

Государственный бюджет и экономика государственного сектора

УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНЫ РФ: НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Георгий МАЛГИНОВ

ведущий научный сотрудник
Института прикладных экономических
исследований (ИПЭИ)¹;
заведующий лабораторией².
E-mail: malginov@iep.ru

Александр РАДЫГИН

доктор экономических наук, профессор,
декан экономического факультета¹;
член Совета директоров².
E-mail: arad@gane.ru

¹ Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82).

² Институт экономической политики
имени Е. Т. Гайдара (125009, Москва,
Газетный пер., д. 3—5).

Аннотация

В статье анализируются актуальные проблемы управления имуществом государственной казны как составной части государственного сектора российской экономики. Основное внимание уделяется имущественному комплексу казны в узком смысле (без учета средств бюджета, ценных бумаг и земли), то есть той сфере имущественных отношений, которая, несмотря на значительные масштабы, вплоть до середины 2010-х годов оставалась за рамками как целостного государственного регулирования, так и детального исследования. Авторы анализируют количественные параметры имущества казны в структуре федеральной собственности в 2000-е годы, формирование и ограничения подходов к управлению имуществом казны в государственных программах. Рассматриваются принципы и направления дальнейшей реализации государственной политики в данной сфере.

Ключевые слова: государственная казна, государственный сектор, провалы государства, аллокационная эффективность, государственные программы.

JEL: G38, H82, H83, L30, P20.

Оικονομία • Πολιτικά
 ЭКОНОΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ
 Экономика • Политика

Казна есть весьма
могущественный фактор.
Публичная казна превыше всего.

Альбер Камю. Калигула

Введение

Еще Адам Смит, возлагавший особые надежды на «невидимую руку» рынка, наряду с этим относил к числу прямых обязанностей государства «основание и содержание таких общественных учреждений и таких общественных работ, которые, будучи, может быть, в самой высокой степени полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей». Отмечая необходимость «общественных работ» и государственного предпринимательства, великий экономист вместе с тем подчеркивал, что выполнение этих обязанностей требует совершенно разных расходов в разные периоды времени (см.: [Смит, 1962 [1776]. С. 520].

Мотивации к появлению обширного государственного сектора начиная с периода Первой мировой войны были различны и имели заметную национальную специфику, но в основном сводились к преодолению спада инвестиций, уменьшению безработицы и установлению госу-

дарственного контроля в целях минимизации кризисных явлений, а также к ускорению экономического развития и модернизации структуры экономики. Это должно было достигаться путем привлечения капитала и новых технологий в такие стратегические отрасли, которые нельзя было доверить частному капиталу, располагавшему ограниченными возможностями для их развития (например, тяжелая индустрия, отрасли инфраструктуры и пр.). В особенности это относится к менее развитым странам, столкнувшимся с серьезными внешними вызовами и угрозами, где придание государственным предприятиям роли главных игроков экономики рассматривалось как средство быстрого преодоления отсталости.

Однако к 1970—1980-м годам стали всё более проявляться такие негативные явления в деятельности государственных предприятий, как склонность к накоплению избыточных ресурсов, слабая восприимчивость к инновациям, широкое использование менеджментом своего положения в личных целях и коррупция. В условиях возникновения стагфляции и растущего бюджетного дефицита либерально-консервативный сдвиг в экономической политике многих западных государств привел к широкой волне приватизации в 1980—1990-х годах. Тем не менее государственная собственность сохранила определенные ниши в экономике при модификации форм и способов управления. Так, одним из результатов приватизации стало возникновение большого количества компаний с различными формами государственного участия и контроля. Серьезные изменения претерпела и организация предоставления государственных услуг, эволюционируя от бюрократического типа в сторону менеджеристского и координационного на основе *new public management*.

В последние десятилетия XX — начале XXI века в контексте общей дискуссии о «провалах государства» и «провалах рынка» анализ роли государства в хозяйственной жизни переходит в междисциплинарную область, с учетом влияния сложившихся правовых норм и институтов на характер аллокации общественных ресурсов, и одновременно в более конкретные сферы поиска информации как исходного пункта анализа экономических функций общественного сектора, анализа способов финансирования мероприятий государства, воздействия рентаориентированного поведения агентов государства, роли политического процесса, отрицательных экстерналий как недостаточной координации, так и в целом присутствия государства в экономике (см.: [Радыгин, Энтов, 2012]).

Сами особенности нерыночных хозяйственных операций, или «квазирыночной» деятельности государственного сектора, нередко оказываются источником тех специфических (дополнительных) экстерналий, которые неизбежно влекут за собой сравнительно менее эффективную аллокацию ресурсов. Выделение «провалов государства» помогает понять, как система существующих политических и экономических институтов может порождать «прямое непроизводительное

соискание прибыли»¹, чаще всего сопровождающее дальнейшее расширение сферы государственной активности.

В числе важных причин «разбухания» государства можно отметить, в частности, некоторые особенности функционирования государственного аппарата и существенную роль распределительной политики, осуществляемой на уровне центрального правительства, местных органов власти и государственных компаний². В получившем в свое время широкую известность исследовании Барри Вайнгаста, Кеннета Шепсла и Кристофера Йонсена отмечалось: «поскольку политические институты фундаментально меняют восприятие выгод и затрат и их сферу охвата (*incidence*), они вносят систематические смещения в выбор проекта, уводя от эффективных решений в этой области» [Weingast et al., 1981. P. 562]. Следствием подобной политики обычно оказываются дальнейший (неоправданный с точки зрения экономической теории) рост масштабов государства и увеличение его роли в распределении и перераспределении доходов.

В работах, опубликованных на протяжении последнего десятилетия, предложены более общие динамические модели политических взаимодействий и соглашений (*political bargaining models*). Некоторые из этих теоретических моделей (см.: [Battaglini, Coate, 2007; Gomes, Jehiel, 2005] и др.) убедительно показывают, что в условиях, определяемых распределительной политикой, должны складываться специфические равновесия (пользуясь формулировкой Марко Баттальяни и Стивена Коата, «равновесия при существовании казенного пирога»). При таких равновесиях в длительной перспективе неизбежно обнаруживаются избыточные (по сравнению с оптимальными) масштабы государства и более низкий (опять-таки по сравнению с оптимальным) уровень обеспечения общественными благами.

«Провалы государства» привносят «искажения» в хозяйственные структуры и в конечном счете ограничивают возможности накопления общественного богатства, а вместе с тем способствуют замедлению роста общего благосостояния³. Примечательны с этой точки зрения тенденции, обнаруживающиеся на протяжении последних лет: в промышленно развитых странах, а также во многих развивающихся странах вновь развернулись процессы приватизации и дерегулирования⁴. Более или менее неуклонно снижается удельный вес собственности центрального правительства и местных органов власти в общей сумме активов.

¹ Термин *Directly Unproductive Profit-Seeking Activities (DUP)* введен в: [Bhagwati, 1982].

² Распределительной (*distributive*) политикой принято называть государственную политику, которая обеспечивает выгоды (частные) узкому кругу физических или/и юридических лиц, тогда как финансирование издержек, связанных с реализацией соответствующих программ, осуществляется за счет бюджетных ресурсов.

³ См., например: [Радыгин и др., 2015; Toninelli, 2008; Musacchio, Lazzarini, 2012; Carmignani et al., 2011; Cato, 2012; Bergh, Henrekson, 2011].

⁴ См., например: [Радыгин и др., 2014; Roland, 2008; Megginson, 2010; Estrin et al., 2009; Ghosh, Sen, 2012; Bortolotti, Siniscalco, 2004].

Собственно, понятие государственной казны как составной части государственного сектора относится к одному из наиболее старых в экономической истории, восходя к государствам древнего мира, возникшим на заре цивилизации. Достаточно очевидна его взаимосвязь с той стадией развития, на которой находится то или иное общество, с его социальной структурой, с политической системой, с национальными традициями, с зависимостью от предшествующего исторического опыта. Основным содержанием понятия государственной казны, нашедшим свое отражение в современном повседневном сознании, стало обозначение финансов и имущества, которыми располагает государство⁵.

В российском законодательстве вступившая в силу в 1995 году первая часть Гражданского кодекса (ГК) РФ (ст. 214) устанавливала, что имущество, находящееся в государственной (в том числе — федеральной) собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК на условиях права хозяйственного ведения (унитарные предприятия) и оперативного управления (казенные предприятия и учреждения), а средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации или казну субъекта РФ. Аналогичным образом определялось и содержание муниципальной казны (ст. 215 ГК).

Исходя из этого 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, находящиеся в федеральной собственности; (3) всё прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки. При этом необходимо отметить, что на протяжении почти всего периода рыночных реформ *имущественный комплекс казны, замкнутый в границах собственно третьего блока, практически не рассматривался* как самостоятельный объект в рамках процесса управления государственным имуществом.

Так, принятая в 1999 году Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее — Концепция)⁶ определяла основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной

⁵ В то же время в русском языке производное от слова «казна» прилагательное «казенный» имеет и несколько иное значение, придающее какому-либо явлению негативный оттенок: в смысле «бюрократический» и «формальный». Особая актуальность этого в отношении имущества раскрывается ниже.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 года.

казны РФ, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством в бюджетный процесс). Несмотря на предложенную категоризацию государственного сектора, имущество федеральной казны как объект управления в Концепции не рассматривалось. Фактически разработка подходов к управлению имуществом казны началась только в 2010-е годы.

В этом общем контексте предмет настоящей статьи приобретает особую актуальность. С одной стороны, масштабы имущества государственной казны в современной России по-прежнему значительны и фактически не были затронуты приватизационными процессами до конца 2000-х годов. С другой стороны, эта часть государственного сектора (и соответствующий сегмент имущественных отношений) всё это время оставалась за рамками детального исследования⁷.

1. Место имущества казны в структуре федеральной собственности в 2000-е годы

Обращаясь к проблемам имущественного комплекса казны в узком смысле (то есть без учета средств бюджета, ценных бумаг и земли), прежде всего необходимо иметь представление об основных факторах его формирования.

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

- распределение имущества вследствие наличия соответствующего законодательства (Постановление Верховного Совета РФ 3020-1 (1991 год), специализированный закон по объектам культурного наследия № 73-ФЗ (2002 год) и универсальный (по области применения) закон № 122-ФЗ (2004 год), касающийся вопросов перераспределения имущества в связи с разграничением полномочий между различными уровнями публичной власти;
- поступление имущества, не вошедшего в уставный капитал акционерных обществ (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 унитарных предприятий (ФГУПов), отказ правообладателя, изъятие неэффективно используемого имущества у федеральных государственных учреждений (ФГУ), имущество, поступающее по итогам реализации федеральных целевых программ (ФЦП) и инвестиционных проектов);

⁷ Если в отношении таких категорий государственной собственности, как унитарные предприятия, учреждения, хозяйственные общества с государственным участием, за последние полтора десятилетия произошли немалые изменения, ставшие предметом анализа [Мальгинов, Радыгин, 2007; Внутренние механизмы корпоративного управления., 2009], то применительно к имуществу казны соответствующие работы стали появляться лишь в самое последнее время [Мальгинов, Радыгин, 2014].

- 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, в основном исполнительной власти (ФОИВы), 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 закона № 327-ФЗ (2010 год));
- утилизация (списание).

Одним из негативных последствий потери управляемости экономической и форсированной приватизации в первой половине 1990-х годов стало отсутствие полноценной информации об основных параметрах имущественного комплекса, оказавшегося в федеральной собственности, что, вообще говоря, не является удивительным, поскольку сама задача создания полноценного реестра федерального имущества была поставлена только в конце 1990-х годов. Систематическая работа в этом направлении началась после утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества Постановлением Правительства РФ от 3 июля 1998 года № 696, которое заменило Временное положение о реестре собственности Российской Федерации, утвержденное ГКИ РФ еще в 1992 году. По мере инвентаризации федерального имущества и по мере официальной регистрации в реестре происходило постепенное увеличение его объемов.

К началу 2003 года была собрана подробная информация, характеризующая массив федерального недвижимого имущества. На тот момент в нем насчитывалось более 1150,5 тыс. объектов, основная масса которых (около 73%) была закреплена за унитарными предприятиями. Роль казны как пользователя объектов федерального имущества была минимальной (менее 5% всех объектов). Остальные объекты были закреплены за учреждениями. Рассмотрим «стартовую» структуру объектов федерального имущества более детально, по категориям пользователей и видам объектов (табл. 1—2).

Как следует из табл. 1, около $\frac{3}{4}$ производственных и административных объектов, объектов соцкультбыта и иных, а также примерно 48% жилых помещений было закреплено за ГУПами. Тем не менее даже по последней категории унитарные предприятия являлись крупнейшим пользователем, превосходя удельный вес учреждений. Роль казны среди всех категорий объектов относительно весомой оказалась лишь по жилым помещениям (13,6% против 2,2 по объектам соцкультбыта и около 0,5% по производственным и административным).

Если рассматривать структуру объектов федерального имущества по категориям пользователей (табл. 2), то у всех групп пользователей до-

Т а б л и ц а 1

**Структура федерального недвижимого имущества,
исходя из назначения (использования) на 1 января 2003 года**

Вид объектов	Объекты, закрепленные за ГУП		Объекты, закрепленные за ФГУ		Объекты, находящиеся в казне		Всего объектов в Реестре федерального имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Производственные и административные	98 501	73,2	35 300	26,6	723	0,5	134 524	100,0
Жилые помещения	67 919	47,9	54 503	38,5	19 246	13,6	141 668	100,0
Объекты соцкультбыта	46 643	75,0	14 205	22,8	1373	2,2	62 221	100,0
Иные	623 196	76,7	155 798	19,2	33 131	4,1	812 125	100,0
<i>Итого</i>	836 259	72,7	259 806	22,6	54 473	4,7	1 150 538	100,0

Источники: [Браверман, 2003]; расчеты авторов.

Т а б л и ц а 2

**Видовая структура федерального недвижимого имущества
по категориям пользователей на 1 января 2003 года**

Категория пользователей	Производственные и административные		Жилые помещения		Объекты соцкультбыта		Иные		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
ФГУП	98 501	11,8	67 919	8,1	46 643	5,6	623 196	74,5	836 259	100,0
ФГУ	35 300	13,6	54 503	21,0	14 205	5,5	155 798	59,9	259 806	100,0
Казна	723	1,3	19 246	35,3	1373	2,5	33 131	60,8	54 473	100,0
<i>Итого</i>	134 524	11,7	141 668	12,3	62 221	5,4	812 125	70,6	1 150 538	100,0

Источники: [Браверман, 2003]; расчеты авторов.

минировали объекты, относящиеся к группе «иные», но их удельный вес различался, составляя по казне, как и по учреждениям, около 60%. Второе место в структуре объектов казны занимали жилые помещения (35,3%), тогда как доля объектов соцкультбыта, производственных и административных объектов была незначительной (2,5% и около 1,3% соответственно).

Более подробная информация о видовой структуре объектов федерального недвижимого имущества, находящегося в казне, появилась только в 2005 году. Предшествующие данные, относящиеся к началу 2003 года, носили фрагментарный характер, что затрудняет сопоставительный анализ (табл. 3).

По состоянию на начало 2005 года в видовой структуре объектов федерального недвижимого имущества, находящегося в казне, преобладали жилые здания (помещения) (около 22,5 тыс. ед., или более 30% общей численности объектов) и сооружения (более 10 тыс. ед., или 13,7%). По 9 категориям объектов их количество находилось в интервале от 1,2 до 3,1 тыс. ед. (доля каждой из них составляла от 1,7 до 4,1%), еще по 7 категориям — менее 500 ед. (с долей каждой из них менее 0,6%).

**Структура федерального недвижимого имущества, находившегося в казне,
исходя из назначения (использования), начало 2003 года и 2005 год**

Назначение объекта	На 1 января 2003 года		На 1 января 2005 года	
	ед.	%	ед.	%
Жилые дома	19 246	35,3	22 518*	30,1
Объекты соцкультбыта	1373	2,5	2549	3,4
Объекты гражданской обороны	1110	2,1	2190**	2,9
Причалы	480	0,9	...	...
Взлетно-посадочные полосы	54	0,1	...	...
Сооружения	...	...	10 258	13,7
Производственные здания	...***	...	3089	4,1
Складские здания	...	...	2814	3,8
Вспомогательные сооружения	...	...	2710	3,6
Инженерные сооружения	...	...	2304	3,1
Административные здания	...***	...	1704	2,3
Объекты культурно-просветительского назначения	...	...	1325	1,8
Гаражи	...	...	1274	1,7
Сельскохозяйственные здания	...	...	450	0,6
Объекты здравоохранения	...	...	440	0,6
Общественные здания	...	...	402	0,5
Лабораторно-производственные здания	...	...	305	0,4
Объекты народного образования	...	...	271	0,4
Объекты научно-технического назначения	...	...	36	0,0
Комплексы зданий	...	...	18	0,0
Прочие объекты недвижимости	32 210	59,1	20 065	26,9
<i>Итого</i>	54 473	100,0	74 722	100,0

* Жилые здания/помещения.

** Защитные сооружения гражданской обороны.

*** Совокупное количество производственных и административных объектов на 1 января 2003 года составляло 723 ед.

Источники: данные Минимущества РФ за 2003—2005 годы; расчеты авторов.

По сравнению с началом 2003 года общее количество объектов федерального имущества выросло почти в 1,4 раза (или более чем на 20 тыс. ед.). Из категорий объектов, по которым возможно сопоставление, можно отметить значительное увеличение объектов гражданской обороны (почти вдвое) и соцкультбыта (на 86%). Менее заметным был рост количества жилых зданий (помещений) (на 17%), хотя по абсолютной величине (более 3 тыс. ед.) он опередил прирост численности объектов гражданской обороны и соцкультбыта.

В целом формирование реестра государственного имущества потребовало около 12 лет, растянувшись почти на все первое десятилетие XXI века. В марте 2010 года Росимущество опубликовало информацию о том, что впервые с 1991 года реестр государственного имущества можно считать сформированным. Отметим, что на более позднем этапе эта работа проводилась на основании действующего и поныне

Положения об учете федерального имущества, появившегося в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ 1998 года был признан утратившим силу.

Переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу указанного правительственного постановления РФ 2007 года, на бумажных носителях был завершен к началу лета 2010 года. В результате работы по отображению соответствующих сведений в электронном виде с их внесением в Автоматизированную систему учета федерального имущества (АСУФИ) в 2010—2011 годах был обеспечен близкий к полному охват сведений на бумажных носителях их электронным отображением. Следует отметить, что по сравнению с вышеприведенными данными за 2003—2005 годы они стали включать не только недвижимость, но также движимое имущество и земельные участки.

По данным Минэкономразвития РФ за 2013 год⁸, с точки зрения видовой структуры и функционального назначения в реестре федерального имущества по состоянию на 15 апреля 2014 года были учтены:

- здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (642 069 объектов);
- движимое имущество стоимостью более 500 тыс. руб. (491 494 объекта);
- земельные участки (269 689 объектов);
- жилые, нежилые помещения (183 892 объекта);
- иное движимое имущество стоимостью менее 500 тыс. руб. (17 049 объектов);
- воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания (9 962 объекта);
- доли в праве общей долевой собственности (1 850 объектов);
- космические объекты (13 объектов).

Что касается тенденций в структуре всей совокупности объектов, учтенных в реестре федерального имущества (по данным АСУФИ), то их можно проследить по данным табл. 4—5.

Основная часть (около 70%) объектов федерального имущества к началу 2015 года была закреплена за правообладателями на праве оперативного управления, используемом в основном в отношении государственных учреждений, что соответствовало уровню конца 2009 года и примерно на 12 процентных пунктов (п.п.) превосходило величину конца 2008 года. Следствием сокращения численности унитарных предприятий стала явная тенденция к сокращению доли объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения в общей структуре федерального имущества (менее 14% в начале 2015 года против более 24% на конец 2008 года).

Удельный вес объектов, составляющих федеральную казну, с начала 2013 года находится примерно на одном и том же уровне, составив

⁸ Материалы к заседанию Общественного совета при Минэкономразвития РФ 23 апреля 2014 года (<http://os.economy.gov.ru>). Здесь и далее также использованы материалы из Отчетов о деятельности Росимущества за 2013 и 2014 годы (www.rosim.ru).

**Динамика и структура объектов федерального имущества,
учтенных в его реестре по категориям правообладателей, 2008—2015 годы**

Дата	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по категориям вещного права					
			закрепленных за правообладателями на праве хозяйственного ведения		закрепленных за правообладателями на праве оперативного ведения		составляющих государственную казну РФ*	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
на 31 декабря 2008 года	14 096	100,0	3418	24,2	8202	58,2	2476	17,6
на 31 декабря 2009 года	1 193 201	100,0	226 818	19,0	827 234	69,3	139 149	11,7
на 31 декабря 2010 года	1 552 121	100,0	279 402	18,0	1 096 547	70,6	176 172	11,4
на 31 декабря 2011 года	1 367 975	100,0	245 060	17,9	921 252	67,35	201 663	14,75
на 1 января 2013 года	1 471 282	100,0	223 725	15,2	1 003 690	68,2	244367	16,6
на 1 апреля 2013 года	1 495 784	100,0	223 459	14,95	1 020 384	68,2	251 941	16,85
на 1 июля 2013 года	1 521 181	100,0	223 871	14,7	1 042 214	68,5	255 096	16,8
на 1 октября 2013 года	1 555 788	100,0	225 315	14,5	1 068 688	68,7	261 785	16,8
на 1 января 2014 года	1 588 576	100,0	227 208	14,3	1 095 016	68,9	266 352	16,8
на 1 апреля 2014 года	1 609 067	100,0	229 576	14,3	1 110 800	69,0	268 691	16,7
на 1 июля 2014 года	1 648 404/ 1 648 126**	100,0	232 967	14,1	1 142 103	69,3	273 056	16,6
на 1 января 2015 года	1 723 845/ 1 721 857**	100,0	235 225	13,7	1 204 032	69,9	282 600	16,4

* Включая земельные участки, но без пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ.

** Величина, полученная сложением количества объектов трех указанных категорий (в знаменателе), несколько отличается от официальных данных (в числителе).

Источники: информация Минэкономразвития РФ по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 года и о динамике наполнения реестра федерального имущества от 23 апреля 2013 года, 13 ноября 2013 года, 17 января 2014 года, 18 апреля 2014 года, 7 августа 2014 года (www.economy.gov.ru), Отчет о деятельности Росимущества. Итоги деятельности за 2014 год (www.rosim.ru, 05.06.2015); расчеты авторов.

к началу 2015 года 16,4% (против 11—12% в 2009—2010 годах, хотя в 2008 году на долю этой категории приходилось 17,6% всех учтенных объектов). Таким образом, *казна в 2013—2014 годах выдвинулась на второе место среди всех правообладателей федерального имущества*, несколько превзойдя по доле объектов предприятия на праве хозяйственного ведения.

При этом в составе имущества казны к началу 2015 года (табл. 5) преобладали земельные участки (69%). Доля объектов недвижимости составила около 29%, а движимого имущества — примерно 2%, то есть доля объектов, составляющих казну (без учета земельных

**Динамика и видовая структура объектов федерального имущества,
составляющих государственную казну РФ, 2013—2015 годы**

Дата	Общее количество объектов, составляющих государственную казну РФ, всего		из них по видам					
			недвижимого имущества (без земельных участков)		земельных участков		движимого имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
на 1 января 2013 года	244 367	100,0	82 809	33,9	157 039	64,3	4519	1,8
на 1 апреля 2013 года	251 941	100,0	83 724	33,25	163 351	64,8	4866	1,95
на 1 октября 2013 года	261 785	100,0	82 580	31,5	173 799	66,4	5406	2,1
на 1 января 2014 года	266 352	100,0	81 918	30,8	178 709	67,1	5725	2,1
на 1 апреля 2014 года	268 691	100,0	81 034	30,2	181 955	67,7	5702	2,1
на 1 июля 2014 года	273 056	100,0	81 536	29,9	185 792	68,0	5728	2,1
на 1 января 2015 года	282 600	100,0	81 827	28,9	194 966	69,0	5867	2,1

Источники: информация Минэкономразвития РФ о динамике наполнения реестра федерального имущества от 23 апреля 2013 года, 17 января 2014 года, 7 августа 2014 года (www.economy.gov.ru), Отчет о деятельности Росимущества. Итоги деятельности за 2014 год (www.rosim.ru, 05.06.2015); расчеты авторов.

участков), была равна 5,1% всех объектов, учтенных в реестре федерального имущества.

В течение 2013—2014 годов совокупное количество объектов казны увеличилось на 15,6%, или на 38,2 тыс. ед. Доля земельных участков в общей структуре объектов казны выросла на 4,7 п.п., а их абсолютное количество увеличилось на 24,2% (или на 37,9 тыс. ед.). Такой рост стал следствием интенсификации процессов разграничения государственной собственности на землю по уровням публичной власти и государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки. Численность объектов движимого имущества возросла на 29,8%, что в абсолютном выражении превысило 1,3 тыс. ед., тогда как численность объектов прочего недвижимого имущества, напротив, уменьшилась на 1,2% (или на 1 тыс. ед.).

С чисто количественной точки зрения размеры имущественного комплекса казны не дают оснований рассматривать его в качестве серьезного обременения для федерального бюджета. Это подтверждается размером бюджетных ассигнований, предусмотренных в трехлетнем федеральном бюджете на 2013—2015 годы на содержание и обслуживание казны РФ в размере около 181,6 млн руб. ежегодно⁹.

⁹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

В то же время специфика отдельных категорий имущества, находящегося в казне РФ, обуславливает *возможность возникновения рисков техногенного характера, последствия которых могут вызвать необходимость 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*.

Разумеется, имущество казны можно рассматривать и в качестве источника доходов. По итогам исполнения федерального бюджета за 2013 год в бюджетной отчетности впервые были выделены доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (1015,75 млн руб.). В 2014 году поступления из этого источника выросли почти на треть, составив около 1348,5 млн руб., тогда как бюджетные доходы от сдачи в аренду прочего имущества сократились¹⁰. В результате удельный вес доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ, превысил $\frac{1}{4}$ всех доходов от сдачи в аренду имущества (за исключением земельных участков) против примерно $\frac{1}{5}$ годом ранее.

2. Имущество казны в государственных программах

В ежегодных приватизационных программах упоминание об имуществе казны Российской Федерации, не обеспечивающем выполнение государственных функций, как самостоятельной категории объектов приватизации появилось начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 год. В 2008—2009 годах к приватизации планировалось 58 объектов, а в прогнозном плане приватизации на 2010 год количество объектов казны увеличилось всего до 74. Фактически на продажу были выставлены только 8 объектов, а проданы — 6, уже в 2011 году. Из проблем, сдерживавших такие продажи, следует выделить несоблюдение требований Земельного кодекса РФ, в соответствии с которыми приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, и наличие сложностей с ресурсным обеспечением (достоверности баз данных и реестров, включая несоответствие наименования и месторасположения объектов).

Первая трехлетняя приватизационная программа на 2011—2013 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 года № 2102-р, в своей первоначальной версии предусматривала приватизацию 73 объектов иного имущества казны РФ. Позднее в нее было включено 734 объекта иного имущества, из которых 462 объекта (или без малого $\frac{2}{3}$) подлежало внесению в уставный капитал интегрированных структур, что можно рассматривать как приватизацию лишь по

¹⁰ Законы об исполнении федерального бюджета за 2013 год и Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный) (www.goskazna.ru).

формальным признакам. Так, распоряжением Правительства РФ от 18 апреля 2013 года № 627-р были утверждены изменения в программу приватизации на 2011—2013 годы, предусматривавшие включение в нее 149 объектов иного имущества казны, представляющих собой недвижимое имущество (в основном — земельные участки с расположенными на них зданиями и сооружениями).

На этом фоне попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ, в 2011—2013 годах потерпела явную неудачу. Из 272 объектов, подлежащих продаже в соответствии с приватизационной программой на 2011—2013 годы, было приватизировано всего 65 ед.: в 2011 году — 3, в 2012 году — 40, в 2013 году — 22. Таким образом, в этой части приватизационная программа была выполнена менее чем на четверть. Тем не менее можно отметить и позитивный сдвиг: почти $\frac{3}{4}$ объектов, по которым подведение итогов продаж прошло в 2013 году, нашло покупателя, тогда как в 2011 году таковых оказалось менее $\frac{1}{5}$.

Вторая трехлетняя приватизационная программа на 2014—2016 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 года № 1111-р, включает 294 объекта иного имущества казны РФ. В отношении почти $\frac{3}{4}$ из них (или 219 ед.) полномочия по приватизации были делегированы 37 территориальным управлениям (ТУ) этого ведомства. Однако в 2014 году из 48 предложенных к продаже объектов недвижимого имущества было продано лишь 11 с перечислением в бюджет выручки в размере 47,46 млн руб.

Важнейшим событием, затрагивающим весь комплекс отношений собственности в стране, стало утверждение государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (распоряжение Правительства РФ от 16 февраля 2013 года № 191-р).

Стержнем программы 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 году (с учетом выделения дополнительных ресурсов — в том же году, но в объеме 90%). Такая постановка вопроса подкреплялась зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения прочих (помимо земельных участков) объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013—2018 годов) к этим показателям за 2012 год. В результате к 2018 году должно сократиться количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) — на 90%, а площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, — на 35% (при условии выделения дополнительных ресурсов и финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра).

К ключевым блокам Госпрограммы относится осуществление полномочий собственника в отношении имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации. Целевой функцией данного блока является эффективное управление таким имуществом на период его нахождения в казне при минимизации количества соответствующих объектов, в результате чего в казне должно остаться только то имущество, которое нормативно определено Правительством РФ как необходимое для выполнения функций федеральными государственными органами и обеспечения стратегических интересов Российской Федерации.

Госпрограммой предусмотрена классификация объектов казны по 13 категориям. По данным Росимущества, в состав имущества казны РФ (без учета земельных участков) входят следующие категории (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Структура имущества государственной казны РФ, 2013–2015 годы

Категория имущества казны	Количество объектов и их удельный вес (к началу года)			
	2013		2015	
	ед.	%	ед.	%
Административные здания, строения, сооружения	18 464	20,90	16 222	19,95
Защитные сооружения гражданской обороны (ЗСГО)	18 045	20,45	16 440	20,20
Объекты жилого фонда	12 015	13,60	7688	9,45
Объекты ЖКХ	9391	10,65	6170	7,60
Объекты недропользования	6962	7,90	6947	8,55
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	6324	7,20	5768	7,10
Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	6130	6,95	6972	8,60
Объекты социальной сферы	2755	3,10	2203	2,70
Объекты производственного назначения	1758	2,00	4532	5,60
Объекты воздушного и водного транспорта	1102	1,25	1026	1,30
Гидротехнические сооружения	739	0,80	1072	1,30
Объекты незавершенного строительства	369	0,40	371	0,45
Объекты движимого имущества	4196	4,80	5867	7,20
<i>Всего</i>	88 250	100,0	81 278	100,0

Источник: Росимущество.

Из общего количества объектов казны РФ на 1 февраля 2013 года (88 250 ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти $\frac{2}{3}$ приходится на четыре: административные здания, сооружения (20,9%), защитные сооружения гражданской обороны (ЗСГО) (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 (ГТС) и объекты незавершенного строительства.

Спустя 2 года, к началу 2015 года, первые 3 категории из указанных выше сохранили пальму первенства, но их удельный вес, составлявший в начале 2013 года около 55%, сократился менее чем до 50% за счет уменьшения доли каждой из этих групп: административных зданий, сооружений (с 20,9 до 20%), ЗС ГО (примерно с 20,5 до 20,2%), жилого фонда (с 13,6 до 9,5%), причем объекты гражданской обороны и защитные сооружения стали самой многочисленной категорией вместо административных зданий и сооружений.

Сокращение удельного веса объектов ЖКХ (примерно с 10,7 до 7,6%) по своему масштабу лишь немногим уступило сокращению доли объектов жилого фонда, в результате чего категория объектов культуры, ритуального и религиозного назначения оказалась четвертой по своему представительству вместо объектов ЖКХ, которые стали уступать также и объектам недропользования. Сокращение же удельного веса объектов транспортной инфраструктуры и связи (уменьшение с 7,2 до 7,1%), социальной сферы (уменьшение с 3,1 до 2,7%) оказалось небольшим.

При этом более чем вдвое вырос удельный вес объектов производственного назначения (с 2 до 5,6%), более чем на 1% возросли доли объектов движимого имущества (с 4,8 до 7,2%), культуры, ритуального и религиозного назначения (примерно с 7 до 8,6%), недропользования (с 7,9 до 8,6%). Меньшим оказалось увеличение доли гидротехнических сооружений (с 0,8 до 1,3%). В то же время доля объектов недропользования, воздушного и водного транспорта и незавершенного строительства осталась примерно на прежнем уровне.

При сокращении общего количества объектов казны РФ почти на 8% в лидирующую группу по данному показателю входили объекты жилого фонда (на 36%), ЖКХ (на 34,3%), административные здания, сооружения (на 12,1%), ЗС ГО (на 8,9%) (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

**Категории имущества казны РФ с наиболее значительными изменениями
в течение 2013–2014 годов**

В сторону уменьшения			В сторону увеличения		
Категория имущества	ед.	%	Категория имущества	ед.	%
Объекты жилого фонда	4327	36,0	Объекты производственного назначения	2774	в 2,6 раза
Объекты ЖКХ	3221	34,3	Объекты движимого имущества	1671	39,8
Административные здания, строения, сооружения	2242	12,1	Объекты культуры, ритуального и религиозного назначения	842	13,7
Защитные сооружения гражданской обороны (ЗСГО)	1605	8,9	Гидротехнические сооружения	333	45,1

Источник: Росимущество.

По абсолютной величине наибольшим было сокращение численности объектов жилого фонда, превысившее 4,3 тыс. ед., для объектов ЖКХ оно превысило 3,2 тыс. ед., для административных зданий, сооружений — 2,2 тыс. ед., а для ЗС ГО — 1,6 тыс. ед.

На другом полюсе оказались объекты производственного назначения, количество которых возросло без малого на 2,8 тыс. ед. (или в 2,6 раза) и движимого имущества (увеличение примерно на 1,7 тыс. ед., или почти на 40%). В этом отношении также стоит отметить объекты культуры, ритуального и религиозного назначения (рост на 842 ед., или на 13,7%) и гидротехнические сооружения (рост на 333 ед., или на 45%).

Тем не менее обозначилась (особенно в 2014 году) тенденция к уменьшению совокупного количества объектов казны РФ. Их сокращение осуществлялось в основном по следующим направлениям: передача имущества на иной уровень публичной собственности, приватизация, закрепление имущества за предприятиями и учреждениями, а также утилизация.

Поскольку о приватизации объектов казны было упомянуто выше¹¹, несколько подробнее следует сказать о передаче данных объектов из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В целом за 2013—2014 годы на иной уровень публичной собственности было передано 2870 объектов недвижимого имущества, составляющего казну РФ (1587 ед. в 2013 году и 1283 ед. в 2014 году), подавляющее большинство из которых (2046 ед.) отошло в муниципальную собственность. Показательным примером в этом отношении является передача в собственность Москвы федеральных объектов недвижимости и земельных участков, расположенных на территории Всероссийского выставочного центра (ВВЦ), наряду с федеральным пакетом акций ОАО «ГАО „ВВЦ“» (69,8% уставного капитала).

Из причин, не позволяющих в более сжатые сроки сокращать количество объектов, находящихся в казне РФ, следует отметить: отсутствие финансирования на утилизацию, ремонт объектов, содержание и охрану, оформление технической документации; длительную процедуру отчуждения объектов казны; отказ федеральных органов власти, субъектов РФ, муниципальных образований от принятия объектов казны; несовершенство нормативно-правовой базы; концентрацию до недавнего времени всех полномочий у центрального аппарата Росимущества¹²; проведение оценки объектов высвобождаемого недвижимого имущества без учета стоимости земельного участка.

В отношении объектов религиозного назначения необходимо отметить, что по результатам выполненного в 2013—2014 годы отбора,

¹¹ К этому стоит добавить, что за 2013—2014 годы около 400 тыс. квартир было приватизировано гражданами.

¹² Изменения в Типовое положение о территориальном органе Росимущества в части расширения полномочий его Территориальных управлений вступили в силу лишь в феврале 2014 года.

анализа и проверки наличия в составе государственной казны РФ выявлено 2015 таких объектов, являющихся предметом «открытого предложения» различным конфессиям. При этом со стороны религиозных организаций обозначилось явное предпочтение к заключению договоров безвозмездного пользования на объекты, а не оформления права собственности, поскольку это позволяет избежать существенных расходов.

Однако в целом за 2013—2014 годы совокупная численность объектов казны РФ (без учета земельных участков) уменьшилась почти на 8% (или более чем на 7000 ед.). Впервые этого удалось достичь в 2013 году, когда сокращение общего количества объектов недвижимого имущества, находящихся в казне (без учета движимого имущества), составило 2136 ед. (или 2,5%), а в 2014 году этот показатель достиг 6507 ед. (или 7,9%). При этом необходимо подчеркнуть, что если в 2013 году имело место увеличение количества объектов, относящихся к 6 из 12 категорий имущества казны (без учета движимого имущества), то в 2014 году сокращение численности объектов наблюдалось по всем категориям недвижимого имущества.

В этой связи также следует отметить, что показатель количества объектов движимого имущества представляет величину, подверженную значительным колебаниям, а следовательно, существенно влияющую на общую картину усилий по минимизации имущественного комплекса казны. С учетом этой категории объектов совокупное количество объектов казны РФ сократилось в меньшей степени: за 2013 год — на 0,8% (или более чем на 700 ед.), за 2014 год — на 7,2% (или примерно на 6300 ед.)¹³.

С точки зрения выполнения госпрограммы значение показателя сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 году в 0,8%, достигнутое в 2013 году (при запланированной величине 1%), позволяет констатировать незначительное отклонение, что, впрочем, является существенно меньшей величиной по сравнению с размерами отклонения по показателям уменьшения количества ФГУПов и площади земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот.

Итоги 2014 года в этом отношении смотрятся гораздо более выигрышно: показатель сокращения количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны в 2012 году (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 участ-

¹³ При этом необходимо иметь в виду, что эта величина носит ориентировочный характер, так как данные применительно к недвижимому имуществу казны имеются на 1 февраля 2015 года, а по движимому имуществу — на 1 января 2015 года.

ков казны в 2012 году (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте) — 21,5% (планировавшаяся величина — 10%). Целевая функция была определена для 27,1% объектов казны РФ (планировавшаяся величина — 10%)¹⁴.

Все вышеприведенные данные относятся к двухлетнему временному отрезку, на протяжении которого с точки зрения реализации государственной имущественной политики действовали два программных документа по этому вопросу.

Спустя 14 месяцев после появления в 2013 году госпрограммы «Управление федеральным имуществом» Постановлением Правительства РФ № 327 от 15 апреля 2014 года была утверждена ее новая версия. В 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 обеспечить:

- достаточное финансирование содержания федерального имущества, составляющего казну, а также реализацию принципа следования финансирования за объектом в случае его передачи федеральной организации, отчуждения иному публично-правовому образованию, в том числе в целях обеспечения использования по целевому назначению;
- вовлечение 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 госпрограмме 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 году.

Финансовое обеспечение новой госпрограммы 2014 года целиком определяется возможностями федерального бюджета, поскольку иные источники в ее паспорте не предусмотрены. В изначально принятой версии федерального бюджета на 2015—2017 годы (закон № 384-ФЗ от 1 декабря 2014 года) некоторое увеличение объемов бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте ГП предусматривалось только в 2015 году, тогда как в последующие два года оно сменяется сокращением, особенно масштабным в 2016 году при снижении абсолютной величины расходов в годовом исчислении. Произошедшая вследствие изменения макроэкономической ситуации корректировка действующего федерального бюджета, оформлен-

¹⁴ В 2013 году согласно ГП целевая функция должна была быть определена для 5% объектов казны, но ввиду того, что методика определения целевой функции только разрабатывалась, значение данного индикатора рассчитано уже для 2014 года.

ная законом № 93-ФЗ от 20 апреля 2015 года, затронула и этот аспект бюджетного процесса. В ряду многих позиций федерального бюджета, которые предполагается скорректировать в его расходной части, находится и госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом». Общий объем бюджетных ассигнований на ее реализацию в текущем году должен сократиться на 6,7% (или примерно на 1,9 млрд руб.) при относительно более заметном сокращении ассигнований на подпрограмму «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» (на 10,4%). Это, безусловно, внесет свои коррективы и в темпы реализации программы.

3. Возможные подходы к реализации государственной политики в отношении имущества казны

Успешная реализация политики по оптимизации состава имущества государственной казны РФ в среднесрочной перспективе возможна при учете следующих принципов.

Соразмерность возможных выгод и издержек. Расходы федерального бюджета по статье «Содержание и обслуживание казны РФ» никоим образом нельзя считать серьезным финансовым резервом бюджетной системы, поскольку вся возможная ежегодная экономия даже в случае полного обнуления этих затрат несопоставима с масштабом средств, необходимых для решения тех или иных социально-экономических проблем. Напротив, характеристики многих объектов, находящихся в казне, требуют серьезного увеличения финансирования, поскольку являются потенциальным источником рисков техногенного характера.

Адекватность издержек и возможностей. Исходной точкой оптимизации состава имущества казны РФ должно стать понимание того, что именно федеральный бюджет является наиболее прочным звеном всей российской бюджетной системы. Соответственно, ограниченные возможности бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов вместе с зависимостью от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы накладывают значимые ограничения на данный процесс, делая во многом бессмысленным перераспределение имущества казны РФ в пользу регионов и муниципалитетов.

Другая сторона принципа адекватности издержек и возможностей состоит в предварительном обсуждении целесообразности передачи государственного имущества из казны РФ учреждениям и предприятиям, относящимся к федеральной собственности, с учетом таких аспектов, как его сохранность, использование по целевому назначению и изменения в бюджетной нагрузке.

Мультисекторный подход. Многообразие объектов казны, относящихся к различным категориям, объективно обуславливает дифференциацию подходов к управлению ими. При этом различные категории казенного имущества требуют разного подхода с точки зрения оценки рисков, как финансовых, так и эксплуатационных.

Прагматизм и градуализм. Имеющиеся масштабы находящегося в казне имущества и его характеристики не позволяют рассчитывать на успех механической минимизации численности объектов. Известного сокращения при организации эффективного управления имуществом на период его нахождения в казне можно добиться лишь при проведении целого комплекса подготовительных мер.

Модель стратегического резерва. Объективные функции предоставления ряда общественных благ государственным сектором экономики, наличие известных правовых ограничений на приватизацию и очевидная специфика российской экономики являются весомыми аргументами в пользу сохранения довольно большого количества имущества в казне РФ, которую можно считать в некоторой степени аналогом государственного земельного запаса, государственного материального резерва, что предполагает известную избыточность состава входящих в нее объектов.

Как уже отмечалось выше, с учетом современного состояния нормативно-правовой базы можно говорить о государственной казне в широком и узком смыслах.

Постановка вопроса о государственной казне в широком смысле по своей сути близка к управлению значительной частью всей государственной собственности (без имущества, закрепленного за унитарными предприятиями и учреждениями) и включает в себя как минимум четыре составляющие: (1) управление бюджетным процессом (с суверенными фондами); (2) управление напрямую принадлежащим государству портфелем ценных бумаг, включая те, что обеспечивают его участие в капитале хозяйственных обществ (фондовая часть казны); (3) управление находящимися в государственной собственности земельными ресурсами (земельная часть казны); (4) управление всем прочим движимым и недвижимым имуществом (имущественная часть казны).

Если говорить об *имуществе казны РФ в узком смысле*, то есть без учета бюджетных средств, ценных бумаг и земельных ресурсов, то преобладание в ее составе имущества, не вошедшего в уставный капитал ОАО при корпоратизации унитарных предприятий, в основном по причине запрета на приватизацию, ограничивает спектр возможных управленческих решений. В отношении такого имущества основным направлением действий является передача соответствующих объектов определенным органам власти с последующим закреплением за подведомственными учреждениями и предприятиями.

При этом целесообразно введение принципа адресации объектов тому органу власти, в чьем подчинении ранее находилось предприятие, в процессе акционирования которого имущество поступило в казну. Во избежание многочисленных межведомственных согласований имеет смысл установление специальным нормативно-правовым актом на уровне Президента или Правительства РФ преемственности сегодняшних органов власти по отношению к существовавшим ранее, имея в виду многократные реорганизации с начала 1990-х годов.

Получение профильными органами власти дополнительного бюджетного финансирования, ранее приходившегося на Росимущество по соответствующей статье, не должно являться основанием для отказа им в возможном дальнейшем увеличении бюджетных ассигнований при соответствующем обосновании (например, при включении в ФЦП по особо опасным объектам производственного назначения, в том числе объектов под грифом).

Особым случаем является передача имущества на другой уровень публичной власти, когда необходимо совершенствование нормативного регулирования (изменения перечня документов, требуемых для передачи на иной уровень собственности в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов социальной сферы, незавершенного строительства), проведение ряда подготовительных мероприятий (разработка упрощенного порядка передачи в собственность регионов и муниципалитетов объектов ЖКХ). Первые шаги в этом отношении применительно к объектам жилого фонда уже сделаны.

В отношении всего прочего имущества казны, которое не запрещено к приватизации, необходимо решить вопросы о целесообразности отчуждения, его конкретном способе и выборе момента реализации. Основные проблемы связаны с нормативным регулированием приватизации и финансовым обеспечением. Например, можно указать на существование издержек, связанных с финансовой оценкой стоимости объектов казны, вытекающих из необходимости ее многократного проведения вследствие заданного срока актуальности отчета об оценке, большой протяженности процедуры включения имущества в прогнозный план (программу) приватизации, а также его непосредственной продажи.

Потенциальное совершенствование в этой связи нормативно-правовой базы может быть связано с упрощением процедуры продажи объектов ряда категорий без включения в приватизационную программу и увеличением срока актуальности отчетов об оценке имущества. Однако очевидно, что указанные новации применимы в отношении далеко не всех объектов имущества казны; необходимо определение набора их качественных и количественных характеристик с соответствующими пороговыми значениями, когда они могут использоваться.

Возможно и использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), однако их более широкое распространение связано с общим состоянием бизнес-среды и инвестиционного климата в стране. Значительный износ многих объектов, находящихся в казне РФ, лишь усугубляет ситуацию. Эти обстоятельства необходимо принимать во внимание и в контексте возможного совершенствования приватизационных механизмов, особенно для реализации неликвидного имущества, применения таких нестандартных способов приватизации, как конкурсы и продажа по результатам доверительного управления.

При оптимизации ряда категорий имущества государственной казны РФ (помимо вышеуказанных) целесообразно принять во внимание

специфические особенности, присущие именно им, то есть не выходящие за границы конкретной категории. Приведем лишь несколько примеров.

Предполагаемое упрощение процедуры продажи объектов ЖКХ должно обеспечивать сохранение функционирования как минимум централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения. В отношении регулирования возможностей приватизации указанных категорий объектов коммунальной инфраструктуры, не являющихся основными производственными фондами унитарного предприятия, действующий приватизационный закон в 2013 году был дополнен специальной статьей, которая допускает это при условии их обременения обязательствами по строительству, реконструкции и (или) модернизации (инвестиционные обязательства), обязательствами по эксплуатации (эксплуатационные обязательства). Говоря об этих правовых новациях, нельзя не отметить, что они лежат в русле снятия имеющихся ограничений на приватизацию. При этом остается открытым вопрос, насколько при этом учтен весь негативный опыт инвестиционных конкурсов в 1990-е годы, а также последствия реформирования электроэнергетики в 2000-е годы.

Весьма спорной представляется ориентация на минимизацию состава имущества государственной казны РФ по объектам недропользования, транспортной инфраструктуры и связи, производственного назначения, имеющих большую степень опасности, гидротехнических сооружений (ГТС). При передаче такого имущества новым пользователям, будь то иной уровень публичной власти или относящиеся к федеральной собственности учреждения и предприятия, остаются актуальными вопросы его сохранности и применения по целевому назначению.

Имущество казны по многим категориям, особенно по объектам недропользования, производственным объектам, гидротехническим сооружениям, отчасти объектам воздушного и водного транспорта, незавершенного строительства, сочетает как обычные объекты, так и объекты повышенной опасности, что требует выработки критериев классификации для последующей передачи соответствующим органам власти, предприятиям и учреждениям или вовлечения в коммерческий оборот.

Действующий ныне российский закон о недрах 1992 года (в многочисленных последующих редакциях) с учетом изменений, принятых в конце 2013 года, обязывает недропользователей обеспечивать безопасность выработок и скважин и иных сооружений в границах предоставленного в пользование участка, как и сохранность и ликвидацию скважин, не подлежащих использованию.

Однако требуются и дальнейшие правовые новации, касающиеся проведения инвентаризации скважин, уточнения правовых режимов для закрепления прав недропользователей при проведении соответст-

вующих работ, конкретизации финансовых условий взаимодействия с ними. Со стороны государства также необходимо определиться с такими вопросами, как постановка на учет скважин в качестве объектов недвижимого имущества и использование скважин, находящихся в его собственности, а также тех, появление которых обеспечено бюджетным финансированием.

Кроме того, имеет смысл рассмотреть вопрос о запуске специальных механизмов, стимулирующих бизнес к работе с теми скважинами, где за счет новых технологий возможно более полное извлечение полезных ископаемых (допуск к новым месторождениям только в увязке с обязательствами по работе со старыми, рискованные аукционы применительно к старым месторождениям). Последнее тесно связано с налогообложением добычи полезных ископаемых в целом и со страхованием экологического ущерба. В отношении скважин, которые не найдут новых адресатов, неизбежна их передача специализированным организациям профильных ведомств для осуществления консервации и ликвидации при наличии бюджетного финансирования.

В 2014 году Росимущество провело инвентаризацию объектов культурного наследия (ОКН), закрепленных на праве оперативного управления за федеральным государственным бюджетным учреждением «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» (АУПИК), подведомственным Минкультуры. Итогом ревизии после определения количества ОКН (2100 ед.), их фактического состояния и степени вовлеченности в хозяйственный оборот должно стать создание единого реестра памятников истории и культуры, содержащего все необходимые сведения о каждом объекте. Выявленные объекты, находящиеся в казне РФ, подлежат передаче АУПИК. Однако их количество не слишком велико. Так, из 828 ОКН, по которым инвентаризация была завершена к концу июля 2014 года, к казне относилось всего 10% объектов¹⁵.

Заключение

Управление имуществом казны РФ — важная составная часть всей государственной имущественной политики, несмотря на то, что ее определение в российском законодательстве носит остаточный характер. Осознание места и роли имущества казны по сравнению с другими категориями правообладателей происходило по мере формирования реестра федерального имущества. К началу 2015 года основная часть учтенных в нем объектов (около 70%), была закреплена на праве оперативного управления, используемом в основном государственными учреждениями, что многократно превышало долю объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (менее 14%), используемом унитарными предприятиями. В то же самое время удельный

¹⁵ www.rosim.ru, 31.07.2014, 05.03.2015.

вес объектов, находящихся в федеральной казне, к концу 2014 года составил более 16% (против 11—12% в 2009—2010 годах).

В итоге казна в 2013—2014 годах выдвинулась на второе место среди всех правообладателей федерального имущества, несколько превзойдя по доле объектов предприятия на праве хозяйственного ведения. Это обстоятельство предопределяет необходимость уделять более пристальное внимание проблематике управления имуществом казны в рамках реализации государственной имущественной политики.

Финансовое бремя соответствующих бюджетных расходов относительно невелико, однако специфика отдельных категорий имущества, находящегося в казне РФ, обуславливает возможность возникновения рисков техногенного характера, последствия которых могут потребовать осуществления дополнительных затрат 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.

Мозаичный характер имеющегося в казне имущественного комплекса (без учета бюджетных средств, ценных бумаг и земельных ресурсов), преобладание имущества, запрещенного к приватизации, наличие иных нормативных ограничений по распоряжению им, низкая ликвидность объектов, выявившаяся в рамках приватизационной практики последних нескольких лет, ограничивают спектр возможных управленческих решений, закономерно обуславливая выбор в пользу эволюционного подхода при выработке системы мер, направленных на повышение эффективности использования имущества казны.

Дальнейшее совершенствование системы управления имуществом казны РФ может идти по следующим основным направлениям:

- передача имущества, ограниченного к приватизации, с учетом его целевого назначения определенным органам власти с последующим закреплением за подведомственными учреждениями и предприятиями;
- передача имущества на другой уровень публичной власти при совершенствовании нормативного регулирования и после проведения ряда подготовительных мероприятий;
- в отношении всего прочего имущества казны, которое не запрещено к приватизации, встают вопросы о целесообразности отчуждения, выборе его конкретного способа и момента реализации.

В основу работы по первому из названных направлений целесообразно положить принцип адресации объектов тому органу власти, в чьем подчинении ранее находилось предприятие, в процессе акционирования которого имущество поступило в казну, при нормативном установлении преемственности сегодняшних органов власти по отношению к существовавшим ранее.

При оптимизации состава имущества казны РФ по второму направлению значимым фактором, который необходимо принять во внима-

ние, выступают ограниченные возможности региональных и местных бюджетов вкпе с зависимостью от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы.

В контексте последнего из названных направлений наиболее актуальными следует признать вопросы оценки имущества, упрощения процедуры продажи объектов ряда категорий без включения в приватизационную программу, а также применения нестандартных способов приватизации, механизмов концессии и государственно-частного партнерства.

Поставленная в действующей государственной программе «Управление федеральным имуществом» амбициозная задача определения за каждым объектом федерального имущества его целевой функции (с соответствующим спектром последующих решений) сохраняет свою актуальность. Тем не менее реализация госпрограммы в 2015—2018 годах будет проходить в условиях более жестких бюджетных ограничений, что, по всей видимости, приведет к корректировке прежних ориентиров и показателей в отношении имущества казны.

Литература

1. *Браверман А. А.* О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 15—19.
2. Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы / Под ред. А. Д. Радыгина. М.: Дело, 2009.
3. *Мальгинов Г., Радыгин А.* Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: СЕПРА-ИЭПП, 2007.
4. *Мальгинов Г., Радыгин А.* Проблемы управления имуществом государственной казны и реализация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Экономическое развитие России. 2014. № 8. С. 55—61.
5. *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 45—79.
6. *Радыгин А., Энтов Р.* «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. № 12. С. 4—30.
7. *Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н. и др.* Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России: в 2-х т. М.: Дело, 2014.
8. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962 [1776].
9. *Battaglini M., Coate S.* Inefficiency in legislative policymaking: A dynamic analysis // American Economic Review. 2007. Vol. 97. No 1. P. 118—149.
10. *Bergh A., Henrekson M.* Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence // Journal of Economic Surveys. 2011. Vol. 25. No 5. P. 872—897.
11. *Bhagwati J.* Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities // Journal of Political Economy. 1982. Vol. 90. No 5. P. 988—1002.
12. *Bortolotti B., Siniscalco D.* The challenges of privatization: an international analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
13. *Carmignani F., Colombo E., Tirelli P.* Macroeconomic risk and the (de)stabilizing role of government size // European Journal of Political Economy. 2011. Vol. 27. No 4. P. 781—790.

14. *Cato S.* The efficiency of the state-owned firm and social welfare: A note // *Bulletin of Economic Research*. 2012. Vol. 64. No 2. P. 275–285.
15. *Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J.* The effects of privatization and ownership in transition economies // *Journal of Economic Literature*. 2009. Vol. 47. No 3. P. 699–728.
16. *Ghosh A., Sen P.* Privatization in a small open economy with imperfect competition // *Journal of Public Economic Theory*. Association for Public Economic Theory. 2012. Vol. 14. No 3. P. 441–471.
17. *Gomes A., Jehiel P.* Dynamic processes of social and economic interactions: On the persistence of inefficiencies // *Journal of Political Economy*. 2005. Vol. 113. No 3. P. 626–667.
18. *Meggison W.* Privatization and finance // *Annual Review of Financial Economics*. 2010. Vol. 2. No 1. P. 145–174.
19. *Musacchio A., Lazzarini S. G.* Leviathan in business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance // *Harvard Business School Working Paper*, 2012. No 12-108.
20. *Roland G.* (ed.) *Privatization: Successes and failures*. N.Y.: Columbia University Press, 2008.
21. *Toninelli P.* (ed.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
22. *Weingast B., Shepsle K., Johnsen C.* The political economy of benefits and costs: A neo-classical approach to distributive politics // *Journal of Political Economy*. 1981. Vol. 89. No 4. P. 642–664.

Ekonomicheskaya Politika, 2015, vol. 10, no. 4, pp. 20–46

Georgiy MALGINOV^{1,2}. E-mail: malginov@iep.ru.

Alexander RADYGIN^{1,2}. Dr. Sci. (Econ.). E-mail: arad@rane.ru.

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).

² Gaidar Institute for Economic Policy (3-5, Gazetny per., Moscow, 125009, Russian Federation).

Management of the State Treasury Property in the Russian Federation: Some Actual Trends

Abstract

The article analyzes the current problems of the management of the state treasury property as part of the public sector of the Russian economy. The authors refer to the property complex of the state treasury in the narrow sense (excluding the budget funds, securities and land), i.e. to the area of property relations, which, despite the considerable scale, until the mid-2010s. remained outside the state regulation and detailed research. Apart from a brief review of relevant theoretical approaches, the authors analyze the quantitative parameters of the property of the state treasury within the structure of federal property in the 2000s., the formation and restrictions of the existing approaches to the management of treasury assets in government programs. The authors also consider the specific principles and areas for further implementation of the state policy in this sphere.

Key words: state treasury property, public sector, management, public enterprises, privatization, government failures, allocative efficiency, state programs.

JEL: G38, H82, H83, L30, P20.

References

1. Braverman A. A. On measures to improve the management of federal property and its assessment criteria. *Vestnik Minimuschestva RF*, 2003, no. 1, pp. 15-19.
2. Radygin A. (ed.) *Internal corporate governance mechanisms: some applied problems*. Moscow: Delo, 2009.
3. Malginov G., Radygin A. *Mixed ownership in corporative sector: Evolution, management, regulation*. Moscow: CEPRA-IET, 2008.
4. Malginov G., Radygin A. Problems of management of property of the state treasury and the state program "Management of Federal Property". *Ekonomicheskoe Razvitie Rossii*, 2014, no. 8, pp. 55-61.
5. Radygin A., Simachev Y., Entov R. State-owned company: Detection zone of government failure or market failure? *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 1, pp. 45-79.
6. Radygin A., Entov R. Government failures: Theory and policy. *Voprosy Ekonomiki*, 2012, no. 12, pp. 4-30.
7. Radygin A. D., Entov R. M., Malginov G. N. et al. *Privatization in the modern world: Theory, empiricism, "a new dimension" for Russia*. In 2 vols. Moscow: Delo, 2014.
8. Smith A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Moscow: Sotsekgiz, 1962 [1776].
9. Battaglini M., Coate S. Inefficiency in legislative policymaking: A dynamic analysis. *American Economic Review*, 2007, vol. 97, no. 1, pp. 118-149.
10. Bergh A., Henrekson M. Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 2011, vol. 25, no. 5, pp. 872-897.
11. Bhagwati J. Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities. *Journal of Political Economy*, 1982, vol. 90, no. 5, pp. 988-1002.
12. Bortolotti B., Siniscalco D. *The challenges of privatization: an international analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
13. Carmignani F., Colombo E., Tirelli P. Macroeconomic risk and the (de)stabilizing role of government size. *European Journal of Political Economy*, 2011, vol. 27, no. 4, pp. 781-790.
14. Cato S. The efficiency of the state-owned firm and social welfare: A note. *Bulletin of Economic Research*, 2012, vol. 64, no. 2, pp. 275-285.
15. Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J. The effects of privatization and ownership in transition economies. *Journal of Economic Literature*, 2009, vol. 47, no. 3, pp. 699-728.
16. Ghosh A., Sen P. Privatization in a small open economy with imperfect competition. *Journal of Public Economic Theory*. Association for Public Economic Theory, 2012, vol. 14, no. 3, pp. 441-471.
17. Gomes A., Jehiel P. Dynamic processes of social and economic interactions: On the persistence of inefficiencies. *Journal of Political Economy*, 2005, vol. 113, no. 3, pp. 626-667.
18. Megginson W. Privatization and finance. *Annual Review of Financial Economics*, 2010, vol. 2, no. 1, pp. 145-174.
19. Musacchio A., Lazzarini S. G. Leviathan in business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance. *Harvard Business School Working Paper*, 2012, no. 12-108.
20. Roland G. (ed.) *Privatization: Successes and failures*. N.Y.: Columbia University Press, 2008.
21. Toninelli P. (ed.) *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
22. Weingast B., Shepsle K., Johnsen C. The political economy of benefits and costs: A neo-classical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 1981, vol. 89, no. 4, pp. 642-664.