

## УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: НОВАЦИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО ПОРТРЕТИРОВАНИЯ

Г.Мальгинов, А.Радыгин

*В начале прошлого года была принята новая Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. На основе ее первых данных могут быть представлены базовые характеристики государственной собственности и относящихся к ней хозяйствующих субъектов. Основным новшеством новой системы является переход к представлению данных в разрезе организационно-правовых форм, чего не было в рамках прежней системы показателей мониторинга госсектора, а также больший акцент именно на имуществе (недвижимость, земля, пакеты акций различной величины) с учетом его стоимости и ликвидности.*

Весной текущего года впервые были опубликованы данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом. Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х гг. на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). При этом произошли важные изменения в отношении совокупности хозяйствующих субъектов, наблюдаемых для целей формирования статистического наблюдения (табл. 1).

Таблица 1

### СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ СТАТИСТИЧЕСКОМУ НАБЛЮДЕНИЮ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Категория субъектов	Источник информации		Изменения в составе наблюдаемых субъектов и их оценка
	перечень субъектов для принадлежности к государственному сектору 1999 г. (в редакции 2002 г.)	система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом 2015 г.	
Государственные унитарные предприятия, включая казенные	присутствовали (без выделения казенных)	присутствуют (с выделением казенных)	небольшая детализация
Государственные учреждения	присутствовали (без выделения автономных, бюджетных, казенных)	присутствуют (с выделением автономных, бюджетных, казенных)	более подробная детализация
Хозяйственные общества с долей государства в капитале	присутствовали только те, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности	присутствуют те, в уставном капитале которых есть акции (доли), находящиеся в государственной собственности безотносительно размера госпакета (доли)	полный охват, позволяющий учесть все случаи участия государства в капитале, но преувеличивающий управленческое влияние государства за счет включения миноритарных пакетов (долей)
Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики	присутствовали с 2003 г.	отсутствуют	исключение из системы статистического наблюдения существенной компоненты, позволявшей получать известное представление о масштабе опосредованного участия государства в экономике

Таблица 1, окончание

Категория субъектов	Источник информации		Изменения в составе наблюдаемых субъектов и их оценка
	перечень субъектов для принадлежности к государственному сектору 1999 г. (в редакции 2002 г.)	система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом 2015 г.	
Акционерные общества, в отношении которых РФ или субъекты РФ обладают специальным правом на участие в управлении («золотая акция»)	отсутствовали	присутствуют	некоторое уточнение, позволяющее получать представление о масштабе применения косвенного инструмента государственного имущественного контроля

При большой общности госсектора в прежнем определении и новой совокупности показателей нельзя не отметить выпадение такого важного элемента госсектора, как хозяйственные общества, где более половины капитала находится в собственности хозяйственных обществ, относившихся к госсектору, что делает ее лишь ограниченно сопоставимой с данными за предыдущие годы (табл. 2).

Таблица 2

ЧИСЛО ОРГАНИЗАЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ, УЧТЕННЫХ РОСИМУЩЕСТВОМ, ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ УПРАВЛЕНИЯМИ И ОРГАНАМИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ СУБЪЕКТОВ РФ, В 2013-2014 ГГ. И КОЛИЧЕСТВО ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г. (ПО ДАННЫМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ) ПО ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫМ ФОРМАМ

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
на 1 января 2013 г.	67003*	4891	56247	3501	2364
на 1 июля 2013 г.	66131*	4589	56100	3201	2241
на 1 января 2014 г.	64616*	4408	54699	3097	2412
на 1 июля 2014 г.	63635*	4236	54173	2988	2238
на 1 января 2016 г.	65587**	4284	56693/56649***	3888****	...

\* включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности;

\*\* включая более 760 хозяйствующих субъектов, имеющих организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (см. табл. 3);

\*\*\* без учета 2 государственных академий наук и 42 частных учреждений, которые в новой Системе отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления;

\*\*\*\* всего безотносительно размера госпакета (доли), данные о количестве хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, отсутствуют.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7-11), в I полугодии 2013 г. (с. 7-11), 2013 г. (с. 7-11), в I полугодии 2014 г. (с. 7-11), М., Росстат, 2013-2014 гг., www.gks.ru, 20 марта 2016 г.

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся в государственной собственности, по данным новой системы к началу 2016 г. составило около 65,6 тыс. ед., что превышает аналогичную величину по данным мониторинга госсектора двумя годами ранее примерно

на 1 тыс. ед., но меньше показателя на середину 2013 г. примерно на 540 ед.

Для сопоставимых категорий хозяйствующих субъектов можно отметить увеличение по сравнению с последними имеющимися данными, полученными при мониторинге госсектора на середину 2014 г.<sup>1</sup>, численности госучреждений примерно на 2,5 тыс. ед. (или на 4,6%), а ГУПов – примерно на 50 ед. (или на 1,1%), причем количество госучреждений к началу 2016 г. оказалось даже большим, чем 3 годами ранее. В отношении хозяйственных обществ делать какие-либо выводы затруднительно ввиду несопоставимости этой категории в старой и новой системах учета. Можно лишь только сказать, что их общее количество к началу 2016 г. (около 3,9 тыс. ед.) превышало численность хозяйственных обществ, где государству принадлежал контрольный пакет, к началу 2013 г. (3,5 тыс. ед.).

Всего новая Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения включает 64 показателя, сгруппированных в 5 следующих разделах:

I. Структура хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности (с выделением данных по РФ и ее субъектам);

II. Управление АО, акции которых находятся в федеральной собственности, федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУПами) и федеральными государственными учреждениями (ФГУ) (с выделением 3 соответствующих подразделов);

III. Приватизация федерального имущества;

IV. Управление объектами федерального недвижимого имущества (с выделением 2 подразделов: по земельным участкам и прочим объектам);

V. Перераспределение федерального недвижимого имущества, в том числе между различными уровнями публично-правовых образований.

Классифицировать указанную совокупность показателей весьма не просто.

С содержательной точки зрения в ней очевидно выделяются общие количественные *показатели, отражающие масштаб (численность объектов) того или иного вида принадлежащих государству активов*<sup>2</sup>, которые дифференцированы по отдельным признакам (например, по видам экономической деятельности, видам унитарных предприятий, типам учреждений и их ведомственной принадлежности, размеру федерального пакета акций и присутствия в перечнях, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 91-р<sup>3</sup> (для АО), нахождения в государственной казне РФ (для федерального недвижимого имущества помимо земли)). Для находящихся в федеральной собственности земельных участков показатель их абсолютного количества, зарегистрированных в собственности РФ, дополняется данными по площади

1 Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь-сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа вполне подходят и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

2 Именно в этом смысле необходимо понимать термин «количественный показатель», поскольку в принципе любой показатель имеет количественное выражение.

3 АО, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень).

(при выделении категорий пользователей и правовых режимов доступа к земле) и стоимостной оценкой.

Важное место занимают *показатели состояния и функционирования хозяйствующих субъектов, использующих госимущество*, но только на федеральном уровне.

Речь идет об обширном наборе показателей финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) АО с госучастием, ФГУПов и ФГУ (размер прибыли (убытка) и стоимость чистых активов (только для АО и ФГУПов), характеристики состояния основных фондов (полная учетная и остаточная балансовая стоимость, амортизация основных средств, доля полностью изношенных основных фондов (последнее – только для АО и ФГУПов)), кредиторская и дебиторская задолженность (только для АО и ФГУПов), численность работников (только для ФГУПов и ФГУ) и размер фонда оплаты труда). В принципе сюда можно отнести и такие индикаторы, как доли прибыльных и убыточных АО и ФГУПов, но в принятой системе показателей они вынесены за пределы блока показателей ФХД, примыкая к доходам бюджета от этих активов, т.е. к результирующим показателям.

При этом стоит подчеркнуть, что в явном меньшинстве оказались показатели, раскрывающие механизм управления госимуществом. В этом аспекте речь идет всего лишь о двух показателях: (1) количество профессиональных директоров, избранных в органы управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, по категориям (независимые директора и профессиональные поверенные) при выделении группы АО, включенных в спецперечни, а также (2) доля торгов по продаже права на заключение договоров аренды объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, информация о проведении которых размещена на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)).

В категорию *показателей, характеризующих эффективность (результативность) использования государственного имущества*, логично включить различные виды доходов, получаемых от этого федеральным бюджетом (дивиденды по акциям, перечисление части прибыли унитарных предприятий, доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов госвласти и созданных ими учреждений (кроме имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) и находящегося в государственной казне РФ, арендная плата за землю, включая средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (кроме земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений).

По своему смысловому значению сюда тяготеют и доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые разграничена, находящихся в пользовании федеральных бюджетных и автономных учреждений, и всех прочих, находящихся в федеральной собственности, хотя в принятой системе они также могут быть отнесены и к *показателям, характеризующим оборот федерального имущества*, чему посвящены разделы по его приватизации и перераспределению между различными уровнями власти.

Что касается показателей приватизации федерального имущества, то они в отличие от индикаторов, раскрывающих процесс управления госи-

муществом, в большей степени ориентированы на измерение эффективности приватизационного процесса.

Помимо довольно общих показателей поступлений в федеральный бюджет от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, а также численности хозяйственных обществ, акции (доли в уставных капиталах) которых проданы (с выделением мажоритарных и блокирующих госпакетов), и ФГУПов, преобразованных в АО, два последних индикатора сопоставляются с числом хозяйственных обществ, акции которых в отчетном периоде были предложены к продаже, и унитарных предприятий, в отношении которых в отчетном году были приняты решения об условиях приватизации (либо числом предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации) соответственно. Аналогичен и показатель доли состоявшихся продаж федерального имущества в числе объектов федерального имущества, включенных в приватизационную программу и выставленных на продажу. Технологический аспект приватизационного процесса отражает единственный показатель доли объектов федерального имущества, проданных с использованием системы электронных торгов, в общем количестве объектов федерального имущества, включенных в приватизационную программу и проданных в текущем году. Также в этом разделе присутствует показатель общего количества интегрированных структур, формирование которых завершено в отчетном году.

Показатели перераспределения федерального имущества между различными уровнями публично-правовых образований представлены количеством и балансовой стоимостью объектов недвижимого имущества, переданных из федеральной собственности в собственность субъектов РФ и в муниципальную собственность, и принятых с этих уровней публичной власти. Для земельных участков аналогичные показатели выбытия и принятия по абсолютному количеству, площади и стоимости приведены в разделе по управлению объектами федерального недвижимого имущества, причем для выбытия по индикаторам количества и площади указаны его направления (в собственность субъектов РФ и муниципальных образований, юридическим или физическим лицам по итогам продажи).

Теперь обратимся к первым, наиболее общим данным новой Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, характеризующим масштаб государственной собственности, относящихся к ней хозяйствующих субъектов.

Предваряя такой анализ необходимо указать на то, что публикуемые Росстатом данные опираются на типологию юридических лиц, содержащуюся в действующей редакции Гражданского Кодекса РФ. Изначально все юрлица разделялись на коммерческие и некоммерческие организации в зависимости от того, преследуют ли они в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли (ст. 50)<sup>1</sup>. Внесенные в ГК РФ в 2014 г. изменения дополнили имевшееся прежде разделение юридических лиц также их классификацией по признаку права участия (членства) в них (ст. 65.1). Если учредители (участники) юрлиц обладают таким правом, а их высшим органом является общее собрание участников, то

<sup>1</sup> В качестве базового признака для некоммерческих организаций также указано то, что полученная прибыль не распределяется между участниками.

Таблица 3

КОЛИЧЕСТВО ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПО ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫМ ФОРМАМ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

Всего	Коммерческие организации					Некоммерческие организации				
	всего	корпоративные			унитарные (унитарные предприятия)	всего	корпоративные	унитарные		
		всего	хозяйствен- ные общества	прочие				всего	учрежде- ния	прочие
65587	8216	3932	3888*	43**	4284	57371	667***	56704	56693 ****	11*****

\* включая 3186 акционерных обществ (2254 публичных (ПАО) и 932 непубличных) и 702 общества с ограниченной ответственностью (ООО);

\*\* включая 1 производственный кооператив (артель) и 42 других юридических лица, являющихся коммерческими организациями<sup>1</sup>;

\*\*\* включая 510 ассоциаций (союзов), 153 товарищества собственников недвижимости и 4 потребительских кооператива;

\*\*\*\* включая 40455 учреждения, созданных субъектами РФ, и 16194 учреждения, созданных РФ, а также 2 государственные академии наук<sup>2</sup> и 42 частных учреждения;

\*\*\*\*\* включая 10 фондов и 1 публично-правовая компания, являющаяся государственной<sup>3</sup>.

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., расчеты авторов.

такие организации являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). Юрлица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами.

Итак, по новейшим данным Росстата к началу 2016 г. в стране насчитывалось 65,6 тыс. хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности. Их подавляющее большинство (57,4 тыс. ед. или 87,5%) относилось к некоммерческим организациям. Очевидно и доминирование унитарных юридических лиц (61 тыс. ед.), составивших 93% всей анализируемой совокупности юридических лиц (табл. 3).

Если рассматривать ситуацию более детально, то становится очевидным преобладание среди хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, категории учреждений (56,7 тыс. ед. или 86,4%), среди которой можно выделить учреждения, созданные субъектами РФ, т.е. на региональном уровне (40,5 тыс. ед. или 61,7%), и учреждения, созданные Российской Федерацией, т.е. на федеральном уровне (16,2 тыс. ед. или 24,7%). Две следующие за ними по численности категории организаций многократно уступают учреждениям: удельный вес унитарных предприятий (4,3 тыс. ед.) составил всего 6,5%, а хозяйственных обществ (3,9 тыс. ед.) – 5,9%. На долю прочих организационно-правовых форм приходится чуть более 1% всех хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности.

Теперь сравним их структуру по уровням публичной собственности (табл. 4).

1 Помимо хозяйственных обществ, унитарных предприятий и производственных кооперативов ГК РФ относит к коммерческим организациям хозяйственные товарищества и хозяйственные партнерства, крестьянские (фермерские) хозяйства, но их взаимосвязь с собственностью государства выглядит сомнительной.

2 Выделение среди всей массы учреждений лишь 2 государственных академий наук вызывает вопросы, поскольку даже после реорганизации Российской академии наук (РАН), вобравшей в 2013 г. в себя академии медицинских (РАМН) и сельскохозяйственных наук (РАСХН), в стране имеется еще 3 государственных академии наук: образования (РАО), архитектуры и строительных наук (РААСН), художеств (РАХ).

3 Единственным представителем этой организационно-правовой формы является общенациональный оператор федеральной дорожной сети, компания «Российские автомобильные дороги» («Автодор»), призванная оказывать государственные услуги и выполнять иные полномочия в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления.

Таблица 4

## КОЛИЧЕСТВО ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПО ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫМ ФОРМАМ И УРОВНЯМ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

Всего	Федеральная собственность				Собственность субъектов РФ			
	всего	унитарные предприятия (УП)	учреждения, созданные РФ	прочие	всего	унитарные предприятия (УП)	учреждения, созданные субъектами РФ	прочие
65587*	19786	1536/48**	16194	2056***	45285	2748/111**	40455	2082

\* включая 516 организаций, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов (0,8% общего количества);

\*\* в знаменателе количество унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления (казенные предприятия), входящих в общую численность;

\*\*\* включая 1557 акционерных обществ (АО), акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., расчеты авторов.

Субъекты, относящиеся к собственности субъектов РФ, составляют более 69% всех субъектов государственной собственности, а субъекты федеральной собственности – около 30%. На обоих уровнях преобладают учреждения, однако на региональном уровне их доля выше (89,3% против 81,8% на федеральном). Среди субъектов, относящихся к федеральной собственности, напротив, несколько более весомы унитарные предприятия (7,8% против 6,1%). Но наибольшие различия имеют место по доле всех прочих хозяйствующих субъектов, абсолютное количество которых на обоих уровнях сопоставимо. На федеральном уровне их удельный вес почти в 2,3 раза превышает аналогичную величину на региональном уровне (10,4% против 4,6%).

Если подавляющее большинство ГУПов на обоих уровнях являются предприятиями на праве хозяйственного ведения, а удельный вес предприятий на праве оперативного управления (казенных) не превышает 3-4%, то в структуре государственных учреждений имеются гораздо большие отличия (табл. 5).

В составе учреждений, созданных субъектами РФ, преобладают бюджетные (около 23,9 тыс. ед. или 59,1%), тогда как среди учреждений, созданных РФ, доминируют казенные (более 12 тыс. ед. или 74,3%), на которые на региональном уровне при сопоставимой численности приходится 30%. Самыми малочисленными группами на обоих уровнях являются автономные учреждения. Однако на региональном уровне они в силу и абсолютной величины (более 4,4 тыс. ед.), превосходящей численность ФГБУ, и своего удельного веса (10,9%) заняли определенную нишу, тогда как на федеральном уровне доля автономных учреждений мизерна (менее 1%).

Применительно к хозяйственным обществам в отличие от госучреждений и унитарных предприятий данные Росстата не позволяют всесторонне оценить их структуру (табл. 6). Для регионального уровня нет

Таблица 5

## КОЛИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО УРОВНЯМ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И ТИПАМ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

Всего	Учреждения, созданные РФ				Учреждения, созданные субъектами РФ			
	всего	автономные (ФГАУ)	бюджетные (ФГБУ)	казенные (ФГКУ)	всего	автономные (ГАУ)	бюджетные (ГБУ)	казенные (ГКУ)
56693*	16194	141	4024	12029	40455	4429	23891	12135

\* включая 2 государственные академии наук и 42 частных учреждения.

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г.

информации по численности АО в зависимости от размера госпакета акций, не говоря уже о полном отсутствии информации для обществ с ограниченной ответственностью (ООО) и для АО по признаку публичности.

Таблица 6

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ, АКЦИИ КОТОРЫХ НАХОДЯТСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПО РАЗМЕРУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПАКЕТА НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

всего		до 25%		свыше 25% до 50%		свыше 50%		Специальное право на участие в управлении («золотая акция»)	
ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1557	100,0	567*	36,4	174	11,2	816	52,4	88**	5,65**

\* величина получена расчетным путем;

\*\* не вполне ясно, входят ли в это количество АО, где «золотая акция» применяется параллельно с наличием госпакета акций, соответственно доля таких компаний показана по отношению к общему количеству АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., расчеты авторов.

Что касается группы АО с госучастием на федеральном уровне (1557 ед.), то она по масштабу сопоставима с численностью ФГУПов (1536 ед.) и характеризуется преобладанием компаний, где доля государства в капитале (свыше 50%) позволяет ему осуществлять полноценный мажоритарный контроль (52,4% всех АО). При этом не выделялась группа АО с полным госпакетом акций (100%). Удельный вес компаний с миноритарными госпакетами (до 25%) оказался довольно велик (36,4% всех АО). На долю компаний, где государство располагало инструментами частичного корпоративного контроля в виде блокирующего пакета акций (от 25% до 50%) и специальным правом на участие в управлении («золотая акция») приходилось около 11% и 5,7% АО соответственно.

Переходя к вопросу о специализации хозяйствующих субъектов, относящихся к собственности государства, можно отметить, что в наибольшей степени в их составе представлены виды деятельности, связанные с выполнением классического набора государственных функций. В первую тройку видов экономической деятельности по соответствующему классификатору (ОКВЭД) вошли государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование (17,6 тыс. ед. или 26,8%), здравоохранение и предоставление социальных услуг (15,7 тыс. ед. или 24%), образование (11,6 тыс. ед. или 17,6%). В совокупности на их долю пришлось более 2/3 всех хозяйствующих субъектов.

С количественной точки зрения (более 1 тыс. ед.) также можно отметить операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (7,7 тыс. ед., включая научные исследования и разработки – 2,2 тыс. ед.), предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (4,3 тыс. ед., включая деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта – 4,0 тыс. ед.), сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (около 2,5 тыс. ед.), обрабатывающие производства (2,1 тыс. ед., включая издательскую и полиграфическую деятельность, тиражирование записанных носителей информации – 1,2 тыс. ед.), транспорт и связь (1,5 тыс. ед.).

При этом обращает внимание тот факт, что использование классификации по ОКВЭД мало помогает пониманию реалий функционирования хозяйствующих субъектов в отечественной экономике, в т.ч. имеющих



отношение к государственной собственности. Достаточно привести пример объединения в одном виде деятельности научных исследований и разработок с операциями с недвижимым имуществом. Для лучшего понимания места и роли хозяйствующих субъектов государственной собственности следует обратиться к структуре федеральных государственных учреждений и унитарных предприятий по видам экономической деятельности и ведомственной подчиненности (табл. 7 и 8).

Таблица 7

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПО ВИДАМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

Федеральные государственные учреждения			Федеральные государственные унитарные предприятия		
вид деятельности	ед.	%	вид деятельности	ед.	%
государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	10866	67,1	операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	532/289*	34,6/18,8*
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1561/1072*	9,6/6,6*	обрабатывающие производства	293	19,1
образование	1438	8,9	сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	210	13,7
Итого	13865	85,6	Итого	1035	67,4

\* в знаменателе количество и доли ФГУ и ФГУПов, занятых научными исследованиями и разработками, входящих в общую численность хозяйствующих субъектов по виду деятельности «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг»;

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., расчеты авторов.

Приведенные данные хорошо иллюстрируют различия между ФГУ и ФГУПами.

В составе первых доминируют виды деятельности, связанные с выполнением классического набора государственных функций (государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование (около 10,9 тыс. ед. или более 67%), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (около 1,6 тыс. ед. или 9,6%), образование (более 1,4 тыс. ед. или 8,9%)), что во многом совпадает со структурой всей совокупности хозяйствующих субъектов государственной собственности. Отличием является присутствие в первой тройке вместо здравоохранения и предоставления социальных услуг такого вида деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, номинально весьма далекого от функций государства, но в случае ФГУ более чем на 2/3 представленного научными исследованиями и разработками.

Структура ФГУПов носит в большей степени производственный и коммерческий характер. Первую тройку видов деятельности, которыми они заняты, образуют уже упомянутые операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (532 ед. или 34,6%, из которых, однако, более половины (289 ед.) занято научными исследованиями и разработками), обрабатывающие производства (293 ед. или более 19%), сельское и лесное хозяйство (вкуче с охотой) (210 ед. или 13,7%).

В еще большей степени указанные различия между ФГУ и ФГУПами проявляются при анализе их ведомственной принадлежности (табл. 8).

Таблица 8

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ (ФОВ), В ВЕДЕНИИ КОТОРЫХ ОНИ НАХОДЯТСЯ, ПО ОКОГУ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 Г.

Федеральные государственные учреждения			Федеральные государственные унитарные предприятия		
федеральный орган власти	ед.	%	вид деятельности	ед.	%
Министерство внутренних дел (МВД)	2463	15,2	Министерство промышленности и торговли	194	12,6
Министерство юстиции	2072	12,8	Федеральное агентство научных организаций (ФАНО)	164	10,7
Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)	1262	7,8	Министерство сельского хозяйства	124	8,1
Министерство финансов	1250	7,7	Министерство обороны	107	7,0
Итого	7047	43,5	Итого	589	38,3

Источник: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., расчеты авторов.

Наиболее представительны (более 1 тыс. ед.) в составе ФГУ, учреждения, находящиеся в ведении 4 федеральных органов власти, напрямую связанных с реализацией функций государства: МВД (около 2,5 тыс. ед. или более 15%), Минюста (около 2,1 тыс. ед. или 12,8%), МЧС (около 1,3 тыс. ед. или 7,8%) и Минфина (1,25 тыс. ед. или 7,7%). Для ФГУПов наиболее многочисленными (более 100 ед.) являются группы предприятий, находящиеся в ведении Минпромторга (194 ед. или 12,6%), ФАНО (164 ед. или 10,7%), Минсельхоза (124 ед. или более 8%) и Минобороны (107 ед. или 7%). Несколько меньше и их распространенность среди органов власти: ФГУ находились в ведении 76 ФОВов, включая министерства, агентства, службы, управления, а ФГУПы – в ведении 58 органов<sup>1</sup>.

Подробные данные по специализации и подчиненности федеральных государственных учреждений и унитарных предприятий резко контрастируют с полным отсутствием таковых по хозяйственным обществам с участием РФ и уровню субъектов РФ в целом.

При этом имеется информация по распределению всех хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в региональном разрезе. Из их общего количества (65,6 тыс. ед.) более 40%

<sup>1</sup> При этом необходимо иметь в виду, что часть учреждений и предприятий находится в ведении органов власти (агентств и служб), которые, в свою очередь, сами курируются министерствами. Так, Федеральная налоговая служба (ФНС) находится в ведении Минфина, Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) – в ведении Минсельхоза.

приходится на Москву (5,9 тыс. ед.), Санкт-Петербург (4,0 тыс. ед.), Подмосковье (2,0 тыс. ед.), а также еще 11 регионов (Свердловская область, Дагестан, Краснодарский край, Самарская область, Татарстан, Тюменская область (вместе с автономными округами), Башкортостан, Красноярский край, Нижегородская и Ростовская области, Алтайский край), в каждом из которых количество таких субъектов находилось в интервале от 1 до 1,7 тыс. ед. Практически всех их (кроме Дагестана и Алтайского края) можно отнести наиболее экономически развитым. На другом полюсе оказались малочисленные регионы Сибири и Дальнего Востока, где численность всех хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности не превышала 300 ед. на субъект РФ (Республика Алтай, Магаданская и Еврейская автономная области, Чукотка).

Подводя итоги, можно отметить следующее.

*Во-первых*, основными новшествами принятой в 2015 г. системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом являются переход к представлению данных в разрезе организационно-правовых форм, чего не было в рамках прежней системы показателей мониторинга госсектора, а также больший акцент именно на имуществе (недвижимость, земля, пакеты акций различной величины) с учетом его стоимости и ликвидности, хотя и ранее эти показатели отчасти раскрывались в отчетах Росимущества и других ведомств, бюджетной отчетности.

Между тем в действующей госпрограмме (ГП) РФ «Управление федеральным имуществом» до 2018 г.<sup>1</sup> в качестве одного из новых подходов заявлен переход от продажи имущества или его объектов к продаже бизнес-единиц. В такой логике и госсектор как ядро государственной собственности и объект управления образует интегрированную совокупность бизнесов, находящихся под управленческим влиянием и имущественным контролем государства. А на заседании Общественного совета Минэкономразвития России в конце марта 2016 г. его члены в контексте обсуждения реализации действующей приватизационной программы высказали необходимость выработки методологии измерения доли государства в экономике<sup>2</sup>. При этом нельзя не отметить, что проводившийся до 2015 г. мониторинг государственного сектора, как составной части российской экономики, прямо показывал величину удельного веса госсектора по широкому кругу натуральных и финансовых показателей. Вопрос состоял в корректности оценки его доли в экономике в целом.

*Во-вторых*, сохраняет свою актуальность проблема измерения доли государства в экономике.

Пробелы ранее используемого в статистике определения госсектора были связаны с неполным охватом вариантов реализации государством своего имущественного контроля по отношению к функционирующим хозяйствующим субъектам, достигаемого в случаях различий в доле капитала и голосующих акций, использования схем опосредованного контроля или с подключением других организаций и др.<sup>3</sup> В этом отношении новая система показателей, частично устранила их путем учета всех хо-

1 Была утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев.

2 [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru), 01 апреля 2016 г.

3 Так, в уставном капитале «Газпрома» даже после реализации в 2004–2005 гг. схемы по доведению доли государства до контрольной величины его контроль достига-

зайственных обществ с участием государства безотносительно размера его доли в капитале, следствием чего, однако, может стать искусственное завышение степени имущественного контроля со стороны государства за счет включения миноритарных пакетов (долей). Дальнейшие шаги в этом аспекте неизбежно связаны с детализацией внутри категории хозяйственных обществ.

При этом исключение такой, ранее наблюдаемой категории, как компании, более половины капитала которых находится в собственности хозяйственных обществ, относившихся к госсектору, является скорее шагом назад, особенно с учетом формирования многочисленных интегрированных структур на основе акционирования ГУПов и внесения пакетов акций в уставные капиталы холдинговых компаний, не говоря уже о более сложных схемах отсутствия прозрачности с дочерними и зависимыми обществами, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т.п.).

По-прежнему нет ясности с государственными корпорациями (ГК), базовой характеристикой которых вопреки названию является их принадлежность к категории некоммерческих организаций, на имущество которых государство не обладает правами собственности ни в каком виде (включая акции, как, например, в случае с ОАК и ОСК). При этом в наблюдаемую совокупность попали государственная компания «Росавтодор», фонды, а также субъекты «экзотических» организационно-правовых форм (производственные и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества, частные учреждения), отнесение которых к государственной собственности вызывает вопросы.

*В-третьих*, совокупность хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, к началу 2016 г. оказалась более многочисленной по сравнению с данными мониторинга государственного сектора экономики по состоянию на середину 2014 г., что в принципе можно было ожидать в связи с указанными выше изменениями в методологии учета. Однако при этом и по сопоставимым категориям субъектов наблюдались увеличение их численности (учреждения) или стабилизация (унитарные предприятия).

В целом же характеристики хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, сводятся к следующему:

- доминирование унитарных юридических лиц, относящихся к некоммерческим организациям, в основном государственных учреждений;
- с чисто количественной точки зрения региональный уровень преобладает над федеральным;
- если на региональном уровне наблюдается более высокий удельный вес учреждений, то на федеральном – унитарных предприятий и особенно прочих хозяйствующих субъектов, большинство которых являются АО;

ется опосредованно с использованием других компаний, где оно выступает в роли акционера напрямую («Роснефтегаз» и «Росгазификация»).

Более подробно о сложностях отнесения хозяйствующих субъектов к госсектору и определения его границ см. Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 29). М., ИЭПП, март 2008, с. 485-486, Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 32). М., Ин-т Гайдара, 2011, с. 404-406.

- среди унитарных предприятий на обоих уровнях преобладают предприятия на праве хозяйственного ведения, тогда как доля казенных предприятий незначительна;
- большие отличия по уровням публичной собственности имеют место в категории госучреждений: если на федеральном уровне доминируют казенные учреждения, то на региональном – бюджетные при заметной доле автономных;
- всесторонняя оценка категории хозяйственных обществ затруднена ввиду отсутствия должной информации, которая ограничена группой АО с госучастием на федеральном уровне, где более чем в половине компаний доля государства в капитале (свыше 50%) позволяет ему осуществлять полноценный мажоритарный контроль;
- специализация хозяйствующих субъектов, относящихся к собственности государства, преимущественно связана с реализацией классического набора государственных функций (управление, обеспечение безопасности, образование, здравоохранение, наука);
- детальный анализ специализации и ведомственной принадлежности организаций федерального уровня показывает отличия между учреждениями и предприятиями, связанные с большей ориентацией последних на коммерческо-производственную деятельность.

*В-четвертых*, анонсированный для статистического наблюдения набор показателей (прибыль, амортизация, оплата труда) в принципе содержит предпосылки для адекватной оценки доли экономики, контролируемой публично-правовыми образованиями, в рамках подходов, используемых в рамках Системы национальных счетов (СНС) для расчета производства и распределения ВВП на разных стадиях<sup>1</sup>.

Разумеется, предпосылками этого являются совершенствование статистики с учетом всех высказанных выше оговорок. Прежде всего, имеет смысл говорить о получении данных по аналогии с теми, что новая система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом должна предоставлять для федерального уровня, но уже для субъектов РФ. На сегодняшний день на этом уровне она, помимо численности хозяйствующих субъектов, ограничена показателями перераспределения земли и недвижимого имущества между уровнями публичной власти и поступлений в бюджеты субъектов РФ от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в их собственности. Отдельной проблемой является распространение соответствующего статистического наблюдения на муниципальный уровень. ●

<sup>1</sup> Этот аспект не следует смешивать с весьма распространенными оценками государственной нагрузки на экономику, измеряемой отношением бюджетных доходов (или расходов) к ВВП.