

© 2022

Ольга Грибанова

научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

(г. Москва, Россия)

(e-mail: erast707@gmail.com)

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

В статье представлены результаты исследования российской реформы в контексте современных вызовов. Акцент сделан на возрастании роли государства в решении современных текущих и долгосрочных задач. При этом успешность и получение необходимых результатов в их решении зависят от концептуальных подходов к управлению государственным имуществом, без которого государство не сможет выполнять свои функции.

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

DOI: 10.31857/S020736760020580-7

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация в России указывает на необходимость пересмотра парадигмы социально-экономического развития нашей страны, исходя как из интересов государства, так и интересов всего социума, а также и на необходимость существенного реформирования системы управления государственными активами для повышения эффективности их использования, рассматриваемой с точки зрения достижения намеченных долгосрочных стратегических целей и выполнения текущих национальных задач.

Введенные в настоящее время в отношении России целым рядом европейских стран и США санкции значительно усложнили социально-экономическое положение в нашей стране и вновь актуализировали вопрос о роли государства, использующего государственное имущество для обеспечения устойчивого развития всей экономической системы, а также и для выполнения им своих общественных и политических функций.

Сложные задачи по мобилизации огромного ресурсного потенциала нашей страны и его использования в решении задач по восстановлению стратегически важных отраслей нашей экономики и проведению структурных реформ, реализации национальных целей, утвержденных правительством Российской Федерации¹, должны быть выполнены в условиях временных, финансовых и технологических ограничений. Более того, для этого потребуется существенная трансформация институтов, которые сформировались и существовали в эпоху российских либеральных реформ.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года».

Для выбора дальнейших направлений проводимой государством в условиях современных вызовов экономической политики принципиально важно еще раз обратиться к имеющимся на сегодняшний день результатам тридцатилетних реформ российской экономики.

Результаты российской реформы в контексте современных задач. Проводимая либералами с начала 1990-х годов политика рыночных реформ в России, с одной стороны, сформировала модель рыночного хозяйствования, позволившую преодолеть дефицит, влиться в международное разделение труда и мировую конкуренцию. С другой стороны, она повлекла за собой ряд негативных последствий, которые очень остро проявились именно в настоящее время, в сложившихся кризисных условиях, — это масштабная деиндустриализация, разрушение национального производственного потенциала, прежде всего обрабатывающего производства, станкостроения, авиационной промышленности, сельскохозяйственного производства, а также нерациональное использование сырьевых ресурсов России, осуществляемое в расчете на получение сверхдоходов от их быстрой продажи.

Вместо решения задач по переходу на новый, более высокий уровень технологического развития нашей промышленности и подъема сельского хозяйства широко пропагандировалась идея создания общества потребления по стандартам и уровню потребления в развитых странах, внедрявшаяся без учета существовавших реальных возможностей российской экономики. В результате на огромный российский рынок хлынули импортные товары, ставя российского потребителя в зависимость от импорта. Закрывались машиностроительные предприятия и опытные производства при крупнейших НИИ, и лучшие научные кадры вынуждены были искать новые рабочие места, совсем не соответствующие их профессиональным компетенциям. При этом выбранный курс реформ не позволял реализовывать наш научно-технический и производственный потенциалы. Мелкий отечественный производитель стал вытесняться крупными отечественными компаниями-монополистами и зарубежными компаниями, выстраивающими свои цепочки создания стоимости для максимизации прибыли. Они становились главными игроками на российском рынке в набиравшем силу процессе глобализации.

Институты, трансплантированные в российскую экономику без учета особенностей российской действительности, в том числе существовавшего уровня технологического развития промышленности, низкого уровня жизни значительной части населения нашей страны, его менталитета, а также культурных традиций, вводились исходя из интересов влиятельных групп элит и небольшой группы лиц, приближенных к властным структурам и участвующим в принятии решений, в основном с целью личного обогащения. Цель экономического развития государства ими не ставилась. А цель создания эффективного собственника, которая, как предполагалась при проведении приватизации государственного имущества, так и не была достигнута.

Это привело к структурному перекосу в экономике России, который до сих пор существует в нашей стране, и к сохранению ее сырьевой направленности, в основе чего лежит *интерес получения быстрой отдачи от использования природных ресурсов*, а не долгосрочная стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.

Сложившуюся в российской экономике ситуацию можно объяснить и с теоретических позиций. «Одна из наиболее распространенных теорий неприятия институтов, способствующих росту, – теория борьбы групп интересов. В частности, первоначально в рамках данной теории показывалось, как агенты, заинтересованные в сохранении статус-кво, при обладании достаточным политическим и экономическим влиянием могут заблокировать соответствующие реформы, даже если последние приводят к увеличению совокупного благосостояния и содействуют экономическому росту [14–15]. В то же время в данной теории допускается, что политическая власть и, как следствие, способность групп влиять на принятие коллективных решений также эндогенны и зависят от (а) распределения богатства внутри и между группами; (б) стадии экономического развития, секторального распределения труда и капитала; (в) других динамических факторов. Разумеется, теория борьбы групп интересов – не единственный подход к анализу причин возникновения/устойчивости неэффективных институтов» [4. С. 55–56].

Наглядным примером клановых интересов являются интересы определенных групп, использующих несовершенные механизмы перераспределения ресурсной ренты. Представители сырьевого сектора российской экономики заинтересованы в сохранении своих сверхвысоких доходов и будут стараться лоббировать свои интересы, что надо учитывать при реформировании системы государственного управления природными ресурсами. Так, исходя из необходимости обеспечения долгосрочного устойчивого развития нашей страны, нельзя забывать о так называемой «голландской болезни»: «Учитывая, что главная составляющая ресурсной ренты – сверхдоходы от нефти и природного газа, страны, зависящие от данного источника, должны считать это фактором риска в долгосрочной перспективе (особенно в связи с процессом декарбонизации мировой экономики)» [5. С. 29].

Процесс передачи в частные руки государственных активов (национального богатства) в условиях несовершенных институтов позволил новым собственникам присваивать огромную ресурсную ренту с активов добывающих отраслей богатой ресурсами России, привел к резко возросшей дифференциации доходов различных групп населения и к образованию олигархических структур. Эта ситуация устраивала мировую элиту. В статье, написанной на базе рассекреченных материалов США (впервые была опубликована в апреле 2015 г.)² и подготовленной с «подачи» одного из главных идеологов созданной тогда олигархической системы России, российско-израильского банкира, владельца

² Graham Stack/Business New Europe, Thu, Jul. 8, 2021.

Мост-банка В. Гусинского, отмечалось, что российская «олигархия», пришедшая к власти во время переизбрания Ельцина в 1996 г., «является подходящей системой управления для России...» [6. С. 438–439].

Первые сомнения в исключительно положительных итогах глобализации возникли во время кризисов начала XXI в. В течение последнего десятилетия все большее число стран начинают анализировать результаты глобализации мирового экономического пространства, вскрывая отрицательные последствия тесной взаимозависимости производственных цепочек создания стоимости (наглядным тому примером явились события, связанные с коронакризисом COVID-19, с закрытием границ, нарушением поставок промежуточной продукции), и возвращаться к *идеям меркантилизма*.

Основные положения меркантилизма: «1) национальное богатство не может быть создано или основано на производстве сырья в отсутствие обрабатывающего сектора; 2) даже не вполне эффективный сектор производства обеспечивает гораздо более высокий уровень жизни, чем непродовольственный сектор [16. Р. 30]. Поэтому широкомасштабная деиндустриализация, с точки зрения этих авторов, является преступлением перед потомками» (Цит. по [1. С. 133]). К этому следует добавить и тот факт, что «обострившаяся борьба развитых стран за обладание природными ресурсами развивающихся стран, в том числе и их сельскохозяйственными угодьями, для производства продовольствия, кормов, топлива — пример проявления нового меркантилизма [3], предвосхищающего сдвиг в международных отношениях в сторону захвата ресурсов с опорой не на рыночную стихию, а на мощь государства» [1. С. 133]. Все эти события начинают происходить на фоне возрастающей системной неустойчивости мировой экономики и роста геополитической напряженности.

Новые концептуальные подходы к государственному управлению. Начиная с 2000-х годов правительством России предпринимались важные шаги по реформированию системы управления государственным имуществом, был создан государственный сектор с целью нивелирования «рыночных провалов» в экономике, но эти меры не дали ожидаемых результатов. Образованные при этом крупнейшие отраслевые и межотраслевые комплексы, финансовые и торгово-промышленные группы и холдинги стали играть ведущую роль в функционировании российской экономики. Существенно важным моментом является то, что в своей деятельности эти структуры используют огромные объемы материальных и финансовых активов государства. Совсем не случайно в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (с изменениями на 29 ноября 2000 года) в Разделе 1 «Управление государственным имуществом» подчеркивалось, что «в сложившейся социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения

государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

Усиление роли государства в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны. Сегодня как никогда ощущается объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за государственной собственностью...».

В современных условиях должны быть определены не только направления трансформации системы управления государственными активами, как финансовыми, так и материальными, включая сырьевые и земельные ресурсы, но и разработаны новые инструменты экономической политики государства на всех уровнях управления, направленные на рациональное использование государственного имущества, в том числе и богатейших природных ресурсов и их сохранение для последующих поколений, учитывая при этом, что мировая элита преследует свои сверхзадачи по невиданному ранее перераспределению ресурсов в интересах правящих элит. «В силу неоднородности общества сформулированный правящей партией нормативный интерес всегда будет отличаться от реальных потребностей социума... преодолеть такое положение дел при отсутствии «обратных связей» — каналов выражения мнений и требований индивидуумов, различных групп, очень сложно, если вообще возможно» [10. С. 21–22].

Согласно О. Уильямсону [7], изменение институтов и «правил игры» в системе управления обычно требует значительного времени. В настоящее время России это необходимо сделать в течение очень ограниченного временного периода. Временное ограничение является одним из важнейших в сложившихся условиях. Это очень серьезная задача, но и шанс для России, а также и для российского бизнеса, заинтересованного в том, чтобы сохранить рынки, освобождающиеся из-за ухода иностранных компаний. Для поддержки предпринимательских структур правительством России в настоящее время принимаются беспрецедентные меры, направленные на сохранение и развитие сферы услуг и торговли.

Однако осуществить структурные реформы, восстановить разрушенный в начале перестройки производственный сектор под силу только государству, в связи с чем его роль в сложившихся кризисных условиях должна возрасти. Именно государство при сохранении рыночной экономики сможет сконцентрировать финансовые и материальные ресурсы федерального и региональных уровней управления на стратегически важных направлениях и, опираясь на государственные корпорации и крупные госпредприятия, восстановить российскую обрабатывающую промышленность, авиастроение и станкостроение, используя стимулирующие рычаги для технологического рывка.

В решении задач по импортозамещению резко возрастает роль структур среднего уровня, обладающих необходимыми активами и компетенциями. Важным моментом здесь является сохранение конкурентной среды и распределение доходов между государством как актором и другими участниками системы для обеспечения ее устойчивого функционирования с учетом допустимых отклонений от эффективного равновесия; необходимо обеспечить прозрачность формата участия государства в социально-экономической системе, в том числе его участия как регулятора и как акционера. Необходима разработка законодательных актов, способствующих более эффективному использованию государственных материальных ресурсов казны.

В связи со сложностью и масштабностью задач, возникших в сложившихся условиях, резко возросла роль государства как регулятора, что потребует мобилизации ресурсов на выполнение государством его непосредственных функций и повышения качества государственного управления государственным имуществом. «В самом общем виде можно сказать, что качество управления государственным имуществом — это способность системы государственного управления формулировать и реализовывать цели управления государственным имуществом, соответствующие текущим и перспективным государственным интересам, задачам и проблемам с учетом специфики деятельности объектов ГУ в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды» [9. С. 20]. «Состав основных государственных интересов вытекает ... из необходимости сохранения (самосохранения) государства как суверенного субъекта. Самосохранение государства предполагает два аспекта — внутренний (воспроизводство и развитие целостного социально-экономического организма) и внешний (сохранение государства как политического суверенного субъекта и упрочение его позиций на международной арене)» [9. С. 24].

У России достаточно собственных внутренних ресурсов для выхода из кризисной ситуации 2022 г. Накопленный опыт сетевых взаимодействий, переход на платформы в условиях цифровизации экономики и развития высоких информационно-коммуникационных технологий позволяют решать задачи по повышению эффективности использования государственных активов, обеспечить прозрачность принимаемых решений и в том числе контроль за ходом выполнения программ.

Современная ситуация потребует пересмотра не только роли государства в социально-экономической системе, отношений в системе государство-бизнес, создания новых механизмов, что обусловлено совершенно новой ситуацией в России и новыми задачами, — она потребует совершенствования существующих институтов, повышения их качества, прозрачности, а также и разработки новых организационных методов управления. Необходим акцент на производстве средств производства на основе *планового развития стратегически*

важных отраслей машиностроения. Их решение потребует повышения эффективности и качества государственного управления государственными материальными и финансовыми активами. Эта задача должна решаться в контексте общей долгосрочной стратегии развития экономики России и реализации принятых правительством национальных целей.

Важную роль в разрешении возникших проблем по стабилизации российской экономики должен сыграть процесс трансформации институтов, исходя из российского менталитета. При этом возрастет роль неформальных институтов, в том числе таких забытых факторов производства, как честность [8]. Прима́т государственных интересов над частнособственническими должен обеспечиваться прежде всего теми, кто принимает решения и кому дорога судьба России. Российскому менталитету это ближе, чем погоня за личным обогащением.

Существует много сфер, где социальные нормы должны доминировать над рыночными. Прежде всего “это государственное управление, общественная безопасность и защита правопорядка” [11. С. 30–31]. “Применение рыночных норм в сфере, где до этого доминировали социальные нормы, может привести к снижению благосостояния... Социальные нормы увеличивают благосостояние в *долгосрочном* периоде. Напротив, ориентация на рыночные нормы ведет к увеличению дохода участников сделок в ближайшей перспективе” [11. С. 31]. “Противоречие между краткосрочными результатами мешает увидеть, что применение модели стимулов–санкций разрушает «экзогенные культурные институты», наличие которых не фиксируется в составе богатства. В действительности же социальные нормы, которые и формируют эти институты, являются той частью экономической системы, которая производит общественные и квазиобщественные блага. Социальные нормы при этом частично могут быть формализованы в юридических установлениях» [11. С. 31–32]. По утверждению Дж. Бьюкенена, «система законов, формализованы ли они на практике или нет, представляет из себя общественный капитал, отдача от которого повышается с течением времени... эрозия общественного капитала – это мина замедленного действия, а не простое его “проедание”. На практике общественный капитал может быть потерян навсегда, если он был однажды размыт. Восстановить его может оказаться просто невозможно, по крайней мере, на основании рациональных решений индивидов» [12. С. 365–370] (Цит. по: [11. С. 32]).

* * *

События последних лет показали, что в условиях современной напряженной геополитической ситуации и экономической нестабильности мировой экономики роль государства в решении общественных задач и в регулировании национальной экономики в обозримом будущем не будет снижаться. В сложившихся условиях решение приоритетных задач экономической политики нашего государства, направленной на восстановление и развитие стратегически важных

отраслей российской экономики, на проведение структурных реформ, на реализацию национальных целей развития РФ, потребует не только повышения отдачи от использования различного рода государственных и частных активов, но и существенной трансформации вертикальных иерархических и сетевых связей во всей социально-экономической системе. Это, в свою очередь, повлечет за собой повышение роли государства как регулятора экономических отношений на всех уровнях управления — на макро-, мезо- и микроуровне, усиление его контролирующих функций и усиление роли государства как законодателя и как организатора институционального пространства в стремительно меняющемся мире, а также роли государства как актора, корректирующего долю своего участия в экономике в зависимости от текущих или стратегических интересов социума или превалирования одних интересов над другими в какой-то конкретный временной период.

Современная ситуация требует разработки новой парадигмы государственного управления всеми государственными активами, повышения качества государственного управления и перехода на более высокий уровень управления сложной социально-экономической системой с учетом возросших рисков в условиях системной нестабильности мировой экономики и возросшей геополитической напряженности. «Необходима новая парадигма в госуправлении, которая бы включала следующие основные составляющие: 1) многоуровневая система институтов (макро-, мезо-, микроинституты), которая бы целенаправленно формировала новую среду для эффективного государственного управления имуществом; 2) развитие как приватизационных процессов (отказ от части государственного имущества), так и развитие корпоративных отношений в государственном секторе; 3) разработка нового целеполагания в госуправлении: необходим новый подход к целям, которые ставит государство при использовании своего имущества, и как следствие, — новый подход к оценке эффективности в управлении предприятиями с государственным участием» [13. С. 38].

Ситуация начала 2022 г., поставившая перед российской экономикой очень сложные задачи, связанные с *необходимостью обеспечения развития и воссоздания стратегически важных направлений экономики России*, прежде всего потребует восстановления российского производственного потенциала, осуществляемого на основе технологического рывка, формирования новых связей и новых цепочек создания стоимости, что под силу осуществить только государству за счет существенной трансформации всего институционального поля и повышения эффективности использования государственных активов.

Литература

1. Иванченко И.С. Новый неомеркантилизм как вызов для глобализированной экономики // Вопросы экономики. 2021. № 9. С. 132–148.
2. Reinert E.S., Reinert S.A. (2011). Mercantilism and the future: The future lives of an old philosophy // International Journal of Organization Theory and Behavior. Vol. 6. No. 1. P. 131–143.

3. *McMichael P.* (2013). Land grabbing as security mercantilism in international relations // *Globalizations*. Vol. 10. No. 1. P. 47–64.
4. *Веселов Д.А., Яркин А.М.* Институциональные изменения, неравенство и долгосрочное экономическое развитие: теория и эмпирика // *Вопросы экономики*. 2022. № 1. С. 47–71.
5. *Домбровски М.П.* 30 лет экономических реформ на постсоветском пространстве: макроэкономические процессы // *Вопросы экономики*. 2022. № 2. С. 5–32.
6. *Рыбас С.* КГБ апокалипсис / 2-е изд. // М.: Вече. 2022. 480 с.
7. *Tadelis S., Williamson O.* Transaction Cost Economics // Rochester, NY: Social Science Research Network Scholarly Paper, Mart 12, 2012.
8. *Абалкин Л.И.* Честность как экономическая категория // М.: ИЭ РАН. 1999.
9. *Братченко С.А.* Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // *Журнал экономической теории*. 2020. Т. 17. № 1. С. 17–32.
10. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Индивидуум & Государство: экономическая дилемма // М.: Весь мир. 2013.
11. *Ореховский П.А.* Критика нравственных оснований нормативной экономики // М.: ИЭ РАН. 2014. 44 с.
12. *Бьюкенен Дж.* Сочинения // М.: «Таурис-Альфа». 1997.
13. *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.
14. *Olson M.* The logic of collective action / In: C. Calhoun, J. Gerteis, J. Moody, S. Pfaff, I. Virk (eds.). *Contemporary sociological theory*, 3 ed. // Chichester: Wiley-Blackwell, 1965. P. 124–128.
15. *Acemoglu D., Robinson J.* Political losers as a barrier to economic development // *American Economic Review*. 2000. Vol. 90. No. 2. P. 126–130.
16. *Reinert E.S., Reinert S.A.* Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking // *Oikos*. 2011. Vol. 10. No. 1. P. 8–37.

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

Research Fellow,

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (RAS),

(Moscow, Russia)

THE MAIN APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF STATE PROPERTY IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

The article presents the results of a study of the Russian reform in the context of modern challenges. The emphasis is placed on the increasing role of the state in solving current and long-term problems. It is shown, that successful solutions and the capability of obtaining the planned results depend on conceptual approaches to the management of state property, without which the state will not be able to perform its functions.

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

DOI: 10.31857/S020736760020580-7