стране нужны темпы роста ВВП на уровне 4%. Третьи считают, что бизнес не стремится приобретать активы, поскольку не видит существенных перспектив сбыта продукции на фоне падения реальных доходов населения, Деньги у компаний в целом есть, поскольку ослабление рубля привело к росту экспортных прибылей. Однако из-за неопределенности в экономике компании предпочитают удерживать эти деньги, вместо того чтобы их вкладывать.

4 этап (2020 г. – по настоящее время). Несмотря на длительный период трансформационных изменений в управлении государственной и муниципальной собственностью, критериев определения эффективности, установленных на федеральном уровне правовыми актами и единых для всех регионов и всех муниципальных образований, принято не было. Чтобы устранить пробел в правовом регулировании по данному направлению, в октябре 2020 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2645-р утверждена методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им. Для федеральных органов власти принятая методика при управлении и распоряжении имуществом является обязательным требованием, а для исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – рекомендательным. Данная методика разработана в целях реализации Подпрограммы «Управление федеральным имуществом» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах.

Коротко обозначим основные положения принятого методического документа. В методике определяются критерии оптимальности состава государственного и муниципального имущества (за исключением имущества, сведения о котором отнесены к государственной тайне), а также определены показатели эффективности управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом. Применение содержащихся в методике критериев оптимальности и показателей эффективности призвано повысить качество управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом с целью увеличения доходов бюджетов посредством эффективного управления им за счет оптимизации расходов на его содержание, вовлечения в коммерческий оборот государственной (муниципальной) инфраструктуры, сокращения доли участия публично-правовых образований в хозяйственных обществах, действующих на конкурентных рынках. Методика предусматривает систему показателей оценки оптимальности состава и эффективности использования имущества публично-правовых образований 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.

Что касается недвижимого имущества казны публично-правового образования, то единственным критерием оптимальности его состава и количества объектов в методике обозначено использование его для реализации функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Методикой определены показатели эффективности использования недвижимого имущества казны публично-правового образования и балльная шкала их измерения. Пороговые значения некоторых показателей эффективности должны определяться уполномоченными органами власти в сфере управления и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом. В методике также определены показатели эффективности приватизации имущества казны. Оператором системы торгов госимуществом, согласно Постановлению от 19 ноября 2020 г. № 1876, назначено Федеральное казначейство.

Распоряжением от 28 декабря 2020 г. № 3579-р утверждены методические рекомендации по ключевым показателям эффективности для госкорпораций и институтов развития. Решение о внедрении КПЭ принято в продолжение реформы институтов развития, о старте которой объявил М. Мишустин 23 ноября 2020 года. Цель реформы — сделать институты более эффективными и переориентировать их на достижение национальных целей развития, утвержденных Президентом России.

Как видим, работа по совершенствованию управления государственным и муниципальным имуществом продолжается. Остается вопрос: когда будут результаты, удовлетворяющие стратегическим целям и задачам социально-экономического развития страны? Решение поставленных задач потребует значительного изменения существующей сегодня институциональной среды, в которой функционируют субъекты российской экономики на современном этапе, в связи с тем, что в ходе российских реформ изменились права собственности, формальные и неформальные институты, их соотношение и качество.

Переход на траекторию устойчивого эволюционного развития России актуализировал проблему совершенствования государственного управления всей социально-экономической системой нашей страны, в том числе и управления государственной собственностью, повышения эффективности и качества управления ее объектами. Решение этой сложной задачи потребует учета тех кардинальных изменений, которые произошли на всем мировом и российском социально-экономическом пространстве, а также учета изменения самих субъектов экономической деятельности. На наш взгляд, совершенствование системы управления государственной собственностью необходимо влечет за собой включение наряду с макро- и микроуровнями управления мезоуровнем, который объединяет в себе крупные и сверхкрупные национальные социально-экономические системы, сочетающие коммерческие цели предприятий

с общественными целями федеральных ведомств и имеющие, таким образом, природу, отличную от природы обыкновенных предприятий и компаний. «...Введение среднего звена в систему «макроэкономика – мезоэкономика – микроэкономика» придает экономике в целом необходимые целостность и устойчивость» [8. С. 146].

«В числе базовых принципов эффективности в теории управления центральное место принадлежит принципу иерархической соподчиненности в деятельности систем и подсистем различных уровней. Приоритетными являются цели, задачи, критерии функционирования главной системы... Успешность, качество, эффективность работы систем более низких уровней иерархии, в том числе обеспечивающих подсистем, определяется мерой их содействия достижению целей и решению задач главной системы» [9. С. 2]. Поэтому для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью необходимо «синхронизировать федеральную и региональную политику разгосударствления, транслировать на уровень субъектов РФ и муниципалитетов презумпцию приватизации и контроль за ее проведением» [2. С.29].

Литература

1. *Звягинцев П.С.* Управление государственным имуществом: состояние и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 6. С. 115–129.
2. *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М. И.* «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики. 2018. № 8. С. 5–38.
3. *Батьковский А.М., Хрусталева Е.Ю., Хрусталева О.Е.* Сравнительный анализ частной и государственной собственности // Экономические науки. 2020. № 8 (47). С. 124–130.
4. 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.
5. Бюллетень Счетной палаты РФ. Управление федеральным имуществом. 2020. № 8 (273). Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий».
6. *Махова О.А.* Проблемы статистической оценки эффективности государственного управления в России // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. №10 (62). С. 44–48.
7. Не выприватизировали: продажа госсобственности провалилась на 75%. Газета Известия. 23 мая 2019 г. Гринкевич Д., Григорьева И. (<https://iz.ru/880904/dmitrii-grinkevich-inna-grigoreva/ne-vyprivatizirovali-prodazha-gossobstvennosti-provalilas-na-75>).

8. *Клейнер Г.Б.* Мезоэкономическая одиссея: между Сциллой макроэкономики и Харибдой микроэкономики // Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 144–153.
9. *Соловьев М.М., Кошкин Л.И.* Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 4. С. 32–46.

Svetlana Kozlova (e-mail: svk1020@mail.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Head of the Sector of Institutions and Mechanisms of State Regulation at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) (Moscow, Russia)

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

Researcher Fellow at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS) (Moscow, Russia)

THE TRANSFORMATION OF THE AUTHORIZED APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF STATE AND MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA

The article presents the results of a study of changes in the methodological (government-approved) approaches to the problem of the efficiency of state and municipal property management in the course of Russian reforms. Four stages are identified from the beginning of the 1990s to the present, each of them being characterized primarily by its own distinctive conceptual ideas regarding privatization, the scale of the public sector, and state participation in the economy. These conceptual approaches are reflected in specific regulatory documents and in official statistical indicators, the development goals of which and the directions for their improvement have been analyzed by the authors of the article.

Keywords: state and municipal property, privatization, assessment of the effectiveness of state property, performance indicators.

DOI: 10.31857/S020736760014567-2