

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ»

Г.Мальгинов, А.Радыгин

В статье рассматриваются проблемы управления имуществом государственной казны, анализируются основные направления поступления и выбытия имущества казны, некоторые количественные итоги политики 2011–2014 гг., ее перспективы и ограничения.

Первая часть Гражданского кодекса РФ (ст. 214) определяет федеральную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации. Имущество, находящееся в государственной (в т.ч. – федеральной) собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ на условиях права хозяйственного ведения (унитарные предприятия) и оперативного управления (казенные предприятия и учреждения). Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации или казну субъекта РФ.

Таким образом, в структуре казны РФ можно выделить *три основных блока*:

- 1) бюджетные средства (за отчетный период или на определенную дату);
- 2) акции (доли, паи) хозяйственных обществ (главным образом, ОАО), находящиеся в федеральной собственности;
- 3) все прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки.

Начатая летом 1998 г. и растянувшаяся более чем на десятилетие работа по формированию реестра государственного имущества позволила получить в числе прочего и представление о пропорциях его распределения по категориям правообладателей. В их ряду к началу 2013 г. казна занимала довольно скромное место, сопоставимое по удельному весу с предприятиями, но многократно уступающая учреждениям. Доля объектов, составляющих федеральную казну, составляла всего 16,6% от общего количества, учтенных в реестре, в том числе объектов недвижимого (без земельных участков) и движимого имущества – менее 6%.

В то же время специфика отдельных категорий имущества, находящегося в казне РФ, обуславливает возможность возникновения рисков техноген-

ного характера, последствия которых чреваты необходимостью дополнительных бюджетных расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Более общей фоновой проблемой при управлении имуществом казны, как и других составных частей государственного имущественного комплекса, является недостаток финансирования для содержания в надлежащем состоянии.

Формирование имущественного комплекса казны в узком смысле (т. е. без учета бюджета, портфеля ценных бумаг и земли) определяется следующими факторами.

Основания, по которым происходит поступление имущества в казну РФ, можно разбить на четыре группы:

- распределение имущества вследствие наличия соответствующего законодательства (Постановление Верховного суда РФ (ВС РФ) 3020-1 (1991 г.), Федеральный закон № 122-ФЗ (2004 г.), касающийся вопросов перераспределения имущества в связи с разграничением полномочий между различными уровнями публичной власти, и т. п.);
- поступление имущества, не вошедшего в уставный капитал АО при акционировании унитарных предприятий (главным образом, по причине ограничений на приватизацию);
- получение государством имущества в рамках реализации функций собственника и инвестора (в результате банкротства федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), отказ правообладателя, изъятие неэффективно используемого имущества у федеральных государственных учреждений (ФГУ), имущество, поступающее по итогам реализации федеральных целевых программ (ФЦП) и инвестпроектов);
- получение государством имущества по не зависящим от него причинам (на основании решения суда, выморочное имущество и полученное в результате дарения).

Основания, по которым происходит выбытие имущества из казны, можно также разбить на четыре группы:

- закрепление за различными правообладателями (федеральные органы власти, ФГУ, ФГУПы) с сохранением в федеральной собственности;
- приватизация (внесение в уставный капитал АО и продажа);
- иное отчуждение из федеральной собственности (передача на другой уровень публичной собственности и в собственность религиозным организациям на основании Федерального закона № 327-ФЗ (2010 г.));
- утилизация (списание).

Необходимо отметить, что на протяжении почти всего периода рыночных реформ имущественный комплекс казны, ограниченный границами собственно третьего блока, практически не рассматривался как самостоятельный объект в рамках процесса управления государственным имуществом, хотя в ежегодных приватизационных программах упоминание об имуществе казны РФ, не обеспечивающем выполнение государственных функций как отдельной категории объектов приватизации появилось, начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 г.

Ситуация стала меняться лишь после утверждения Государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Стержнем документа стало определение и закрепление за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что предполагалось (наряду с другими видами активов) сделать и в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г.

Такая постановка вопроса подкреплялась зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения численности прочих (помимо земельных участков) объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну РФ в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.). В результате к 2018 г. количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) должно сократиться на 90% (при условии выделения дополнительного финансирования).

Один из ключевых блоков в ГП – осуществление полномочий собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну РФ. Целевой функцией данного блока является эффективное управление таким имуществом на период его нахождения в казне при минимизации количества соответствующих объектов, в результате чего в каз-

не должно остаться только то имущество, которое нормативно определено Правительством РФ как необходимое для выполнения функций федеральными государственными органами и обеспечения стратегических интересов РФ.

Основными задачами для достижения поставленной цели являются:

- распределение имущества казны по целевой функции;
- избавление от избыточных активов;
- использование эффективных механизмов вовлечения имущества в хозяйственный оборот;
- достаточное финансирование имущества на период его нахождения в казне;
- расширение открытости и прозрачности управления имуществом казны.

Сокращение количества объектов казны в 2013 г. осуществлялось по следующим направлениям:

- приватизация (включая бесплатную приватизацию квартир гражданами);
- передача имущества на иной уровень публичной собственности;
- закрепление имущества за предприятиями и учреждениями;
- утилизация объектов казны.

Говоря о первом из указанных направлений, необходимо напомнить о том, что первая трехлетняя приватизационная программа на 2011–2013 гг., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, с учетом последующих изменений и дополнений включала помимо ФГУПов и АО 734 объекта иного имущества, из которых 462 объекта (или без малого 2/3) подлежало внесению в уставный капитал интегрированных структур.

Фактически в 2011–2013 гг. были изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 457 объектов иного имущества (или 98,9% количества включенных в этой части в программу приватизации), подлежащих внесению в уставные капиталы ряда компаний («Росспиртпром», «Российские ипподромы», «РЖД», «ОАК» и «Русгидро»). В то же время попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ, потерпела явную неудачу. Из 272 объектов, подлежащих продаже, было приватизировано всего 65 ед. (в 2011 г. – 3, в 2012 г. – 40, в 2013 г. – 22), или менее 1/4.

На иной уровень публичной собственности по результатам проведенной работы в течение 2013 г. было передано 1587 объектов недвижимого имущества, составляющего казну РФ, подавляющее

большинство которых (1137 ед.) отошло в муниципальную собственность.

В то же время такой способ сокращения имущественного комплекса казны, как списание, почти не используется. При рассмотрении Росимуществом 38 обращений своих Территориальных управлений (ТУ) о списании объектов казны только по 3-м обращениям выданы поручение об их утилизации, в удовлетворении остальных заявлений было отказано. В основном отказы связаны с отсутствием требуемых документов, в том числе отсутствием оформленных прав на земельные участки под зданиями, что может привести к потере прав государства на данные участки.

Госпрограммой предусматривалась классификация объектов казны по 13 категориям, и каждый объект казны отнесен согласно своему назначению к одной из них. По данным, приведенным в Отчете о деятельности Росимущества за 2013 г., структура имущества казны РФ выглядела следующим образом (табл. 1).

На 1 февраля 2013 г. из общего количества объектов казны РФ (88250 ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти 2/3 приходится на 4 категории: административные здания, сооружения (20,9%), объекты гражданской обороны и защитные сооружения (ГО ЗС) (около 20,5%), объекты жилого фонда (13,6%) и ЖКХ (около 10,7%). Удельный вес объектов недропользования, транспортной инфраструктуры и связи, культурного наследия составлял примерно 7–8% по каждой из названных категорий.

За ними следовали объекты движимого имущества (4,8%), социальной сферы (3,1%), производственного назначения (2%), воздушного и водного

транспорта (около 1,3%). Наименьшую долю (менее 1% по каждой категории) в структуре объектов казны занимали гидротехнические сооружения и объекты незавершенного строительства.

Спустя год, к началу 2014 г., указанные выше первые 4 категории сохранили пальму первенства, но их удельный вес сократился примерно до 60% за счет уменьшения доли каждой из этих групп: административных зданий, сооружений – с 20,9 до 19,4%, объектов ГО ЗС – примерно с 20,5 до 19,4%, жилого фонда – с 13,6 до 12%, ЖКХ – примерно с 10,7 до 9%. Аналогичная тенденция наблюдалась и в отношении объектов транспортной инфраструктуры и связи (уменьшение с 7,2 до 6,7%), социальной сферы (уменьшение с 3,1 до 2,7%).

При этом более чем вдвое вырос удельный вес объектов производственного назначения (с 2 до примерно 5,3%), более чем на 1 процентный пункт возросли доли объектов движимого имущества (с 4,8 до примерно 6,5%), культуры, ритуального и религиозного назначения (примерно с 7 до 8%), чуть меньшим оказалось увеличение доли гидротехнических сооружений (с 0,8 до 1,4%). В то же время доля объектов недропользования, воздушного и водного транспорта и незавершенного строительства осталась примерно на прежнем уровне.

В лидирующую группу по показателю сокращения входили объекты ЖКХ (сокращение без малого на 16%), жилого фонда (на 12,5%), административные здания, сооружения (на 8%), объекты ГО ЗС (почти на 6%) (табл. 2).

По абсолютной величине наибольшим было сокращение численности объектов жилого фонда, превысившее 1,5 тыс. ед. Немногим меньше оказалось сокращение количества объектов ЖКХ,

Таблица 1

СТРУКТУРА ИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ РФ

Категория имущества казны	Количество объектов и их удельный вес			
	к началу 2013 г.		к началу 2014 г.	
	ед.	%	ед.	%
Административные здания, строения, сооружения	18464	20,9	16990	19,4
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	18045	20,45	16978	19,4
Объекты жилого фонда	12015	13,6	10511	12,0
Объекты ЖКХ	9391	10,65	7903	9,0
Объекты недропользования	6962	7,9	6993	8,0
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	6324	7,2	5862	6,7
Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	6130	6,95	7030	8,0
Объекты социальной сферы	2755	3,1	2343	2,7
Объекты производственного назначения	1758	2,0	4598	5,25
Объекты воздушного и водного транспорта	1102	1,25	1122	1,3
Гидротехнические сооружения	739	0,8	1215	1,4
Объекты незавершенного строительства	369	0,4	373	0,4
Объекты движимого имущества	4196	4,8	5624	6,45
Всего	88250	100,0	87542	100,0

КАТЕГОРИИ ИМУЩЕСТВА КАЗНЫ РФ С НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИТЕЛЬНЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ В ТЕЧЕНИЕ 2013 Г.

В сторону уменьшения			В сторону увеличения		
Категория имущества	ед.	%	Категория имущества	ед.	%
Объекты жилого фонда	1504	12,5	Объекты производственного назначения	2840	в 2,6 раза
Объекты ЖКХ	1488	15,8	Объекты движимого имущества	1428	34,0
Административные здания, строения, сооружения	1474	8,0	Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	900	14,7
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	1067	5,9	Гидротехнические сооружения	476	64,4

административных зданий, сооружений. Численность объектов ГО ЗС уменьшилась более чем на 1 тыс. ед.

Уменьшение количества объектов жилого фонда происходит за счет проводимой приватизации (по данным, предоставленным Территориальными управлениями Росимущества, за 2013 г. приватизировано 187 квартир) и передачи данных объектов из федеральной собственности на иной уровень публичной собственности (собственность субъектов РФ и муниципальных образований). Последний фактор обусловил в основном и сокращение в казне численности объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы.

Уменьшение количества административных зданий произошло в результате проводимой приватизации (передачи в собственность третьим лицам), закрепления зданий за учреждениями и предприятиями на вещных правах, а объектов ГО ЗС – в результате проводимой инвентаризации данных объектов, в том числе снятия соответствующего статуса объекта. Сокращение численности объектов транспортной инфраструктуры и связи достигалось в результате их продажи, закрепления за иными организациями, а также передачи на иной уровень публичной собственности.

На другом полюсе оказались объекты производственного назначения, количество которых возросло на 2840 ед. (или более чем в 2,6 раза), и движимого имущества (увеличение почти на 1430 ед., или более чем на 1/3). В этом отношении также стоит отметить объекты культуры, ритуального и религиозного назначения (рост на 900 ед., или почти на 15%) и гидротехнические сооружения (рост почти на 480 ед., или без малого на 2/3).

Увеличение численности объектов указанных категорий происходит за счет проводимой приватизации (главным образом, акционирования ФГУПов), завершения процедур банкротства федеральных организаций, так как следствием данных мероприятий ввиду назначения таких объектов и их ограниченности в обороте является передача в казну РФ. Прежде всего, это касается имущества, не

подлежащего приватизации. Кроме того, объекты культуры, ритуального и религиозного назначения поступают в казну в рамках процедуры разграничения, принимаемых судебных решений.

Таким образом, в результате общее количество объектов недвижимого имущества, находящихся в казне (без учета движимого имущества), впервые уменьшилось. Размеры сокращения составили 2136 ед. (или 2,54%). Показатель количества объектов движимого имущества представляет величину, подверженную значительным колебаниям, а следовательно, существенным образом влияющим на общую картину результатов усилий по минимизации имущественного комплекса казны. С учетом этой категории объектов совокупное количество объектов казны РФ за 2013 г. сократилось на 0,8% (или более чем на 700 ед.).

Оценивая ход выполнения ГП «Управление федеральным имуществом», можно отметить, что достигнутое сокращение на 0,8% при плановой величине 1% позволяет констатировать незначительное отклонение на 0,2 п.п.¹ Однако оно является существенно меньшей величиной по сравнению с размерами отклонения по показателям уменьшения количества ФГУПов и площади земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот.

В рамках проводимой работы по оптимизации состава имущества государственной казны также можно отметить усилия по паспортизации ее объектов (за 2013 г. паспортизировано 1503 объекта), совершенствованию нормативно-правового регулирования (делегирование Территориальным управлениям Росимущества полномочий по приватизации объектов жилого фонда и их передаче на другой уровень публичной собственности, принятие поправок в закон «О недрах», разработка проектов ряда нормативно-правовых актов для принятия в будущем) и развитию информационного обе-

1 В связи с тем, что методика определения целевой функции для данной категории федерального имущества находится в стадии разработки, реальной по итогам 2013 г. является лишь оценка выполнения ГП по показателю сокращения количества объектов имущества казны РФ.

спечения (разработка информационной системы «Казна» на базе МВ (межведомственного) портала, в котором будут отражаться сведения о составе казны).

Дальнейшие перспективы управления имущественным комплексом казны необходимо рассматривать сквозь призму новой государственной программы (ГП) «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев.

Во вновь принятом документе в контексте достижения цели управления развитием объектов федерального имущества к числу ключевых задач отнесена минимизация количества объектов, составляющих государственную казну РФ, для чего предполагается:

- обеспечение достаточного финансирования содержания федерального имущества, составляющего казну, а также реализация принципа следования финансирования за объектом в случае его передачи федеральной организации, отчуждения иному публично-правовому образованию, в т.ч. в целях обеспечения использования по целевому назначению;
- обеспечение вовлечения имущества, находящегося в казне, включая объекты незавершенного строительства, в хозяйственный оборот путем передачи в государственную собственность субъектов РФ, муниципальную собственность для обеспечения экономической основы их деятельности, а также продажи его на конкурсной основе.

Как и в предыдущем документе, в новой ГП ставится задача определения за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что должно (наряду с другими видами активов) быть сделано и в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г.¹ При этом, в отличие от программы 2013 г., отсутствуют количественно выраженные целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов, что касается и сокращения количества объектов казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству таковых в 2012 г. Промежуточные показатели реализации госпрограммы до 2018 г. соответствуют величинам из программы 2013 г.

Реализация новой ГП будет проходить в непростых условиях, связанных с наличием бюджетных

ограничений. Предусмотренный новым федеральным бюджетом ежегодный размер ассигнований по ГП «Управление федеральным имуществом» (в части, касающейся подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») в 2014–2016 гг. оказался меньше величин, на которые могло ориентироваться Росимущество, исходя из проекта бюджета, внесшегося в парламент Правительством РФ, хотя и несколько превосходит паспортные данные самой ГП 2013 г., за исключением 2016 г., когда ассигнования на нее по абсолютному значению оказывались примерно на 6% меньше и паспортных данных ГП. В новой ГП 2014 г. в качестве объемов бюджетных ассигнований фигурируют величины из федерального бюджета на 2014–2016 гг.

При этом необходимо отметить, что переход к планированию бюджетных расходов преимущественно на основе программно-целевого принципа применительно к управлению госимуществом парадоксальным образом привел к явному снижению прозрачности в распределении бюджетных ассигнований.

Приведенные в Приложениях 16 и 18 к закону о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. (от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ) применительно к ГП «Управление федеральным имуществом» в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») величины расходов по обобщенным направлениям (оплата труда, закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, иные бюджетные ассигнования) не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики, в том числе и на содержание и обслуживание казны РФ².

Между тем, в предыдущем трехлетнем федеральном бюджете бюджетные ассигнования Росимуществу по такой статье выделялись (наряду со статьями «Обеспечение и проведение предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов», «Управление находящимися в федеральной собственности акциями (долями) хозяйственных обществ», «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности»).

Существенным фактором, влияющим на реализацию новой ГП, является приватизационная политика. Во втором разделе утвержденного распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г.

1 При этом в текстуальной части ГП к 2018 г. заявлено определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны РФ.

2 Не дает такой возможности и представление бюджетных расходов по другим критериям (ведомственная структура и т. д.).

№ 1111-р Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., где содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, наряду с ГУПами и АО присутствуют и 94 объекта иного имущества казны РФ. С одной стороны, такое их количество кажется незначительным на фоне итогов предшествующей прива-

тизационной программы. С другой, – ее пример ясно указывает на то, что общее количество подлежащих приватизации активов может вырасти многократно, как это бывало в прошлом. Так, если первоначальная версия программы 2011–2013 гг. содержала всего 73 объекта иного имущества казны РФ, то после многочисленных изменений и дополнений их количество выросло на порядок (до 734 ед.). ●