

Для цитирования: Братченко С. А. Методологические аспекты эффективности управления государственным имуществом // Журнал экономической теории. — 2020. — Т. 17. — № 1. — С. 17-32

<https://doi.org/10.31063/2073-6517/2020.17-1.2>

JEL: B40, H82, H83

УДК: 330.112

С. А. Братченко

Институт экономики Российской академии наук (Москва, Российская Федерация; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com)

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ¹

Основной аргумент продолжающейся приватизации государственного имущества — более низкая рентабельность государственных компаний (организаций) по сравнению с частными. В работе показано, что интересы государства не сводятся к сумме интересов его граждан (как утверждает принцип методологического индивидуализма — один из основных принципов либеральной доктрины), а цели государства и цели бизнеса существенно различны, и поэтому целью деятельности государственных организаций является отнюдь не повышение своей рентабельности. Основное назначение государственного имущества — реализация государственных интересов и исполнение государством его непосредственных функций, целей и задач. Поэтому применение критериев эффективности частного бизнеса к оценке деятельности государственных компаний и организаций методологически некорректно. Более того: показано, что для некоторого класса государственного имущества повышение рентабельности организаций, распоряжающихся государственным имуществом, противоречит государственным интересам. Использование коммерческого подхода при управлении государственным имуществом является одной из причин низкого качества управления этим имуществом.

Ключевые слова: государственное имущество, государственная компания, государственная организация, приватизация, методологический индивидуализм, государственные интересы, цели и задачи

1. Введение

В течение многих лет, начиная с 1990-х гг., управление государственным имуществом (ГИ) рассматривалось преимущественно через призму приватизации. Так, приоритетными индикаторами выполнения Государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»² являются проценты ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием и ФГУПов. Приватизация рассматривается как инструмент повышения эффективности управления государственным имуществом (Абрамов и др., 2017; Радыгин и др., 2018; Смирнова, 2016).

В последние годы приходит понимание того, что несмотря на то, что количество объектов в государственной собственности в результате приватизации уменьшается, это не снижает роль и долю компаний с государственным участием (КГУ) в экономике России (Козлова, Воронин, 2018. С. 40), государственного имущества в целом. Всего два предприятия (АО «Газпром» и АО «Роснефть») обеспечи-

вают вклад в ВВП в размере 12–14 % (Козлова, Воронин, 2018. С. 32). Более того: стремление максимально сократить ГИ не снимает с повестки дня вопрос о необходимости эффективного управления имуществом, остающегося в собственности государства³. Пока существует государство, будет существовать и государственная собственность, и, как следствие, необходимость этой собственностью эффективно, качественно управлять. В связи с этим возникает вопрос как о повышении эффективности и качества управления государственным имуществом, так и о поиске механизмов, обеспечивающих это повышение (Игнатова, 2017; Пивоварова, 2017).

Следует отметить, что вопрос повышения эффективности и качества управления актуален не только в отношении управления государственным имуществом: от них зависит и конкурентоспособность бизнеса, и результаты государственного управления в целом. Не случайно премьер-министр в своей недавней программной статье слова «качество» и

¹ © Братченко С. А. Текст. 2019

² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

³ Федеральное агентство по управлению государственным имуществом предпринимает целенаправленные усилия для повышения уровня корпоративного управления в компаниях с государственным участием, см. <https://www.rosim.ru/activities/corp>.

«качественный» употребляет 39 раз (качество экономического роста, качество человеческого капитала и т. д.), выделяя среди всех направлений институциональной модернизации качество государственного управления (Медведев, 2018. С. 12).

Представляется, что одной из причин низкого качества и низкой эффективности управления государственным имуществом является теоретическая (и, как следствие, методологическая) непроработанность вопроса. Об актуальности вопроса упоминается во множестве работ, однако в науке нет консенсуса относительно содержания категорий «качество управления государственным имуществом» и «эффективность управления государственным имуществом». Работы, посвященные данной проблематике, немногочисленны и, что важно, демонстрируют существование в науке целого спектра весьма разноречивых взглядов на предмет. Практика управления — правомерно или неправомерно — опирается на одну из точек зрения.

В свете вышесказанного анализ существующих теоретических и методологических подходов к управлению государственным имуществом является весьма актуальным. В данной работе предпринята попытка такого анализа.

2. Категории эффективности и качества управления применительно к государственному имуществу и государственной собственности в научной литературе

В бизнесе анализ результатов управленческой деятельности играет определяющую роль в повышении конкурентоспособности компании, инструментарий этого анализа прекрасно разработан. В числе основных используются два показателя — результативность и эффективность.

1.1. Результативность (*effectiveness*) — степень достижения цели, соотношение фактически полученных результатов с поставленными целями (планами).

1.2. Эффективность (*efficiency*) — фактические результаты, соотношенные с затратами для их получения¹.

Относительно новой является категория качества управления, однако она используется в основном не в бизнесе, а при управлении сложными социально-экономическими системами (ниже будет показано, почему).

При изучении литературы, посвященной изучению проблем государственного управления и, в частности, проблем управления государственным имуществом, выясняется, что существует несколько принципиально разных трактовок содержания категорий эффективности и качество управления государственным имуществом. Кратко (ввиду ограниченности объема статьи) проанализируем каждую из них.

2.1. Эффективность управления государственным имуществом как мера исполнения Федеральной государственной программы. Ряд авторов (Проняева и др., 2019; Гладковская, Карпушкина, 2017) рассматривает эффективность управления ГИ через призму государственных законодательных актов, прежде всего опираясь на Федеральную государственную программу по управлению федеральным имуществом. Основной целью программы, как известно, является сокращение государственного имущества посредством уменьшения числа организаций, находящихся в собственности и, таким образом, под управлением государства. То есть, как и авторы программы, под управлением государственным имуществом они понимают приватизацию.

Существенными в данном случае являются три момента.

Во-первых, данные авторы искажают содержание категории «управление государственным имуществом», поскольку в действительности они анализируют не управление имуществом, а выполнение закона (программы), что отнюдь не одно и то же.

Во-вторых, предметом анализа в данных работах выступает доля фактически приватизированных организаций по сравнению с законодательно установленной. То есть в действительности вышеупомянутые авторы оперируют не категорией эффективности, а категорией результативности.

В-третьих, данные авторы, как и авторы Федеральной государственной программы, существенно сужают понятие «управление»: приватизация является лишь частным случаем, одним из способов распоряжения имуществом, и отождествлять управление с приватизацией некорректно. То есть имеет место подмена, когда одно выдается за другое. В логике такая ошибка называется *ignoratio elenchi*, или подменой тезиса.

2.2. Часть ученых исходит из того, что государственное имущество имеет свое предназначение (решение государственных задач, достижение государственных целей, исполне-

¹ ГОСТ Р ИСО 9000–2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».

ние государственных функций, предоставление государственных услуг). Исходя из этого, *эффективность управления государственным имуществом понимается ими как эффективность использования имущества для исполнения государственных функций и задач*. Так, М.С. Игнатова пишет: «...критерии эффективности использования государственного имущества следует определять исходя из целевого назначения соответствующего объекта, то есть его предназначения для обеспечения конкретной государственной функции» (Игнатова, 2017. С. 92) Данную точку зрения разделяют А.А. Ануфриева и Н.С. Девятова (2019. С. 91), А.В. Винницкий (2013), О.В. Пивоварова (2017. С. 1135), Н.А. Рой с соавторами (2018. С. 7–8), А.Н. Фомичева (2016. С. 97), И.Ю. Чазова и И.А. Мухина (2018. С. 672), С.И. Шульженко (2019. С. 72), и др.

2.3. Некоторые авторы рассматривают в качестве функции государственного имущества единственную функцию — фискальную, или же выделяют ее в качестве основной, приоритетной среди всех функций государственного имущества. *Эффективность управления государственным имуществом рассматривается ими как максимизация бюджетных поступлений от использования данного имущества*. Приведем ряд цитат. «Цель совершенствования системы управления государственной собственностью — повышение эффективности использования недвижимости и как следствие повышение поступлений средств в федеральный бюджет». (Фомичева, 2016. С. 99). «Одной из важнейших задач государства является поиск наиболее эффективных путей наполнения бюджета. Одним из инструментов, позволяющих достигать такой цели, является активизация деятельности по управлению государственным имуществом» (Тугушев, 2018. С. 539). «Основные задачи эффективного управления государственной собственностью направлены на ... увеличение доходов бюджета» (Медведев, Шумаева, 2018. С. 147). Т.Ю. Лушникова и А.М. Ахматова (2015) предложили даже показатель эффективности использования государственной собственности, определяемый как отношение полученного бюджетом результата от управления собственностью к общим затратам на управление.

Государственное имущество рассматривается в данном случае исключительно как источник пополнения государственного бюджета (и/или бюджетов разных уровней). Эту позицию поддерживает также Министерство экономического развития. Как метко отмечают

Н.А. Рой с соавторами (2018. С. 4), «субъект управления в лице Минэкономразвития ставит перед собой задачу в увеличении объема доходов в бюджет от использования объектов государственной собственности. В противоположность этому, отмечается стабильное уменьшение числа объектов государственной собственности. Очевидно, что увеличения нормы поступлений нельзя достигнуть за счет снижения количества источников таких доходов».

2.4. *Эффективность управления государственным имуществом, понимаемая сугубо в коммерческом ключе как максимизация доходности, прибыльности или рентабельности активов*. Разница с предыдущим пунктом заключается в том, что выше речь шла о доходах государства (государственного бюджета), а в данном случае критерием эффективности выступает доходность самой организации безотносительно государства. То есть проводится параллель между деятельностью государственной и частной организации (Чебуханова, 2016) и считается, что цель деятельности государственной организации идентична цели деятельности коммерческой компании. Исходя из этого, критерием эффективности использования государственного имущества является рентабельность активов или рентабельность имущества организации.

Этой точки зрения придерживаются такие известные ученые, как А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов, А.Е. Абрамов (Абрамов и др., 2017; Радыгин и др., 2011; Радыгин и др., 2018).

2.5. *Качество управления государственным имуществом*. В науке на сегодняшний день нет четкого понимания того, что такое качество управления государственным имуществом.

Более того: нет четкого понимания более широкой категории — что такое качество государственного управления. Между тем качество государственного управления выступает одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития, а низкое качество государственного управления — одной из основных причин невыполнения государственных программ, недостижения целей государственного развития, и т. п. Об этом говорят государственные и региональные деятели, аналитики федеральных и региональных органов власти¹.

¹ Например: Чухлебов А. Время перемен. Задачи и решения // Деловой Петербург. 2019. 5 июня [Электронный ресурс]. URL: https://www.dp.ru/a/2019/05/14/Vremja_peremen_Zadachi_i_r; Повышение качества госуправления — путь к экономическому росту / Экспертный совет при Правительстве РФ: [Электронный ресурс]. URL:

В научной литературе о качестве государственного управления обычно упоминают в контексте изучения других проблем. Попытка теоретического осмысления проблемы качества государственного управления (ГУ) представлена в работе С.А. Братченко (2019а). Под качеством государственного управления автор понимает способность системы ГУ формулировать и реализовывать цели управления государством и объектами ГУ, соответствующие текущим и перспективным государственным интересам, задачам и проблемам с учетом специфики деятельности объектов ГУ в условиях изменяющейся внешней и внутренней среды (Братченко, 2019а. С. 65).

Показатель качества государственного управления показывает степень соответствия фактически достигнутых результатов управления целям и интересам государства, степень реализации государственных функций. На первый взгляд данный индикатор весьма близок показателю результативности. Разница, в частности, заключается в том, что результативность соотносит результаты с целями, установленными руководством организации (государства), а качество управления — с имманентными целями самого объекта управления.

Разница показателей результативности и качества управления может быть проиллюстрирована на примере реформирования отношений собственности в начале 1990-х годов. С точки зрения бюрократии, то есть формальных критериев результативности, эта реформа оценивается как блестяще проведенная уполномоченными федеральными органами (разгосударствление и передача в частные руки бывшей общенародной собственности были проведены почти бесконфликтно и в кратчайшие сроки). Однако изначальная идея, глубинная цель приватизации зиждилась на мифологеме о грядущем процветании, поскольку частный собственник *a priori, per se* является эффективным собственником. Эта «глубинная цель» не была достигнута, с точки зрения государственных интересов реформа в действительности «провалилась»: массовый эффективный собственник в стране в результате приватизации не сформировался (Лексин, 2009. С. 107–108). К 1998 г. российский ВВП составлял менее 60 % от ВВП 1990 г.

<https://open.gov.ru/events/5516274/>; Регионам нужна система оценки качества государственного управления / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/events/019804.html>.

В работах (Hauster, 2017. P. 7), (Кожевников, Ворошилов, 2017. С. 37) и (Братченко, 2019а. С. 64) было показано, что и результативность, и эффективность управления зависят от качества управления. Качество управления, в свою очередь, является фактором как эффективности, так и результативности управления.

Однако в указанных работах не отражена специфика управления государственным имуществом, а это существенно. 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 среды¹.

Исходя из вышесказанного, становится ясно, что категории эффективности, результативности и качества управления государственным имуществом являются производными от целей управления государственным имуществом, исследование проблем эффективности, результативности и качества управления в отрыве от понимания целей управления методологически некорректно и поэтому содержательно непродуктивно. Именно попытка «сразу» понять природу эффективности управления без должного изучения целей управления является одной из причин отсутствия консенсуса в данном вопросе в настоящее время. Исследованию эффективности управления должно быть предпослано изучение целей управления государственным имуществом.

2.6. *Практика управления государственным имуществом и ее теоретическая парадигма.* Теоретическое обоснование текущей модели управления имуществом, как оно зафиксировано в Государственной программе «Управление федеральным имуществом» (максимально возможная приватизация государственного имущества) — более низкая эффективность компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом. При ближайшем рассмотрении выясняется, что под эффективностью деятельности в данном случае понимается рентабельность (это было показано, в частности, в работах А.Е. Абрамова и А.Д. Радыгина с соавторами (Абрамов и др.,

¹ В целом же можно сказать, что эта актуальнейшая тема еще ожидает своего исследователя, объем настоящей статьи не позволяет остановиться на ней более подробно.

2017; Радыгин и др., 2011; Радыгин и др., 2018)). Это однозначно указывает на то, что люди, принимающие решения на уровне государства, являются сторонниками коммерческого подхода к управлению государственным имуществом и полагают, что государственная организация подобно коммерческой компании должна стремиться к максимизации прибыли (рентабельности).

Однако эффективность российских частных предприятий далека от надежд конструкторов переворота 1991 года, полагавших, что рыночные механизмы саморегулирования сами по себе решат проблему эффективности, в частности, за счет ускорения научно-технического прогресса (500 дней, 1990. С. 29). Практика показывает, что отечественный бизнес в своей массе не спешит переходить на инновационный путь развития и внедрять передовые технологии и оборудование, а скорее предпочитает использовать имеющееся оборудование, пока оно в состоянии хоть что-то производить. Согласно данным Росстата, доля полностью изношенных машин и оборудования в коммерческих организациях в 2017 г. составила 27 %, а в самой процветающей из отечественных отраслей (добывающей промышленности) — даже 33,6 %. Средний коэффициент обновления основных фондов по стране составил в 2017 году 4,3 %¹, что означает, что средний срок службы основных средств, ожидается, составит более 23 лет. Между тем средний возраст оборудования в 1980 г. составлял 9,5 года, а в 1990 г. — 10,8 года. (Гринберг, 2016. С. 114).

Поэтому аргумент в пользу приватизации государственного имущества с целью повышения его эффективности до уровня эффективности российского частного бизнеса выглядит не очень убедительно.

В этой связи вполне закономерен вопрос о том, какова же фактическая эффективность использования государственного имущества? В отчетах Федерального агентства по управлению государственным имуществом помимо данных о выполнении планов приватизации государственного имущества (в полном соответствии с государственной программой «Управление государственным имуществом»), содержится информация о целевых функциях федеральных организаций и КГУ (100 % в 2018 г.), о сокращении площади земельных участков казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот (на 39 % за

2018 г.), об увеличении доли объектов имущества казны Российской Федерации, вовлеченных в хозяйственный оборот (20,2 % вместо 18 %, предусмотренных в плане на 2018 г.), о более выгодной реализации государственного имущества на торгах (в 2018 г. продаваемое имущество было реализовано в среднем на 72,4 % дороже первоначальной оценочной стоимости) и др.² В результате сумма доходов федерального бюджета увеличилась в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 23 %; сумма расходов федерального бюджета в части управления федеральным имуществом сократилась за тот же период на 5,47 %. Одним из основных коммерческих видов деятельности государственных организаций являлась сдача принадлежащих им площадей в аренду (64,57 % площадей в 2018 г.) Благодаря усилиям Росимущества количество неиспользуемых или используемых не по назначению объектов федерального имущества сократилось в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 45,61 %. А вот эффективность федеральных организаций оставляет желать лучшего: доля убыточных унитарных предприятий составила в 2018 г. 41,67 %, доля КГУ — 53,67 %³ То есть мы видим, что акционерные общества более рентабельны, чем унитарные предприятия. Аналогичные результаты получены в исследовании И.Ю. Чазовой и И.А. Мухиной (2018).

В ряде работ (Фоминых, 2004; Абрамов и др., 2017) были предприняты попытки сравнительного анализа эффективности государственных и коммерческих структур. Примечательно, что эти исследования были предприняты с интервалом 13 лет, и в результате авторы пришли к сходным выводам, что обеспечивает им дополнительный кредит доверия. Так, в исследовании А. Фоминых (2004) на основании обширной выборки (538 ФГУП и 10 690 предприятий негосударственного сектора) было показано, что в 2000–2001 гг. выручка на одного занятого в ФГУП в среднем была значительно ниже, чем в секторе негосударственных предприятий.

А. Абрамовым, А. Радыгиным и др. (2017) на материале российских компаний с государственным участием было выявлено влияние доли государственной собственности (как прямой, так и косвенной) на рентабельность собственного капитала (ROE) и рентабельность продаж (PM). Для компаний с прямой государ-

¹ См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/#.

² См. <https://www.rosim.ru/about/reports/performance/345927>.

³ См.: <https://www.rosim.ru/activities/programs/indicators/2018>.

ственной собственностью была выявлена следующая зависимость:

$$ROE = 8,9576 - 0,0689 \times SSh - 0,4558 \times HR + 0,7262 \times CA + 0,4568 \times GDP + 7,741 \times OP,$$

$$R^2 = 0,243; F = 4,401,$$

$$PM = -2,8846 - 0,0809 \times SSh + 5,4299 \times HR - 0,3193 \times CA - 0,0024 \times FLR + 0,1001 \times GDP - 1,6385 \times OP,$$

$$R^2 = 0,409; F = 15,449,$$

где *SSh* — доля прямой государственной собственности; *HR* — количество сотрудников; *CA* — активы; *FLR* — коэффициент, характеризующий размер финансового рычага; *GDP* — изменение ВВП; *OP* — цена на нефть.

Из этих уравнений следует вывод об отрицательном влиянии прямой государственной собственности на коэффициент рентабельности капитала и показатель рентабельности продаж (Абрамов и др., 2017. С. 27). Однако несколькими страницами ранее в этой же статье отмечается, что «для отдельных КГУ финансовый результат, максимизация рентабельности, улучшение эффективности или рост рыночной стоимости не выступают целью их операционной деятельности», в частности, поскольку они «выполняют социальные функции наряду с операционной деятельностью». (Абрамов и др., 2017. С. 16)

Отсюда, как минимум, следует вывод, что и к приватизации, и к принятию решений о приватизации следует «относиться с рассуждением»: прежде, чем делать вывод о более низкой эффективности компаний с государственным участием, сначала следует разобраться, что означает «эффективность» для государственных предприятий.

То есть возникает вопрос о правомерности предположения об идентичности свойств государственных организаций и коммерческих компаний. В частности, о тезисе о том, что мерой эффективности деятельности государственных организаций является рентабельность. Эффективность — это отношение полученных результатов к затратам, совокупности использованных ресурсов. При сравнении государственных и частных компаний эффективность обычно понимается как мера затратности, не задумываются над тем, что деятельность компаний (организаций) была целенаправленной, а цели деятельности и, таким образом, ее результаты могли существенно различаться. Прямое сравнение эффективности корректно только при условии идентичности целей (Братченко, 2019b) Между тем, во все не факт, что цели деятельности бизнеса и

государства, в том числе частных компаний и компаний с государственным участием и, как следствие, цели управления частным и государственным имуществом, идентичны. Если же цели деятельности неидентичны, то вышеуказанное сравнение некорректно (Братченко, 2018. С. 73–74).

2. Несостоятельность принципа методологического индивидуализма при управлении государственным имуществом

Вышеуказанная «коммерческая» позиция восходит к узко понимаемому, в традициях Л. фон Мизеса, принципу методологического индивидуализма («Мы есть всегда результат суммирования, соединяющего два или более Эго» (Мизес, фон, 2019. С. 44)), который применительно к обществу, государству и государственному управлению формулируется как тезис о сводимости предпочтений общества и государства к предпочтениям индивидуумов (Рубинштейн, Городецкий, 2018. С. 43).

На наш взгляд, данная позиция далеко не бесспорна. В частности, принцип методологического индивидуализма многократно выступал предметом весьма оживленных дискуссий, в том числе в отечественной экономической литературе (Автономов, 2014; Гринберг, Рубинштейн, 2014; Кирдина, 2013а; Кирдина, 2013b; Либман, 2013; Ракиашвили, 2016; Рубинштейн, 2012; Рубинштейн, 2015. С. 15–25; Тамбовцев, 2013; 2015; и др.).

Критика принципа методологического индивидуализма апеллирует к Аристотелю («целое больше суммы своих частей») и — применительно к социуму — к Э. Дюркгейму, полагавшему, что «общество есть реальность *sui generis* («как она есть»)» (Дюркгейм, 1995), т. е. существующая сама по себе, которая не выводится из свойств действующих в обществе субъектов.

На ограниченность принципа методологического индивидуализма неоднократно указывали Р.С. Гринберг и А.Я. Рубинштейн, вводя в разрабатываемых ими теориях социодинамики и опекаемых благ понятия группового и общественного интереса (интересов государства), не сводимых к сумме интересов составляющих общество индивидуумов; они называют свою позицию методологическим релятивизмом (Рубинштейн, 2015; Гринберг, Рубинштейн, 2009).

Мы полностью солидарны с позицией вышеуказанных ученых о существовании интересов общества и государства, не сводимых к сумме интересов индивидуумов. Поэтому действия

государства как актора следует анализировать с учетом специфики государственных интересов, в том числе при управлении государственным имуществом.

Соответственно, анализировать эффективность управления государственным имуществом с позиций методологического индивидуализма методологически некорректно.

3. Соотношение аргумента о низкой рентабельности компаний с принципом методологического индивидуализма

Если рассмотреть аргумент низкой рентабельности КГУ более внимательно, то выясняется, что он противоречит базовому принципу либерализма — принципу методологического индивидуализма. Поясним вышесказанное.

Тезис о том, что более низкая рентабельность компаний с государственным участием является основанием для приватизации, рассматривает государство как ординарного экономического агента и *de facto* подразумевает, что государство должно стремиться максимизировать рентабельность КГУ, но у него «не получается». Из этого, в частности, следует:

— наличие у государства собственного экономического интереса (даже при отсутствии иных интересов), не сводимого к интересам отдельных индивидуумов и компаний;

— а если у государства есть собственный экономический интерес, то что препятствует наличию у государства иных, неэкономических интересов?

— более того, если это так, то у государства (как регулятора) имеется множество способов и инструментов повысить рентабельность своей экономической деятельности, например, за счет интересов частного бизнеса и населения. Однако представители либеральной концепции вряд ли согласятся с ущемлением интересов частного бизнеса;

— напротив, согласно либеральной концепции, основное предназначение государства — защита частной собственности и защита интересов бизнеса. Оставляя за скобками принципиальную невозможность в равной степени защитить интересы любого бизнеса¹, отметим,

что из сервиллистской концепции государства совсем не следует, что государство должно стремиться повышать рентабельность компаний с государственным участием или использования иного ГИ. Строго говоря, предположение, что государство стремится к повышению рентабельности КГУ, противоречит концепции методологического индивидуализма, поскольку в данном случае государство тратит свои ресурсы не по назначению — не для защиты интересов частного бизнеса.

А для КГУ, действующих на конкурентных рынках, содействие государства повышению рентабельности таких компаний одновременно означает повышение их конкурентоспособности и, значит, ухудшение условий деятельности бизнеса, что также противоречит либеральной парадигме.

Таким образом, использование аргумента низкой рентабельности использования государственного имущества, во-первых, противоречит отстаиваемой сторонниками этого аргумента либеральной концепции в целом и принципа методологического индивидуализма в частности. То есть позиция вышеупомянутых авторов методологически непоследовательна (более точным является термин *inconsistent*). Во-вторых, данный подход методологически несостоятелен, поскольку он приводит к искажению видения целей управления государственным имуществом, акцентируя внимание исключительно на рентабельности со всеми вытекающими (и вкратце обрисованными выше) последствиями. В-третьих, данная теоретическая методологическая несостоятельность носит отнюдь не академический характер, а, напротив, имеет вполне конкретные практические следствия, поскольку именно эта концепция лежит в основе государственной политики по управлению ГИ, в результате чего вопросы повышения эффективности и качества управления государственным имуществом подменяются задачей его скорейшей приватизации.

4. Содержание государственных интересов и их соотношение с интересами общества и интересами индивидуумов

Наша задача в данном случае — не изучать вопрос и существующие дискурсы относительно содержания государственных интересов, а вычленив и изложить только те моменты, которые оказываются существенными

которые могут разрабатываться так, чтобы дать преимущество одним группам перед другими» (Стиглиц, 2019. С. 85).

¹ Поскольку, защищая одного, неизменно ущемляешь другого, из чего следует, что любая государственная деятельность (как регулятора) предполагает наличие и признание интересов — если не государства как такового, то государства, которое является выразителем чьих-то интересов, поскольку оно защищает чьи-то интересы больше, чем интересы других. Лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц отмечает по этому поводу: «Рынки существуют не в вакууме: они формируются под влиянием правил и законов,

с точки зрения изучения государственного управления в целом и управления государственным имуществом в частности.

Начнем с того, что в различных концепциях содержание самой категории «государство», место государства в обществе и, как следствие, понимание интересов (а также функций, задач) государства в экономике существенно различаются (Ананьин и др., 2018).

«В традициях политического либерализма, — пишет П.А. Ореховский, — рассматривать государство как вселенское, но необходимое зло.» (Ореховский, 2015. С. 106). Поскольку «невидимая рука рынка» должна сама привести общество к всеобщему благосостоянию, основным принципом либерального государства становится невмешательство в экономическую деятельность (*laissez-faire*), а задачи государства сводятся к защите прав собственности. При этом, согласно принципу методологического индивидуализма, ни государство, ни общество не субъективизированы и поэтому не имеют собственных (несводимых) интересов, а «обсуждение вопроса о том, могут ли существовать страна и общество без государства, ... не допускается» (Ореховский, 2015. С. 109).

Значительная часть ученых, включая автора настоящей статьи, признает наличие у государства и общества интересов, не сводимых к сумме интересов составляющих их индивидуумов. То есть признается, что индивидуумы, стремясь к удовлетворению своих интересов и достижению своих целей, не всегда тем самым содействуют (и не всегда желают содействовать) достижению целей государства и целей общества, хотя они заинтересованы в существовании государства и пользовании плодами его деятельности. Литература изобилует примерами, одним из которых может служить социальное обеспечение. Гражданин, стремясь к своему благополучию, пока он здоров, полон сил и имеет возможность работать и зарабатывать, совсем не стремится поделиться с государством своими доходами в пользу, например, нетрудоспособных членов общества (что подтверждает практика «серых зарплат» или «зарплат в конвертах»), но ожидает помощи от государства, как только он сам — временно или постоянно — становится нетрудоспособным.

Как пишут Р.С. Гринберг и А.Я. Рубинштейн: «... государство непременно нужно персонафицировать и рассматривать в качестве автономного субъекта рынка, преследующего свои, специфические интересы» (Гринберг, Рубинштейн, 2014. С. 354). «Представление о том, что носителем всякого интереса является

какое-либо одушевленное существо, явно избыточно и ... несколько поверхностно... Сами институты генерируют специфические интересы отдельных общностей индивидуумов и общества в целом» (Гринберг, Рубинштейн, 2014. С. 335).

Государственные интересы, в основе которых лежит категория «потребности», носят объективный характер, они существуют и требуют реализации независимо от доминирующей в науке и обществе парадигмы: любому государству необходимо обеспечивать обороноспособность, конкурентоспособность экономики, защиту окружающей среды, etc. Объективность категории «интерес» подтверждается тем, что этим понятием оперирует Конституция РФ (ч. 3, ст. 55), а также целый ряд юридических и нормативных документов. Категория «государственный интерес» является одной из ключевых при управлении ГИ. Так, в Государственной программе РФ «Управление государственным имуществом» о государственных интересах Российской Федерации упоминается 20 раз¹. Несмотря на декларацию об отсутствии специфических государственных интересов в либеральной доктрине, в любом, даже самом либеральном государстве существуют министерство обороны и министерство иностранных дел, задачи которых никак не связаны с интересами отдельных индивидуумов.

А вот реализуются государственные интересы уже конкретными людьми с учетом доминирующих в обществе установок. «Субъективность интересов проявляется в том, что они имеют собственного носителя — субъекта интереса — и их проявление является субъективным, т. к. только осознанный интерес может превратиться в стимул к хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение потребностей» (Поровская, 2009. С. 131).

Состав основных государственных интересов вытекает из закона сохранения социума (Гринберг, Рубинштейн, 2014. С. 326), то есть 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).

Из этих двух аспектов государственных интересов следует наличие у государства целого

¹ Постановление Правительства РФ от 23.03.2019 № 352–20.

ряда функций (направлений деятельности государства, «отвечающих» за решение соответствующего класса государственных задач и проблем), к которым относятся политическая, экономическая, социальная и прочие. Реализация каждой функции осуществляется в виде решения соответствующих проблем, достижения соответствующих целей или решения соответствующих задач. Таким образом, установки государства приобретают нормативный характер: государство знает, «как должно быть» (Рубинштейн, Городецкий, 2017. С. 5), оно «знает границы» и устанавливает правила.

5. Роль государственных интересов при управлении государственным имуществом

Для реализации вышеуказанных функций государству требуется государственное имущество. В чем состоит основной интерес государства в отношении своего имущества? Прежде всего, в результативном исполнении функции (чтобы функция была исполнена качественно, чтобы цель была достигнута, задача решена)¹, а отнюдь не в повышении рентабельности государственной организации. И наоборот: целью существования государственной организации является не ее всемерное процветание, а решение государственных задач и исполнение государственных функций.

Государственное имущество предназначено и существует исключительно для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций², целей и задач так же, как и частная собственность используется ее владельцем для удовлетворения своих интересов и достижения своих целей.

«Назначением государственной собственности является обеспечение функционирования государства» (Худяков, 2010. С. 316; Васильева, 2019. С. 23). Аналогичное положение содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.11), согласно которому в собственности субъекта Российской Федерации может находиться только имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Однако это не все. Характер функций, целей и задач государства значительно различается. Мы не ставим задачу исчерпывающе изучить специфику государственных функций в рамках настоящей работы³. Но некоторые детали оказываются существенны с точки зрения целей настоящего исследования. В частности, кто является потребителем государственных услуг и продукции, производимой государственными организациями.

Можно выделить три группы государственных организаций (и, соответственно, три типа государственного имущества):

— производящих продукцию и услуги, потребителем которых является государство. Оплата за эту продукцию и за эти услуги производится из госбюджета (например, когда конструкторское бюро АО «НПК Уралвагонзавод», входящее в ГК «Ростех», разрабатывает новые модели танков для Министерства обороны);

— производящих «специфические государственные» продукцию и услуги (преимущественно услуги), потребителями которых являются население и бизнес. Государство в данном случае в силу своего положения является монополистом, поскольку никто, кроме него, не полномочен оказывать эти услуги (например, выдать паспорт или зарегистрировать юридическое лицо);

— производящих «обычную» продукцию или услуги для реализации на конкурентных рынках (КГУ «Роснефть» реализует производимый компанией бензин через сеть принадлежащих ей бензозаправочных станций, конкурируя с частной компанией «Лукойл»).

Рамки настоящей статьи не позволяют детально изложить специфику реализации государственных интересов в отношении всех трех типов государственного имущества, однако существенно, что в интересах государства управлять этими тремя типами имущества по-разному, используя разные модели управления.

В качестве примера кратко рассмотрим управление государственным имуществом первого типа. В этом случае, как уже отмечалось выше, государство заинтересовано в результативности (в продолжение прежнего

¹ Вышесказанное, в частности, следует из приказа Минэкономразвития № 784 от 26.12.2013, согласно которому всем государственным организациям предлагается определить соответствие комплексов недвижимости с функциями, осуществляемыми организацией и, в свою очередь, с функциями федеральных органов государственной власти (п. 3.2). С данной позицией солидарны Ю. В. Козлов (2009), Н. В. Васильева (2019).

² Что признается как в программе «500 дней» (1990. С. 31, 37, 39, 72), так и в ныне действующей Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (с. 17).

³ Надеемся вернуться к этой теме в будущих работах.

примера: чтобы новые модели танков превосходили по своим боевым характеристикам модели танков, разрабатываемые в других странах, и, таким образом, в обозримой перспективе обеспечивали надежную обороноспособность страны).

Кроме того, поскольку речь идет о продукции или услугах, потребителем которых является само государство, оплата этой продукции или услуг производится за счет средств государственного бюджета. Поэтому государство заинтересовано в эффективном исполнении функции (то есть, чтобы функция (цель, задача) была исполнена с минимальными затратами). Принцип эффективности/результативности является одним из основополагающих принципов бюджетного процесса. Так, ст. 34 Бюджетного кодекса РФ (№ 145-ФЗ от 31.07.1998) гласит: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)». (Применительно к нашему прежнему примеру с танками: чтоб стоимость конструкторских работ была невысокой и чтобы разработанная модель отличалась экономичностью производства.)

Существенно, что эффективность должна рассматриваться с точки зрения государства, а не с позиции организации: под затратами должна пониматься не себестоимость производства товаров или услуг для данной организации, а сумма, которую платит государство организации и которая включает прибыль, получаемую организацией.

Отсюда следует, что государство не заинтересовано в установлении завышенных цен на продукцию и услуги, закупаемые государством. Именно с целью снижения государственных затрат вводился, например, институт государственных закупок. Основным критерием выбора поставщика при осуществлении государственных закупок при выполнении всех необходимых условий является цена: «победителем аукциона, с которым заключается договор, признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора» (Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ, ст. 3.2, п. 18). Этот пункт распространяется на

всех участников государственных закупок, включая государственные организации и компании с государственным участием.

Поскольку государство не заинтересовано в установлении завышенных цен на закупаемую продукцию и услуги, то оно не заинтересовано в повышении коммерческой рентабельности или доходности организаций, распоряжающихся государственным имуществом в том случае, когда они выступают в качестве продавца в государственных закупках (NB: замечание о незаинтересованности относится только к этому аспекту деятельности государственных организаций и КГУ, а не к государственным организациям и КГУ вообще): в условиях рыночных (товарно-денежных) отношений исполнение государственных функций оплачивается из государственного бюджета, и чем выше рентабельность этих операций, чем выше маржа, тем выше государственные (бюджетные) затраты.

Таким образом, цели управления для частных и государственных организаций существенно различаются. Более того: цели управления государственным имуществом различаются между собой в зависимости от типа имущества.

Поэтому анализировать особенности (и, в частности, эффективность) управления государственными организациями (включая КГУ) единообразно, без учета государственных интересов, а также исполняемых этим организациями государственных функций, подменяя их сравнением рентабельности, методологически некорректно.

Заключение

В течение уже более четверти века доминирующим методом управления государственным имуществом в России официально признана его приватизация. Аргументы сторонников приватизации представляются логически безупречными: они полагают, что государство является менее эффективным собственником по сравнению с частным.

Стремление максимально сократить ГИ не снимает с повестки дня вопрос о необходимости эффективного управления имуществом, остающегося в собственности государства. Пока существует государство, будет существовать и государственная собственность, и, как следствие, необходимость этой собственностью эффективно, качественно управлять.

Одной из причин низкого качества и низкой эффективности управления государственным имуществом представляется теоретическая (и,

как следствие, методологическая) непроработанность вопроса. В научной литературе существует целый спектр мнений относительно того, что понимать под эффективностью управления государственным имуществом, однако на практике критерием выступает рентабельность. То есть имеет место восходящее к принципу методологического индивидуализма отождествление целей деятельности частных и государственных компаний.

Между тем государственные интересы носят объективный характер, они существуют и требуют реализации независимо от доминирующей в науке и обществе парадигмы. Государственное имущество предназначено и существует исключительно для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций, целей и задач, а отнюдь не для повышения рентабельности государственных организаций.

Цели управления для частных и государственных организаций существенно различаются. Более того: цели управления государственным имуществом различаются между собой в зависимости от типа (назначения) имущества. Рекомендации огульно повышать рентабельность государственных организаций не просто некорректны, в части случаев они не соответствуют интересам государства, поскольку (например, в случае государственных закупок) это приводит к существенному росту государственных затрат, к неэффективности расходования средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов.

Таким образом, теория (методология) оказывает влияние на практику: использование методологически неадекватного (коммерческого) подхода при управлении государственным имуществом является одной из причин низкого качества управления этим имуществом: имущество не исполняет должным образом своего предназначения, поскольку руководство организаций, в чьем ведении оно находится, вместо стремления к качествен-

ному исполнению государственных функций нацелено на получение прибыли и повышение рентабельности.

Такое положение дел имеет системные следствия на уровне государства: поскольку масса государственного имущества не используется по своему назначению, государственные организации не нацелены на исполнение своих (государственных) функций, то системно страдает исполнение государством своих функций, решение государственных задач и достижение государственных (национальных, стратегических) целей. То есть падает качество государственного управления, и одной из причин низкого качества государственного управления является неадекватная модель управления государственным имуществом. Вопрос об официальных критериях эффективности использования государственного имущества должен быть пересмотрен, и в части случаев он должен решаться отнюдь не в контексте его коммерческой рентабельности.

Мы в полной мере осознаем, что критиковать легко, гораздо легче, чем формулировать конструктивные предложения. Вопрос о том, как эффективно управлять государственным имуществом, остается открытым и чрезвычайно актуальным. В рамках положения о невыгодности высокой рентабельности ряда государственных организаций для государства мы отнюдь не призываем перевести государственные организации на «голодный паек» беспросветного бесприбыльного существования. У организаций (и у персонала данных организаций) должны существовать стимулы к развитию, к повышению эффективности использования имущества, к увеличению результативности исполнения функций и к сокращению затрат. В наших будущих работах мы надеемся продолжить изучение особенностей управления государственным имуществом и сформулировать конкретные предложения по повышению качества управления имуществом.

Список источников

- 500 дней. Переход к рынку. — М.: ЭПИцентр, 1990. — 430 с. www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf.
- Абрамов А. Е., Радугин А. Д., Чернова М. И., Энтов Р. М. Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. — 2017. — № 4. — С. 5–37.
- Автономов В. С. Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // Общественные науки и современность. — 2014. — № 3. — С. 53–56.
- Ананьин О. И., Воейков М. И., Гловели Г. Д., Городецкий А. Е., Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. На пути к новой экономической теории государства / под ред. А. Я. Рубинштейна. — М.: ИЭ РАН, 2018. — 109 с.
- Ануфриева А. А., Девятова Н. С. Управление государственной собственностью региона: оценка результатов реализации правомочия «пользования» // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 1. — С. 85–110.

- Братченко С. А. Методологические подходы к определению цели управления предприятием // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2018. — № 4. — С. 63–78.
- Братченко С. А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2019а. — № 1. — С. 57–72.
- Братченко С. А. Содержание категорий «эффективность» и «цель деятельности» для частных и государственных компаний // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. — 2019б. — № 3. — С. 270–279.
- Братченко С. А. Методологическая обусловленность низкого качества государственного управления // Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов. — М.: Институт экономики РАН, 2019. — С. 56–78.
- Васильева Н. В. Публичное предназначение государственного (муниципального) имущества: финансово-правовой аспект // Сибирский юридический вестник. — 2019. — № 3. — С. 22–26.
- Винницкий А. В. Публичная собственность. — М.: Статут, 2013. — 732 с.
- Гладковская Е. Н., Карпушкина А. В. Анализ эффективности управления государственным имуществом как метод экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2017. — № 3–4. — С. 71–77.
- Гринберг Р. С. Состояние и перспективы экономики современной России. Осмысливая роль государства в экономике // Кондратьевские волны. — 2016. — № 5. — С. 109–130.
- Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика: доклад на заседании секции экономики ООИ РАН // Экономика и управление. — 2009. — № 3. — С. 125–128.
- Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Индивидуум и государство: экономическая дилемма. — М.: Весь мир, 2014. — 480 с.
- Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. — М.: Канон, 1995. — 352 с.
- Игнатова М. С. Эффективность управления государственным имуществом в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. — 2017. — № 1. — С. 90–95.
- Кирдина С. Г. К переосмыслению принципа методологического индивидуализма. — М.: ИЭ РАН, 2013а. — 54 с.
- Кирдина С. Г. Методологический индивидуализм и методологический институционализм // Вопросы экономики. — 2013б. — № 10. — С. 66–89.
- Кожевников С. А., Ворошилов Н. В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. — 2017. — № 6. — С. 35–53.
- Козлов Ю. В. Функциональное назначение государственной собственности // Фундаментальные исследования. — 2009. — № 3-5. — С. 31–32.
- Козлова С. В., Воронин А. А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2018. — № 2. — С. 29–47.
- Лексин В. Н. Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2009. — № 5. — С. 100–109.
- Либман А. М. Социальный либерализм, общественный интерес и поведенческая экономика // Общественные науки и современность. — 2013. — № 1. — С. 27–38.
- Лушикова Т. Ю., Ахматова А. М. Об оценке эффективности управления муниципальным имуществом // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. — № 1 (356). Управление. Вып. 10. — С. 22–30.
- Медведев В. А., Шумаева Е. А. Основные задачи реформирования механизма управления государственным имуществом // Экономика строительства и городского хозяйства. — 2018. — № 2. — С. 145–151.
- Медведев Д. А. Россия-2024: стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. — 2018. — № 10. — С. 5–28.
- Мизес Л. фон. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. — Челябинск: Социум, 2019. — 878 с.
- Ореховский П. А. Авторитетный дискурс российского экономиста // Общественные науки и современность. — 2015. — № 6. — С. 97–115.
- Пивоварова О. В. К вопросу об оценке эффективности управления государственным имуществом // Научно-методический электронный журнал Концепт. — 2017. — № Т31. — С. 1131–1135.
- Поровская А. Я. Интересы государства и бизнеса в рамках частно-государственного партнерства // Вестник Томского государственного университета. — 2009. — № 328. — С. 131–134.
- Проняева Л. И., Кружкова И. И., Кожанчиков О. И. Современное управление государственной собственностью на федеральном уровне // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. — 2019. — № 1. — С. 79–87.
- Радыгин А. Д., Симачев Ю., Энтов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. — 2011. — № 9. — С. 4–26.
- Радыгин А. Д., Абрамов А. Е. и др. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: Аналитический доклад / ЦСР, 2018.
- Рой Н. А., Шпак А. С., Мишина Е. С. Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник евразийской науки. — 2018. — № 3.

- Ракиашвили А. А. Методологический индивидуализм: к апологии современного либерализма // Вопросы политической экономии. — 2016. — № 1. — С. 115–122.
- Рубинштейн А. Я. Введение в новую методологию экономического анализа. — М.: Институт экономики РАН, 2012. — 58 с.
- Рубинштейн А. Я. Институциональная эволюция патернализма. — М.: Институт экономики РАН, 2015. — 68 с.
- Рубинштейн А. Я. Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. — М.: Институт экономики РАН, 2015. — 52 с.
- Рубинштейн А. Я., Городецкий А. Е. Некоторые аспекты экономической теории государства. — М.: Институт экономики РАН, 2017. — 58 с.
- Рубинштейн А. Я., Городецкий А. Е. Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Journal of Institutional Studies. — 2018. — № 4. — С. 38–57.
- Смирнова И. В. Приватизация как инструмент повышения эффективности управления государственным имуществом // Вестник гражданских инженеров. — 2016. — № 2. — С. 342–347.
- Стиглиц Дж. Нечестная экономика и что нам с этим делать // В мире науки. — 2019. — № 1/2. — С. 85–91.
- Тамбовцев В. Л. Методологический анализ и развитие экономической науки // Общественные науки и современность. — 2013. — № 4. — С. 145–154.
- Тамбовцев В. Л. Еще раз о преподавании институциональной экономики // Terra economicus. — 2015. — № 2. — С. 38–45.
- Тугушев Р. Ф. Отдельные аспекты оценки эффективности управления государственным имуществом // Вестник современных исследований. — 2018. — № 4.2. — С. 539–540.
- Фоминых А. Сопоставление эффективности государственного и негосударственного секторов: статистический подход // Вопросы экономики. — 2004. — № 9. — С. 64–75.
- Фомичева А. Н. Управление государственным имущественным комплексом: состояние и пути его усовершенствования // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2016. — № 12–9. — С. 97–99.
- Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. — СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2010. — 472 с.
- Чазова И. Ю., Мухина И. А. Оценка эффективности использования государственной собственности // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. — 2018. — № 5. — С. 672–677.
- Чебуханова Л. В. Эффективное государство: опыт государственной политики в сфере государственного имущества // Правозащитник. — 2016. — № 2.
- Шульженко С. И. Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации // Управленческое консультирование. — 2019. — № 2. — С. 71–88.
- Hauster F. EU Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Abridged version / Ed. by F. Hauster. — European Union, 2017. — 242 p.

Информация об авторе

Братченко Светлана Анатольевна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Российской академии наук (Москва, Российская Федерация; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com).

For citation: Bratchenko, S.A. (2020). Methodological Aspects Efficiency of State Property Administration. Zhurnal Ekonomicheskoy Teorii [Russian Journal of Economic Theory], 17 (1), 17-32

Bratchenko S. A.

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com)

Methodological Aspects Efficiency of State Property Administration

The main argument of the ongoing privatization of state property is lower profitability of state-owned companies (organizations) compared to private. The paper shows that the state interests are not reduced to the sum of the interests of its citizens (according to the principle of methodological individualism, which is one of the basic principles of liberal doctrine). The goals of the state and the goals of business are significantly different, and therefore the purpose of the activities of state organizations is not to increase the profitability of the latter. The main purpose of state property is the realization of state interests and the performance of state functions, goals and objectives. Therefore, it is methodologically incorrect to use private business performance criteria to the assessment of state-owned organizations' activity. Moreover, it is shown that improving profitability organizations is contrary to state interests for a certain class of state property. The use of the commercial approach is one of the reason low-quality of state property management.

Keywords: state property, state-owned company, state organization, privatization, methodological individualism, state interests, goals and objectives

References

500 dney. Perekhod k rynku [500 Days. Transition to the Market]. (1990). Moscow, Russia: EPIcentr, 430, available at: www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf. (In Russ.)

- Abramov, A. E., Radygin, A. D., Chernova, M. I. & Entov, R. M. (2017). Gosudarstvennaya sobstvennost' i kharakteristiki effektivnosti [State ownership and efficiency characteristics]. *Voprosy ekonomiki [Voprosy ekonomiki]*, 4, 5–37. (In Russ.)
- Avtonomov, V. S. (2014). Eshche neskol'ko slov o metodologicheskom individualizme [A few more words about methodological individualism]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social Sciences and Contemporary World]*, 3, 53–56. (In Russ.)
- Ananyin, O. I., Voeikov, M. I., Glouveli, G.D., Gorodetskiy, A. E., Grinberg, R. S., & Rubinshteyn, A. Ya. (2018). In Rubinshteyn, A. Ya. (Eds.) *Na puti k novoy ekonomicheskoy teorii gosudarstva [Towards a new economic theory of the state]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 109. (In Russ.)
- Anufrieva, A. A., & Devyatova, N. S. (2019). Upravlenie gosudarstvennoy sobstvennost'yu regiona: otsenka rezul'tatov realizatsii pravomochiya «pol'zovaniya» [Regional public property management: evaluating the results of the “rights of use” implementation]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public administration issues]*, 1, 85–110.
- Bratchenko, S. A. (2018). Metodologicheskie podkhody k opredeleniyu tseli upravleniya predpriyatiem [Methodological approach to determination of management goal of an enterprise]. *Menedzhment i biznes-administririrovanie [Management and Business Administration]* 4, 63–78. (In Russ.)
- Bratchenko, S. A. (2019). K voprosu o ponyatii kachestva gosudarstvennogo upravleniya [To the question about the governance quality concept]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, 1, 57–72. (In Russ.)
- Bratchenko, S. A. (2019). Soderzhanie kategoriy «effektivnost'» i «tsel' deyatel'nosti» dlya chastnykh i gosudarstvennykh kompaniy [The meaning of the categories “efficiency” and “purpose of activity” for private and state companies]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Ekonomika i pravo [Bulletin of Udmurt University. Economics and Law]*, 3, 270–279. (In Russ.)
- Bratchenko, S. A. (2019). Metodologicheskaya obuslovlennost' nizkogo kachestva gosudarstvennogo upravleniya [Methodological conditionality of public administration's poor quality]. *Institucional'nye aspekty povysheniya kachestva gosudarstvennogo upravleniya v kontekste novykh strategicheskikh vyzovov [Institutional aspects of improving the quality of public administration in the context of new strategic challenges]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 56–78. (In Russ.)
- Vasil'eva, N. V. (2019). Publichnoe prednaznachenie gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) imushchestva: finansovo-pravovoy aspekt [Public Purpose of State (Municipal) Property: aspect of Financial law]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik [Siberian law herald]*, 3, 22–26. (In Russ.)
- Vinnitskiy, A. V. (2013). *Publichnaya sobstvennost' [Public Property]*. Moscow, Russia: Statut, 732. (In Russ.)
- Gladkovskaya, E. N., & Karpushkina, A. V. (2017). Analiz effektivnosti upravleniya gosudarstvennym imushchestvom kak metod ekspertno-analiticheskoy deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov [Analysis of Efficiency of State Property Management as a Method of Expert-Analytical Activity of Control-Accounting Bodies]. *Gosudarstvennyy audit. Pravo. Ekonomika [State audit. Law. Economics]*, 3–4, 71–77. (In Russ.)
- Grinberg, R. S. (2016). Sostoyanie i perspektivy ekonomiki sovremennoy Rossii. Osmyslivaya rol' gosudarstva v ekonomike [The State and Prospects of the Economy in Modern Russia. Understanding the Role of the State in the Economy]. *Kondrat'evskie volny [Kondrat'ev waves]*, 5, 109–130. (In Russ.)
- Grinberg, R. S., & Rubinshteyn, A. Ya. (2009). Osnovaniya smeshannoy ekonomiki. Ekonomicheskaya sotsiodinamika: doklad R. S. Grinberga i A. Ya. Rubinshteyna na zasedanii sektsii ekonomiki OON RAN [Report of R. S. Grinberg and A. Y. Rubinshteyn at the Session of the Economics Section of RAS on the Topic “Basis of Mixed Economy. Economic Sociodynamics”]. *Ekonomika i upravlenie [Economics and management]*, 3, 25–128. (In Russ.)
- Grinberg, R. S., & Rubinshteyn, A. Ya. (2014). *Individuum i gosudarstvo: ekonomicheskaya dilemma [The individual and the state: an economic dilemma]*. Moscow, Russia: Ves' mir, 480. (In Russ.)
- Durkheim, E. (1995). *Sotsiologiya. Ee predmet, metod, prednaznachenie. [Sociology. It's Object, Method, Purpose]*. Moscow, Russia: Kanon, 352. (In Russ.)
- Ignatova, M. S. (2017). Effektivnost' upravleniya gosudarstvennym imushchestvom v Rossii [Effectiveness of state property management in Russia]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo [Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”]*, 1, 90–95. (In Russ.)
- Kirdina, S. G. (2013). *K pereosmysleniyu principa metodologicheskogo individualizma [Rethinking methodological individualism]*. Moscow, Russia: RAS Institute of Economics, 54. (In Russ.)
- Kirdina, S. G. (2013). Metodologicheskii individualizm i metodologicheskii institucionalizm [Methodological individualism and methodological institutionalism]. *Voprosy ekonomiki [Questions of Economics]*, 10, 66–89. (In Russ.)
- Kozhevnikov, S. A., & Voroshilov, N. V. (2017). Aktual'nye voprosy ocenki effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoj Rossii [Topical issues of assessing the effectiveness of public management in modern Russia]. *Problemy razvitiya territorii [Problems of territory's development]*, 6, 35–53. (In Russ.)
- Kozlov, Yu. V. (2009). Funktsional'noe naznachenie gosudarstvennoy sobstvennosti [Functional purpose of state property]. *Fundamental'nye issledovaniya [Fundamental research]*, 3, 31–32. (In Russ.)
- Kozlova, S. V., & Voronin, A. A. (2018). Korporativnyy aspekt upravleniya gosudarstvennym imushchestvom [The corporate aspect of the state property management]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, 2, 29–47. (In Russ.)

- Leksin, V. N. (2009). Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: vozmozhnost' ob'ektivnyh ocenok [The quality of public administration: the possibility of objective assessments]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie [Problem analysis and public administration projection theory practice methodology]*, 5, 100–109. (In Russ.)
- Libman, A. M. (2013). Sotsial'nyi liberalizm, obshchestvennyi interes i povedencheskaya ekonomika [Social liberalism, public interest and behavioral economics]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social sciences and contemporary world]*, 1, 27–38. (In Russ.)
- Lushnikova, T. Yu., & Ahmatova, A. M. (2015). Ob ocenke effektivnosti upravleniya municipal'nym imushchestvom [On the assessment of the effectiveness of the management of municipal property]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Upravlenie. [Bulletin of Chelyabinsk State University. Management]*, 1 (356), 10, 22–30. (In Russ.)
- Medvedev, V. A., & Shumaeva, E. A. (2018). Osnovnye zadachi reformirovaniya mekhanizma upravleniya gosudarstvennym imushchestvom [Main objectives of reforming of the mechanism of the state property management]. *Ekonomika stroitel'stva i gorodskogo khozyaystva [Economics of civil engineering and municipal economy]*, 2, 145–151. (In Russ.)
- Medvedev, D. A. (2018). Rossiya-2024: strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya [Russia-2024: the strategy of social and economic development]. *Voprosy ekonomiki [Questions of economics]*, 10, 5–28. (In Russ.)
- Mises L., von. (2019). *Chelovecheskaya deyatelnost'. Traktat po ekonomicheskoy teorii [Human Action: A Treatise on Economics]*. Chelyabinsk, Russia: Socium., 878. (In Russ.)
- Orekhovskiy, P. A. (2015). Avtoritetnyy diskurs rossiyskogo ekonomista [Authoritative discourse of the russian economist]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social sciences and contemporary world]*, 6, 97–115. (In Russ.)
- Pivovarova, O. V. (2017). K voprosu ob ocenke effektivnosti upravleniya gosudarstvennym imushchestvom [Revision of the assessment of the effectiveness in the field of State Property management]. *Nauchno-metodicheskij elektronnyy zhurnal Koncept [Scientific methodological electronic journal Concept]*, 31, 1131–1135. (In Russ.)
- Porovskaya, A. Ya. (2009). Interesy gosudarstva i biznesa v ramkakh chastno-gosudarstvennogo partnerstva [State and business interests in public-private partnership projects]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Tomsk state university journal]*, 328, 131–134. (In Russ.)
- Pronyaeva, L. I., Kruzhkova, I. I., & Kozhanchikov, O. I. (2019). Sovremennoe upravlenie gosudarstvennoy sobstvennost'yu na federal'nom urovne [Modern management of state property at the federal level]. *Vestnik Kurskoy gosudarstvennoy sel'skokozyaystvennoy akademii [Vestnik of Kursk state agricultural academy]*, 1, 79–87. (In Russ.)
- Radygin, A. D., Simachev, Yu., & Entov, R. (2011). Gosudarstvo i razgosudarstvenenie: riski i ogranicheniya «noyoy privatizacionnoy politiki» [State and denationalization: risks and limitations of the «new privatization policy»]. *Voprosy ekonomiki [Voprosy Ekonomiki]*, 9, 4–26. (In Russ.)
- Radygin, A. D., & Abramov, A. E. et al. (2018). Effektivnoe upravlenie gosudarstvennoy sobstvennost'yu v 2018–2024 gg. i do 2035 g. Analiticheskij doklad [Efficient management of state property in 2018–2024 and up to 2035]. *Analiticheskij doklad, TsSR [Analytical report. Center for strategic research]*. (In Russ.)
- Roy, N. A., Shpak, A. S., & Mishina, E. S. (2018). Sovremennye tendencii v sisteme upravleniya gosudarstvennoy sobstvennost'yu v Rossiyskoy Federacii: problemy i puti ih resheniya [Current trends in the system of state property management in the Russian Federation: problems and ways to solve them]. *Vestnik evraziyskoy nauki [The Eurasian scientific journal]*, 3. (In Russ.)
- Rakviashvili, A. A. (2016). Metodologicheskij individualizm: k apologii sovremennogo liberalizma [Methodological individualism: an apology for modern liberalism]. *Voprosy politicheskoy ekonomii [Issues of political economy]*, 1, 115–122. (In Russ.)
- Rubinshteyn, A. Ya. (2012). *Vvedenie v novuyu metodologiyu ekonomicheskogo analiza [An introduction to the new methodology of economic analysis]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of RAS, 58. (In Russ.)
- Rubinshteyn, A. Ya. (2015). *Institucional'naya evolyuciya paternalizma [Institutional Evolution of Paternalism]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of RAS, 68. (In Russ.)
- Rubinshteyn, A. Ya. (2015). *Teoriya opekaemyh blag i paternalizm v ekonomicheskikh teoriyah: obshchee i osobnoe. [Theory of patronized goods and paternalism in economic theories: general and special]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of RAS, 52. (In Russ.)
- Rubinshteyn, A. Ya., & Gorodetskiy, A. E. (2017). *Nekotorye aspekty ekonomicheskoy teorii gosudarstva [Some aspects of the economic theory of the state]*. Moscow, Russia: Institute of Economics of RAS, 58. (In Russ.)
- Rubinshteyn, A. Ya., & Gorodetskiy, A. E. (2018). Gosudarstvennyy paternalizm i paternalistskiy provall v teorii opekaemyh blag [State paternalism and paternalistic failure in the theory of patronized goods]. *Journal of Institutional Studies*, 4, 38–57. (In Russ.)
- Smirnova, I. V. (2016). Privatizatsiya kak instrument povysheniya effektivnosti upravleniya gosudarstvennym imushchestvom [Privatization as a tool to enhance the effectiveness of the state property management]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov [Bulletin of civil engineers]*, 2, 342–347. (In Russ.)
- Stiglitz, G. (2019). Nechestnaya ekonomika i chto nam s etim delat' [Unfair economy and what do we do about it]. *V mire nauki [Scientific American]*, 1/2, 85–91. (In Russ.)
- Tambovcev, V. L. (2013). Metodologicheskij analiz i razvitie ekonomicheskoy nauki [Methodological analysis and development of economic science]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social sciences and contemporary world]*, 4, 145–154. (In Russ.)

- Tambovcev, V. L. (2015). Eshche raz o prepodavanii institutsional'noy ekonomiki [Once again on the institutional economics' teaching]. *Terra economicus [Terra economicus]*, 2, 38–45. (In Russ.)
- Tugushev, R. F. (2018). Otdel'nye aspekty ocenki effektivnosti upravleniya gosudarstvennym imushchestvom [Some aspects of the assessment of the effectiveness of state property management]. *Vestnik sovremennyh issledovaniy [The bulletin of modern research]*, 4.2, 539–540. (In Russ.)
- Fominykh, A. (2004). Sopostavlenie effektivnosti gosudarstvennogo i negosudarstvennogo sektorov: statisticheskij podhod [Relative inefficiency of the state and private sectors: the statistical approach]. *Voprosy ekonomiki [Voprosy ekonomiki]*, 9, 64–75. (In Russ.)
- Fomicheva, A. N. (2016). Upravlenie gosudarstvennym imushchestvennym kompleksom: sostoyanie i puti ego usovershenstvovaniya [Management of the state property complex: state and ways of its improvement]. *Sovremennye tendencii razvitiya nauki i tekhnologii [The modern trends in developments of science and technology]*, 12–9, 97–99. (In Russ.)
- Hudyakov, A. I. (2010). *Izbrannye trudy po finansovomu pravu [Selected works on financial law]*. Saint-Petersburg, Russia: Yurid. centr-Press., 472. (In Russ.)
- Chazova, I. Yu., & Muhina, I. A. (2018). Ocenka effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennoy sobstvennosti [Estimation of efficiency of using state property]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika i pravo [Bulletin of Udmurt University. Series economics and law]*, 5, 672–677. (In Russ.)
- Chebuhanova, L. V. (2016). Effektivnoe gosudarstvo: opyt gosudarstvennoy politiki v sfere gosudarstvennogo imushchestva [Effective state: experience of state policy in the state property]. *Pravozashchitnik [Human rights activist]*, 2, 11. (In Russ.)
- Shul'zhenko, S. I. (2019). Problemy upravleniya publichnym imushchestvom v Rossiyskoy Federacii [Problems of public property management in the Russian Federation]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative consulting]*, 2, 71–88. (In Russ.)
- Hauster, F. (Eds.). (2017). *EU Quality of Public Administration. A Toolbox for Practioners*. Abridged version. European Union, 242.

Author

Svetlana Anatol'evna Bratchenko — PhD in Economics, Senior Research Associate, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com).