



ИНСТИТУТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
ВЫЗОВОВ
РОССИЙСКОЙ
ЭКОНОМИКИ

Коллектив авторов

**Институты государственного
управления в контексте
стратегических вызовов
российской экономики**

«Алетейя»

2020

УДК 330.526.34
ББК 67.402

Коллектив авторов

Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики / Коллектив авторов — «Алетейя», 2020

ISBN 978-5-00165-181-9

В монографии рассматривается широкий круг вопросов, связанных с формированием и развитием институциональной среды для повышения качества управления государственным имуществом и государственными ресурсами. Исследуется комплекс теоретических, методологических и практических проблем трансформации институтов государственного управления в условиях глобальных стратегических вызовов. Показаны возникающие фундаментальные риски в контексте существующих институциональных ограничений, выделены сложившиеся институциональные предпосылки низкой эффективности государственного управления. Предлагаются новые концептуальные подходы к развитию модели управления государственным имуществом и публичными закупками. Исследуются возможности и потенциал института государственно-частного партнерства для привлечения частных инвестиций в стратегические национальные проекты. Особое внимание уделено институциональным аспектам управления наукой в условиях глобальных вызовов технологического и информационного характера. Монография представляет интерес для научных работников и специалистов, представителей экспертного сообщества, профессиональной и деловой общественности, занимающихся проблемами государственного управления, а также для преподавателей и студентов экономических вузов.

УДК 330.526.34

ББК 67.402

ISBN 978-5-00165-181-9

© Коллектив авторов, 2020

© Алтейя, 2020

Содержание

Введение	6
Глава 1	9
1.1. Повышение качества государственного управления как стратегический вызов российской экономики	9
1.2. Цифровизация системы государственного управления – новый этап институциональных реформ	15
1.3. Возможности и институциональные риски цифровых преобразований	20
Глава 2	24
2.1. Концептуальные подходы к реформированию модели управления государственным имуществом на этапе перестройки (1985–1991 гг.)	26
2.2. Система управления государственным имуществом в 1991–2013 гг	30
2.3. Трансформация государственного сектора как объекта управления (2013–2019 гг.)	32
2.4. Законопроект «О государственном и муниципальном имуществе» (2019 г.)	35
Глава 3	38
3.1. Управление имущественной казной: федеральные проблемы и региональные особенности	38
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Институты государственного управления в контексте стратегических вызовов российской экономики

Введение

На современном этапе растущая неэффективность сложившейся модели государственного управления требует переосмысления концептуальных подходов к ее трансформации для преодоления экономических последствий мировой пандемии и достижения стратегических целей, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.». В основном Указ содержит позиции и целевые показатели социально-экономического развития страны, однако без проведения институциональных преобразований в сфере государственного управления, формирования институциональных условий для повышения качества государственного управления адекватный ответ на глобальные вызовы, стоящие перед нашей страной, не представляется возможным.

Следует отметить, что поиск более эффективных моделей государственного управления активно идет в большинстве экономических развитых стран мира. Кризис государственного управления во многом является следствием глобальных цифровых и технологических вызовов. В последние два десятилетия проблемы кризиса и трансформации парадигмы государственного управления выступают важнейшим направлением исследований, результаты которых и определяют институциональные принципы формирования новых моделей управления. В первую очередь, это получившие развитие в конце прошлого века – парадигма Нового государственного управления (New public management)¹, которая рассматривает государство как систему сервисных функций, и «Достойного управления» (Good Governance)², предлагающая перейти от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети взаимосвязей государства и граждан. В настоящее время в теории и на практике наблюдается тенденция к синтезу идей, принципов и подходов обеих концепций для повышения качества государственного управления.

Одной из наиболее современных теорий, комплексно рассматривающих взаимосвязанные аспекты формирования новой концепции государственного управления, является модель «государства плеймейкера» (play-maker), рассматривающего государство в качестве самостоятельного и полноправного экономического субъекта, определяющего общественный интерес и нормативные установки развития, располагающего ресурсами для их реализации, гармонично

¹ Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., обрел широкую популярность в США после выхода в свет в 1992 г. книги Д. Осборна и Т. Геблера «Переосмысление государства: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор» 9 (*Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NYC. Plume Publ. 1993.*), после чего его идеи стали активно использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками.

² Впервые понятие «Good Governance» появилось на повестке дня в 1992 г. на Ежегодной конференции Всемирного банка в области экономического развития, подобным образом была названа одна из тем конференции (*Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Трошкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.*)

взаимодействующего с современными формами демократии и гражданского общества³. В контексте данного теоретического подхода приоритетной становится не проблема объема (масштаба) государственного участия в экономике, а эффективность такого участия, в том числе эффективность институтов управления экономическими активами государства: объектами государственного имущества; компаниями с государственным участием; различными видами материальных и финансовых ресурсов, в том числе направляемых на публичные закупки для обеспечения общественных нужд, финансирование науки, поддержку фундаментальных исследований и разработок.

Разработке комплекса данных вопросов, многие аспекты которых остаются недостаточно изученными как в теоретико-методологическом, так и практическом планах, посвящена данная коллективная монография. В качестве методологической основы исследований выступает ретроспективный и институциональный анализ для определения взаимосвязи сложившихся дисфункций в сфере государственного управления с концепцией проводимых институциональных реформ, а также для оценки влияния внешних факторов (стратегических, правовых, цифровых, экономических) и внутренних (организация корпоративного управления, менеджмента) на качество управления экономическими активами государства.

В монографии значительное внимание уделено проблемам институциональных преобразований для внедрения цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления, что приводит к возникновению противоречий при взаимодействии новых и действующих институтов, обострению фундаментальных институциональных рисков, связанных с неэффективностью ранее проведенных институциональных реформ. При этом институты государственного управления, выступая одновременно субъектом и объектом преобразований, являются важнейшим элементом и драйвером реализации стратегических задач экономического развития.

Можно утверждать, что в условиях глобальных вызовов значительная роль в достижении национальных приоритетов будет сохраняться за государственным сектором и государственными компаниями, которые оказывают существенное влияние на эффективность функционирования российской экономики. Однако проблемы управления государственным имуществом на протяжении всего периода рыночных реформ в России рассматриваются главным образом сквозь призму приватизационных процессов, несмотря на отсутствие явных успехов в контексте обеспечения роста экономики, создания конкурентной среды и цивилизованного рынка. В этой связи в монографии достаточно полно и комплексно исследуется система управления государственным имуществом, компаниями с государственным участием и обосновывается необходимость разработки новых базовых концептуальных положений.

На современном этапе чрезвычайно остро стоит и проблема повышения эффективности системы закупок для обеспечения государственных и общественных нужд. На публичные закупки выделяются огромные бюджетные средства, совокупный спрос государства (в лице уполномоченных органов исполнительной власти), муниципальных образований и отдельных видов юридических лиц составляет порядка 31–37% ВВП, а государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, имеет возможность использовать государственный спрос для стимулирования инновационного обновления российской экономики и выполнения национальных проектов. Однако существующие фундаментальные проблемы в модели регулирования закупок препятствуют трансформации контрактной системы в важнейший институт государственного управления. В этой связи разработка

³ Основные теоретические положения данной модели отражены в работах: *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.* Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Журнал институциональных исследований. 2018. Том 10. № 4. С.38–58; *Городецкий А.Е.* Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. Монография. М.: Институт экономики РАН. 2018.; *Городецкий А.Е. Гришберг Р.С., Воейков М.И.* Экономическая природа государства: новый ракурс. Препринт. М.: ИЭ РАН 2018.

методологии построения модели управления публичными закупками, опирающейся на дифференцированный и сегментированный подход к регулированию закупок, представляется чрезвычайно важной задачей.

Отдельной темой в монографии выступают проблемы организации и управления научными исследованиями. На протяжении всего постсоветского периода продолжается дискуссия об основополагающих принципах реформы организационной структуры российской науки для повышения ее конкурентоспособности и делаются практические шаги в данном направлении.

В условиях экономических санкций, а также возникающих финансовых проблем из-за волатильности цен на энергоресурсы, достижение устойчивого экономического роста российской экономики не представляется возможным без привлечения потенциала частного предпринимательства, построения системы эффективных взаимоотношений государства и частного бизнеса. В этой связи разработка институциональных основ совершенствования форм и механизмов государственно-частного партнерства для привлечения частных инвестиций в национальные проекты представляется чрезвычайно актуальной задачей для реализации стратегических задач социально-экономического развития страны.

Монография подготовлена в Центре исследования проблем государственного управления Института экономики РАН на основе результатов исследований по теме государственного задания «Институты государственного управления в реализации новой стратегии экономического развития России» за 2017 – 2020 гг. Рег. № НИОКТР АААА-А17-117021750041-5.

Коллектив авторов:

Смотрицкая И.И., д.э.н., заведующая Центром исследований проблем государственного управления (введение, гл. 1, гл.5, заключение);

Козлова С.В., д.э.н., заведующая сектором институтов и механизмов государственного управления (гл. 2, параграф 3.1, заключение);

Яковлев А.Ю., д.п.н., в.н.с. (глава 4);

Черных С.И., д.э.н., проф., г.н.с. (глава 6);

Зельднер А.Г., д.э.н, проф., г.н.с. (глава 7);

Новицкий Н.А., д.э.н., проф. г.н.с. (параграф 7.2.);

Братченко С.А., к.э.н., с.н.с. (параграфы 2.1, 2.2);

Звягинцев П.С., к.э.н., в.н.с. (параграф 3.2);

Свирина Л.Н., к.э.н., с.н.с (параграф 3.3);

Шувалов С.С., к.э.н., с.н.с. (параграфы 5.3, 5.4);

Грибанова О.М., н.с. (параграф 3.1);

Конищева Т.И., н.с. (параграф 7.4).

Глава 1

Трансформация институтов государственного управления в контексте новых стратегических вызовов

1.1. Повышение качества государственного управления как стратегический вызов российской экономики

Новый вектор развития страны, основные приоритеты которого определены Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» [1], предполагает решение экономических, социальных, экологических задач в условиях современных глобальных технологических вызовов. Для достижения стратегических целей Правительство РФ разработало национальные проекты по следующим ключевым направлениям развития: человеческий капитал; комфортная среда для жизни; экономический рост. По прогнозу правительства бюджет 12 национальных проектов до 2024 года составит 25,7 трлн рублей и будет включать средства как федерального, региональных бюджетов, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных источников [1].

Очевидно, что решение поставленных масштабных задач требует от системы государственного управления новых подходов, соответствующих управленческих решений, преодоления системных проблем для повышения эффективности выполнения государственных функций. Чрезвычайная актуальность данной задачи осознается руководством нашей страны. Проблема неэффективности государственного управления широко обсуждается на уровне высших законодательных и исполнительных органов государственной власти, как подчеркивает Президент РФ В.В. Путин, «мы будем ограничивать неэффективные траты и повышать эффективность государственных расходов практически по всем направлениям и одновременно повышать качество управления в самом широком смысле этого слова» [2]. Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, недостаточно эффективное государственное управление названо в числе основных стратегических вызовов и угроз для экономической безопасности страны.

По мнению главы Счетной палаты РФ А.Л. Кудрина, для качественного роста российской экономики нужны дополнительные структурные меры в сфере государственного управления, в том числе «структурные институциональные реформы», так как «вызовы, которые сложились перед российской экономикой, не вполне покрываются шагами, в том числе, Правительства» [3].

Следует отметить, что в настоящее время поиск более эффективных моделей государственного управления активно идет в большинстве экономически развитых стран мира. Низкое качество и кризис государственного управления является во многом следствием возрастания проблем, с которыми сталкивается государство. Это неспособность государства справиться с нарастающими вызовами инновационного и технологического развития, скоростью, многофакторностью и непредсказуемостью изменений, нестабильностью происходящих политических процессов [4, с. 145–146]. Глобализация и внедрение цифровых технологий, появление и распространение новых средств коммуникаций вносят существенные коррективы в систему государственной власти и управления.

Данную тенденцию как ключевую отметил Всемирный банк в своем докладе «Государственное управление и закон», призвав страны взять на вооружение более широкий подход

к повышению эффективности государственного управления и переосмыслить подходы к его реформированию [5]. В этой связи сама категория и концепция качества государственного управления находятся в процессе развития и содержательного наполнения.

В современной экономической теории разработка концептуальных подходов к реформированию системы государственного управления базируется на изменении фундаментального понимания сущности государства. В последние два десятилетия проблемы кризиса и трансформации парадигмы государственного управления выступают важнейшим направлением исследований, результаты которых определяют принципы формирования стратегии институциональных реформ. Как мы уже отмечали ранее, в первую очередь, это парадигма Нового государственного управления (New public management, далее NPM), которая рассматривает государство как систему сервисных функций, соответственно деятельность государственных служащих сводится к оказанию услуг. И более поздняя – «Достойное управление» (Good Governance, далее GG), предлагающая перейти от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети взаимосвязей государства и граждан: граждане участвуют в принятии управленческих решений, их организации и объединения представлены в системе управления [6, С. 171].

Идеи «нового государственного управления (менеджмента)» и «достойного управления» достаточно хорошо известны в России, они использовались при разработке ряда реформ в сфере государственного управления. В нашу задачу не входит полноценный обзор теоретической литературы, отметим лишь, что она достаточно обширна и разнообразна по исследуемой проблематике (см. работы И.Н. Баранова, А.Г. Барабашева, Д.Г. Красильникова, Г.Л. Купряшина, А.В. Оболонского, О.В. Сивинцевой, В.Л. Тамбовцева, Е.А. Троицкой и др.). В целях настоящего исследования ограничимся рассмотрением основополагающих положений, оказавших существенное влияние на стратегию реформирования и качество государственного управления в российской экономике.

Следует отметить, что в российской литературе при исследовании концепции NPM используется как термин «новое государственное управление», так и термин «новый государственный менеджмент». Часто используемый вариант перевода «новое государственное управление» не несет смысловой нагрузки разграничения администрирования (public administration) от менеджмента (public management), существующей в английском языке. При этом и термин «public administration» традиционно переводится на русский язык как «государственное управление». Однако, как отмечает профессор В.Л. Тамбовцев, концепция NPM зарождалась именно как противопоставление традиционному «государственному управлению» (public administration) и приближения менеджмента в общественном (государственном) секторе к методам, принятым в бизнесе [7, с. 4]. По нашему мнению, термин «менеджмент» позволяет (с определенной долей условности) дифференцировать различные аспекты государственного управления и отражает практику внедрения новых механизмов и инструментов управления в связи с развитием современных форм экономической деятельности государства, например государственного предпринимательства [8]. В первую очередь это касается управления организациями государственного (общественного) сектора экономики и в целом государственного имущества.

Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг. и получил широкое распространение после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Гейлера «Переосмысление государства: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор» [9, с. 115]. Принципы и идеи NPM были использованы Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и консультантами Всемирного банка (ВБ) для разработки концепции реформ для стран с переходными и развивающимися экономиками [10, с. 51–54], например в рамках программы содействия совершенствованию государственного

управления в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА, 1992 г.). Данные подходы нашли отражение и в концепции институциональных реформ в России в начале 2000-х годов, в том числе в административной реформе, реформировании системы управления государственного сектора экономики и сферы публичных закупок [11].

Парадигма нового государственного менеджмента оказала существенное влияние на трансформацию роли государства и подходов к государственному управлению в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. В соответствии с принципами NPM стимулировалось развитие рыночных начал внутри государственного сектора, внедрялись управленческие технологии из частного бизнеса. В результате приватизации и делегирования ряда государственных полномочий рыночным структурам произошло сокращение масштабов государственного управления, а главное – происходил пересмотр обязательств государства и отказ от некоторых из них, связанных прежде всего с социальным обеспечением. В сфере управления государственными ресурсами активно развивалась контрактная система закупок, происходила передача на подряд отдельных государственных функций, внедрялся режим платности ряда государственных услуг для потребителей.

Однако результаты реформирования системы государственного управления на основе принципов NPM оказались неоднозначны. Так, по мнению профессора А.Е. Городецкого, имитация зарубежного опыта административных реформ, основанных на привнесении в государственное управление идей клиентоориентированного государства, методов финансового менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. В России «новые подходы наложились на существующие практики приватизации власти чиновниками, теневые коммерческие схемы принятия решений. В итоге, это стало одной из причин возникновения дисфункций государственного аппарата, что привело к росту неэффективности государственного управления» [12, с. 428].

В свою очередь, концепция добросовестного (хорошего, эффективного) управления впервые была предложена в 90-х годах прошлого века в документах Программы развития ООН. Основными принципами GG является: участие; прозрачность; ответственность; эффективность; равноправие и верховенство закона. Добросовестное государственное управление – это осуществление экономической, политической и административной власти при максимальном расширении сферы участия общества в управлении.

Очевидно, что концепция GG выходит за рамки менеджериального контекста, где обществу отводится исключительно роль потребителя государственных услуг и публичных благ. Добросовестное управление направлено на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем, универсальность предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны [13, с. 52]. Эта концепция фокусируется на демократичных партнерских отношениях и предполагает развитие различных институциональных форм партнерства государства, бизнеса и гражданского общества. Данный концептуальный подход к повышению эффективности государственного управления оказал влияние и на стимулирование развития различных форм государственно-частного партнерства в экономике нашей страны.

Следует отметить, что на современном этапе в теории и на практике наблюдается тенденция к синтезу идей, принципов и подходов обеих концепций для повышения качества государственного управления. При этом качество управления понимается как достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания эффективности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления [14, с. 7–22].

В свою очередь, понятие «ключевых ценностей» принимает разное содержательное наполнение в зависимости от того, какой подход к государственному управлению (правовой,

политический или менеджеристский) используется для оценки деятельности государственных служащих. Данная тенденция нашла отражение в используемой методике Всемирного банка (ВБ) по оценке качества государственного управления.

В рамках данного исследования проведен анализ оценки качества государственного управления в РФ на базе индикаторов качества государственного управления (World Governance Indicators, WGI), рассчитываемых ВБ. Следует отметить, что данный подход к оценке качества государственного управления выступает предметом острых дискуссий, так как проводимая оценка в значительной мере зависит от мнения и предпочтений привлекаемой группы экспертов, корректировки выборки, источников используемой информации и не всегда объективно отражает существующую динамику [15, с. 12–19]. Однако в настоящее время методология разработки WGI наиболее широко используется для проведения межстрановых сопоставлений и для формирования системы показателей качества государственного управления в различных странах. На международном уровне показатели WGI измеряются с 1996 г. (с периодичностью раз в два года) и базируются на данных более чем 200 стран.

В методологии ВБ в рамках расчета WGI используется система показателей по следующим шести главным параметрам, отражающим определенный аспект государственного управления:

- учет мнения населения и подотчетность государственных органов (в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство и другие органы власти, оценка уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод);
- политическая стабильность и отсутствие насилия (стабильность государственных институтов, вероятность дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия);
- эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество работы государственных служащих, качество разработки и реализации внутренней государственной политики);
- эффективность законодательного регулирования (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную законодательную политику и правовые акты, которые стимулируют развитие экономики);
- верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности);
- противодействие коррупции (степень использования государственной власти в корыстных целях).

В Приложении А данной монографии размещены диаграммы, отражающие индикаторы качества государственного управления с выборкой по пяти странам: Дании, Германии, Китаю, Казахстану и Российской Федерации. Диаграммы отражают рейтинг в баллах (от 0 до 100 баллов), соответственно, чем выше рейтинг, тем выше качество государственного управления.

На рис. 1 представлена диаграмма, характеризующая один из индикаторов качества государственного управления – эффективность работы правительства. Как следует из диаграммы, показатель эффективности работы правительства в России существенно ниже (по рейтингу почти в 2 раза), чем в странах, получивших наивысший балл по данному показателю (Дания, Германия). Ниже, чем в Китае (в 2018 г. на 19 баллов), и незначительно ниже, чем Казахстане (в среднем на 3 балла). Однако в целом за рассматриваемый период позиции нашей страны в рейтинге по данному показателю значительно улучшились (с 23 до 51 балла).

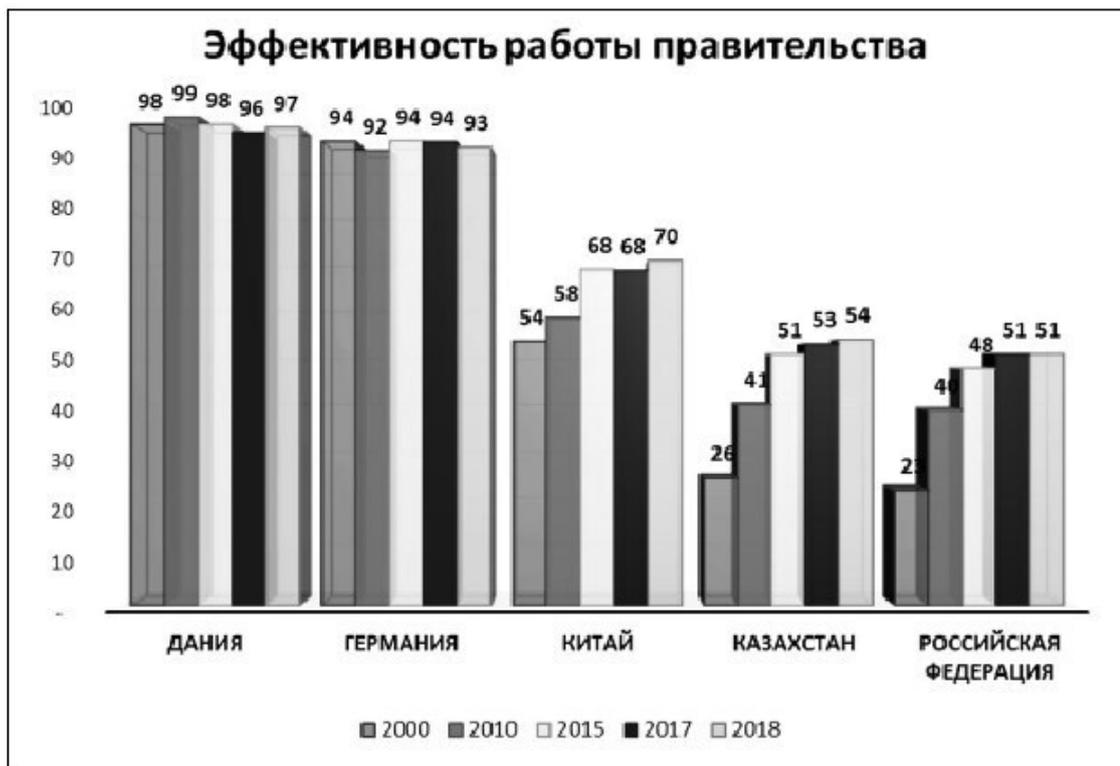


Рис. 1. Качество государственного управления: эффективность работы правительства (количество баллов в соответствии с WGI за 2000–2018 гг.)⁴

В соответствии с данными ВБ в указанный период РФ имеет положительную динамику и по показателю качества государственного управления: «политическая стабильность и отсутствие насилия» (с 10 в 2000 г. до 29 баллов в 2018 г.). В то же время по показателю «право голоса и подотчетность» произошло снижение (с 37 до 19 баллов), а показатели «качество регулирования» и «верховенство закона» в период 2000–2010 гг. имели тенденцию к росту, однако в дальнейшем показатели снизились, составив в 2018 году соответственно 32 и 21 балла. В свою очередь, динамика показателя «противодействие коррупции» за указанный период (от 17 до 21 балла) отражает низкую эффективность результатов деятельности по данному важнейшему направлению повышения качества государственного управления в нашей стране (диаграммы значений рассматриваемых показателей представлены в Приложении А).

Резюмируя, следует отметить, что наряду с политическими, правовыми и менеджеристскими показателями качества государственного управления ВБ отдельно выделяет необходимость обеспечения таких «универсальных организационных ценностей», как прозрачность и подотчетность. Достижение прозрачности, подотчетности и ответственности за результаты управленческих решений в значительной мере связывается с развитием процесса цифровых преобразований системы государственного управления, с активным использованием информационно – коммуникационных технологий для повышения качества оказываемых государственных услуг, развития партнерства государства и общества, что нашло отражение в создании проекта «электронного правительства».

Термин «электронное правительство» (далее – ЭП) содержательно включает значительный контур применения информационно-телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления. Эволюция концепции понятия «электронного правительства»

⁴ Источник: [16].

в начале нынешнего века представлена в докладах Организации Объединенных Наций (ООН) и Всемирного банка. Так, только за первое десятилетие XXI в. ООН и Всемирный банк подготовили и опубликовали целый ряд исследований различных аспектов электронного правительства. В одном из первых докладов «Сравнительный анализ электронного правительства: глобальная перспектива, определяющая прогресс стран – членов ООН» 2003 г. («Benchmarking E-government: A Global Perspective Assessing the Progress of the UN Member States») дается понятие ЭП в широком смысле – как использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в государственном управлении. А также раскрывается узкая трактовка ЭП как использование информационной среды (интернет) для предоставления информации и государственных услуг гражданам [17, с. 122].

Активное внедрение в практику основополагающих элементов концепции GG привело к усложнению представлений о процессах адаптации ИКТ к государственной модели управления. В результате информационно-коммуникационные технологии рассматриваются в качестве инструмента привлечения и расширения участия граждан в проектах электронного правительства, появляются идеи о сетевом взаимодействии.

В более поздних докладах ООН происходит концептуальное развитие понятия «электронное правительство», уточнение роли и функций государственных институтов, рассматриваются принципы и проблемы привлечения к государственному управлению институтов гражданского общества, обосновывается тезис об определяющем значении взаимодействия всех участников (государство, бизнес, общество) для повышения качества государственного управления и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны.

Следует отметить, что начиная с 2008 года в Докладах ООН появляется понятие ЭП как «связанного правительства» (connected government/governance). Данное понятие обобщает результаты развития рассмотренных ранее концепций государственного управления. Ключевыми понятиями модели «связанного правительства» выступает клиентоориентированный подход (Customer Relationship Management), менеджмент знаний (люди, процессы, технологии), прозрачность, интегрированность и доступность информации, безопасность и защита данных, участие институтов гражданского общества в управлении. При этом создание электронного правительства уже рассматривается в качестве необходимого условия повышения эффективности государственного управления и обеспечения инновационного развития страны [17].

В свою очередь, ВБ в докладе 2016 года «Цифровое правительство 2020: перспективы для России» раскрывает новую тенденцию развития модели ЭП – переход к стратегии «цифрового правительства». В докладе отмечается, что страны – лидеры в формировании электронного правительства в настоящее время переходят к следующему этапу трансформации модели государственного управления – к так называемой стадии «цифрового правительства» [18]. Эта стадия подразумевает полный перевод государственных услуг в цифровой формат от обращения до исполнения, обеспечение трансформации административных процессов на основе принципа «цифровые по умолчанию», построение новой инфраструктуры для цифрового правительства и создание институциональной основы для его разработки и реализации [19, с. 6].

Как отмечают эксперты ВЭФ, цифровые технологии оказывают существенное влияние на глобальное развитие – как положительное, так и отрицательное. При этом степень, до которой положительное влияние можно максимизировать, а негативное влияние смягчить, во многом зависит от качества государственного управления, в том числе от успешности внедрения цифровых технологий в саму сферу государственного управления, что предполагает формирование соответствующих «цифровых» институтов, нормативно-правовых норм, регламентов, стандартов [20].

1.2. Цифровизация системы государственного управления – новый этап институциональных реформ

В нашей стране в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» [1] поставлены задачи, которые необходимо выполнить правительству страны в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Среди приоритетных – внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления и оказания государственных услуг.

Следует отметить, что развитие принципов цифровой трансформации системы государственного управления нашли отражение в российской стратегии институциональных реформ. Одним из основных направлений проводимых административных реформ в нашей стране стал поэтапный переход к реализации государственных функций и оказанию государственных услуг в электронной форме. Для реализации этой цели была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая предусматривала создание институциональных и информационно-технологических условий для создания системы электронной торговли и перевода государственных и муниципальных закупок в электронную форму. В 2008 году была утверждена Президентом РФ Стратегия развития информационного общества, определившая цели, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, а в 2010 году принята новая государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», а также ряд других региональных и ведомственных программ, которые оказали существенное влияние на уровень использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере государственного управления.

За прошедший период наша страна достигла определенного прогресса в реализации государственной программы «Информационное общество», в первую очередь, в создании электронного правительства, системы электронного документооборота и предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Получили развитие многофункциональные центры и Единый портал госуслуг (ЕПГУ), началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных). По оценке Минэкономразвития РФ уровень удовлетворения граждан качеством предоставляемых государственных услуг достиг в 2017 г. 86,4% [21]. Наиболее авторитетным международным показателем, оценивающим уровень и качество развития электронного правительства, является Индекс развития электронного правительства Организации Объединенных Наций (The UN Global E-Government Development Index), который разрабатывается раз в два года для 193 стран–членов ООН. В 2016 г. индикатор развития российского электронного правительства оценивался ООН как высокий, при этом у 29 стран-лидеров индикатор развития электронного правительства имел показатель «очень высокий». В 2018 г. Россия впервые вошла в группу стран с «очень высоким» (Very High) индексом развития электронного правительства – более 0,75 при максимальном значении (табл. 1).

Как следует из представленных в таблице данных, впереди России (показатель EGDI составил 0,7969) в рейтинге находятся такие страны, как Испания (17-е), Германия (12-е), США (11-е), а возглавляет рейтинг Дания.

Таблица 1. Индекс развития электронного правительства⁵

⁵ Источник: [22].

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	EGDI Уровень развития	E-Government Development Index (EGDI)	Онлайн-сервисы	ИКТ-инфраструктура	Человеческий капитал
1	+8	Дания	Очень высокий	0,915	1	0,7978	0,9472
2	-	Австралия	Очень высокий	0,9053	0,9722	0,7436	1
3	-	Республика Корея	Очень высокий	0,901	0,9792	0,8496	0,8743
4	-3	Великобритания	Очень высокий	0,8999	0,9792	0,8004	0,92
5	+1	Швеция	Очень высокий	0,8882	0,9444	0,7835	0,9366
6	-1	Финляндия	Очень высокий	0,8815	0,9653	0,7284	0,9509
7	-3	Сингапур	Очень высокий	0,8812	0,9861	0,8019	0,8557
8	-	Новая Зеландия	Очень высокий	0,8806	0,9514	0,7455	0,945
9	+1	Франция	Очень высокий	0,879	0,9792	0,7979	0,8598
10	+1	Япония	Очень высокий	0,8783	0,9514	0,8406	0,8428

Позиция	Изменение Позиции 2018/2016	Страна	EGDI Уровень развития	E-Government Development Index (EGDI)	Онлайн сервисы	ИКТ-инфраструктура	Человеческий капитал
11	+1	США	Очень высокий	0,8769	0,9861	0,7564	0,8883
12	+3	Германия	Очень высокий	0,8765	0,9306	0,7952	0,9036
13	-6	Нидерланды	Очень высокий	0,8757	0,9306	0,7758	0,9206
14	+4	Норвегия	Очень высокий	0,8557	0,9514	0,7131	0,9025
15	+13	Швейцария	Очень высокий	0,852	0,8472	0,8428	0,866
16	-3	Эстония	Очень высокий	0,8486	0,9028	0,7613	0,8818
17	-	Испания	Очень высокий	0,8415	0,9375	0,6986	0,8885
18	+7	Люксембург	Очень высокий	0,8334	0,9236	0,7964	0,7803
19	+8	Исландия	Очень высокий	0,8316	0,7292	0,8292	0,9365
20	-4	Австрия	Очень высокий	0,8301	0,8681	0,7716	0,8505
...							
32	+3	Россия	Очень высокий	0,7969	0,9167	0,6219	0,8522

Следует отметить, что рамках исследования ООН в 2018 году впервые оценивался и уровень развития электронного правительства в крупных городах. Индекс был составлен на основе данных по 40 городам, как следует из данных табл. 2, первое место в рейтинге заняла Москва, опередив Лондон и Париж (4-е), Нью-Йорк (14-е), Кейптаун и Таллин, которые поделили второе место.

Оценка работы электронного правительства в городах проводилась по техническим аспектам, информационному наполнению местных сайтов госуслуг, а также по использованию электронных сервисов и инициатив, направленных на привлечение граждан к таким услугам. Всего было задействовано 60 различных показателей. Среди них – простота работы с порталом, скорость загрузки страниц, доступность сервисов на мобильных устройствах, механизм внутреннего поиска и индивидуальная настройка портала. Москва вошла в группу городов с «очень высокой» развитостью онлайн-сервисов в области электронного правительства.

Таблица 2. **Индекс электронного правительства в крупных городах**⁶

Позиция	Город	Общий показатель	Технологический показатель	Контентный показатель	Показатель представления услуг	Показатель участия и вовлеченности жителей
1	Москва	55	10	26	11	9
2	Кейптаун	53	10	26	11	7
2	Таллин	53	11	26	12	5
4	Лондон	51	10	25	11	6
4	Париж	51	11	24	8	9
6	Сидней	50	11	21	12	7
7	Амстердам	49	9	25	10	6
7	Сеул	49	11	25	6	8
9	Рим	48	11	25	8	5
9	Варшава	48	11	25	7	6
11	Хельсинки	47	10	24	7	7
11	Стамбул	47	6	24	12	6
11	Шанхай	47	10	24	5	9
14	Мадрид	46	10	22	8	7
14	Нью-Йорк	46	10	21	10	6

Как показывает мировая практика, электронное правительство вносит значительный вклад в повышение эффективности государственного управления. Проведенный интернет-предпринимателем Мартой Лэйн Фокс обзор электронных услуг правительства Великобритании показал, что перевод на цифровые каналы 30% контактов «фронт-офиса», занимающегося оказанием государственных услуг, даст валовую годовую экономию свыше 1,3 млрд фунтов стерлингов, при этом перевод на цифровой канал 50% контактов может увеличить эту экономию до 2,2 млрд фунтов стерлингов [19].

Новый этап институциональных реформ в сфере государственного управления связан с реализацией Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», которая приобрела статус национального проекта с планируемым объемом финансирования свыше 1,6 трлн руб.

Национальный проект включает шесть направлений (федеральных программ), в том числе цифровое государственное управление (рис. 2).

⁶ Источник: [22].



Рис. 2. Бюджет национального проекта «Цифровая экономика»⁷

В рамках реализации данного национального проекта предполагается новый этап институциональных реформ в сфере государственного управления для формирования и развития «цифрового правительства» со следующими основными принципами и элементами его «архитектуры».

Основные принципы предоставления услуг цифрового правительства:

- цифровые по умолчанию;
- платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства;
- проектирование услуг, ориентированное на пользователя;
- цифровые от начала до конца;
- правительство как платформа.

Основные элементы цифрового правительства:

- единый портал;
- единые данные для совместного использования в государственном секторе;
- межведомственные сервисы для совместного использования;
- государственная инфраструктура совместного использования;
- улучшенные сенсорные сети и аналитика;
- кибербезопасность и конфиденциальность.

Указанные принципы нашли отражение в национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации», в том числе в рамках утвержденных целей и задач для федеральных программ, входящих в данный проект. Например, предусмотрена разработка и введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал простран-

⁷ Источник: [1].

ственных данных», организация межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи для деятельности федеральных и региональных ОИВ, подключение всех органов государственной власти и органов местного самоуправления к сети Интернет. Также планируется создание единой платформы для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, разработка и утверждение национальных стандартов обработки массивов больших данных. Очевидно, что реализация данных стратегических задач потребует создания соответствующей нормативно-правовой базы, пересмотра принципов и порядка выполнения государственных функций.

Следует отметить, что в российской экономике за последние несколько лет созданы цифровые платформы федерального и регионального уровня, которые сопоставимы с аналогичными платформами в ведущих странах. Так, с 2009 г. работает Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), на котором размещается информация, формы заявок и через который проводятся платежи. В 2015 г. ЕПГУ был интегрирован с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА). Необходимо сказать и об Единой информационной системе публичных закупок – созданном федеральном портале государственных закупок и закупок компаний государственного сектора экономики, где в электронной форме представлена публичная информация о различных этапах закупок государственных и муниципальных органов, государственных компаний, реализации государственных контрактов и показателях эффективности расходования бюджетных средств. В 2019 году в этой информационной системе (официальный единый портал zakupki.gov.ru) было размещено государственными заказчиками 2,9 млн извещений о проведении закупок на общую сумму в 9,6 трлн рублей. Годом ранее эти показатели составили 3,2 млн извещений на 8,3 трлн рублей.

Таким образом, формирование электронного правительства и переход к цифровому в нашей стране стало возможным благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий в сфере оказания государственных услуг. Однако данные процессы связаны со значительными преобразованиями и соответственно возникающими рисками как технологического, так и институционального характера.

1.3. Возможности и институциональные риски цифровых преобразований

Обобщение и классификация рисков в цифровой экономике является актуальной темой современных научных публикаций [23, 24, 25]. Предметом комплексного анализа в плане изучения источников их проявления, возможностей оценки, способов минимизации степени влияния выступают, в первую очередь глобальные технологические и социально-экономические риски. Однако риски, возникающие в связи с соответствующими институциональными преобразованиями, остаются практически вне поля зрения научных исследователей, в том числе институциональные риски, обусловленные сложностью и противоречивостью процесса цифровизации институтов государственного управления.

Под институциональными рисками мы понимаем вероятность снижения упорядоченности, сбалансированности и результативности функционирования институтов государственного управления, что имеет стратегическое значение для устойчивого социально-экономического развития страны.

Как показало проведенное исследование, внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления и оказания государственных услуг создает предпосылки для развития новых институциональных форм, обеспечивающих повышение его эффективности и качества. Однако в силу незавершенности и неэффективности ранее проводимых институциональных реформ (административная реформа, реформа госслужбы и т.д.) существующие дисфункции [12, с. 426] в сфере государственного управления выступают в качестве фундаментальных институциональных рисков, имеющих стратегический характер, так как они влияют на механизмы целеполагания, определения задач и институциональных принципов цифровизации государственного управления.

Данные институциональные риски связаны прежде всего с сопротивлением цифровой трансформации со стороны существующих управленческих структур, отсутствием внутренней поддержки изменений на уровне среднего управленческого звена. Вероятность данных рисков и степень их возможного влияния на формирование цифровой экономики оцениваются специалистами Центра стратегических разработок (ЦСР) как высокие [26].

К этой группе рисков следует отнести и риски, связанные с имеющимся нарушением соотношения между принципами и целеполаганием государственного регулирования и сущностью реальных экономических отношений. Особенно остро риски, связанные с приоритетом регламентированного «процедурного» подхода и «контроля ради контроля», проявляются в сфере управления государственным сектором экономики и публичными закупками.

Как мы уже отмечали ранее, формирование электронного правительства и переход к цифровому в нашей стране стало возможным благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий в сфере оказания государственных услуг. В то же время одним из существенных барьеров развития является отставание институциональных изменений от технологических.

Во-первых, отсутствует необходимая законодательная база, что является одним из основных институциональных ограничений развития цифровых технологий в сфере государственного управления. Данный институциональный риск возникает в связи с медленной разработкой соответствующей нормативной базы, несвоевременной корректировкой существующих и (или) принятием новых нормативных актов, в том числе определяющих принципиальную возможность использования тех или иных технологий. Для оптимизации указанного риска в рамках программы «Цифровая экономика» предусматривается подготовка значительного пакета поправок к действующим нормативно-правовым актам.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует полноценное взаимодействие между существующими элементами инфраструктуры электронного правительства, что в значительной мере является результатом преобразования управленческих процедур на базе имеющихся административных регламентов, которые сохраняют ряд этапов традиционных бумажных способов предоставления государственных услуг. При этом, по оценке экспертов НИУ ВШЭ, со времени вступления в действие ст. 6 Федерального закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в соответствии с которой все органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны иметь утвержденные для данных услуг регламенты, «каждый рабочий день принимается по 385 актов об утверждении административных регламентов по всей стране» [27, с. 9]. В то же время не все административные регламенты вовремя пересматриваются и поэтому могут содержать устаревшие правовые нормы, которые не соответствуют современным цифровым преобразованиям.

При этом, по нашему мнению, цифровизацию системы государственного управления следует рассматривать в двух ключевых аспектах, а именно – собственно *процесс цифровизации реализации государственных функций* и *процесс цифровой трансформации институтов государственного управления*.

Под цифровизацией реализации государственных функций и полномочий предлагается понимать использование цифровых технологий при производстве и оказании государственных услуг. В такой логике формирование и развитие институциональной основы регулирования процесса цифровизации системы государственного управления следует рассматривать в контексте разработки общей законодательной базы цифровизации экономики.

В свою очередь, под цифровой трансформацией государственного управления предлагается понимать более сложный и длительный процесс эволюции институтов, содержания, функций, концепций и даже парадигм государственного управления. Этот процесс, с одной стороны, является ответом на современные вызовы происходящей «цифровой революции», а с другой стороны – характеризуется своими собственными рисками, которые необходимо принимать во внимание. В данном контексте формирование и развитие нормативно-правовой базы цифровизации системы государственного управления должно быть направлено на создание институциональных условий для эффективного использования цифровых технологий и управления возникающими соответствующими рисками, в том числе посредством предотвращения наступления неблагоприятного события или минимизации негативных последствий его наступления.

В качестве необходимых мер для нивелирования возникающих рисков и ограничений при проведении современных институциональных реформ, направленных на формирование соответствующей правовой базы цифровизации государственного управления, представляется целесообразным выделить следующие (более подробно данные проблемы рассмотрены авторами в публикациях [28, 29]):

1. Внедрение в систему государственного управления принципа опережающего регулирования, то есть регулирования, направленного на выявление возникающих проблем и рисков.

Данный принцип может быть реализован на основе тиражирования инструмента так называемых «регуляторных песочниц», то есть пилотных проектов (для определенных территорий, функций, видов деятельности), где вводятся в действие новое законодательное регулирование для развития и внедрения цифровых технологий, происходящее под наблюдением регуляторов с целью объективной оценки возникающих возможностей, проблем и рисков. Принятие федеральный закона, регламентирующего вопросы создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц») предусмотрено Национальным проектом «Цифровая экономика».

2. Разработка и внедрение в систему государственного управления эффективных механизмов обратной связи, когда проблемы и риски, возникающие в связи с развитием цифровых технологий, приводят к соответствующему изменению нормативно-правового регулирования.

3. Одной из ключевых проблем повышения качества государственного управления является отсутствие достоверной и точной статистической информации о реальном положении дел.

В этой связи одной из актуальных задач является разработка законодательной основы для формирования интегрированной информационной статистической системы, объединяющей государственные статистические данные. В рамках национального проекта планируется создание единой платформы для обмена информацией между государством, бизнесом и гражданами, разработка национальных стандартов обработки массивов больших данных, введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал пространственных данных». Однако речь не идет об информационной системе, просто интегрирующей статистические данные, необходимо создание системы на основе актуализации методологических подходов и статистических классификаторов, разработки адекватных подходов к оценке «цифрового вклада» в производство и потребление.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

Масштабные стратегические проекты, утвержденные Правительством страны для реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.», диктуют новые требования к институтам государственного управления, качеству выполнения государственных функций.

На современном этапе низкая эффективность государственного управления является одной из ключевых проблем российской экономики. Решение стоящих перед обществом задач во многом связывают с повышением качества государственного управления. По итогам опроса, проведенного в рамках VIII Гайдаровского форума, из пяти вызовов, которые представляются наиболее важными в период 2018–2024 гг., большинство экспертов (30,3%) выбрало «неэффективность государственного управления», на втором месте оказалось «технологическое отставание» (26,06%) и только на третьем – «изоляция от внешних рынков» (19,39%) [30].

В настоящее время поиск более эффективных моделей государственного управления активно идет в большинстве экономических развитых стран мира. Научное обоснование и разработка практических подходов к реформированию системы государственного управления базируется на определении роли и содержания функций государства в условиях качественно новых вызовов стратегического характера, возникающих геополитических, технологических и институциональных рисков при переходе к масштабному внедрению цифровых технологий. Мировая экономика вступает в новый этап цифрового развития, который предполагает цифровые преобразования институтов и механизмов государственного управления.

В российской экономике цифровые подходы и технологии в сфере государственного управления находятся на этапе активного развития и осмысления практического опыта применения. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что организация единых цифровых информационных платформ, использование сквозных цифровых технологий формирует условия для повышения качества государственного управления на основе горизонтальной интеграции и эффективного взаимодействия государственных органов управления на различных уровнях исполнительной власти. Методология формирования цифрового правительства, по своей сути, создает предпосылки для развития стратегического планирования на базе межведомственных цифровых информационных платформ. Таким образом, речь идет о создании условий для трансформации институтов государственного управления в сторону модели публичного управления, предполагающей формирование «объединенного» цифрового правительства, способного на принципах транспарентности и партнерства комплексно решать макроэкономические задачи стратегического развития страны.

Наряду с рассмотренным комплексом необходимых мер для нивелирования возникающих рисков и ограничений при проведении современных цифровых преобразований в сфере государственного управления представляется важным выделить основополагающие риски институционального характера. Как показал проведенный анализ, существуют институцио-

нальные факторы, препятствующие как цифровизации, так и росту экономики в целом. В первую очередь это сложившиеся дисфункции в системе государственного управления, влияющие на механизмы целеполагания и определения задач при проведении институциональных реформ, в том числе в сфере управления государственным имуществом, государственными ресурсами.

Таким образом, цифровая трансформация системы государственного управления как национальный приоритет должна быть дополнена разработкой и реализацией концепцией реформирования и развития институциональной среды государственного управления. Применительно к системе государственного управления объектами государственного имущества, публичными закупками мы можем рассматривать качество управления как характеристику результатов управленческой деятельности и как институциональную характеристику самой системы управления. Выступая одновременно субъектом и объектом преобразований, институты государственного управления являются важнейшим элементом и драйвером реализации стратегических задач российской экономики.

Глава 2

Институциональная среда современной модели управления государственным имуществом: этапы формирования и направления развития⁸

Одной из ключевых задач нашего исследования является разработка концептуальных подходов к реформированию институтов государственного управления с учетом основных вызовов современности, среди которых – низкое качество управления государственным имуществом. Для этого необходимо ответить на следующие ключевые вопросы. Каким образом сформировалась и в связи с чем доминирует такая институциональная среда управления государственным имуществом, которая генерирует ограничения и препятствует повышению качества государственного управления? Насколько обоснована позиция рассмотрения приватизации как основного института эффективного использования государственного имущества? Какие последствия может иметь ее последовательное пролонгирование без учета стратегических приоритетов и вызовов в развитии российской экономики?

В этой связи представляется важным провести анализ эволюции подходов, инструментов и механизмов управления государственным имуществом в современной России, включая теоретические аспекты управления и практические результаты. Существенно вычленив институты управления, которые содействуют или, напротив, препятствуют повышению качества управления государственным имуществом. В данной монографии исследуется казна, Государственная программа управления федеральным имуществом, внутри же самой системы управления акцент сделан на вопросах подготовки кадров. Результаты исследования изложены во II и III главах монографии.

Обозначим, что мы подразумеваем под основными категориями, которыми авторы оперируют в изложении результатов своих исследований.

1. В качестве объекта исследования выступает государственное имущество. При этом категория «государственное» включает федеральное государственное имущество, имущество субъектов РФ, а также муниципальное имущество, поскольку для целей данного исследования их разграничение не имеет существенного значения.

2. Мы принимаем во внимание различия между категориями «государственная и муниципальная собственность» и «государственное и муниципальное имущество». Следует отметить, что разработчики нового законопроекта [31] о государственном и муниципальном имуществе, который мы рассмотрим далее в рамках нашего исследования, выбрали имущественный аспект, обозначив это в том числе в названии. Мы придерживаемся данной позиции, так как в этом случае возникает прикладной аспект проблемы, а не политэкономический⁹.

⁸ В данной главе обобщены и развиты идеи, заложенные в научных работах авторов: *С.В. Козлова, С.А. Братченко, П.С. Звягинцев*. Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов. Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019.; *Козлова С.В., Братченко С.А.* Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // *Российский экономический журнал*. 2018. № 1. С. 57–72.; *Козлова С.В.* Трансформация институциональной среды российской модели управления государственным сектором экономики // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2018. № 4. С. 52–62.; *Козлова С.В.* Управление государственным и муниципальным имуществом: сможет ли новый закон преодолеть институциональные ловушки? // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2019. № 5. С. 24–42.

⁹ В Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» в разделе 3 (Предмет правового регулирования) написано по поводу данного вопроса следующее: «Гражданско-правовыми формами реализации экономических отношений государственной и муниципальной собственности выступают имущественные отношения принадлежности объектов имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве соответственно государственной и муниципальной собственности или государственным и муниципальным предприя-

3. В своем исследовании мы базируемся на понятиях закрепленного и незакрепленного имущества, заложенных в Гражданском кодексе РФ. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение (статьи 294, 296). Тут же дается трактовка казны: «Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа».

На наш взгляд, за годы российских реформ ошибки в концептуальных подходах в области управления государственным имуществом приняли устойчивую форму, препятствуя тем самым каким-либо позитивным изменениям в данной сфере. Для проверки выдвигаемой гипотезы был проведен ретроспективный анализ законодательных и нормативных актов в области управления государственным имуществом. Исследование формирования институциональной среды современной модели управления государственным имуществом позволило выделить несколько этапов.

тиям, а также государственным и муниципальным учреждениям на ином ограниченном вещном праве (право хозяйственного ведения и право оперативного ведения), а также имущественные отношения, связанные с переходом прав на объекты имущества от одних лиц к другим как внутри государственной собственности и муниципальной собственности, так и при взаимодействии субъектов государственной и муниципальной собственности и субъектов права хозяйственного ведения и права оперативного управления с иными участниками гражданского оборота».

2.1. Концептуальные подходы к реформированию модели управления государственным имуществом на этапе перестройки (1985–1991 гг.)

Перестройка стартовала в 1985 г. с целью реформировать систему государственного социализма. Масштаб экономических проблем, с которыми столкнулась страна в конце 80-х годов прошлого века, был таков, что вопроса о частной и общественной собственности нельзя было избежать ни в теории, ни на практике. *Проанализируем новые экономические институты этого периода, которые положили начало формированию новой институциональной среды современной модели управления государственным имуществом.*

Полное хозяйственное ведение. Первые попытки решения накопившихся экономических проблем предпринимались в рамках социализма как политической системы: предлагалось расширить правила игры и дополнить стандартный набор социалистических институций отдельными рыночными элементами. Так, в частности, появилась категория «*полного хозяйственного ведения*», введенная законом о собственности в СССР (Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР») [32] в отношении всех (тогда еще государственных социалистических) предприятий. В соответствии с этой категорией имело место следующее распределение полномочий между государством и предприятием: «предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие закону... Государственные органы решают вопросы создания предприятия и определения целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль за эффективностью использования и сохранностью введенного ему государственного имущества и другие правомочия» (ст. 24). При этом «прибыль, остающаяся у государственного предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в распоряжение трудового коллектива предприятия» (ст. 25).

Данные положения органично дополнялись положениями закона о предприятиях в СССР (Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР»), в соответствии с которым «прибыль, остающаяся у предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в полное его распоряжение. Предприятие самостоятельно определяет направления использования чистой прибыли, если иное не предусмотрено уставом. Государственное воздействие на выбор направлений использования чистой прибыли осуществляется через налоги, налоговые льготы, а также экономические санкции» (ст. 21).

Поскольку возможность распоряжаться имуществом распространялась на все имущество предприятия, включая основные фонды, а эффективно реализовать права собственника (в том числе, например, право контроля) у государства, то есть у его представителей – должностных лиц вышестоящих органов, не было ни физической возможности, ни стимулов и желания, *de facto право полного хозяйственного ведения, по сути, не отличалось от права собственности*. Как отмечает венгерский историк и экономист Т. Крауш: «В рыночной экономике «собственник формальный» становится «реальным», когда интересы собственника заменяют собой интересы производителя»¹⁰ [34, с. 29]. В данном случае наблюдалась обратная картина: интересы пользователя заменили собой интересы собственника.

Государство устранилось от выполнения функции собственника, добровольно отказавшись от получения и присвоения результатов финансовой деятельности и ограничив свои поступления налогами. В этот период появляется бюджетная проблема, в основе которой лежит

¹⁰ Krausz T. Perestroika and Redistribution of Property in the Soviet Union: Political Perspectives and Historical Evidence // Contemporary Politics, 2007, Vol. 13, № 1, pp. 3–36.

правовая коллизия между правами (возможностями) и ответственностью: с одной стороны, руководство предприятия могло распоряжаться имуществом предприятия по своему усмотрению, но в случае убытков они относились на государство как на конечного собственника. Это привело, например, к тому, что директора предприятий массово продавали выпускаемую предприятием продукцию по заниженным ценам (зачастую гораздо ниже себестоимости) принадлежащим им же кооперативам, а уже последние реализовывали ее вовне по рыночным ценам. Убытки относились на государство, а прибыль оседала в кооперативах.

Таким образом, расширение хозяйственной самостоятельности предприятий посредством «полного хозяйственного ведения» не привело к повышению эффективности деятельности государственных предприятий и решению народно-хозяйственных проблем.

Введенное в Гражданский кодекс и действующее ныне право хозяйственного ведения (ст. 295 ГК РФ) – это правопреемник права полного хозяйственного ведения и отличается от последнего лишь невозможностью распоряжаться недвижимым имуществом.

Модель управления государственным предприятием в соответствии с законом об аренде. Незадолго до введения модели полного хозяйственного ведения, также «в целях... повышения эффективности... народного хозяйства» принимается закон об аренде и арендных отношениях в СССР (Закон СССР от 7 апреля 1989 г. N 1529-I «Об аренде и арендных отношениях в СССР») [33]. Данный закон распространяет возможность легитимных арендных отношений на средства производства, когда целью отношений аренды является хозяйственное пользование, а объектами аренды могут выступать земля, природные объекты, имущество государственных предприятий» (ст. 1). То есть в соответствии с законом об аренде государственному предприятию разрешалось прекратить (полностью или частично) свою хозяйственную деятельность и получать доходы, сдавая свое имущество в аренду.

Закон декларирует равноправие сторон при заключении договора аренды (ст. 8), однако в действительности предоставляет арендаторам чрезвычайно широкие права, в том числе позволяя им действовать, невзирая на интересы, и даже против интересов, арендодателя (то есть государственного предприятия), и таким образом ущемлять его права. Например: «При аренде имущества предприятия в целом арендатор имеет право на возмещение расходов, произведенных им на улучшение арендованного имущества, независимо от разрешения арендодателя на такое улучшение, если иное не предусмотрено законом или договором» (ст. 3).

Существенно то, что авторы закона использовали термин «аренда», вложив в него содержание, отличное от того, что в мировой практике обычно понимается под данной категорией. Согласно закону, «в договоре аренды... может быть предусмотрено, что... арендованное имущество... по истечении определенного договором срока переходит в собственность арендатора при условии, что стоимость этого имущества полностью покрывается выплаченной арендной платой» (ст. 3).

Между тем, аренда – это срочное и возмездное пользование имуществом. Срок договора может быть разным (бывают и бессрочные договора), но аренда непременно предполагает регулярные периодические платежи за пользование этим имуществом (*а если право пользования (но не право собственности) покупается одномоментно и бессрочно, то это не аренда, а сервитут*). И самое главное, что и в отношениях аренды, и в отношениях сервитута титул собственника не подлежит передаче. *То есть аренда, в трактовке законодателей 1989 г., являлась такой моделью управления государственным предприятием, которая, по сути, является его замаскированной продажей и de facto формой приватизации.*

При этом для государства результаты приватизации посредством аренды с последующим выкупом существенно отличаются от приватизации посредством, например, акционирования: в последнем случае доходы от продажи предприятия идут в бюджеты соответствующих государственных или муниципальных органов. Использование же аренды с последующим выкупом

в качестве инструмента приватизации имело для госбюджета только негативные последствия: в госбюджет в качестве компенсации не поступало и не могло поступить ничего.

Говорить о немедленном повышении эффективности предприятий после смены владельца было преждевременно: эффективность в период первоначального накопления капитала определяется не интенсивностью использования имеющегося имущества, а скоростью приобретения нового имущества. А приобретение имущества – это процесс перераспределения, а не создания собственности, – вопрос, к экономической эффективности отношения не имеющий.

Модель управления государственным предприятием в соответствии с программой «500 дней», подготовленной под руководством С.С. Шаталина¹¹.

Первой последовательной концепцией по переходу к рыночной экономике была программа «500 дней» С.С. Шаталина. Как и большинство документов того времени, она не свободна от популистской риторики: институт рынка изображен в ней как панацея и самим фактом своего существования призван излечить большую постсоветскую экономику, а приватизация – как «возвращение собственности народу» и «восстановление социальной справедливости».

Кардинальная перестройка института собственности была одним из ключевых пунктов программы. В качестве основных мер предлагались разгосударствление и приватизация. Под разгосударствлением понималось сохранение государства в качестве юридического собственника предприятия при снятии с него функции оперативного управления, передача соответствующих полномочий на уровень предприятий, замена вертикальных связей горизонтальными. Приватизация предполагала смену собственника путем продажи или передачи государственной собственности экономическим субъектам.

Программа «500 дней» явилась первым документом, системно излагавшим видение группы советских ученых не только процесса перехода к рынку, но и места государственного имущества и методов управления государственными предприятиями в рыночной экономике.

Выделим основные положения программы.

1. По мнению авторов программы, приватизация, или, как минимум, хозяйственная самостоятельность (разгосударствление), является необходимым и достаточным средством для повышения эффективности как отдельного предприятия, так и экономики в целом.

2. В качестве основного метода «управления» государственными предприятиями было предложено максимально возможное сокращение государственной собственности (в собственности государства должны остаться только предприятия, приватизация которых непосредственно скажется на выполнении государством своих функций).

3. Полномочия государства как владельца государственных предприятий максимально редуцированы. Рекомендуются ограничить масштабы влияния вопросами назначения руководителей, распределения прибыли, увеличения акционерного капитала.

4. Основным критерием эффективности любого предприятия, в том числе государственного, являются финансовые результаты его деятельности, изменение стоимости его активов. Менеджмент предприятия несет ответственность за результаты перед владельцами предприятия (в том числе перед государством как собственником).

5. Основным критерием оставления предприятия в государственной собственности является выполнение данным предприятием конкретных государственных функций.

Однако в программе не упоминается, что в условиях экономической свободы и стремления предприятий к максимизации прибыли и своих финансовых активов государственное

¹¹ Данная программа была принята Верховным Советом РСФСР (11 сентября 1990 г.), но не принята Верховным Советом СССР. Вместо нее 19 октября 1990 г. была принята альтернативная программа «Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике», предложенная Правительством. Тем не менее мы сочли важным подробно остановиться на концепции управления государственной собственностью, предлагаемой программой «500 дней», поскольку без нее понимание современных проблем управления государственными предприятиями будет неполным.

предприятие должно добросовестно выполнять возложенные на него государством функции и, более того, выполнение предприятием возложенных на него функций должно быть эффективным. Выполнение этих функций, наряду с прибылью и иными финансовыми результатами, должно рассматриваться как один из основополагающих критериев его деятельности, вероятно, даже более важным критерием, чем критерий максимизации прибыли.

Проведенные исследования позволяют нам говорить о том, что современная концепция управления государственным имуществом оперирует идеями, в большинстве своем заложенными еще в программе «500 дней». И как следствие этого, заложенные в программе противоречия в отношении управления государственным имуществом сохраняются по сей день.

2.2. Система управления государственным имуществом в 1991–2013 гг

В декабре 1990 г. МВФ, ВБ, ОЭСР и другие международные организации подготовили доклад «Экономика СССР. Выводы и рекомендации», в котором предусматривалась приватизация государственной собственности при условии радикальной либерализации цен. Ключевым шагом, обеспечившим возможность приватизации, стал закон «О собственности в РСФСР» (вступивший в силу 1 января 1991 г.), принятый Верховным Советом РСФСР. Он впервые ввел понятие «частная собственность» и провозгласил равноправие всех форм собственности [33]. В отношении собственности государственных предприятий там было закреплено право полного хозяйственного ведения (ст. 24) и поступление чистой прибыли в распоряжение трудового коллектива (ст. 25). Аналогично имущество государственного учреждения являлось собственностью государства и находилось в оперативном управлении этого учреждения (организации) (ст. 26).

Приватизация – широкомасштабный процесс, который был закономерным в тот период, так как переход к рыночной экономике в качестве необходимого условия требовал передачу «общенародной» социалистической собственности в частные руки. Разгосударствление и распад значительной части государственного сектора крайне усложнили выполнение государством его функций. «Это потребовало пересмотра принципов и приоритетов в сфере управления и распоряжения государственной собственностью, совершенствования институтов и механизмов государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики, повышения экономической эффективности использования государственного имущества в условиях развивающихся рыночных отношений» [35, с. 90].

Для решения накопившихся проблем в этой области в 1999 г. разрабатывается и принимается «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024) [36], а также региональные законы об управлении собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью. В Концепции впервые утверждается новый системный подход к управлению государственным имуществом, определены основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере использования государственного имущества. В частности, Концепция предусматривала увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью, оптимизацию структуры государственной собственности, совершенствование управления и контроля за государственной собственностью и др. Вторая часть Концепции была посвящена приватизации. Однако Концепция не рассматривала приватизацию как самодостаточный универсальный инструмент повышения эффективности экономики. Напротив, в ней было зафиксировано иное понимание роли приватизации по сравнению с пониманием начала 1990-х: «Несмотря на то, что в результате массовой приватизации 58,9 процента предприятий стали частными, ряд поставленных целей не был достигнут: не сформирован широкий слой эффективных частных собственников; структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективности деятельности предприятий; в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках. Для устранения перечисленных негативных тенденций необходимо изменить приоритеты государственной политики в области приватизации, разработать и реализовать новые подходы к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом. . . Целью государственной политики в области приватизации в соответствии с настоящей Концепцией является кардинальное повышение эффективности функционирования российских предприятий и народно – хозяйственного комплекса в целом» (ч. 2, ст. 1).

Таким образом, Концепция включала в себя достаточно большой потенциал для развития экономики страны. Для практической реализации Концепции необходимо было незамедлительно разработать и законодательно утвердить инструменты ее реализации. Однако это было сделано с задержкой по времени, и только в 2013 г. была разработана и принята государственная программа по управлению федеральным имуществом [37].

За этот период произошла трансформация концептуальных подходов к управлению государственным имуществом – произошло закрепление позиции широкомасштабной приватизации, несмотря на провалы при ее реализации. Это нашло отражение как в основах государственной программы по управлению федеральным имуществом, так и в методологических аспектах управления государственным сектором в целом¹².

¹² Анализ Государственной программы управления федеральным имуществом представлен в отдельном параграфе данной монографии.

2.3. Трансформация государственного сектора как объекта управления (2013–2019 гг.)

На протяжении всего периода реформ существуют споры вокруг масштабов и эффективности государственного сектора вообще, и российского в особенности. Данный вопрос неразрывно связан с концептуальными подходами к приватизации, поэтому он острый и актуальный. Здесь мы не рассматриваем теоретические подходы к понятию «государственный сектор», так как это является отдельным предметом серьезных исследований. Однако мы отмечаем, что не существует единого мнения по данному вопросу и существуют различные взгляды на его сущность и структуру. Глубокий критический анализ теоретических подходов российских исследователей представлен в работе Е.М. Балацкого и В.А. Конышева [38]. В целях нашего исследования важным является то, что «государственный сектор экономики – это некая часть, «кусочек» национальной экономики, которая состоит из множества хозяйственных субъектов» [38, с. 9]. Тем самым, существуют свои отношения между субъектами данного сектора, имеет место синергетический эффект работы государственных предприятий, если их рассматривать как часть государственного сектора, полнее проявляются функции государства, направленные на создание общественных благ. На наш взгляд, это присуще любому теоретическому подходу к государственному сектору.

Аналогичная ситуация и множественность теоретических подходов у западных экономистов. Систематизация научных позиций западных ученых по отношению к государственному сектору и выбору критериев оценки его масштабов представлена в работе И.И. Смотрицкой и С.С. Шувалова [112], где авторы отмечают, что «существуют, как минимум, три альтернативные концепции: концепция функций; концепция собственности; концепция контроля... Наиболее распространенным в настоящее время можно считать определение ОЭСР, в котором в той или иной степени учитываются все три концепции с акцентом на концепции контроля» [112, с. 103]

Отсутствие единой позиции в теоретических подходах к понятию «государственный сектор» влечет за собой вариативность и в подходах к определению категорий, заложенных в законодательных и нормативных актах, а отсутствие четкой методологии к оценке размера госсектора естественным образом блокирует возможность полноценного анализа и прогнозирования его функционирования и развития. Как следствие, может формироваться неправильная идеология, которая найдет свое отражение в государственной политике по приватизации. Непосредственным результатом подобных ошибок является появление зауженных схем и концепций управления не только государственным сектором, но государственной собственностью и всей национальной экономикой.

Поэтому очень важно проанализировать формирование правового каркаса институционального поля по управлению государственным сектором, выявить проблемы с целью дальнейшего их устранения.

Основу государственного сектора составляет государственная собственность, понятие и структура которой закреплена в Гражданском кодексе РФ. В соответствии с Гражданским кодексом РФ, являющимся основополагающим документом, ст. 214 гл. 13 ГК РФ (Право государственной собственности): «Государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 294, 296)». Тут же дается трактовка казны: «Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа».

Таким образом, Гражданский кодекс дает структуру собственности и в нем одновременно указывается имущественный аспект государственной собственности, т. е. имущество, которое закрепляется за предприятиями, либо не закрепляется и составляет казну.

До 2014 г. государственный сектор экономики традиционно рассматривался как целостный объект управления. Так, в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации под государственным сектором экономики предлагается понимать «совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (далее именуются – унитарные предприятия), государственными учреждениями (далее именуются – учреждения), государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс)».

Следует отметить, что состав государственного сектора экономики РФ впервые был дан ранее в документе правительства «О прогнозе развития государственного сектора» [39], принятом в соответствии с законом о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития [40] (данный закон был отменен принятием закона о стратегическом планировании № 172-ФЗ в 2014 г.) [41].

В данном документе были зафиксированы следующие критерии отнесения хозяйственных субъектов к государственному сектору: 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.

Как видно из сопоставлений текстов двух документов – Концепции и Постановления о прогнозе государственного сектора – между ними есть несоответствие в определении государственного сектора. В Концепции государственный сектор рассматривается как совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за государственными предприятиями, а в документе о прогнозе развития государственного сектора указаны критерии отнесения хозяйственных обществ к государственному сектору.

Безусловно, по данному составу возникает ряд вопросов относительно дочерних предприятий материнских компаний, входящих в госсектор, объектов, находящихся в доверительном управлении и аренде частных хозяйственных структур. Но несмотря на некоторые юридические коллизии, около 15 лет публиковались Росстатом данные по госсектору, и по данным Росстата в дальнейшем различными специалистами очень подробно анализировалась динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство (включая использование специального права «золотая акция»), исходя из размера доли государства. Анализировался удельный вес госсектора в экономике. Доля госсектора определялась по отдельным показателям: объем произведенной промышленной продукции (работ, услуг);

выпуск продукции сельскохозяйственными предприятиями; объем строительных работ; пассажирооборот организаций транспорта; объем платных услуг, оказываемых населению, и пр. Также оценивался прогноз развития государственного сектора.

Трансформация понятия государственного сектора как объекта управления (в том числе и как объекта статистического учета) началась в начале 2015 г. – после принятия государственной программы по управлению федеральным имуществом в том числе, что нашло отражение и в регламентации статистического учета [42]. Этим же документом было отменено постановление «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации».

Во вновь принятом документе о статистическом наблюдении понятие государственного сектора исчезло, было введено понятие государственного имущества хозяйствующего субъекта. В Постановлении № 72 указано, что в целях совершенствования статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом Правительство Российской Федерации утверждает систему показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения.

Новым документом также было установлено, что для целей формирования статистического наблюдения за эффективностью управления государственным имуществом к хозяйствующим субъектам относятся: (1) государственные унитарные предприятия, в том числе казенные; (2) государственные учреждения – автономные, бюджетные и казенные; (3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности; (4) акционерные общества, в отношении которых Российская Федерация или субъекты Российской Федерации обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»). Как видно из предложенных в Постановлении № 72 критериев отнесения к предприятиям с государственным участием, порог в 50% отменен, введено понятие «специальное право на участие в управлении» и другие понятия, характеризующие корпоративные отношения государства. Также была утверждена система показателей для оценки статистического наблюдения и оценки эффективности управления государственным имуществом.

Сформировавшаяся на сегодня институциональная среда не прозрачна и не структурирована, имеет противоречивые механизмы управления и обладает дырами в правовом контуре. Вследствие этого, государственный сектор экономики как целостный объект системы государственного регулирования, включающей как методические подходы к формированию и оценке государственного сектора, так и статистическое его наблюдение, выпал из данной системы управления: формально он не обозначен в нормативных и законодательных документах.

Анализ же имеющихся правительственных документов указывает на то, что государство постепенно отказывается от управления государственным сектором как единым (макроэкономическим) объектом, статистически отслеживаются данные по показателям эффективности управления компаниями с государственным участием, а свое участие в экономике государство оценивает по экспертным оценкам.

Вопрос достоверности оценки государственного сектора без четких критериев его идентификации не является предметом данной работы – он требует отдельного серьезного исследования, о чем мы уже писали в более ранних работах [43, с. 52–62].

2.4. Законопроект «О государственном и муниципальном имуществе» (2019 г.)

Законопроект «О государственном и муниципальном имуществе» [44], проект концепции которого в сентябре 2019 года обсуждался в Государственной Думе РФ и который был размещен на портале правительства для общественного обсуждения в начале октября 2019 г., призван регулировать отношения по принадлежности имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации (государственное имущество) и муниципальным образованиям (муниципальное имущество), по перераспределению этого имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, по управлению им, учету, хранению и контролю за его использованием и распоряжением, а также по информационному обеспечению управления данными процессами.

Данный законопроект уже сейчас подвергается критическому осмыслению и влечет за собой большой поток дополнений и изменений. Но нельзя не отметить, что предложение данного законопроекта позволяет говорить о том, что в настоящее время возникает реальная возможность перейти на новую ступень в управлении государственным имуществом. В нем сделана попытка системно представить объект управления – закрепленное и незакрепленное государственное имущество, а также систему его управления. Особое внимание уделено корпоративному управлению организациями с государственным участием. Важно отметить, что своевременное и сбалансированное развитие института корпоративного управления включает в себя большой потенциал в решении проблем госуправления, поскольку может устранить противоречие между двумя позициями: еще большая приватизация с целью сокращения объема и степени участия государства в экономике или увеличение доли компаний с государственным участием.

При формировании институциональной среды модели управления государственным и муниципальным имуществом должен быть решен вопрос о создании такого законодательного каркаса, который был бы направлен на преодоление существующих противоречий и обеспечивал возможность получения реальных и значительных положительных результатов как в экономической области, так и в части социальных эффектов. В связи с тем, что эти противоречия наблюдаются на протяжении достаточно длительного времени, трансформируясь по мере проведения реформ, но не позволяя выйти на качественно иной уровень управления, то преодолеть их только принятием одного закона о государственном и муниципальном имуществе не получится, но принятие данного закона – это важный шаг к повышению качества государственного управления.

Поэтому необходимо параллельно работать и над новой Концепцией, и над законом о государственном и муниципальном имуществе, которые бы всесторонне раскрывали корпоративные отношения в государственном секторе, а также над целым рядом регулирующих документов, которые бы в совокупности и сформировали законодательный каркас институционального поля государственного управления федеральным и муниципальным имуществом.

С учетом дальнейшего развития научных положений наших исследований мы хотели бы обратить внимание законодателей на некоторые принципиальные моменты, *которые целесообразно учесть при дальнейшей работе над законопроектом.*

1. Необходимость введения понятия «казна» и нормативного правового регулирования процессов ее формирования и управления на уровне одного федерального закона диктуются очевидным увеличением объема вовлечения государственной собственности в гражданский оборот, а также потребностью учета процедур отчуждения и приобретения объектов госсобственности.

Однако до сих пор не решен принципиальный вопрос относительно законодательства о казне как части государственного и муниципального имущества, а именно включать ли закон о казне в единый закон об имуществе или надо выделять его в отдельный закон.

При этом надо учитывать накопленный региональный опыт законодательства о казне [45, с. 66–81; 46, с. 79–96], а также региональный опыт функционирования законов о государственной собственности субъектов РФ. Законодателям следует иметь в виду, что при принятии единого закона об имуществе, включающего в том числе и положения о казне, необходимо будет приводить в соответствие федеральное, региональное и муниципальное законодательство. Регионы за этот более чем 20-летний период накопили индивидуальный опыт законодательного регулирования своего имущества, со своими провалами и достижениями.

2. Роль института приватизации трудно переоценить: она действительно была необходима при переходе от социализма к рыночной экономике и остается необходимой – как инструмент оптимизации структуры государственного имущества. Однако представляется совершенно неправомерным сводить все многообразие управленческих форм к одной приватизации.

С другой стороны, представляется, что определение целевой функции организации является необходимым моментом при определении дальнейшей судьбы предприятия, но наличие целевой функции не может быть достаточным условием для того, чтобы организация осталась в государственной собственности. В данном случае принятие решения о приватизации или не-приватизации (то есть оставлении в государственной собственности) должно быть основано на иных критериях.

3. Вопрос, над которым стоит задуматься при доработке вынесенного на общественное обсуждение законопроекта, надо ли внести в закон детализацию степени участия государства в экономике (как основу категории «государственный сектор»). Это даст возможность четко, на основе официальной методики, оценить долю государства в экономике. В настоящий момент такой единой методики нет, и, как следствие, есть вариативность трактовок, непрозрачность официальной статистики по участию государства в экономике.

4. Одной из главных задач в сфере государственного управления является ведение единого реестра государственного и муниципального имущества. Это очень важный фактор, связанный с полнотой и достоверностью используемой для принятия решений информации о государственном и муниципальном имуществе и прозрачностью его учета. Оценить стоимость данного мероприятия очень сложно, так как он должен осуществляться параллельно с процессом инвентаризации государственного имущества, его оценкой, контролем за его состоянием, что потребует больших финансовых расходов. При этом необходимо учесть печальный опыт использования информационной системы по учету имущества федеральной казны.

5. Управление организациями с государственным участием¹³. Представляется крайне важным внести в закон определение такого показателя как эффективность деятельности компаний с государственным участием. Показатель эффективности для компаний с государственным участием однозначно должен отличаться от показателя эффективности для коммерческих предприятий, поскольку цели и задачи этих предприятий – разные. Одновременно с законом, по нашему мнению, следует разработать постановления о методике оценки эффективности деятельности компаний с государственным участием, методику отнесения организаций (компаний) к государственному сектору, методику учета имущества казны и пр.¹⁴

¹³ В законопроекте они обозначены как корпоративные организации, в научной литературе по данному вопросу до настоящего времени оперировали такой категорией, как «компании с государственным участием».

¹⁴ Здесь уместно провести аналогию с принятием федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», когда одновременно с ним вышел ряд сопряженных постановлений.

Кроме всего указанного, при дальнейшей работе над законопроектом необходимо учесть, что функционирование системы институтов управления государственным имуществом происходит в условиях цифровизации. Поэтому ключевые принципы дальнейшего реформирования институтов государственного управления должны учитывать основные положения принятой Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 г. При этом «институты государственного управления должны быть встроены в реализацию стратегии социально-экономического развития. Систему управления сверху донизу (от уровня федерального правительства до хозяйственной структуры) следует рассматривать комплексно, то есть необходимо обеспечить взаимосвязь стратегического планирования и управления, государственного управления и функционирования хозяйствующих субъектов» [14, с. 17].

* * *

Таким образом, за годы российских реформ ошибки в концептуальных подходах в области управления государственным имуществом трансформировались в институциональные ограничения, приняв устойчивую форму и тем самым препятствуя повышению качества государственного управления в данной сфере.

Существующая концепция управления государственным имуществом как методологическая основа государственной политики в сложившихся реалиях российской экономики не соответствует уровню и сложности решаемых стратегических задач (а она должна была стать основой государственной политики в сфере управления имуществом): неясная институциональная среда оценки государственного сектора; неполные статистические показатели и, как следствие, неэффективность основного инструмента государственного управления имуществом – государственной программы по управлению федеральным имуществом.

В долгосрочной перспективе необходимо формирование новой парадигмы в госуправлении, которая бы включала следующие основные составляющие:

1) многоуровневая система институтов, которая бы целенаправленно формировала новую среду для эффективного государственного управления имуществом. Рассматриваемые теоретические подходы востребованы именно сейчас, в период обсуждения концепции законопроекта о государственном и муниципальном имуществе, поскольку понимание роли институтов управления государственным имуществом позволит сместить акценты и внимание участников дискуссии от общих, рамочных норм к механизмам, регулирующим отношения участников хозяйственного оборота друг с другом;

2) развитие как приватизационных процессов (отказ от части государственного имущества), так и развитие корпоративных отношений в государственном секторе;

3) ревизия взглядов относительно целей, которые ставит государство при использовании своего имущества, и как следствие, пересмотр миссии, критериев эффективности в управлении предприятиями с государственным участием.

Глава 3

Институциональные аспекты повышения качества управления государственным имуществом

3.1. Управление имущественной казной: федеральные проблемы и региональные особенности¹⁵

В рамках общего исследования управления государственным имуществом отдельно было выделено изучение государственной имущественной казны, поскольку она является сложным экономическим объектом управления, включающим активы, предназначенные для выполнения разных государственных функций и соответственно требующих разные подходы для правильного выбора целей в управлении ими. Так, например, для учета не принадлежащих юридическому или частному лицу земельных участков, водных ресурсов, полезных ископаемых, с одной стороны, и музейных, архивных фондов, с другой, необходимы отличающиеся друг от друга методики учета. Кроме того, казна является частью национального богатства страны, поэтому повышение эффективности управления активами, составляющими казну, является важной государственной задачей.

Рассматривая теоретические подходы специалистов в данной области, отметим, что Г. Мальгинов и А. Радыгин указывают следующие блоки казны: «... В структуре казны РФ можно выделить три основных блока: (1) бюджетные средства (за отчетный период или на определенную дату); (2) акции (доли, паи) хозяйственных обществ, находящиеся в федеральной собственности; (3) всё прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки» и подчеркивают, что «на протяжении почти всего периода рыночных реформ имущественный комплекс казны, замкнутый в границах собственно третьего блока, практически не рассматривался как самостоятельный объект в рамках процесса управления государственным имуществом» [48, с. 23].

В современной России федерального закона о казне нет, и становление системы управления казной происходило в рамках развития общей системы управления государственным и муниципальным имуществом, т.е. в рамках Гражданского кодекса РФ, Концепции, а затем Государственной программы. Но формирование институциональной среды на уровне субъектов РФ происходит в течение достаточно длительного периода времени: в конце 1990-х годов стало формироваться региональное законодательство об управлении государственным (муниципальным) имуществом, в том числе стали приниматься законы о казне. Анализ данных процессов важен для как поиска путей повышения качества управления государственным (муниципальным) имуществом в целом, так и для совершенствования системы управления казной.

¹⁵ Данный параграф является логическим продолжением предыдущих работ авторов: *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; *Козлова С.В., Грибанова О.М.* Государственная казна в контексте институциональных подходов к повышению качества государственного управления // Сб. Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов/ Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. М.: ИЭ РАН, 2019. С. 79–96.

Федеральный уровень управления казной

Принятое толкование термина «казна» нашло отражение в Гражданском кодексе (ГК) РФ. В соответствии с 214 и 215 статьями ГК можно дать определение не только федеральной, но субфедеральной и муниципальной казны, что важно для проводимого нами исследования. Казну края, области, города федерального значения составляют средства бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное на праве хозяйственного ведения и оперативного управления за государственными предприятиями и учреждениями. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего образования.

Но определяя состав казны, статья 214 ГК РФ не дает представления о порядке наполнения казны, о движении составляющих ее активов, а также о целом ряде других специфических моментах функционирования данного института. Поэтому важно регламентировать порядок поступления, учета, выбытия имущества из казны, принятия решений о распоряжении ее объектами. Регулирование этих процессов возможно на основе закона о казне.

Как мы уже отмечали ранее, в 1999 г. на федеральном уровне принимается Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ, которая определила основные цели, задачи и принципы государственной политики России в сфере использования государственного имущества. На наш взгляд, Концепция включала в себя достаточно большой потенциал и для развития института казны, который, к сожалению, в значительной степени не был реализован.

Во-первых, увеличение доходов за счет более эффективного использования государственного имущества и получения дополнительных доходов, с одной стороны, и оптимизация расходов на управление им, с другой, позволили бы развивать экономику в целом, в том числе и экономику регионов, муниципалитетов, городов, снижать налоги предприятий. Можно было бы значительную часть полученных доходов от использования имущества реинвестировать в национальную экономику, прежде всего в ее реальный сектор, направить на структурную перестройку российской экономики и развитие ее производственного потенциала.

Во-вторых, последовательная, планомерная и системная реализация Концепции могла бы стать основой для качественного улучшения инвестиционного климата, что особенно важно для развития регионов. Полная инвентаризация и классификация государственного имущества, находящегося в стране и за рубежом, вовлечение его в гражданский оборот – все это позволяет сформировать достоверный баланс имущества государства, что является важным условием выполнения задач привлечения инвестиций путем предоставления гарантий не только за счет бюджета, но и за счет реальных активов, характеризующихся экономическими показателями – стоимостью, ликвидностью, и правовым режимом, обеспечивающим адекватный потребностям порядок их использования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.