

ПОСТУПЛЕНИЕ И ВЫБЫТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА: НЕКОТОРЫЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Г.Мальгинов, А.Радыгин

Анализ Годового отчета об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. позволяет сделать следующие выводы. В целом за 5-летний период поступление объектов недвижимости в собственность РФ превысило их выбытие более чем в 5 раз, но выбытие хозяйственных обществ с участием государства превысило поступление примерно в 1,6 раза. Можно предположить, что такие результаты отражают, с одной стороны, продолжающийся приватизационный процесс, затрагивающий, прежде всего, готовый для продажи актив в виде госпакетов акций, а с другой стороны, продолжающийся уже около 10 лет процесс перераспределения собственности между различными уровнями публичной власти.

Еще в начале 2000-х гг. на уровне руководителей Минимущества России поднимался вопрос о формировании программы управления федеральным имуществом, включающей помимо плана его использования также и такие аспекты, как приобретение (создание новых объектов, разграничение собственности, получение по результатам гражданско-правовых сделок (покупка, мена и т. д.), выкуп для государственных нужд, национализация) и выбытие (приватизация, передача на другие уровни публичной собственности, ликвидация) имущества. Публикация Росимуществом в 2014 г. Годового отчета об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество (за 2013 г.)¹, дает возможность не только для оценки основных тенденций в развитии государственного имущественного комплекса в целом, но и для

выявления причинно-следственных связей между различными явлениями хозяйственной практики, оценки эффективности соответствующих механизмов, определивших достигнутые результаты.

Имеющиеся в реестре федерального имущества сведения об учтенных объектах позволяют составить следующую картину изменений, произошедших в течение 2013 г. (табл. 1).

В целом по итогам 2013 г. количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, выросло на 119,3 тыс. ед. (или на 8,1%). Рост наблюдался по всем разделам, за исключением акций и долей. В наибольшей степени увеличилась численность объектов движимого имущества (на 73,7 тыс. ед., или на 17,6%), за которыми следовали земельные участки (прирост на 27,7 тыс. ед., или на 11,7%). Увеличение численности объектов затронуло и категорию недвижимого имущества без земельных участков (прирост на 18,2 тыс. ед., или на 2,2%).

Таблица 1

ДИНАМИКА И ВИДОВАЯ СТРУКТУРА ОБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА, УЧТЕННЫХ В РЕЕСТРЕ, В 2013 Г. ПО ОСНОВНЫМ РАЗДЕЛАМ¹

Дата	Общее количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, всего		Из них по видам							
			недвижимое имущество (за исключением земельных участков)		земельные участки		движимое имущество (за исключением акций, долей)		хозяйственные общества, акции (доли) которых находятся в собственности РФ	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 31.12.12	1473263	100,0	815694	55,4	236037	16,0	419071	28,4	2461	0,2
На 31.12.13	1592552	100,0	833858	52,4	263724	16,6	492767	30,9	2203*	0,1

* – включая 90 акционерных обществ (АО), где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций (само специальное право не является объектом учета в реестре федерального имущества).

1 Размещение этого документа на сайте ведомства было предусмотрено еще в 2007 г. (Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447). Представленный далее в материале анализ базируется на Аналитических материалах к Годовому отчету об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество в 2013 году, а также расчетах авторов.

Таблица 2

ДИНАМИКА ДВИЖЕНИЯ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В СОБСТВЕННОСТИ РФ ПО ОСНОВНЫМ ПОДРАЗДЕЛАМ РЕЕСТРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА В ТЕЧЕНИЕ 2013 Г.

Поступление			Выбытие			Баланс	
Категория имущества	ед.	%	Категория имущества	ед.	%	ед.	%
Здания, сооружения, объекты незавершенного строительства	36571	37,1	Здания, сооружения, объекты незавершенного строительства	18554	57,8	+ 18071	+ 97,1
Земельные участки	31880	32,3	Земельные участки	3004	9,4	+ 28876	в 10,6 раза
Жилые, нежилые помещения	29722	30,15	Жилые, нежилые помещения	10142	31,6	+ 19580	в 2,9 раза
Воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания	424	0,45	Воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания	385	1,2	+ 39	+ 10,1
Итого	98597	100,0	Итого	32085	100,0	+ 66512	в 3,1 раза

Таблица 3

СТРУКТУРА ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ВНЕСЕНИЯ И ИСКЛЮЧЕНИЯ СВЕДЕНИЙ О НЕДВИЖИМОМ ИМУЩЕСТВЕ В РЕЕСТР ИМУЩЕСТВА РФ В 2013 Г.

Внесение			Исключение		
Основания	ед.	%	Категория имущества	ед.	%
разграничение государственной собственности	33694	34,2	приватизация	12123	37,8
на основании федеральных законов	22288	22,6	передача в муниципальную собственность	6284	19,6
приобретение по договорам	16227	16,5	передача в собственность субъекта РФ	5613	17,5
создание	11294	11,5	списание в связи с гибелью, уничтожением или утратой потребительских свойств	3253	10,1
Справочно: всего объектов	98597	100,0	Справочно: всего объектов	32085	100,0

При этом удельный вес последней, наиболее весомой категории, снизился с 55,4% до 52,4% (или на 3 п.п.). Доли объектов движимого имущества и земельных участков выросли соответственно на 2,5 п.п. (с 28,4% до 30,9%) и 0,6 п.п. (с 16% до 16,6%). Сокращение количества хозяйственных обществ с участием государства на 10,5% (или почти на 260 ед.) закономерно привело и к падению удельного веса этой категории в совокупной структуре объектов, впрочем, почти незаметного на общем фоне (0,1%).

Поскольку показатель количества объектов движимого имущества представляет величину, подверженную значительным колебаниям, а следовательно существенным образом влияющую на общую картину формирования государственного имущественного комплекса, то целесообразен более подробный анализ динамики движения объектов недвижимости (включая земельные участки) (табл. 2)

Как следует из табл. 2, поступление объектов недвижимости в федеральную собственность более чем втрое превысило его выбытие, в резуль-

тате чего положительный баланс между ними составил около 66,5 тыс. ед., наблюдавшийся по всем категориям имущества.

На порядок (более чем в 10 раз, или примерно на 29 тыс. ед.) различались масштабы поступления и выбытия по земельным участкам¹. Для жилых и нежилых помещений разница составила 2,9 раза (или 19,6 тыс. ед.), для зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства чуть менее 2 раз (или 18,1 тыс. ед.). Выделение категории воздушных, морских судов и судов внутреннего плавания, где наблюдались минимальные сдвиги, почти никак не влияло на общую картину ввиду ее незначительности.

Если в структуре поступления удельный вес зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства (37,1%), земельных участков (32,3%), а также жилых и нежилых помещений (30,2%) был сопоставим, то в структуре выбытия наблюдалось явное преобладание зданий, сооружений и объек-

1 При этом необходимо отметить, что такой баланс поступления и выбытия земельных участков несколько отличается от вытекающего из данных табл. 1.

тов незавершенного строительства (57,8%), а также жилых и нежилых помещений (31,6%). Доля же земельных участков составила 9,4%.

Закономерен вопрос о каналах поступления и выбытия недвижимости в федеральную собственность. В табл. 3 представлен круг оснований, примерно на 85% покрывающий эти разнонаправленные явления.

Наиболее весомыми основаниями для внесения сведений об объектах недвижимого имущества в реестр федерального имущества в 2013 г. являлись разграничение государственной собственности (33694 ед., или 34,2%)¹ и нормы федеральных законов (22288 ед., или 22,6%)².

За ними следовали приобретение по договорам (16227 ед., или 16,5%) и создание (11294 ед., или 11,5%). В числе прочих оснований, на долю каждого из которых приходится более 1% внесенных в 2013 г. в реестр объектов учета, также можно выделить приобретение по государственному контракту (4106 ед., или 4,2%)³, передача из муниципальной собственности (3188 ед., или более 3,2%) и собственности субъекта РФ (3162 ед., или 3,2%), преобразование объекта учета (1171 ед., или 1,2%), решение суда (1022 ед., или более 1%).

При этом необходимо отметить, что содержащаяся в аналитических материалах к Годовому отчету об изменениях в реестре федерального имущества классификацию оснований для внесения сведений об объектах недвижимости нельзя считать полностью прозрачной. Например, вызывает большие вопросы содержание второй по значимости статьи поступлений «на основании Федеральных законов», а также таких каналов, как «создание» и «преобразование объекта учета». Не вполне ясны различия между приобретением по договору и по государственному контракту.

Картина оснований для исключения сведений об объектах недвижимости выглядела следующим образом. На первом месте стояла приватизация (12123 ед., или 37,8%), далее располагались передача в муниципальную собственность (6284 ед., или 19,6%) и собственность субъекта РФ (5613 ед., или 17,5%)⁴. Довольно весомым каналом выбытия явилось списание в связи с гибелью, уничтожением и

утратой потребительских свойств (3253 ед., или более 10%).

В числе прочих оснований, на долю каждого из которых приходится более 1% исключенных в 2013 г. объектов учета, также следует выделить внесение имущества в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ (1479 ед., или 4,6%)⁵, отчуждение имущества по договорам (1459 ед., или 4,5%), преобразование объекта учета (569 ед., или 1,8%), решение суда (541 ед., или 1,7%), изменение вида имущества на основании технических заключений (справок) БТИ (333 ед., или более 1%).

В классификации оснований, объясняющих выбытие федерального имущества, не вполне ясно содержание статьи «отчуждение имущества по договорам». Кроме того, встает вопрос о различиях в содержании таких малозначимых (менее 1% объектов) каналов, как «реализация в ходе исполнительного, конкурсного производства» и «обращение взыскания на имущество по обязательствам».

Помимо недвижимого имущества важной составной частью государственного имущественного комплекса являются акции (доли) хозяйственных обществ, находящиеся в собственности РФ.

По состоянию на конец 2013 г. в реестре федерального имущества были учтены сведения об акциях (долях) 2113 обществ, включая 17 ООО (остальные – акционерные общества, но без учета 90 АО, где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций).

Исходя из размера доли государства в капитале в структуре данного портфеля ценных бумаг наиболее многочисленными являлись группы хозяйственных обществ с полными (все 100% уставного капитала) и миноритарными (менее 25%) пакетами. На их долю приходилось соответственно 47,3% (1000 ед., включая 1 ООО) и 37,6% всех обществ (794 ед., включая 8 ООО). Удельный вес блокирующих (от 25% до 50% капитала) пакетов составил 10,6% (224 ед., включая 1 ООО), а мажоритарных (от 50% до 100%) пакетов – всего 4,5% (95 ед., включая 7 ООО).

В течение 2013 г. в реестр федерального имущества были внесены сведения в отношении акций (долей) 147 хозяйственных обществ, включая 1 ООО, а исключены сведения по 390 обществам, включая 3 ООО. Большой интерес представляют каналы движения данного вида активов (табл. 4).

Двумя наиболее значимыми каналами поступления в федеральную собственность акций (до-

1 Помимо поступления объектов из муниципальной и региональной собственности, выделяемых в качестве самостоятельных источников.

2 Без учета отчуждения имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (принудительное изъятие, 17 ед.).

3 Также 187 объектов приобретено по инвестиционному контракту.

4 Еще 77 объектов передано в собственность религиозных организаций.

5 Без учета передачи в качестве имущественного взноса (34 ед.).

Таблица 4

СТРУКТУРА ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ВНЕСЕНИЯ И ИСКЛЮЧЕНИЯ СВЕДЕНИЙ
В РЕЕСТР ИМУЩЕСТВА РФ В ОТНОШЕНИИ АКЦИЙ (ДОЛЕЙ) ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ В 2013 Г.

Внесение			Исключение		
Основания	ед.	%	Категория имущества	ед.	%
поступление в федеральную собственность акций при преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) в акционерные общества (АО)	65	44,2	продажа акций (приватизация)	179*	45,9
поступление акций в счет бюджетного финансирования	52	35,4	банкротство, ликвидация, реорганизация общества	112**	28,7
иные (вновь выявленные, безвозмездная передача юридическим или физическим лицом)	20	13,6	передача на иной уровень публичной собственности***	92***	23,6
поступление акций (доли) по решению Правительства РФ	9	6,1	иные (отсутствие акций (доли) в федеральной собственности, прекращение прав на акции в результате судебных решений о признании недействительной государственной регистрации общества и о признании права собственности на имущество за иным юридическим или физическим лицом)	4****	1,0
поступление в федеральную собственность акций в порядке наследования по закону (ввиду отсутствия наследников)	1	0,7	передача в собственность субъекта РФ	3	0,8
Итого	147	100,0	Итого	390	100,0

* – включая прекращение прав на акции (долю) в результате требования о выкупе (1 ед.), среди 179 обществ присутствовали 2 ООО;

** – включая реорганизацию хозяйственных обществ (18 ед.);

*** – в тексте аналитических материалов указывается на передачу акций 92 АО в интегрированные структуры и госкорпорации, тогда как в перечне оснований для исключения сведений из реестра федерального имущества в отношении акций, долей хозяйственных обществ упомянуты передача имущества на иной уровень публичной собственности (77 ед.) и передача акций в уставный капитал хозяйственных обществ (15 ед.), что в сумме и составляет 92 АО;

**** – включая решение суда о признании прав собственности на имущество за иным юридическим либо физическим лицом (1 ед.).

лей) хозяйственных обществ в 2013 г. являлись акционирование унитарных предприятий (65 АО или 44,2%) и поступление акций в счет бюджетного финансирования (52 ед., или 35,4%). Как не вполне ясные с позиций происхождения акций в реестре федерального имущества можно оценить такие источники, как безвозмездная передача акций юридическим и физическим лицом и поступление акций по решению Правительства РФ¹.

Среди оснований для исключения сведений из реестра федерального имущества в отношении акций (долей) хозяйственных обществ выделялись продажа акций (приватизация) (179 ед., или около 46%), банкротство, ликвидация и реорганизация хозяйственных обществ (112 ед., или 28,7%). Для менее чем 24% от общего числа выбывших обществ

1 При этом остается вопрос о том, как происходит учет поступления в федеральную собственность акций в случае расширения принадлежащего государству пакета, когда оно уже имело акции того или иного общества до начала увеличения своей доли в капитале.

причиной этого стала передача акций 92 АО в интегрированные структуры и госкорпорации².

Для объективной оценки итогов 2013 г. применительно к движению федерального имущества сквозь призму реестра собственности РФ необходимо рассмотреть их в контексте среднесрочных тенденций (табл. 5).

Данные табл. 5 свидетельствуют о том, что тенденции, имевшие место в 2013 г., в целом были характерны и для всего 5-летнего периода (2009–2013 гг.).

2 Как было указано выше, 92 ед. представляет сумму 15 обществ, акции которых были переданы в уставный капитал хозяйственных обществ, и 77 обществ, в отношении которых в перечне оснований для исключения сведений из реестра указана передача имущества на иной уровень публичной собственности.

Последнее представляется некорректным ввиду выделения отдельного канала «передача имущества в собственность субъекта РФ» (3 ед.). Вероятно, имелась в виду передача полномочий по осуществлению прав акционера (участника) другим субъектам (интегрированным структурам и госкорпорациям).

ДИНАМИКА ДВИЖЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА ПО ОСНОВНЫМ КАТЕГОРИЯМ
В 2009–2013 ГГ.

Период	Объекты недвижимого имущества				Хозяйственные общества, акции (доли) которых находятся в собственности РФ			
	поступление	выбытие	баланс		поступление	выбытие	баланс	
			ед.	%			ед.	%
2009	154955	12212	+ 142743	в 12,7 раза	345	609	– 264	– 76,5
2010	215836	16861	+ 198975	в 12,8 раза	514	294	+ 220	+ 74,8
2011	113066	27774	+ 85292	в 4,1 раза	269	402	– 133	– 49,4
2012	103268	45481	+ 57787	в 2,3 раза	236	704	– 468	– в 3 раза
2013	98597	32085	+ 66512	в 3,1 раза	147	390	– 243	– 2,7 раза
2009–2013	685722	134413	+ 551309	в 5,1 раза	1511	2399	– 888	– 1,6 раза

Поступление объектов недвижимости в собственность РФ стабильно и многократно превосходило их выбытие. В 2009–2010 гг., когда масштабы поступления приближались к 155 тыс. и 216 тыс. ед. соответственно, такое превышение составляло примерно 12,8 раза. В последующие два года (2011–2012 гг.) численность поступивших объектов сокращалась, а выбывших росла¹, в результате чего масштаб превышения поступления над выбытием уменьшился до 2–4 раз. В 2013 г. количество поступивших в федеральную собственность объектов недвижимости впервые за 5-летие опустилось до уровня менее чем 100 тыс. ед. Однако впервые сократилось (примерно на 30% по сравнению с пиковым значением 2012 г. в 45,5 тыс. ед.) и количество выбывших объектов недвижимости, а поступление превысило выбытие более чем втрое.

В целом за 5-летний период их поступление (685,7 тыс. ед.) в собственность РФ превысило выбытие (134,4 тыс. ед.) более чем в 5 раз.

Для акций (долей) хозяйственных обществ, напротив, было характерно превышение выбытия над поступлением, что наблюдалось на протяжении почти всего анализируемого периода, за исключением 2010 г. Тогда количество хозяйственных обществ, акции (доли) которых поступили в собственность РФ (514 ед. – максимум для периода 2009–2013 гг.), превысило численность обществ, акции (доли) которых выбыли из федеральной собственности, почти на 75%. В последующие же годы она стабильно превышала постоянно уменьшавшееся количество хозяйственных обществ, акции (доли) которых поступали в собственность РФ, причем в 2012–2013 гг. размер превышения выбытия над поступлением составлял 2,7–3 раза. Пиковые значения численности обществ, акции (доли)

которых выбывали из федеральной собственности, превысившие 600 и 700 ед., наблюдались в 2009 г. и 2012 г. соответственно. Но в 2013 г. значение данного показателя резко (на 45%) сократилось, что оказалось сопоставимо с итогами 2010 г., когда произошло более чем двукратное падение численности обществ, акции (доли) которых выбывали из федеральной собственности, по сравнению с 2009 г.

В целом за период 2009–2013 гг. из реестра федерального имущества были исключены сведения об акциях (долях) около 2,4 тыс. хозяйственных обществ, а внесены сведения, касающиеся более чем 1,5 тыс. хозяйственных обществ, в результате чего выбытие превышало поступление примерно в 1,6 раза.

Таким образом, анализ Годового отчета об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за позапрошлый год позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в 2013 г. произошло расширение принадлежащего государству, учтенного имущественного комплекса, в основном за счет объектов движимого имущества и земельных участков.

Во-вторых, превышение поступления над выбытием затронуло все категории недвижимости (земельные участки, здания, сооружения и объекты незавершенного строительства, жилые и нежилые помещения, средства воздушного и водного транспорта), причем по земельным участкам размеры поступления превышали выбытие на порядок.

В-третьих, наиболее весомой для пополнения государственного имущественного комплекса в части объектов недвижимого имущества являлась группа оснований, связанных с разграничением государственной собственности (более 40%, включая передачу из региональной и муниципальной собственности). Сопоставимый удельный вес она

¹ Хотя более корректно говорить о неуклонном ежегодном росте численности выбывших объектов в 2010–2012 гг. (в 2011–2012 гг. более чем на 60%).

занимает (в совокупности) и для выбытия объектов недвижимости наряду с приватизацией (по 37–38%).

В-четвертых, в отличие от недвижимости выбытие акций (долей) хозяйственных обществ заметно превышало их поступление, которое в основном происходило за счет акционирования ФГУПов и получения акций в счет бюджетного финансирования. Основными каналами выбытия являлись приватизация, включая как продажу акций, так и их передачу в интегрированные структуры, банкротство и ликвидация хозяйственных обществ с участием государства в капитале.

В-пятых, указанные тенденции в движении объектов федерального имущества применительно к недвижимости и акциям (долям) хозяйственных обществ наблюдались на протяжении всего периода 2009–2013 гг.

В целом за 5-летний период поступление объектов недвижимости в собственность РФ превысило

их выбытие более чем в 5 раз, но выбытие хозяйственных обществ с участием государства превысило поступление примерно в 1,6 раза.

Можно предположить, что такие результаты отражают, с одной стороны, продолжающийся приватизационный процесс, затрагивающий, прежде всего, готовый для продажи актив в виде госпакетов акций, а с другой стороны, продолжающийся уже около 10 лет (если считать с момента принятия закона № 122-ФЗ летом 2004 г.) процесс перераспределения собственности между различными уровнями публичной власти, а также активное участие государства в инвестиционном процессе, преимущественно в социальной, инновационной, оборонной и правоохранительной сферах. Разумеется, определенные коррективы для сделанных выводов могут последовать после более детального раскрытия ряда оснований для движения имущества в собственности РФ, а также учета его стоимостных характеристик. ●