

СМИРНОВА И. В.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИМУЩЕСТВО: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье раскрываются проблемы управления государственным имуществом Российской Федерации за период действия Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации с 1999 г., а также рассматриваются основные направления развития процессов управления государственным имуществом на основе государственной программы Российской Федерации "Управление федеральным имуществом", принятой в апреле 2014 г.

**Ключевые слова:** государственная программа, управление государственным имуществом, федеральная собственность, эффективность управления федеральным имуществом.

SMIRNOVA I. V.

## MANAGEMENT OF PUBLIC PROPERTY: A NEW DIRECTION OF DEVELOPMENT

**Abstract.** In the article reveals the problems in the management of State property of the Russian Federation for the period of the Concept of State property management and privatization in the Russian Federation since 1999, as well as the basic directions of development of the State property management processes based on the State programme of the Russian Federation "the Federal Property Management", adopted in April 2014.

**Keywords:** State program, the State property management, federal property, federal property management efficiency.

В период с начала действия Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 (далее – Концепции), произошло смещение акцентов в роли государства по сравнению с периодом 1990-х годов, в сторону усиления его влияния. Однако официальные данные Росстата свидетельствуют о продолжающемся сокращении доли госсектора в экономике России (рис.1).

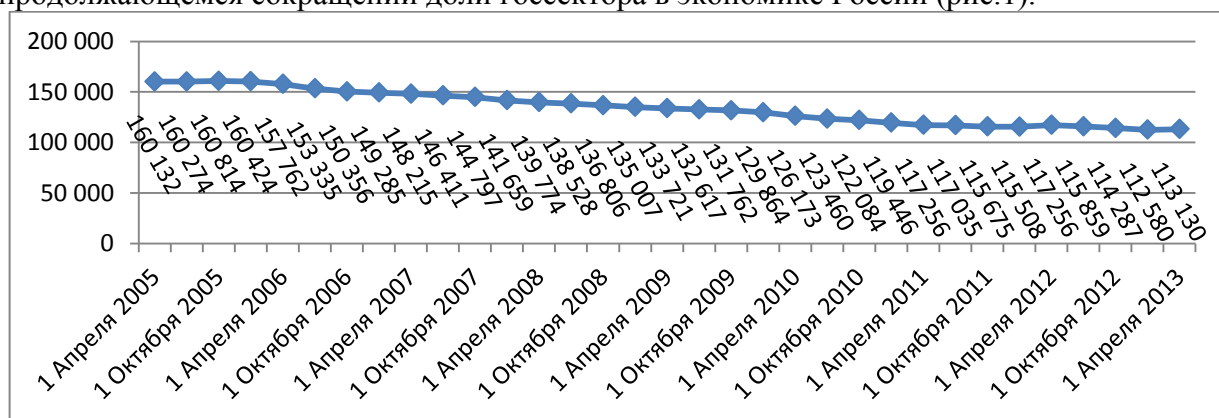


Рис. 1 Количество предприятий и организаций государственной формы собственности, ед. [4]

Тем не менее, по данным Минэкономразвития, доля государственного сектора в экономике страны достигает 50% ВВП, и только к 2018 году ожидается снижение этого показателя до 20% [1].

В частности, в федеральной собственности находится 1795 ФГУПов, 2325 акционерных обществ с госучастием, 20246 федеральных государственных учреждений (ФГУ). Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества в

2012 году составили 228,9 млрд руб. Подавляющую часть доходов (около 93%) обеспечили дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале [1].

При этом рост численности работников госсектора продолжается (рис.2), доля среднесписочной численности работников госсектора в 2012 году составляла 25,7% от общего числа экономически активного населения (в 2011 году этот показатель составлял 24,9%, в 2009 году - 24,6%) [1]. Имущественный комплекс, правообладателями которого являются федеральные госучреждения, включает более 430 тыс. зданий и сооружений, расположенных на 72 тыс. земельных участков общей площадью 32 млн га. Совокупная номинальная стоимость всех объектов из реестра федерального имущества оценивается в 12 трлн руб.

В ключевой для страны отрасли - нефтедобыче - госкомпаниям принадлежит 40-45%, в банковском секторе - 49%, в транспортном - 73%.

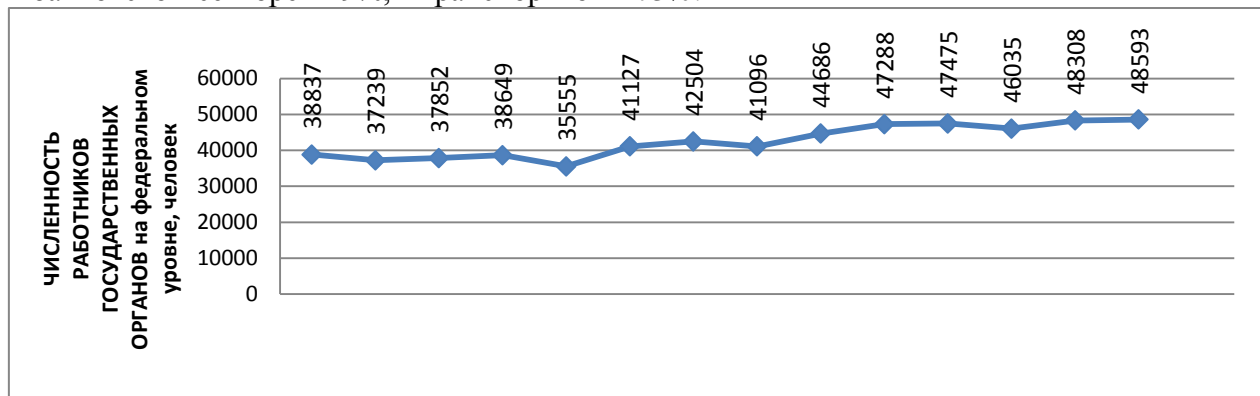


Рис. 2 Численности работников госсектора на федеральном уровне [1]

По информации Росстата, доля госсектора в услугах связи в 2012 г. составляла 13,8%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды - 25,8% (в 2009 г. - 14%). Существенно увеличилась доля госсектора в добыче полезных ископаемых - до 16,5% в 2012 г. (в 2009-2010 г. - 10-11%) [2], а в 1998-1999 гг. государство контролировало 10% нефтедобычи [3].

В 2006 г. доля госсектора в экономике составляла 38%, а к 2008 г. превысила 40%. Сегодня госсектор увеличился до 50% ВВП при среднемировых 30% [3].

Но, несмотря на рост доли госсектора в экономике России, стоимость госкомпаний снижается. Так, в 2013 г. средняя капитализация госкомпаний нефтегазового сектора составила \$35,7 млрд. (в 2007 году - \$82 млрд), транспортного сектора - \$1,7 млрд (в 2007-м - \$3,3 млрд) [2]. Этот свидетельствует о снижении эффективности функционирования компаний с госучастием.

Доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного типа, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий, причем масштабы этого процесса и потенциал дальнейшего роста государственного влияния также до конца остаются не вполне ясными.

В 2010 г. расходы федерального бюджета на Росимущество составляли 12,5 млрд., а доходы бюджета от Росимущества ненамного выше - лишь 72 млрд. (для сравнения: у Федеральной таможенной службы на 60 млрд расходов приходится 4329 млрд доходов, Федеральной налоговой - на 99 млрд расходов приходится 3205 млрд доходов). Росимущество сдает в аренду свои активы, имеющиеся у ФГУПов, но официальные ставки иногда в 100 раз ниже рыночных. Если бы Росимущество сдавало свои объекты в аренду по рыночным ценам, а также вело политику стимулирования АО и ФГУПов к повышению прибыли и перечислению её в бюджет, доходы федерального бюджета от Росимущества достигали бы 1 триллиона рублей [7].

Сегодня как никогда ощущается объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те

или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля государственной собственности.

Основные цели и задачи в области управления федеральным имуществом, принципы, являющиеся приоритетными для всех субъектов управления федеральным имуществом, а также ключевые направления реализации мероприятий определены в подпрограмме "Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации" Государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (на период 2013-2018 годов), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 327 (далее - государственная программа).

В соответствии с Госпрограммой, целевая функция управления объектом федерального имущества предусматривает достижение конечной цели управления - разгосударствление или стратегическое развитие и включает в себя:

— вовлечение объектов федерального имущества в коммерческий оборот для привлечения инвестиций, в том числе в технологическое развитие и модернизацию производства;

— развитие объектов федерального имущества для наиболее полной реализации функций государственного управления и развития Российской Федерации.

Для обеспечения определения целевой функции управления каждым объектом в рамках Госпрограммы предполагается решить задачу по сопоставлению объектов управления с задачами и интересами Российской Федерации как публично-правового образования, в том числе полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти, что предполагает:

— определение целевой функции управления объектом федерального имущества федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (далее - уполномоченный федеральный орган), исходя из презумпции, что все объекты федерального имущества, за исключением тех, которые определены как необходимые для достижения задач и стратегических интересов Российской Федерации, подлежат разгосударствлению (принцип «продавай либо объясняй»);

— формирование и утверждение единых перечней подлежащих сохранению в федеральной собственности федеральных организаций и компаний с государственным участием, с определением целей управления, достижение которых будет обеспечиваться реализацией соответствующих структурированных и формализованных планов-графиков (далее - «дорожных карт»).

Одним из ключевых блоков в Госпрограмме является осуществление полномочий собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации. Одной из стратегических задач по управлению имуществом государственной казны стоит минимизация количества объектов казны, результатом которой будет наличие в казне Российской Федерации только тех объектов, которые определены Правительством Российской Федерации как необходимые для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации и выполнения функций федеральными государственными органами.

Причинами, приводящими к увеличению объектов казны РФ, являются:

— поступление в казну Российской Федерации объектов, не подлежащих приватизации;

— банкротство предприятий и соответственно поступление объектов, указанных в законе, в казну РФ;

— прием в казну имущества от ФГУП и ОАО, подведомственных Росимуществу, акционирование ФГУП.

Для обеспечения перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики, основной целью государственной программы является создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения

государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте.

Основными прогнозируемыми результатами в сфере управления федеральным имуществом будут:

- повышение конкурентоспособности организаций с государственным участием, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности, привлечение частных инвестиций в объекты федерального имущества, а также сокращение состава находящегося в федеральной собственности имущества с учетом задач обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- сокращение количества субъектов государственной собственности, отчуждение непрофильных активов компаниями с государственным участием.

Госпрограмма предусматривает выделение из бюджета 103,1 млрд рублей на реализацию госпрограммы в период с 2013 по 2018 год. Однако в программе говорится, что при условии дополнительного финансирования в объеме 19 млрд рублей целевые показатели будут улучшены.

Количество ОАО с госучастием, в соответствии с программой, должно сократиться не менее чем на 15% (на 19% при условии дополнительного финансирования) - в 2014 году, на 12% (20%) - в 2015 году, на 6% (на 20%) - в 2016 году, на 8% (на 27%) - в 2017 году и на 18% (на 75%) - в 2018 году.

Одним из целевых индикаторов госпрограммы также выступает доля госслужащих в органах управления и контроля акционерных обществ с госучастием. Если в 2012 году она составляла 80%, то уже в 2013 году должна снизиться до 50%, а начиная с 2014 года - выйти на стабильно низкий уровень в 30%. Эти цифры не касаются предприятий, работающих в сфере военно-промышленного комплекса, а также связанных с национальной безопасностью [5].

Таким образом, государство видит важнейшую проблему управления государственным имуществом как «избыточность федерального имущества с точки зрения исполнения государственных функций». На этом же основании сформулирована и первая цель государственной политики в сфере управления имуществом: «однозначное определение и формирование исчерпывающего состава федерального имущества необходимого для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации и находящихся в их ведении федеральными организациями».

При этом понятие государственных функций в программе не определено, в то время, как передача государственного имущества вместе с утратой значимых государственных функций недопустима, что должно быть отражено в программе. В частности: государственные функции (функции государства) - правовая, политическая, организационная, экономическая, социальная, здравоохранная, культурная, образовательная, внешнеполитическая, функции обеспечения национальной безопасности, поддержания мирового порядка, взаимовыгодного сотрудничества в экономической, политической, культурной и других сферах с другими государствами.

Еще одна проблема сформулирована как «недостаточная эффективность управления федеральным имуществом». Отсюда же и предложена вторая цель государственной программы: «создание эффективной системы управления федеральным имуществом, обеспечивающей в соответствии с функциями федеральных государственных органов механизмы оценки востребованности и необходимости объектов управления, а также регламентов их включения и исключения из контура управления».

При этом определения эффективности управления федеральным имуществом в тексте не имеется, что делает невозможной оценку корректности целей, задач и механизмов реализации программы.

Однако понятие «эффективности» в результатах реализации целей программы выглядит как исключительно экономическая категория, но экономика - лишь одна из

многих функций государства, и она не определяет всю систему отношений между государством, людьми, и другими образованиями.

Далеко не всегда управление имуществом государства можно оценивать, как эффективное (как оценить эффективность армии в мирное время (не продавать же ее из-за неэффективности), театра, кружка рисования или пенсий). Это касается так же безопасности, здоровья, образования, социальной защиты, культуры и пр.

Третья цель программы сформулирована, как «эффективное отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте». Однако любое имущество востребовано в коммерческом обороте - это лишь вопрос цены. Такая формулировка дает основания для продажи всего федерального имущества, что недопустимо. Кроме того, такие сделки на основании этого условия могут осуществляться по любой цене, предложенной рынком, и этого достаточно, чтобы считать отчуждение эффективным.

Кроме того, если есть отчуждение, то должно быть и приобретение, и возврат неправомерно отчужденного. Должна быть противоположная цель - эффективное приобретение из коммерческого или иного использования имущества в федеральную собственность. И даже после отчуждения, если новый собственник выкупил имущество, а использовать его по назначению не имеет возможности, то необходима аналогичная процедура возврата имущества, с учетом материальной компенсации ненадлежащего использования имущества [6].

Таким образом, целесообразно установить соотношение двух принципов отчуждения имущества для разных видов деятельности: 1) презумпцию продажи федерального имущества в сферах, которые не угрожают государственности России (утрата или сокращение функций государства не влечет за собой роста социального напряжения, безопасности и т.п.); 2) презумпцию испрошенного согласия на продажу федерального имущества там, где такая угроза имеется. При этом ввести научную и публичную оценку рисков отчуждения

В программе отсутствуют задачи по сохранению и приобретению федерального имущества, а только лишь отчуждения. Объекты федерального имущества продолжают создаваться и сейчас, поэтому в программе управления федеральным имуществом следует описать и принципы создания и принятия в управление нового федерального имущества. Поэтому целесообразно программу разделить на две части - по отчуждению и по управлению имуществом во избежание смешения разных задач и механизмов, чтобы не возникало впечатление, что задача государства продать все государственное имущество.

Однако, несмотря на имеющиеся недостатки, Государственная программа управления федеральным имуществом, учитывая ее масштабность и стратегическую направленность, должна создать условия для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте.

#### **Список литературы**

1. Отчет о деятельности Росимущества за 2013 год по итогам выполнения Государственной программы «Управление федеральным имуществом»: [Online]. Доступно на: [http://rosim.ru/addons/report2013/2/2\\_2](http://rosim.ru/addons/report2013/2/2_2)

2. А. Долинский, А. Габуев. В компании с государством [Online]. Доступно на: <http://www.kommersant.ru/doc/2229282>

3. О., Кувшинова, Е. Письменная. Половину экономики России уже составляет госсектор [Online]. Доступно на: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/5739621/esche\\_odin\\_byudzhet](http://www.vedomosti.ru/politics/news/5739621/esche_odin_byudzhet)

4. Федеральная служба государственной статистики [Online]. Доступно на: <http://cbsd.gks.ru/>

5. Минэкономразвития внесло в правительство проект госпрограммы «Управление федеральным имуществом» стоимостью более 100 млрд. рублей: [Online]. Доступно на: <http://www.gosprog.ru/minekonomrazvitiya-vneslo-v-pravitelstvo-proekt-gosprogrammyi-upravlenie-federalnyim-imushhestvom-stoimostyu-bolee-100-mlrd-rubley/>

6. А.В. Саверский. Окончательная приватизация к грядущим выборам? [Online]. Доступно на: <http://saversky.livejournal.com/53756.html>

7. Рейтинг коррумпированности министерств и ведомств России от «Новой газеты» [Online]. Доступно на: <http://novayagazeta-nn.ru/2011/191/reiting-korrumpirovannosti-ministerstv-i-vedomstv-rossii-ot-novoi-gazety.html>

#### **ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ**

*Смирнова Ирина Викторовна* д.э.н., профессор. Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Садовая ул., 21, Санкт-Петербург, 191023, Российская Федерация. E-mail: [Smirnovaiv23@mail.ru](mailto:Smirnovaiv23@mail.ru)