

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ФАКТОРЫ

Г.Мальгинов, А.Радыгин

Перспективы реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом» зависят от финансового обеспечения, определяемого возможностями бюджетной системы. В принятом федеральном бюджете на 2014–2016 гг. в погодном измерении запланировано уменьшение расходов на реализацию данной госпрограммы, а запросы Росимущества в отношении дополнительного финансирования остались неудовлетворенными.

Около года назад распоряжением от 16 февраля 2013 г. № 191-р Правительство РФ утвердило государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом», которая стала важным событием, затрагивающим весь комплекс отношений собственности в стране.

В документе декларируется, что государственная политика по управлению федеральным имуществом, в развитие которой положена данная государственная программа, направлена на достижение следующих целей:

- однозначное определение и формирование исчерпывающего состава федерального имущества, необходимого для выполнения государственных функций федеральными государственными органами и находящимися в их ведении федеральными организациями;
- создание эффективной системы управления федеральным имуществом, обеспечивающей в соответствии с функциями федеральных государственных органов формирование механизмов оценки востребованности и необходимости объектов управления, а также регламентов их включения и исключения из контура управления;
- эффективное отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте;
- создание эффективной системы учета и контроля федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Исходя из этого, выделены два основных направления совершенствования управления федеральным имуществом:

- управление отчуждением имущества (повышение эффективности государства, как продавца активов);
- управление развитием имущества, остающегося в собственности государства.

Большим достоинством программы можно считать выделение в качестве самостоятельного направления управление рисками, потенциально способными возникнуть при реализации программы, а также ориентация на выход на новый технологический уровень в деле учета и мониторинга.

Не вдаваясь во все детали новой госпрограммы, остановимся более подробно на ее ключевых показателях, преимущественно тех, что имеют количественное выражение.

В первую очередь, речь идет об определении и закреплении за каждым объектом федерального имущества его целевой функции с отчуждением имущества в случае, если таковая не определена.

Это должно быть сделано в отношении ФГУПов в полном объеме не позднее 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в 2015 г.), в отношении хозяйственных обществ с участием государства – не позднее 2018 г., в отношении ФГУ – в объеме 15% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в полном объеме), в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году в объеме 90%). Определение применительно к каждой из указанных организаций целей управления предполагает и их отражение в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Такая постановка вопроса подкрепляется количественно зафиксированными (относительно показателей за 2012 г.) планами ежегодного сокращения численности АО с госучастием и ФГУПов, а также площади земельных участков казны (за исключением участков, изъятых из оборота и ограниченных в нем), не вовлеченных в хозяйственный оборот, и прочих объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.). Предусматривается включение всех 4 показателей в Федеральный план статистических работ.

В результате к 2018 г. должны отсутствовать унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, а численность АО с госучастием сократится на порядок (более чем в 10 раз)¹, количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) – на 90%, площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот – на 35% (при условии выделения дополнительных ресурсов и финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра).

Полнота учета всех объектов федерального имущества (доля объектов, учтенных в реестре от общего числа выявленных и подлежащих учету) уже с 2014 г. должна составлять 80%.

Помимо этого к ключевым показателям отнесены:

- увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и их поэтапное удвоение к 2018 г. (увеличение количества контролируемых государством ОАО, акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг);
- обеспечение конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и публичности компаний с государственным участием к 2018 г. (обеспечение достижения указанными организациями ключевых показателей деятельности, сопоставимых с компаниями, являющимися ведущими мировыми аналогами);
- достижение бюджетных показателей по поступлениям средств от использования и продажи федерального имущества.

Начиная с 2013 г. предполагается проведение не менее 4 сделок по продаже крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи).

Организационно-техническая сторона повышения эффективности управления госимуществом предполагает: (1) обеспечение сквозного учета и контроля на основе IT-технологий всех процессов и процедур управления на любом этапе и уровне, включая территориальные органы; (2) обеспечение информационной прозрачности работы Росимущества через предоставление публичного досту-

па к данным об объектах учета федерального имущества на основе завершения его инвентаризации, как основы для формирования полных и достоверных сведений об объектах управления; (3) определение и персональное закрепление зон ответственности сотрудников Росимущества; (4) организация в Росимуществе специального подразделения внутреннего контроля, которому предстоит обеспечить внедрение контрольных механизмов для исполнения принятых регламентов, процессов и процедур.

Одним из ключевых показателей госпрограммы в этой части является практически полный переход к 2018 г. к работе со всеми информационными потоками в электронном виде: все государственные услуги должны оказываться в электронном виде, а доля электронного юридически значимого документооборота между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями должна составлять 99%. Это позволит в полной мере обеспечить необходимый уровень прозрачности и контролируемости всех процессов.

Законодательное обеспечение программы предусматривает принятие в течение ближайших пяти лет более 25 нормативных правовых актов, включая внесение изменений в федеральные законы о приватизации государственного муниципального имущества, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об унитарных предприятиях.

Подобно любой госпрограмме перспективы реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом» зависят от финансового обеспечения, определяемого возможностями бюджетной системы. Объем финансовых ресурсов из средств федерального бюджета, предусмотренный паспортом программы, на весь период 2013–2018 гг. составляет в общей сложности более 33,4 млрд руб., а дополнительное финансирование, которое предусмотрено госпрограммой в случае появления дополнительных возможностей федерального бюджета, – около 19 млрд руб.

Вносившимся в парламент Правительством РФ проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» в расходной части в ряду прочих государственных программ были предусмотрены бюджетные ассигнования и на реализацию данной госпрограммы. Из текста пояснительной записки к законопроекту следовало, что они должны составить 5486,1 млн руб. – в 2014 г., 5348,9 млн руб. – в 2015 г. и 5188,9 млн руб. – в 2016 г.

Указанные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы увеличивались

¹ В то же время, судя по приведенным в приложениях к программе расчетам, реализация такого сценария возможна только с учетом выделения дополнительных ресурсов.

РАЗМЕР БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ
«УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ» В 2014–2016 ГГ. (МЛН РУБ.)

Источник	2014	2015	2016
Базовый сценарий финансирования (по паспорту ГП, действующая редакция)	5251,4	5275,1	5469,8
Дополнительные объемы финансирования (по паспорту ГП, действующая редакция)	4415,2	4567,7	5710,7
Оптимистический сценарий финансирования (по паспорту ГП, действующая редакция)	9667,0	9843,0	11181,0
Консервативный сценарий финансирования (по паспорту ГП, действующая редакция)	5859,0	5823,0	6825,0
Пояснительная записка к законопроекту «О федеральном бюджете на 2014–2016 гг.»	5486,1	5348,9	5188,9
Закон о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ (Приложения 16 и 18)	5436,1	5298,9	5138,9
Расходы Росимущества в рамках ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 гг.)» ГП РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика»	50,0	57,67	100,2

в 2014 г. на 234,7 млн. руб., в 2015 г. – на 73,8 млн руб. В этот период предполагалось выделение Росимуществу дополнительных бюджетных ассигнований на проведение пообъектной паспортизации федерального имущества с целью его дальнейшего использования.

Однако увеличение 2014–2015 гг. (совокупно на 308,5 млн руб.) почти полностью перекрывалось уменьшением расходов на реализацию данной госпрограммы в 2016 г. (280,9 млн руб.) относительно содержащейся в паспорте программы величины, обусловленным сокращением на 5% расходов федерального бюджета на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд при формировании проекта федерального бюджета. Более того, в годовом исчислении снижение расходов на данную государственную программу планировалось уже с 2015 г., когда они должны были уменьшиться относительно уровня 2014 г. на 137,2 млн руб. А в 2016 г. по сравнению с 2015 г. абсолютный размер сокращения возрастал до 160 млн руб.

Однако приведенные в пояснительной записке к законопроекту значения основных целевых индикаторов достижения целей и решения задач госпрограммы «Управление федеральным имуществом» на 2014–2016 гг. полностью совпадали с имеющимися в ней (по базовому варианту, без выделения дополнительных финансовых ресурсов), будучи никак не скорректированы.

В итоге в принятом законе «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» на реализацию госпрограммы «Управление федеральным имуществом» (в части, касающейся подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»)¹ предусмотрены ассигнования в

размере 5436,1 млн руб. – на 2014 г., 5298,9 млн руб. – на 2015 г. и 5138,9 млн руб. – на 2016 г. Для сравнительной оценки масштабов финансирования госпрограммы обратимся к *табл. 1*.

Таким образом, предусмотренный федеральным бюджетом ежегодный размер ассигнований по государственной программе «Управление федеральным имуществом» (в части, касающейся подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») несколько превосходит паспортные данные самой госпрограммы при базовом варианте финансирования, за исключением 2016 г., когда ассигнования на госпрограмму оказываются примерно на 5% меньше паспортных данных госпрограммы в ее действующей версии. Однако это уменьшение (330,9 млн руб.) в 1,6 раза превосходит совокупный размер превышения над паспортными данными в предыдущие два года (208,5 млн руб.).

В то же самое время в годовом измерении запланировано уменьшение расходов на реализацию данной госпрограммы, а запросы Росимущества в отношении дополнительного финансирования остались неудовлетворенными. Более того, предусмотренные вступившим в силу федеральным бюджетом по данной госпрограмме ассигнования заметно уступают возможному финансированию не только при оптимистическом, но и при консервативном сценарии. Поэтому в части возможности достижения ключевых показателей данной госпрограммы в ближайшие 3 года следует ориентироваться на величины, соответствующие базовому сценарию финансирования (*табл. 2*).

Подходы Росимущества к реализации данной госпрограммы предполагают финансирование таких направлений деятельности, как определение целевой функции управления объектами федерального имущества, управление их развитием, отчуждени-

¹ Необходимо иметь в виду, что госпрограммой предусмотрена реализация еще одной подпрограммы «Управление государственным материальным резервом», которая в большой мере связана со сведениями, составляющими госу-

дарственную тайну и служебную информацию ограниченного распространения.

Таблица 2

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ» В 2013–2016 ГГ.

Индикаторы	2013	2014	2015	2016
Доля объектов управления федерального имущества, для которых определена целевая функция (процент), в т.ч.:				
федеральные государственные унитарные предприятия	25	35	45	60
хозяйственные общества, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности	25	35	45	50
объекты казны Российской Федерации	5	10	15	20
федеральные государственные учреждения	0	0	0	5
Процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием по отношению к предыдущему году	9	15	12	6
Процент ежегодного сокращения количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году	6	12	13	15
Процент сокращения площади земельных участков казны Российской Федерации, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны Российской Федерации в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте)	5	10	15	20
Процент сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны Российской Федерации в 2012 г. (кроме объектов, составляющих исключительную собственность Российской Федерации)*	1	3	5	7

* – без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.

ем и возможными рисками, совершенствование учета и мониторинга использования федерального имущества, а также обеспечение реализации мероприятий госпрограммы.

Основная часть расходов по базовому сценарию финансирования, который и должен рассматриваться в качестве руководства к действию в силу параметров бюджета, принятого на 2014–2016 гг., приходится на обеспечивающие мероприятия по реализации госпрограммы (более 3/4). Также можно отметить расходы по управлению развитием объектов федерального имущества (10–15%) и совершенствованию учета и мониторинга использования федерального имущества (более 7%), причем в рамках первого из них выделяются средства на паспортизацию объектов казны (750 млн руб. на 2014–2016 гг., включая 410 млн руб. – в 2014 г., 250 млн руб. – в 2015 г. и 90 млн руб. – в 2016 г.). Финансирование прочих направлений деятельности минимально.

Дополнительным подспорьем в реализации госпрограммы по управлению федеральным имуществом должны стать ассигнования, выделяемые Росимуществу в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903) госпрограммы (ГП) «Экономическое развитие и инновационная экономика». Их размер составит около 208 млн руб. на 2014–2016 гг. (вклю-

чая 50 млн руб. – в 2014 г., 57,8 млн руб. – в 2015 г., 100,2 млн руб. – в 2016 г.), а основное финансирование перенесено на 2017–2018 гг. (около 1,8 млрд руб.).

При этом необходимо отметить, что распределение бюджетных ассигнований, приведенное в Приложениях 16 и 18 к закону о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. применительно к государственной программе «Управление федеральным имуществом» в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации», позволяет выделить лишь 4 группы расходов: (1) расходы на оплату труда работников государственных и территориальных органов (расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами); (2) расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов (закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (две отдельные статьи с одинаковым названием)); (3) расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов (иные бюджетные ассигнования); (4) реализация направления расходов в рамках подпрограммы (закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд).

В таком разрезе совершенно невозможно оценить динамику бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики, например, затраты на управление принадлежащими государству пакетами акций (долями, паями) в хозяйственных обществах. Между тем именно это направление является одним из важнейших в анализируемой госпрограмме, которой предусматривается ограничение доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием всего 30-ю процентами уже с 2014 г. Соответственно, их заме-

на на профессиональных директоров неизбежно потребует адекватного финансирования.

Исходя из этого в последующем логично ожидать детализации госпрограмм, касающихся управления федеральным имуществом, тем более, что состоявшийся переход к программно-целевому финансированию основной части бюджетных расходов вызвал много вопросов, а оценка результативности госпрограмм может стать сильным побудительным мотивом для их дальнейшего совершенствования. ●