УДК 339.97 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-3-66-73

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Пивоварова Ольга Владимировна младший научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: olga_piv@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические и практические особенности управления государственным имуществом в России и за рубежом. Проведенное исследование современного использования государственного имущества в различных сферах позволило выделить ряд имеющихся проблем: оценка эффективности деятельности государственных компаний проводится в основном по финансовым критериям эффективности; в секторе государственных закупок G2G имеют место факты неисполнения обязательств, ненадлежащего качества исполнения, а также диктата монополиста; государственное финансирование частного сектора в рамках закупок и непосредственного выделения бюджетных средств в большинстве случаев неэффективно и удовлетворяет интересы крупного капитала; проводимая приватизация в полном объеме не обеспечивает стратегических интересов государства, а направлена на единовременное пополнение бюджетных ресурсов. Для решения указанных проблем обоснована необходимость создания конкурентоспособного и эффективного механизма реализации общественной собственности.

Ключевые слова: *механизм реализации общественной собственности, управление государственным имуществом, публичная ответственность, народный капитализм, эффективность, политика разгосударствления, общественная собственность, государственные компании, финансовая эффективность.*

Государственный сектор экономики играет одну из ключевых ролей не только в Российской Федерации, но и за рубежом, поэтому вопросы эффективного управления государственным имуществом на протяжении не одного десятилетия волнуют ученых, политиков и экономистов со всего мира, однако окончательных «рецептов» так и не выработано.

В большинстве исследований, посвященных изучению общественной собственности в целом и сравнению государственного и частного секторов, постулируется идея о том, что частная собственность априори является более эффективной, а, следовательно, управление государственным имуществом должно сосредотачиваться исключительно на политике разгосударствления. Так, в зарубежных моделях управления Г. Хардина «трагедия общин» и «дилемма заключенного» доказывается невозможность рационального использования общественной собственности и обосновывается необходимость проведения приватизации как единственно возможный выход из «трагедии общин» [1, с. 1244]. Еще Аристотель писал: «К тому, что составляет предмет владения большого числа людей, прилагается наименьшая забота» [2, с. 406].

Однако, такое представление в условиях глобализации и постоянно меняющейся экономической и политической ситуации является крайне упрощенным и не отвечает вызовам современности. Современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка[1]. Следовательно, существование исключительно государственного или исключительно частного сектора невозможно, а, значит, сводить управление государственным имуществом только к процессу приватизации неправильно. Речь должна идти об оптимальном выборе форм, методов и инструментов управления, с помощью которых государство сможет реализовывать жизненно важные для общества функции и контролировать соблюдение правил конкурентной рыночной «игры» без излишнего вмешательства.

Для того, чтобы выделить основные принципы и формы эффективного управления государственным имуществом необходимо проанализировать сложившиеся предпосылки и выявить существующие направления и тенденции.

В настоящее время отрицать недостаточную эффективность использования государственного имущества в России бессмысленно, поскольку факты ярко свидетельствуют об этом. Так, анализ финансовых результатов деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, показал, что более 30% таких компаний имеют убытки, более того, их доля с 2017 г.

[1] Эффективное управление государственной собственностью в 2018-2024 гг. и до 2035 г. Аналитический доклад. Январь 2018. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad_effektivnoe_upravlenie_gossobstvennostyu_Web.pdf (дата обращения: 14.05.2019 г.)

увеличивается. Существенно растет и доля кредиторской задолженности, в том числе просроченной: темп роста в 2017 г. по отношению к 2016 г. составил 276,1 % (табл. 1)[1]. При этом нельзя не отметить, что количество организаций с участием государственной собственности на протяжении всего рассматриваемого периода сокращается, что соответствует Указу Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», где обозначена цель по сокращению доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках[2]. Кроме того, по мнению ряда экспертов, в компаниях с государственным участием имеются существенные недостатки в части уровня прозрачности, ограниченности доступа к информации и защиты прав акционеров[3].

Таблица 1

Динамика деятельности организаций с участием государственной собственности в Российской Федерации за 2015 – 2018 гг.

Наименование показателя	Год				Темп роста, %		
	2015	2016	2017	2018	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017
Количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по организационно-правовым формам, ед.	65587	64457	61734	59608	98,3	95,8	96,6
Количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, ед.	1557	1356	1189	1084	87,1	87,7	91,2
Доля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, завершивших финансовый год с убытком, %	33,1	31,6	33,2	33,9	95,5	105,1	102,1
Кредиторская задолженность акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, млн. руб., в т.ч.	4003169	4892771	8806081	9134357	122,2	180,0	103,7
- просроченная	223277	291456	804786	1250575	130,5	276,1	155,4

Согласно проведенному исследованию среди стран ОЭСР в России стоимость компаний с государственным участием составляет 175 млрд. долл., что уступает лишь Китаю (29201 млрд. долл.), Индии (339 млрд. долл.), Корее (218 млрд. долл.) и Италии (208 млрд. долл.) (табл. 2)[4], а, следовательно, размер государственного сектора оценивается как избыточный и неэффективный, что подтверждается результатами анализа критериев финансовой эффективности.

Кроме того, использование такого важного инструмента, как государственные закупки, призванные повышать эффективность бюджетных расходов, также вызывает ряд вопросов к их результативности. С одной стороны, есть существенные проблемы в особом секторе контрактных отношений – «государство для государства» (G2G), в рамках которых государство, в лице уполномоченных юридических лиц, само у себя заказывает продукцию и само себе поставляет, то есть поставщиками становятся соответствующие министерства, агентства, департаменты органов власти и иные государственные учреждения.

[1] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Показатели для оценки эффективности управления государственным имуществом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/pok_effect/pok_effect.html (дата обращения: 25.06.2019 г.)

[2] Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285796/ (дата обращения: 17.06.2019 г.)

[3] Эффективное управление государственной собственностью в 2018-2024 гг. и до 2035 г. Аналитический доклад. Январь 2018. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad_effektivnoe_upravlenie_gossobstvennostyu_Web.pdf (дата обращения: 14.05.2019 г.)

[4] OECD (2017), The Size and Sectorial Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en (дата обращения: 19.05.2019 г.)

Таблица 2

Компании с долей государственного участия в отдельных странах ОЭСР на конец 2015 года

Название страны	Количество компаний с государственным участием	Стоимость компаний, млрд. долл.
Китай	51341	29201,1
Индия	270	338,5
Корея	56	217,8
Италия	20	207,5
Бразилия	134	145,0
Великобритания	16	114,6
Норвегия	55	107,9
Греция	42	83,4
Нидерланды	29	82,9
Япония	8	82,4
Франция	51	76,9
Германия	71	72,0

Согласно статистическим данным, в среднем за год в данном секторе заключается 360 – 400 тыс. сделок совокупной стоимостью 550 – 670 млрд. руб. (9 – 13% стоимости госзаказа), при этом четверть из них стоимостью свыше 1 млрд. руб., что более, чем на 10% больше, чем у бизнеса (табл. 3)[1]. При этом 87% контрактов заключаются с единственным поставщиком или по итогам несостоявшихся торгов. В результате в секторе сформировались государственные контрактные цепочки и альянсы, в которых одни и те же поставщики «выигрывают» основную долю контрактов. В рамках таких отношений имеют место диктат монополиста, неисполнение обязательств, ненадлежащее качество исполнения контракта. Более того, внутриведомственный характер данных закупок приводит и к большей лояльности со стороны административной системы, поскольку наказывать «самих себя» как минимум нелогично. Так, заказчики в 5 раз реже наказывают G2G-поставщиков, чем представителей частного сектора, причем размер этого наказания в 3,5 раза меньше, а пребывание в реестре недобросовестных поставщиков из-за особого положения не становится барьером для дальнейшей работы на рынке[2]. Такое положение дел не компенсирует «провалы рынка», а, наоборот, усугубляет экономическую ситуацию, создавая ограничения для конкуренции.

Таблица 3

Структура контрактов по размерам сделки (в среднем по году, 2016-2017 гг., в проц. от объема привлекаемых финансовых средств)

Цена контракта	Доля контрактов по категориям, в проц.			Всего по госзаказу
	Частный сектор	Госсектор	Расширенный госсектор	
до 500 тыс.руб.	6	5	4	6
500 тыс.руб. – 1 млн.руб.	4	4	3	4
1 млн.руб. – 10 млн.руб.	22	19	16	20
10 млн.руб. – 100 млн.руб.	24	21	19	22
100 млн.руб. – 1 мдрд. руб.	29	26	31	29
свыше 1 млд.руб.	15	25	27	19
Итого	100	100	100	100

С другой стороны, и в части отношений с частным сектором в системе государственных закупок множество несовершенств. Помимо несостоявшихся торгов имеют место быть случаи, когда государственный контракт формируется под конкретного поставщика, состоящего в «особых» отношениях с властью, что наиболее сильно проявляется в регионах и муниципалитетах. Например, в Липецкой области торги по строительству многофункционального спортивного комплекса путем установления разного рода барьеров проводились до тех пор, пока их не выиграла «нужная» компания, которая построила в городе большую часть финансируемых из бюджета объектов [3, с. 62].

[1] Сектор G2G госзакупок. Анализ контрактных отношений и результатов работы контрактной системы в сегменте государственных закупок товаров, работ, услуг, поставляемых государственными организациями. Аналитический доклад. Май 2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/Report-G2G-WEB.pdf (дата обращения: 24.06.2019 г.)

[2] Там же.

Аналогичная ситуация излишней «лояльности» наблюдается и в части выделения различного рода прямой и косвенной финансовой помощи из бюджета. Так, в той же Липецкой области проверка по результатам выделенной субсидии на покупку 1000 голов птицы и оборудования показала, что оборудование отсутствует, а голов птицы всего лишь 100. Нередки случаи, когда депутаты городских и областных советов компенсируют частным компаниям за счет бюджетных денег строительство коммунальных сетей или выкупают объекты по стоимости в 6-7 раз выше реальной [3].

В зарубежных капиталистических государствах общественная собственность также не находит адекватной реализации на практике, поскольку проводимая политика обеспечивает поддержку крупным частным собственникам, контролирующим значимые решения государства. Лауреат Нобелевской премии 2008 года Пол Кругман в своей книге «Кредо либерала» (The Conscience of a Liberal) раскритиковал действия властей США, проводящих политику «капитализма для избранных» и потворствующих нуворишам [4]. Владельцы крупного капитала в США оказывают беспрецедентное воздействие на формирование органов власти, и, как следствие, реализуют свои «узкоклассовые» интересы, а не общественные [5, с. 27]. В качестве примера безраздельного господства капитализма в сложившейся системе управления собственностью П. Кругман приводит кампанию за отмену налога на наследство, «профинансированную дюжиной семей для защиты своих громадных поместий» [4, с. 6]. Несмотря на тот факт, что приведенный пример имеет историческую давность, он ярко характеризует соотношение экономических интересов в США, когда стратегия социально-экономического развития страны определяется не обществом, а крупным бизнесом, хотя именно США претендует на звание самой демократичной страны.

Проводимая в настоящее время приватизация также неоднозначна, так как проводится, в основном не в отношении малоприбыльных и неэффективных предприятий с целью освобождения бюджета от излишних расходов, а именно тех, которые приносят наибольшие доходы. К ним относятся предприятия ТЭК, металлургической и химической промышленности. Более того, приватизации подвергаются стратегические объекты: порты, аэропорты, научно-исследовательские институты, связанные с обороноспособностью страны, что приводит к катастрофическим для общества последствиям. Так, преобразование ФГУП «Научно-производственное объединение прикладной механики имени академика М.Ф. Решетнёва», занимающегося разработкой спутников связи и навигационных приборов, в ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнёва» путем приватизации привело к тому, что Россия теперь вынуждена арендовать каналы связи у других стран. И это, к сожалению, не единичные примеры неэффективности.

В этой связи возникает резонный вопрос – отражают ли данные результаты реальную эффективность компаний с государственным участием в частности, и государственного имущества в целом? Ведь эффективность – категория неоднозначная и неуниверсальная, зависящая от особенностей конкретного объекта оценки и задач, которые перед ней ставятся [6, с. 37]. Соответственно, оценивать государственное имущество, являющееся по природе своей общественной собственностью, призванной максимально полно удовлетворять потребности населения, только с позиции финансовой эффективности представляется ошибочным, поскольку не позволяет увидеть, каким образом оно выполняет другие функции: социальные, политические, стратегические и т.п. А значит, требуется выработка критериев и показателей, которые позволят оценивать эффективность управления государственным имуществом комплексно с учетом всех аспектов.

В сложившейся системе управления государственной собственностью произошла подмена публичного интереса ведомственным и частным. Общественная собственность посредством использования методов «силового давления» при распределении и перераспределении добавленной стоимости, аффилированных госзакупок, паразитировании на доходах бюджетов разных уровней обслуживает интересы так называемого «кланового капитализма», понятие которого выделил американский исследователь Л. Зингалес [7]. Крупные капиталисты извлекают основную часть выгоды из своего особого положения, искусственно созданных или получаемых посредством коррупционных связей с представителями государственной бюрократии привилегий на рынке. Они формируют такое экономическое пространство, которое создает барьеры для свободного перемещения капиталов и рабочей силы между различными сферами экономики, тем самым ограничивая конкуренцию, снижая мотивацию к получению прибыли по рыночным законам посредством оптимизации использования ресурсов, внедрения инноваций и эффективного предпринимательства. В свою очередь представители власти как в силу коррупционной составляющей, так и в силу желания добиться результатов в курируемых ими областях, которые обеспечиваются именно крупными корпорациями в силу масштаба, также не заинтересованы в разрушении кланового капитализма [8]. В результате от данных искажений страдает население, которое является истинным собственником государственного имущества и должно получать необходимые блага от него: снижаются ре-

альные доходы населения, падает уровень жизни, уменьшается совокупный спрос, снижается мотивация работающего населения и, как следствие, замедляется экономический рост.

Следовательно, требуется разработка и создание конкурентоспособного и эффективного механизма реализации общественной собственности, который объединит в себе лучшие черты государственного и частного секторов. Однако, понимая, что решение данной задачи в конкретной отдельной работе вряд ли возможно, мы ставим задачу нахождения конкурентоспособных по мировым меркам промежуточных решений, обеспечивающих реальное увеличение роли населения в организации управления общественным достоянием.

Возможные элементы указанного механизма могут быть следующими.

1. Создание и внедрение в существующую систему управления государственным имуществом механизма имплементации целей и интересов населения в структуру целей органов власти, что позволит реально, а не номинально превратить население в конечный источник полномочий различных ветвей власти. Имплементация позволит обеспечить некоторое единство целей всех заинтересованных сторон в рамках отношений общественной собственности, тем самым осуществляя управление этим процессом. При этом управление исходит из посыла о том, что должны быть такие формулировки стратегических целей участников этого процесса и такие их сочетания, подкрепляемые и регламентируемые соответствующими способами распределения хозяйственных процессов и правилами, при которых будет обеспечено единство интересов участников в общих ожидаемых конечных результатах. Важно помнить, что имплементация носит исключительно добровольный характер, несмотря на то, что нормы и правила должны ограничивать проявления оппортунизма у участников. В противном случае управление посредством принуждения и угроз уже не будет имплементативным и не обеспечит дополнительного импульса к экономическому развитию.

При этом необходимо совершенствовать каждое из звеньев механизма имплементации:

- выборы представителей власти, так как они напрямую связаны с механизмом общественного выбора;

- парламентский контроль, от эффективности развития которого напрямую зависит контроль за действиями исполнительной власти в интересах населения;

- прямое участие в управлении посредством наличия форм воздействия населения на решения, принимаемые как выборной, так и представительной властью;

- харизматический политический руководитель, который пользуется доверием населения, способен понимать проблемы населения и находить результативные решения.

Однако, все указанные звенья в полной мере не обеспечивают непрерывного контроля и мониторинга со стороны населения за использованием государственного имущества, так как носят, в основном, периодический характер. На наш взгляд, механизмом, который объединит в себе все необходимые элементы эффективного управления общественной собственностью, может стать публичная ответственность, которая означает ответственность органов власти, уполномоченных населением, за то, как и насколько хорошо они используют властные полномочия и имущество для удовлетворения общественных потребностей. Если такая ответственность существует, и она сильнее ведомственной, то власть действительно публичная и подчинена интересам населения. Если же нет, то власть и общественное имущество, как в рассмотренных выше примерах, подчинены интересам бюрократии и крупных капиталистов, финансирующих эту власть.

2. Формулировка новой общественной идеологии использования общественного достояния. На смену «клановому капитализму» должна прийти новая концепция развития – «народный капитализм», который посредством идеологического объединения всех здоровых сил общества (мелких и средних предпринимателей, наемных работников, массовых потребителей, мелких акционеров и вкладчиков, честных государственных и муниципальных служащих) может принудить государство к защите их интересов [8, с. 29].

При этом последовательная социальная защита населения в рамках «народного капитализма» может и должны быть увязана с развитием рыночного механизма. Защита прав собственности наемных работников на доходы, адекватные стоимости их рабочей силы и предельной эффективности их труда будет противодействовать обогащению богатых и сверхбогатых за счет несправедливого перераспределения доходов и одновременно вынуждать их искать другие способы увеличения прибыли – за счет предпринимательства, инноваций, более рачительного, эффективного использования, имеющегося у них имущества. У наемных работников такая защита создаст уверенность в том, что можно реально улучшить свое экономическое положение за счет повышения производительности труда и сотрудничества с предпринимателями в целях повышения эффективности производства [9]. С другой стороны, социальная ориентация экономики будет означать более последовательную защиту предпринимателей от произвола крупных собственников и руководителей

компаний. Такая социальная ориентация будет способствовать повышению эффективности экономики [10] и будет подпитывать развитие социальной активности заинтересованных слоев населения в сфере контроля эффективности использования бюджетных средств. Подключить широкие слои населения – народ, к активному решению проблем повышения качества экономических институтов можно, обеспечив его представителям возможность активно влиять на совершенствование законодательства о собственности, государстве, о предприятиях различных форм собственности, а также на распределение бюджетных денег и контроль эффективности их использования.

Общественный контроль будет способствовать уменьшению и в последующем исключению проявлений неэффективности коммерческих предприятий, системных банков, государственных корпораций – за счет прекращения необоснованной или избыточной их подпитки бюджетными деньгами. С другой стороны, общественный контроль обеспечит такое перераспределение бюджетных расходов, которое будет способствовать созданию более благоприятной среды для развития рыночной экономики – за счет увеличения вложений государства в развитие правовой, технологической, информационной, научной инфраструктуры экономики. Наконец, такой контроль будет способствовать тому, что бюджетные средства – в части финансирования затрат на общественные и смешанные блага – будут использоваться более эффективно, в большем соответствии с потребностями и предпочтениями широких слоев населения, что будет означать повышение эффективности системы государственного управления [13]. В результате в системе государственного и муниципального управления – за счет развития широкого и заинтересованного контроля населения за эффективностью и обоснованностью использования бюджетных средств, эффективностью управления государственным имуществом, - возникнет реальная система публичной ответственности органов власти различных уровней за эффективность управления государственным и муниципальным имуществом, что обеспечит дальнейшее прогрессивное развитие институтов частной собственности, крупных корпораций и государства.

3. Организация на основе концепции «народного капитализма», механизма имплементации и публичной ответственности системы стратегического управления общественным имуществом. Абсолютно очевидно, что изменить единовременно всю систему государственного управления и управления государственным имуществом в частности невозможно и требуется достаточно длительный переходный период [14]. Именно поэтому необходимо определить те отрасли и сферы, которые будут перестраиваться в первую очередь, то есть так называемые «точки роста» [15], они и должны быть отражены в Стратегии развития государственного имущества, которая в настоящий момент в России находится в стадии разработки. Безусловно, выбор «точек роста» является довольно сложным процессом, требующим глубокого анализа, однако, на наш взгляд, представляется целесообразным совершенствовать применение рассмотренных нами инструментов государственного заказа и бюджетного субсидирования, так как их перестройка способна обеспечить повышение результативности уже в краткосрочном и среднесрочном периодах.

Так, в условиях внешнеэкономических санкций для России является необходимым развитие экспортного потенциала за счет бюджетного софинансирования. Однако, при выделении бюджетных средств необходимо учитывать, что следует устанавливать количественные и качественные ограничения и ориентиры, так как в противном случае государственное финансирование приведет к бюджетной неэффективности и паразитировании на общественном имуществе, как это часто происходит в настоящее время. Решить данную проблему возможно путем применения так называемого инструмента экспортной дисциплины, который устанавливает прямую взаимосвязь между объемом бюджетной поддержки и иных государственных льгот и преференций с достигнутым предприятием уровнем экспорта.

Такая политика обеспечила экономический прорыв азиатским странам в 1950-1960 гг. Компании получали государственную поддержку в виде освобождения экспортной выручки от налогообложения и льгот по амортизации в обмен на достижение установленных показателей экспорта продукции [11], соответствующей стандартам контроля качества и производительности, путем предоставления непрерывной отчетности перед чиновниками. При этом недостижение указанных условий предполагало пропорциональное сокращение государственной поддержки [12].

Что касается государственного заказа, то здесь требуется целый комплекс разноплановых мер, направленных на повышение его эффективности. С одной стороны, необходимо внести серьезные изменения в секторе G2G, среди которых могут быть: запрет заключения контрактов на коммерческой основе с собственными подведомственными учреждениями; повышение требований к оценке ценовых предложений государственных организаций для обеспечения равного доступа к госзаказу со стороны как государственного, так и частного секторов; установление требований по обеспечению прозрачности и открытости к государственному заказу для обеспечения возможности

независимого аудита общественными и экспертными советами; использование жестких административных и финансовых санкций за нарушения при исполнении государственного заказа и т.п.

С другой стороны, следует существенно совершенствовать и сектор G2B («государство для бизнеса») так, чтобы он обеспечивал реальное экономическое развитие, а не финансирование лояльных по отношению к власти предпринимателей. В качестве отдельных мер можно предложить следующие: создание единой номенклатуры или реестра требований к социально значимым товарам и услугам в сфере образования, здравоохранения и социального обслуживания, а также определение единой минимальной и максимальной цены для того, чтобы исключить предприятия с низкокачественной продукцией; установить требования по проведению независимого предварительного аудита общественниками и экспертами компаний, претендующих на крупные тендеры; повысить прозрачность и простоту государственных закупок и т.д. [11, 12, 15]

Безусловно, данный перечень далеко неисчерпывающий и, более того, будет меняться в зависимости от условий, в том числе и региональных, так как каждая территория имеет свои стратегические приоритеты. Однако, недооценивать госзаказ, как это происходит в настоящий момент, нельзя, поскольку именно с помощью него осуществляется трансформация государственного спроса в факторы экономического развития.

4. Определение критериев и аспектов эффективности управления государственным имуществом, в рамках которых должна строиться система оценки и мониторинга результативности. Так, в рамках внедрения системы стратегического управления представляется целесообразным разделять текущую и стратегическую эффективность управления государственным имуществом.

Текущая эффективность с учетом взаимовлияния рыночного и общественного секторов проявляется в: увеличении количества и качества общественных и смешанных благ в общественном секторе в расчете на душу населения; увеличении рыночной стоимости государственного имущества при сохранении границ между секторами; увеличении производства валовой добавленной стоимости в рыночном секторе под воздействием государственного и муниципального управления; использовании государственного имущества для формирования более благоприятных условий производства конкурентоспособных товаров и услуг в рыночном секторе и т.п.

Стратегическая эффективность заключается в использовании государственного имущества таким образом, чтобы оно обеспечивало улучшение стратегических позиций страны в целом и ее территорий в частности, посредством: создания новых конкурентоспособных сегментов инновационной экономики, улучшении качества человеческого капитала за счет повышения качества общественных услуг, таких как здравоохранение, культура, образование, практического обучения и освоения новых методов и технологий производства и управления.

Представляется, что внедрение указанных и других элементов механизма общественной собственности позволит повысить эффективность управления государственным имуществом, сделать его реально общественно ориентированным, способствующим развитию здоровой конкуренции путем грамотного нивелирования «провалов рынка», формированию свободного экономического пространства и улучшению качества человеческого капитала, что является принципиально важным в условиях инновационной экономики.

Литература

1. *Campbell R.* Background for the Uninitiated. Paradoxes of Rationality and Cooperation, eds. R. Campbell and L. Sowden. Vancouver: University of British Columbia Press. P. 3; Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science, New Series. 1968. Vol. 162, No. 3859. Pp. 1243-1248.
2. *Доватур А.И.* «Политика» Аристотеля / Аристотель. Собрание сочинений в 4-х т. – М.: Мысль, 1983. Т. 4. 830 с.
3. *Лаптев С.В., Пивоварова О.В.* Публичная ответственность как необходимое условие эффективного управления государственным имуществом региона // Государственная служба. 2018. Т. 20. №4. С. 59 – 65.
4. *Krugman P.* The Conscience of a Liberal – N.Y., L., W.W. Norton & Company, 2007. – 296 p.
5. *Клинов В.Г.* Проблемы регулирования экономики США в исследованиях нобелевского лауреата Пола Кругмана // Российский внешнеэкономический вестник. 2009. № 10. С. 18 – 29.
6. *Соловьев М.М., Кошкин Л.И.* Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 4. С. 32 – 46.
7. *Зингалес Л.* Капитализм для народа. Либеральная революция против коррумпированной экономики / Пер. с англ. М., 2016. 288 с.
8. *Лаптев С.В.* Клановый или народный капитализм: оценка возможности и целесообразности выбора // Труд и социальные отношения. 2018. №1. С. 23 – 32.
9. *Макар С.В., Ярашева А.В.* Региональные проблемы занятости населения: зарплатные притязания // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 3. С. 94–106.

10. *Лаптев С.В., Филина Ф.В.* Социальная ориентация экономики как условие ее долгосрочной эффективности// Труд и социальные отношения. 2016. №5. С. 15 – 26.
11. *Морковкин Д.Е.* Анализ зарубежного опыта государственной поддержки агропромышленного комплекса и возможности его использования в России в условиях импортозамещения // Сельское хозяйство. 2018. №3. С. 9 – 19.
12. *Стадвелл Д.* Азиатская модель управления: удачи и провалы самого динамичного региона в мире; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2017. 536 с.
13. *Строев П.В., Власюк Л.И.* Долговая нагрузка регионов и региональная политика // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. №5 (101). С. 90 – 99.
14. *Морковкин Д.Е., Умнов В.А., Шманев С.В.* Современные проблемы и траектории социально-экономического развития региона (на примере Самарской области) // Вестник ОрелГИЭТ. 2018. №4 (46). С. 99 – 107.
15. *Фаттахов Р.В.* Пространственное развитие экономики России: перспективы и формирование «точек роста» // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2016. №1. С. 43 – 46.

Pivovarova Olga Vladimirovna, Junior Researcher at the Center for Regional Economics and Interbudgetary Relations, Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky Pr., Moscow, 125993, Russian Federation). E-mail: olga_piv@mail.ru

MECHANISM OF REALIZATION OF PUBLIC OWNERSHIP AS THE BASIS OF EFFECTIVE STATE PROPERTY MANAGEMENT: PROBLEMS OF FORMATION AND WAYS OF DEVELOPMENT

Abstract

Theoretical and practical features of state property management in Russia and abroad are considered in the article. The study of the modern use of state property in various fields allowed to identify a number of existing problems: performance evaluation of state-owned companies is carried out mainly on financial performance criteria; there are facts of default, inadequate quality of execution, dictatorship of a monopolist in the public procurement sector G2G; public financing of the private sector through procurement and direct budget allocation is in most cases inefficient and satisfies the interests of large capital; privatization does not fully ensure the strategic interests of the state, and is aimed at a one-time replenishment of budget resources. The necessity of creating a competitive and effective mechanism for the implementation of public property is substantiated.

Keywords: *mechanism of realization of public property, management of a state-owned property, public responsibility, national capitalism, efficiency, policy of privatization, public property, state companies, financial efficiency.*

References

1. Campbell R. Background for the Uninitiated. Paradoxes of Rationality and Cooperation, eds. R. Campbell and L. Sowden. Vancouver: University of British Columbia Press. P. 3; Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science, New Series. 1968. Vol. 162, No. 3859. Pp. 1243-1248.
2. Dovatur A.I. «Politika» Aristotelya / Aristotel'. Sobranie sochinenij v 4-h t. – M.: Mysl', 1983. T. 4. 830 s.
3. Laptev S.V., Pivovarova O.V. Publichnaya otvetstvennost' kak neobhodimoe uslovie effektivnogo upravleniya gosudarstvennym imushchestvom regiona // Gosudarstvennaya sluzhba. 2018. T. 20. №4. P. 59 – 65.
4. Krugman P. The Conscience of a Liberal – N.Y., L., W.W. Norton & Company, 2007. – 296 p.
5. Klinov V.G. Problemy regulirovaniya ekonomiki SSHA v issledovaniyah nobelevskogo laureata Pola Krugmana // Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik. 2009. № 10. P. 18 – 29.
6. Solov'ev M.M., Koshkin L.I. Problemy ocenki effektivnosti upravleniya gosudarstvennoj sobstven-nost'yu // Menedzhment v Rossii i za rubezhom. 2008. № 4. P. 32 – 46.
7. Zingales L. Kapitalizm dlya naroda. Liberal'naya revolyuciya protiv korrumpirovannoj ekonomiki / Per. s angl. M., 2016. 288 c.
8. Laptev S.V. Klanovyj ili narodnyj kapitalizm: ocenka vozmozhnosti i celesoobraznosti vybora // Trud i social'nye otnosheniya. 2018. №1. P. 23 – 32.
9. Makar S.V., YArasheva A.V. Regional'nye problemy zanyatosti naseleniya: zarplatnye prityazaniya // Eko-nomika. Nalogi. Pravo. 2018. T. 11. № 3. P. 94–106.
10. Laptev S.V., Filina F.V. Social'naya orientaciya ekonomiki kak uslovie ee dolgosrochnoj effektivnosti// Trud i social'nye otnosheniya. 2016. №5. P. 15 – 26.
11. Morkovkin D.E. Analiz zarubezhnogo opyta gosudarstvennoj podderzhki agropromyshlennogo kompleksa i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v Rossii v usloviyah importozameshcheniya // Sel'skoe hozyajstvo. 2018. №3. P. 9 – 19.
12. Stadvell D. Aziatskaya model' upravleniya: udachi i provaly samogo dinamichnogo regiona v mire; Per. s angl. – M.: Al'pina Pablisher, 2017. 536 p.
13. Stroev P.V., Vlasyuk L.I. Dolgovaya nagruzka regionov i regional'naya politika // Finansy: teoriya i praktika. 2017. T. 21. №5 (101). P. 90 – 99.
14. Morkovkin D.E., Umnov V.A., SHmanev S.V. Sovremennye problemy i traektorii social'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona (na primere Samarskoj oblasti) // Vestnik OrelGIET. 2018. №4 (46). P. 99 – 107.
15. Fattahov R.V. Prostranstvennoe razvitie ekonomiki Rossii: perspektivy i formirovanie «tochek rosta» // Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta. 2016. №1. P. 43 – 46.