

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА «УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ»: НА НАЧАЛЬНОЙ ФАЗЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Г.Мальгинов, А.Радьгин

*По данным недавно опубликованного отчета Росимущества о деятельности ведомства по итогам 2014 г. можно сделать вывод, что по большинству индикаторов госпрограммы «Управление федеральным имуществом» в 2014 г. наблюдалось явное, во многих случаях существенное опережение содержащихся в программе ориентиров. Дальнейшие перспективы государственной программы «Управление федеральным имуществом» в свете итогов ее реализации в 2013–2014 гг. можно оценить, как довольно благоприятные. Однако нельзя исключить и некоторых осложнений из-за сокращения бюджетных ассигнований вследствие корректировки федерального бюджета на 2015–2017 гг. весной текущего года. Она затронула не только данную ГП, но и сопряженные с ней госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (подпрограмма «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса») и «Экономическое развитие и инновационная экономика» (ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)»). Другим примером влияния кризисных явлений в экономике на достижение показателей госпрограммы может служить заявление главы правительства о временном возврате госслужащих в органы управления госкомпаний в целях осуществления более плотного контроля (без уточнения масштаба и сроков таких шагов).*

Концентрированным выражением имущественной политики государства на современном этапе является государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев<sup>1</sup>.

Количественные целевые индикаторы реализации новой госпрограммы (ГП) «Управление федеральным имуществом» до 2018 г. в целом соответствуют аналогичным данным программы 2013 г. Напомним, что речь идет о таких показателях, как доли объектов федерального имущества (по категориям), для которых определена целевая функция (унитарные предприятия, хозяйственные общества с долей государства, учреждения, объекты казны), темпы сокращения численности объектов по основным категориям (для предприятий и АО – процент ежегодно, для объектов и земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот – процент к величинам за 2012 г. (кроме ограниченных в обороте и изъятых из него)), показатели, характеризующие динамику технологического развития процессов управления федеральным имуществом, а также ряд других. При этом в новом документе в

отличие от госпрограммы 2013 г. отсутствуют целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов, что закономерно отразило влияние бюджетных ограничений, вызванных теми непростыми условиями, в которых оказалась российская экономика в последние полтора года.

Представление о ходе выполнения действующей госпрограммы дает отчет Росимущества о деятельности ведомства по итогам 2014 г., недавнюю публикацию которого можно считать достаточно важным событием в смысле придания государственной имущественной политике большей прозрачности. Это уже вторая публикация с момента начала реализации госпрограммы, если принимать во внимание документ по итогам 2013 г.<sup>2</sup> Остановимся более подробно на тех ключевых показателях новой госпрограммы, которые относятся к подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации»<sup>3</sup> и имеют количественное выражение (табл. 1). При этом все приводимые данные относятся к двухлетнему временному отрезку, на протяжении которого с точки зрения реализации государственной имущественной политики действовали два программных документа по этому вопросу.

<sup>2</sup> В доступных для нас отчетах Росимущества за предшествующие годы за редким исключением (например, по 2008 г.) основное внимание уделялось приватизации, тогда как прочие направления деятельности ведомства оставались вне должного рассмотрения.

<sup>3</sup> Данная подпрограмма образует ГП «Управление федеральным имуществом» наряду с подпрограммой «Управление государственным материальным резервом».

<sup>1</sup> Была утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радьгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 433–475.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ  
«УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ» В 2013–2014 ГГ. И СТЕПЕНЬ ИХ ДОСТИЖЕНИЯ

Индикаторы	2013		2014	
	план	факт	план	факт
<b>1. Определение целевой функции федерального имущества (доля по категориям объектов управления, %):</b>				
– федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУПы)	25	61	35	97,8
– хозяйственные общества, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности	25	59	35	61
– объекты государственной казны Российской Федерации	5	0,8	10	27,1
– федеральные государственные учреждения (ФГУ)	0	0	0	20,5
<b>2. Оптимизация состава и структуры масштабов федерального имущества:</b>				
– процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием по отношению к предыдущему году	не менее 9	10	не менее 15	8,8
– процент ежегодного сокращения количества ФГУПов по отношению к предыдущему году	не менее 6	4	не менее 12	6,3
– процент сокращения площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 году (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте)	5	3,73	10	21,5
– процент сокращения количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 году (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ)*	1	0,8	3	4,6
– продажи 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) (ед.)	не менее 4	6	не менее 4	2
<b>3. Эффективность управления федеральным имуществом:</b>				
– процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации (итога)	100	103	100	157,8
– доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием (%)	50	61	30	29,6
<b>4. Контроль за управлением федеральным имуществом и состояние технологического развития управленческих процессов:</b>				
– доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года) (%)	70	96,6	80	100
– доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом (%)	10	40	35	98
– доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями (%)	5	1,5	35	21,1
– доля государственных организаций со 100% долей РФ**, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ***, от общего количества государственных организаций со 100% долей РФ (%)****	0	0	1	37,8

\* при этом в тексте ГП 2014 г. используется несколько иная формулировка – объекты, ограниченные в обороте;

\*\* при этом в тексте ГП 2014 г. данный индикатор упомянут в отношении категории хозяйственных обществ со 100% долей РФ, которая существенно отличается от совокупности государственных организаций со 100% долей РФ;

\*\*\* ФГИАС ЕСУГИ – федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом»;

\*\*\*\* в числе индикаторов ГП имеется и схожий показатель доли государственных организаций с долей РФ менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ\*, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%, но данные о его величине за 2014 г. отсутствуют.

Источник: Отчет о деятельности Росимущества за 2013 год ([www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 15.04.2014), Отчет о деятельности Росимущества за 2014 год ([www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 05.06.2015).

В первую очередь, необходимо отметить успехи в *определении целей (целевой функции) объектов федерального имущества* через их сопоставление с задачами и интересами государства, включая полномочия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов), что подразумевает анализ выполнения функций, возложенных на организацию, и ее участия в выполнении программных документов, уровня износа основных фондов, обеспеченности площадями и степени их обременения обязательствами, а также статистической и бухгалтерской отчетности.

Согласно ГП это должно быть сделано в отношении ФГУПов и хозяйственных обществ с участием государства в полном объеме – не позднее 2018 г. Для объектов казны РФ и федеральных госучреждений (ФГУ) к тому же 2018 г. были определены существенно более скромные ориентиры: в объеме 30% и 15% соответственно.

По итогам 2014 г. напрашивается вывод о близком завершении данного процесса в отношении ФГУПов. Существенно опережают плановые показатели ГП достигнутые значения в отношении АО с госучастием (61%) и объектов казны (27,1%), а для федеральных госучреждений (20,5%) они превысили даже показатели 2018 г., хотя предполагалось, что первые результаты по ним появятся только в 2016 г. (5%).

Вместе с тем скорое достижение таких высоких показателей неизбежно вызывает определенные вопросы, прежде всего, в части того насколько широк реальный круг организаций, охваченных этим процессом. Так, при расчете значений соответствующих индикаторов за 2013 г. учитывались унитарные предприятия и хозяйственные общества, включенные в первую (2011–2013 гг.) и вторую (2014–2016 гг.) 3-летние приватизационные программы, а также отнесенные к стратегическим, в отношении же объектов казны методика определения целевой функции только разрабатывалась, ввиду чего значение данного индикатора за 2013 г. оценивалось по сокращению их количества<sup>1</sup>. А по итогам 2014 г. полный состав сведений, необходимых для анализа, на межведомственном портале по управлению государственной собственностью (далее – МВ-портал) разместили только 19 ФОИВов, по которым соответствующий комплекс работ выполнили около 3,5 тыс. подведомственных организаций<sup>2</sup>.

Следующий блок индикаторов госпрограммы, состоящий в *оптимизации состава и структуры*

*федерального имущества*, включает зафиксированные количественно планы 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 (кроме объектов, ограниченных в обороте) к этим показателям за 2012 г.

В результате к 2018 г. должны отсутствовать унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, а численность АО с госучастием сократится вдвое<sup>3</sup>, количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) – на 11%, площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот – на 30 %<sup>4</sup>. Два показателя, связанных с имуществом казны, в перечне индикаторов ГП отнесены к направлению эффективности управления госимуществом, но по своему содержанию близки скорее к оптимизации масштабов государственного имущественного комплекса.

Де-факто в 2014 г. динамика сокращения количества относящихся к коммерческим организациям субъектов хозяйствования оказалась ниже планируемых величин: в отношении АО с госучастием – 8,8% (против не менее 15%), в отношении ФГУПов – 6,3% (против не менее 12%). В отличие от предшествующего года возникло отставание в темпе сокращения численности АО, тогда как для изменения численности унитарных предприятий такая ситуация имела место и ранее. Можно предположить, что такая динамика численности АО является следствием замедления продаж федеральных пакетов акций (108 ед. в 2014 г. против 148 ед. в 2013 г.) вследствие ухудшения экономической ситуации и падения инвестиционной активности в прошлом году, в отношении же ФГУПов действует фактор ограничений на приватизацию, которая сомнительна или явно нецелесообразна в отношении целого ряда унитарных предприятий, занятых специфическими видами деятельности (протезно-ортопедические, дезинфекции и т. п.).

<sup>3</sup> В то же время расчет по приведенным в Приложении № 1 к программе 2014 г. годовым значениям индикаторов показывает, что численность унитарных предприятий должна сократиться на 57% (с учетом показателя за 2012 г. – на 60%), а количество АО с госучастием – на 52% (с учетом показателя за 2012 г. – на 56%).

<sup>4</sup> Достижение указанных значений возможно при условии финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра, и без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг., на что прямо указывалось в прежней программе 2013 г.

<sup>1</sup> Отчет о деятельности Росимущества за 2013 год.

Применительно к унитарным предприятиям учитывались также ФГУПы, находящиеся в ведении государственных академий наук, Минобороны РФ и Управделами Президента РФ. Для 2014 г. информация такого рода отсутствует.

<sup>2</sup> Отчет о деятельности Росимущества за 2014 год.

Гораздо более выигрышно на этом фоне смотрятся результаты оптимизации имущественного комплекса казны: процент сокращения количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны в 2012 г. (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ) составил 4,6% (планировавшаяся величина – 3%), а для земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте) – 21,5% (планировавшаяся величина – 10%). Де-факто, речь идет о досрочном приближении или достижении рубежей 2015 г. (по объектам казны) и 2016 г. (по земельным участкам). Применительно к последним можно говорить о начальных результатах работы по вовлечению неиспользуемых земельных массивов в хозяйственный оборот (преимущественно через заключение договоров аренды) после разработки соответствующего механизма и его апробирования на пилотных участках.

Сокращение численности объектов казны осуществлялось посредством не только их приватизации (включая внесение федерального имущества в уставный капитал АО и безвозмездную передачу жилых помещений в собственность граждан) и утилизации, но также его закрепления за государственными учреждениями и предприятиями, а также передачи в собственность субъектов РФ и муниципалитетов.

Это является хорошей иллюстрацией того, что оптимизация состава и структуры государственного имущества не тождественна приватизационному процессу, хотя и в большой мере характеризует его динамику по формальным признакам. При этом ни приватизация унитарных предприятий, основная масса которых преобразуется в хозяйственные (как правило, акционерные) общества, до полной или частичной продажи акций (долей), ни внесение пакетов акций в уставный капитал различных интегрированных структур, контролируемых государством, не означают единовременного и автоматического сжатия размеров государственного сектора в экономике.

Отчасти это относится и к сделкам по продаже крупных инвестиционно-привлекательных объектов через публичное предложение акций (биржевые сделки и стратегические продажи). Напомним, что одним из важных индикаторов госпрограммы является проведение начиная с 2013 г. не менее 4 соответствующих сделок в отношении объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента и/или Правительства РФ в текущем году. В

этом отношении минувший год, когда было совершено всего 2 такие сделки (по ОАО «Архангельский траловый флот» (АТФ) и «ИНТЕР РАО ЕЭС»), подготовленные еще в 2012-2013 гг., характеризуется явным отклонением от намеченных ориентиров, тогда как в 2013 г. удачная оценка рыночной конъюнктуры и качественное проведение предпродажных процедур обеспечили возможность реализации 6 сделок по продаже акций крупнейших компаний.

В итоге из 8 сделок с акциями крупнейших акционерных обществ, осуществленных в 2013–2014 гг. с привлечением инвестиционных консультантов на основании решений Правительства РФ, общим объемом 307,3 млрд руб. больше половины (5) относится к сделкам, носящим явный приватизационный характер (ОАО АК «АЛРОСА» (7% акций за 18 млрд руб.)<sup>1</sup>, «Ванинский морской торговый порт» (55% уставного капитала за 15,5 млрд руб.), АТФ (100% акций за 2,2 млрд руб.), «Авиакомпания «Сибирь» (25,5% уставного капитала за 1,133 млрд руб.), ТГК-5 (25,1% уставного капитала за 1,080 млрд руб.), но их совокупный объем составил всего 37,9 млрд руб. (12,3%).

В то же самое время продажа 5,66% акций ОАО «НК «Роснефть» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению «Роснефтью» акций ТНК-ВР<sup>2</sup> и размещение по открытой подписке дополнительной эмиссии акций ОАО «Банк ВТБ» на 102,5 млрд руб. по ряду существенных признаков можно охарактеризовать скорее, как квазипrivатизационные сделки. В этих случаях отсутствовали прямые перечисления в бюджет, а денежные средства поступали на баланс самих компаний: ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», единственным учредителем которого является РФ, и ОАО «Банк ВТБ», в капитале которого доля государства снизилась с 75,5% до 60,93%. К ним примыкает и продажа 13,76% акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» за 18,8 млрд руб., когда при поступлении средств в федеральный бюджет состоялся переход на возмездной основе прав акционера на данный актив

1 Наряду с федеральным пакетом акций широкому кругу инвесторов путем публичного предложения по международным стандартам на Московской бирже предлагались 7% акций, находившихся в собственности Республики Саха (Якутия), а также 2% квазиказначейских акций, которые контролировала сама компания (всего 16% акций). Общая сумма сделки составила 41,3 млрд руб., включая 18 млрд руб. за отчуждаемые из федеральной собственности 7% акций.

2 Более подробно об этой сделке см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 441-442 и Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 398, 404-405.

от государства к контролируемой им структуре, уже упомянутому «РОСНЕФТЕГАЗу».

Что касается показателей выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации, и доли государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием, то они характеризуют именно *эффективность управления федеральным имуществом* вне приватизационного контекста.

Их значения, достигнутые в 2014 г., либо превышают программные индикаторы, либо совпадают с ними: план по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом перевыполнен более чем в полтора раза, а доля госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием составила 29,6% (планировавшаяся величина – 30%). Превышение планового значения по показателю поступления в бюджет средств от использования федерального имущества иллюстрирует достижение имущественной политикой государства за последние годы более высокой эффективности в целом. По второму из этих показателей следует отметить прогресс по сравнению с 2013 г., когда доля госслужащих в органах управления таких АО (61%) оказалась больше плановой величины (50%), что было связано с отсутствием заявок со стороны профессиональных директоров по одним компаниям и отводом предлагавшихся кандидатур по другим, наличием проблемных ситуаций по ряду АО, требующих сохранения прямого государственного контроля, и нецелесообразностью формирования советов директоров в небольших компаниях. Между тем показатели за 2014 г. убедительно свидетельствуют о довольно успешной реализации обозначенного еще в 2008 г. курса на расширение практики избрания профессиональных (в т. ч. независимых) директоров в органы управления АО с участием государства с поэтапной заменой ими государственных служащих.

Большим достоинством программы можно считать ориентацию на выход на новый уровень *технологического развития процессов управления федеральным имуществом*, необходимый для адекватного контроля за ним.

В этом отношении явно выделяется досрочное достижение полноты учета всех объектов федерального имущества, хотя доля объектов, учтенных в реестре от общего числа выявленных и подлежащих учету, в 2014 г. должна составлять всего 80%. С большим опережением по отношению к графику госпрограммы идет и полная интеграция государственных организаций со 100% долей РФ в ФГИАС

ЕСУГИ. Доля таких организаций, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, составила в 2014 г. около 38% от общего количества государственных организаций со 100% долей РФ (при плановой величине 1%). Также в прошедшем году удалось добиться близкого к полному предоставления госуслуг в электронном виде (98% при 35% исходя из показателей, зафиксированных в ГП). Налицо явные результаты активизации работы центрального аппарата и территориальных органов Росимущества в деле повышения технологичности управленческих процедур.

Еще одним важным показателем госпрограммы в этой части является практически полный перевод к 2018 г. юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями, в электронную форму. На практике в 2014 г. доля электронного юридически значимого документооборота, в общем документообороте с такими организациями составила всего около 21% при плановой величине 35%. Однако расчет данного показателя исходя из сопоставления электронных документов с общим количеством поступивших в Росимущество приводит к его занижению ввиду сложности выделения госорганизаций из всей массы корреспондентов.

Таким образом, по большинству индикаторов госпрограммы «Управление федеральным имуществом» в 2014 г. наблюдалось явное, во многих случаях существенное опережение содержащихся в программе ориентиров, что относится к определению целевой функции объектов федерального имущества и управлению им, включая технологический аспект этого процесса. Очевиден практически повсеместный прогресс по сравнению с итогами 2013 г., когда указанная программа только стартовала.

Наряду с этим имело место известное отклонение в части сокращения коммерческих организаций, имеющих отношение к государственной собственности (унитарных предприятий и хозяйственных обществ с госучастием), при довольно неожиданных успехах в сокращении имущественной части казны, включая земельные участки. Также по сравнению с 2013 г. произошло заметное сокращение количества сделок по продаже крупных активов через публичное предложение акций по индивидуальным схемам и с привлечением инвестиционных консультантов, хотя в целом за 2-летний период (2013-2014 гг.) их общее количество соответствует сумме ежегодных величин, исходя из содержания ГП.

Дальнейшие перспективы государственной программы «Управление федеральным имуществом» в свете итогов ее реализации в 2013–2014 гг. можно оценить, как довольно благоприятные. Однако нельзя исключить и некоторых осложнений из-за сокращения бюджетных ассигнований вследствие корректировки федерального бюджета на 2015–2017 гг. весной текущего года. Она затронула не только данную ГП, но и сопряженные с ней госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (подпрограмма «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»)<sup>1</sup> и «Экономическое

развитие и инновационная экономика» (ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)». Другим примером влияния кризисных явлений в экономике на достижение показателей госпрограммы может служить заявление главы правительства о временном возврате госслужащих в органы управления госкомпаний в целях осуществления более плотного контроля (без уточнения масштаба и сроков таких шагов)<sup>2</sup>.

1 Предполагает расходы на оплату услуг инвестиционных и финансовых консультантов для организации предпро-

дажной подготовки и продажи акций акционерных обществ.

2 В точке кризиса, но без страха // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 4.