

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

Основными событиями минувшего года в рамках рассматриваемой проблематики стали старт второй трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг., утверждение новой государственной программы по управлению федеральным имуществом до 2018 г., возврат под контроль государства компании «Башнефть» по судебным основаниям, продолжение активного строительства интегрированных структур в оборонной промышленности и смежных отраслях, отсутствие значимых сделок на рынке корпоративного контроля с участием госкомпаний, а также расширение инструментария управления субъектами государственного сектора экономики на уровне типовых документов прикладного характера.

6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике

Российское правительство в минувшем году не утверждало очередную приватизационную программу подобно тому, как это происходило в период действия первой трехлетней приватизационной программы 2011–2013 гг., поскольку в середине 2013 г. был утвержден прогнозный план приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. Между тем именно эти документы содержали данные о численности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года. Сведения о динамике составляющих государственного сектора непосредственно в 2014 г. можно получить из информации Минэкономразвития РФ, Росимущества и Росстата.

По данным Реестра федерального имущества динамика численности организаций, являющихся его правообладателями, а также хозяйственных обществ с государственным участием в 2013–2014 гг. складывалась следующим образом (*табл. 1*).

Таблица 1

**Численность организаций, использующих федеральное имущество,
в 2010 г. и 2013–2014 гг.**

Дата	Количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности (включая специальное право), ед.	Количество правообладателей объектов учета федерального имущества, не являющихся хозяйственными обществами и товариществами, ед.			
		всего	в том числе		
			ФГУП	ФКП	ФГУ
на 1 января 2010 г. ^а	2950	...	3517 ^б	...	...
на 1 января 2013 г.	2442/2337 ^в	22330	1800/1795 ^г	72	20458
на 1 апреля 2013 г.	2412	21459	1775	73	19611
на 1 октября 2013 г.	2281	20175	1742	73	18360
на 1 января 2014 г.	2203 ^д	19733	1727/1181 ^е	76	17930
на 1 апреля 2014 г.	2142	19603	1789	78	17736
на 1 июля 2014 г.	2100	19318	1704	77	17537

^а – по данным первой 3-летней приватизационной программы (2010–2013 гг.);

^б – включение в данную величину федеральных казенных предприятий (ФКП) не вполне ясно;

^в – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг., кроме того по данным Реестра федерального имущества на 31 декабря 2012 г. помимо акций 2442 АО в нем были учтены доли 19 обществ с ограниченной ответственностью (ООО), что суммарно составляет 2461 ед.;

^г – по данным действующей приватизационной программы на 2013–2016 гг.;

^д – в Годовом отчете об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество за 2013 г. указанная величина (2203 ед.) включает 17 ООО и 90 АО, где РФ обладает специальным правом на участие в управлении, не являясь при этом владельцем акций;

^е – по данным Отчета о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г. к началу года РФ являлась собственником имущества 1181 ФГУПа, что почти на 1/3 меньше данных Реестра федерального имущества.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы; www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г.; Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество (за 2013 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.

Очевидна тенденция к сокращению количества организаций, так или иначе вовлеченных в использование федерального имущества.

За полтора года (с начала 2013 г. и по середину 2014 г.) численность АО с государственным участием (включая те, где применяется специальное право на участие в управлении – «золотая акция») уменьшилась на 14% (или на 342 ед.), в т. ч. за I полугодие 2014 г. – на 4,7% (или на 103 ед.). Примерно таким же (на 14,3%, в т. ч. на 2,2% в I полугодии 2014 г.) оказался масштаб сокращения для федеральных государственных учреждений (ФГУ), хотя его абсолютная величина была намного большей (2921 ед., в т. ч. 393 ед. в I полугодии 2014 г.). Количество федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) на праве хозяйственного ведения сократилось на 5,3% (в т. ч. на 1,3% в I полугодии 2014 г.), что по абсолютной величине составило 96 ед. (в т. ч. 23 ед. в I полугодии 2014 г.). Единственной (и самой малочисленной) категорией правообладателей

федерального имущества, количество которых за анализируемый период увеличилось, хотя и минимально (всего на 5 ед. до 77 ед.), являются федеральные казенные предприятия (ФКП), или унитарные предприятия на праве оперативного управления. В целом же в структуре правообладателей федерального имущества, не являющихся хозяйственными обществами и товариществами, доминируют ФГУ (около 91%, или 17537 ед. на середину 2014 г.). На долю ФГУПов, количество которых на протяжении полутора лет стабильно уступало численности АО с госучастием, приходится всего 8,8% (или 1704 ед. на середину 2014 г.).

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

По другим данным ведомства на 7 июля 2014 г. в указанном реестре содержалась информация о 2096 АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Однако Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего 1147 АО (или менее 55% всех таких АО).

Оставшиеся 949 компаний включали:

- общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п.1 ст. 53 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Федеральный закон № 208-ФЗ) предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются) (436 ед.¹, или около 21% всех АО);
- общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (302 АО, или 14,4% всех АО)²;
- общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (146 АО, или 7% всех АО);
- общества, находящиеся в стадии ликвидации (57 АО, или 2,7% всех АО);
- общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (8 АО, или 0,4% всех АО).

При этом необходимо отметить, что по сравнению с 2012 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными,

¹ Включая 78 АО, в отношении которых параллельно используется специальное право «золотая акция» на участие Российской Федерации в управлении данными обществами.

² Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, ГК и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик госкорпораций (ГК) как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является принадлежность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

сократилось на 4% (или почти на 40 ед.), в основном за счет обществ с долей государства менее 2% (на 29 ед. или на 6,2%) и обществ, где права акционера переданы другим субъектам (на 14 ед. или на 4,4%). Изменения численности АО, в отношении которых осуществлялись процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, и находившихся в стадии ликвидации, носили малозначимый характер (1-2 ед.)¹. В принципе это относится и к группе АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (увеличение на 5 ед.), но в свете большого внимания, уделяемого процессу учета федерального имущества и достигнутого уровня его технологичности, это вызывает определенное недоумение.

Исходя из размера доли государства в капитале в структуре хозяйственных обществ с его участием к началу 2014 г. (табл. 2) наиболее многочисленными являлись компании с полными (все 100% уставного капитала) и миноритарными (менее 25%) госпакетами. На их долю приходилось соответственно 47,3% (1000 ед., включая 1 ООО) и 37,6% всех обществ (794 ед., включая 8 ООО). Удельный вес блокирующих (от 25% до 50% капитала) пакетов составил 10,6% (224 ед., включая 1 ООО), а мажоритарных (от 50% до 100%) пакетов – всего 4,5% (95 ед., включая 7 ООО).

Таблица 2

Динамика и структура численности хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2014 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
на 1 января 2010 г.	2950 ^а	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
на 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
на 28 декабря 2011 г.	2819	100,0	1617	57,4	112	4,0	272	9,6	818	29,0
на 1 января 2013 г.	2337 ^б	100,0	1256	53,7	100	4,3	227	9,7	754	32,3
на 31 декабря 2013 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
на 7 июля 2014 г. – по АО, где Росимущество осуществляет права акционера без ограничений ^в	1147	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201 ^г	17,5
– по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^а	1583 (1147 + 436)	100,0	709	44,8	66	4,2	171	10,8	637 (201 + 436)	40,2

¹ В связи с этим необходимо добавить, что еще 137 АО, финансово-хозяйственная деятельность которых нестабильна (не ведут финансово-хозяйственную деятельность или находятся на начальных стадиях банкротства (заявление, наблюдение, внешнее управление)), относились к массиву АО, где Росимущество не было ограничено в реализации прав акционера.

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
– по АО, включенным в прогнозные планы приватизации 2010 г. и 2013 г. ^а	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
– по тем же АО, а также по АО, где доля государства составляет менее 2% ^б	1278 (842 + 436)	100,0	596	46,65	36	2,8	113	8,85	533 (97 + 436)	41,7

^а – количество АО по данным приватизационной программы на 2011–2013 гг.;

^б – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг.;

^в – без учета (1) АО с долей государства менее 2%, (2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления), (3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства), (4) АО, находящиеся в стадии ликвидации, (5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур);

^г – только АО с долей государства от 2% до 25%;

^д – при условии, что по всем АО с долей государства менее 2% права акционера принадлежат Росимуществу;

^е – только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений;

^ж – при условии, что все АО с долей государства менее 2% включены в приватизационную программу.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы, информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, Годовой отчет об изменениях в реестре федерального имущества, связанных с возникновением и прекращением права собственности Российской Федерации на недвижимое и движимое имущество (за 2013 г.); Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из *табл. 2*, основным изменением в структуре хозяйственных обществ с долей государства после 2010 г. стало падение удельного веса компаний, на которые государство могло иметь определяющее воздействие вследствие своего участия в их капитале. В итоге по состоянию на конец 2013 г. государству принадлежал корпоративный контроль на уровне полного и мажоритарного пакета акций (доли) примерно в 52% всех компаний против более 61% обществ к началу 2012 г. и почти 2/3 к началу 2011 г.

Разумеется, структура массива АО, где Росимущество по состоянию на середину 2014 г. без ограничений осуществляло права акционера, представляется более рациональной. В ней совокупная доля компаний, где государству принадлежал полный и мажоритарный пакет акций, составила около 68%, примерно соответствуя показателю по всем компаниям с долей государства в капитале к началу 2011 г. В то же время при учете обществ с долей государства в уставном капитале менее 2% (436 ед.) государству принадлежал корпоративный контроль уже менее чем в половине компаний.

Более чем двусмысленно выглядит структура АО, включенных в приватизационную программу, поскольку из числа тех 842 компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства около 3/4

приходилось на компании с полным (70,8%) и мажоритарным (4,3%) госпакетами акций. Как следует из подготовленного Росимуществом Отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции»), в прогнозный план приватизации включены более 84% всех полных пакетов, около 2/3 блокирующих пакетов, примерно 55% контрольных пакетов, но всего лишь 48% миноритарных (от 2% до 5%) пакетов акций по массиву компаний, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера от имени государства.

Учет всех пакетов с долей государства в уставном капитале менее 2% (436 ед.) исходя из гипотезы о включении всех их в приватизационную программу, приближает структуру подлежащих приватизации активов данной категории к той, которая образуется при суммировании госпакетов размером до 2% и всех АО, где Росимущество не ограничено в реализации прав акционера (1147 ед.). Однако и при таком раскладе миноритарных госпакетов подлежит приватизации меньше, чем позволяющих государству осуществлять корпоративный контроль (полных и мажоритарных, даже без учета последних).

Помимо акций (долей) хозяйственных обществ, находящихся в собственности РФ, важнейшей составной частью государственного имущественного комплекса является недвижимое и движимое имущества, которое может находиться у различных категорий правообладателей на праве хозяйственного ведения (унитарные предприятия), оперативного управления (учреждения и казенные предприятия) или составлять государственную казну РФ. При этом общее количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, за 2013 г., увеличилось на 116794 ед. (1588576 объекта – на 1 января 2014 г. против 1471782 объекта – на 1 января 2013 г.), или на 7,9%. За I полугодие 2014 г. оно выросло еще на 3,8%, достигнув 1648404 ед.¹

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период между серединой 2012 г. и серединой 2014 г., следующим образом (*табл. 3*).

Как следует из *табл. 3*, общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась за два года (между 1 июля 2012 г. и 1 июля 2014 г.) на 8,1% (или более чем на 5,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2014 г. около 63,6 тыс. ед.

В наибольшей степени сократилось количество унитарных предприятий (на 19,8%, или почти 1050 ед.). Гораздо менее масштабным (на 6,7%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (почти на 3,9 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, к 1 июля 2014 г. сократилось в гораздо большей степени – на 16,8% (или примерно на 600 ед.). При этом численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, уменьшилась на 3,8% (или почти на 90 ед.). В результате по состоянию на середину 2013 г.

¹ Минэкономразвития, www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г.

численность этих хозяйствующих субъектов превышала 2,2 тыс. ед., примерно соответствуя уровню середины 2010 г.

Таблица 3

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2012-2014 гг.

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 июля 2012 г. ^а	69251 ^б	5282	58049	3593	2327
на 1 января 2013 г.	67003 ^б	4891	56247	3501	2364
на 1 июля 2013 г.	66131 ^б	4589	56100	3201	2241
на 1 января 2014 г.	64616 ^б	4408	54699	3097	2412
на 1 июля 2014 г.	63635 ^б	4236	54173	2988	2238

^а – учет федерального имущества приводится в соответствие с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»;

^б – 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.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в I полугодии 2012 г. (с. 7–11), 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, 2012–2014 гг.

При этом за год с середины 2013 г. общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась на 3,8% (или примерно на 2,5 тыс. ед.). Количество унитарных предприятий сократилось на 7,7% (или более чем на 350 ед.). Масштаб сокращения количества учреждений оказался существенно меньшим (всего на 3,4%), хотя по абсолютной величине был намного больше, превысив 1900 ед. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, сократилось на 6,7% (или более чем на 200 ед.). В то же время численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, практически не изменилась, а во втором полугодии 2013 г. наблюдался рост их количества (более чем на 170 ед.), сменившийся уменьшением в первом полугодии текущего года.

Приведенный анализ данных о количестве государственных унитарных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики, основан на данных по ним на конкретную дату¹. Однако это дает возможность судить только о наиболее общих тенденциях. Имеющаяся статистика не позволяет оценить «демографию» по этим категориям хозяйствующих субъектов: масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т.е. движения, результирующей которого и является численность на определенный момент времени.

¹ Численность ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций с 2003 г. на регулярной основе указывается в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, чего нельзя сказать о численности ФГУ.

Говоря о присутствии государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг) можно отметить следующее. Мониторинг, проводимый Росстатом, частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности. Однако по большинству показателей в 2013 г. и I полугодии 2014 г. наблюдаемый относительно удельный вес государственного сектора не превышал 15-25%, за исключением инвестиций и занятости (табл. 4).

Таблица 4

**Доля государственного сектора по отдельным показателям
в 2011–2014 гг., %**

	2011	2012	2013	I полугодие 2014 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	16,5	16,5	21,6	22,4
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	16,7	16,6	22,1	22,5
- обрабатывающие производства	9,9	9,8	12,0	12,5
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	24,0	25,7	25,0	19,2
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	3,8	3,9	3,7
Пассажиروоборот организаций транспорта ^а	65,3	64,5	62,7	60,4
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	38,1 ^б	76,0	75,3	78,8
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	36,4 ^б	92,9	93,4	94,6
Услуги связи ^в	13,4	14,2	13,7	13,2
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	73,8	75,4	74,1	70,8
Объем платных услуг, оказанных населению	18,8	18,9	19,1	17,0
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования ^г	28,8/ 21,3	28,8/ 20,9	30,3/ 21,0	25,6/ 19,2
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	11,6	12,6	12,7	13,2
Среднесписочная численность работников	24,9	25,8	26,7	28,0

^а – без организаций городского электрического пассажирского транспорта;

^б – низкие показатели доли государственного сектора по показателям грузооборот и коммерческого грузооборота за 2011 г., предположительно, являются статистической аномалией, поскольку на протяжении предшествующего 2010 г., как и предыдущих лет, они не опускались ниже 70% и 90%, то же наблюдалось и в последующие 2012–2014 гг.;

^в – выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);

^г – в числителе без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2011 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 2012 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 2013 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в I полугодии 2014 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 46–47, 67). М., Росстат, 2012–2014 гг.

При всем этом официальная статистика отметила заметное повышение удельного веса государственного сектора в 2013–2014 гг. по сравнению с 2011–2012 гг. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), обрабатывающих производствах и занятости.

Наиболее внушительным увеличением удельного веса госсектора оказалось в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 21–22% против около 16,5% в 2011–2012 гг., т. е. более чем на 5 процентных пунктов (п.п.). В обрабатывающих производствах доля госсектора выросла более чем на

2 п.п., достигнув 12%. Стабильно (примерно на 1 п.п. ежегодно) возрастал удельный вес госсектора в структуре занятости, если опираться на показатель среднесписочной численности работников, составив в первом полугодии 2014 г. 28%.

В инвестициях в основной капитал рост удельного веса госсектора (более чем до 30%) наблюдался только по итогам 2013 г. и только для показателя без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами. По итогам первого полугодия 2014 г., доля госсектора, напротив, оказалась наименьшей по сравнению с тремя предшествующими годами (2011–2013 гг.).

Что касается производства и распределения электроэнергии, газа и воды, пассажирооборота транспортных организаций, услуг связи, внутренних затрат на научные исследования и разработки, то по этим показателям наблюдалось скорее падение доли госсектора, особенно при учете результатов первого полугодия 2014 г.¹

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2013 г. и в первом полугодии 2014 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, внутренние затраты на исследования и разработки). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи нефти, включая газовый конденсат (доля госсектора в I полугодии 2014 г. составила около 22%), а также пассажирооборота воздушного (транспортная авиация) и автомобильного транспорта (без субъектов малого предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг², где доля госсектора все равно не превышала половину.

Указанные оценки следует рассматривать скорее в качестве минимальных ввиду сложности оценки удельного веса государственного сектора, прежде всего, по причине предположительной концентрации хозяйственной деятельности во многих государственных компаниях на нижних уровнях, вероятно, остающейся за пределами официального статистического наблюдения. Также очевидно, что и приватизация унитарных предприятий, основная масса которых преобразуется в хозяйственные (как правило, акционерные) общества, где первоначально (до полной или частичной продажи) все акции (доли) принадлежат государству, и внесение пакетов акций в уставный капитал различных холдинговых структур не означают автоматического сокращения размеров государственного сектора в экономике в целом.

6.1.2. Приватизационная политика³

Прошедший год стал первым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации

¹ Впрочем, для этих показателей указанный тренд требует уточнения по итогам года в целом.

² В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

³ Теоретические аспекты и основные проблемные узлы приватизации в современных условиях рассматриваются в работе: Радыгин А., Энтов Р. М. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика, 2013, № 6, Декабрь, с. 7–45.

федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая 3-х летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных действующий закон о приватизации весной 2010 г. В целом она носила умеренный характер, предполагая сохранение государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, являющихся субъектами естественных монополий и инфраструктуры, занятыми капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структурами, играющими большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшими в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий.¹

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действующий документ стали вноситься многочисленные изменения и дополнения.

Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы по состоянию на начало 2015 г. было принято 25 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 3 было издано еще в декабре 2013 г. Наиболее существенные изменения были внесены распоряжениями российского правительства в марте и августе 2014 г. Первое из них дополнило приватизационную программу 431 акционерным обществом, приватизация которых не была осуществлена в 2011–2013 гг., а во втором случае в нее были включены 426 объектов федеральной собственности, преимущественно относящихся к недвижимому имуществу, также не приватизированных ранее.²

В результате перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, заметно увеличился по сравнению с исходной версией приватизационной программы. Так, количество приватизируемых объектов иного имущества казны РФ выросло с 94 ед. до 294 ед. (или более чем втрое), хозяйственных обществ, акции (доли) которых подлежат приватизации – с 440 ед. до 981 ед. (или в 2,2 раза), тогда как численность планируемых к приватизации унитарных предприятий (ФГУПов) увеличилась незначительно с 514 ед. до 535 ед. (или всего на 4%).

С самого начала года стало очевидным критическое влияние, оказываемое на ход реализации прогнозного плана приватизации макроэкономической ситуацией (вероятность наступления рецессии) и состоянием фондового рынка в связи с экономико-политическим фоном, сложившимся в I квартале 2014 г.

Закономерно, что на передний план вышли сделки, по которым вся подготовительная работа была проведена в 2012–2013 гг. В январе 2014 г. российским правительством были приняты решения о продаже акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» (13,76% акций) и ОАО «Архангельский траловый флот» (АТФ) (100% акций) на общую сумму более 21 млрд руб.

¹ Специфика нового этапа российской приватизации в условиях восстановления экономики после кризиса 2008–2009 гг. раскрыта в работе: Радыгин А. Д., Симачев Ю.В., Энтов Р. М. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики, 2011, № 9, с. 4–26.

² www.economy.gov.ru, 31.03.2014, 21.08.2014.

В первой из них (сумма сделки – 18,8 млрд руб.) покупателем явилось ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», которое согласно нормам предыдущей и действующей приватизационных программ до начала 2015 г. может выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества. Разумеется, эту сделку более корректно рассматривать как квазиприватизационную, представляющую переход на возмездной основе прав акционера на данный актив непосредственно от государства к контролируемой им структуре, которая теперь диверсифицирует свою деятельность за счет присутствия в электроэнергетике (по аналогии с «Газпромом» в период реформы этой отрасли и после ее завершения).

Вторая сделка, организатором которой еще в конце 2011 г. был определен Газпромбанк, может служить первым примером реализации нестандартного подхода в рамках приватизационного процесса на современном этапе.

При превышении суммы сделки (2,2 млрд руб.) над стартовой ценой более чем на 20% ее особенностью является особый формат взаимодействия между новым владельцем «Архангельский траловый флот» (ООО «Вирма») и региональными властями на основе заключенного акционерного соглашения, которое предусматривает безвозмездную передачу в собственность Архангельской области 1 акции АТФ. Ключевые решения, включая сохранение рабочих мест, регистрация ОАО в регионе в целях сохранения налоговых поступлений в региональный бюджет, подлежат согласованию с областным правительством, для которого зарезервировано место в Совете директоров. Помимо социальных обязательств и сохранения рабочих мест в условия акционерного соглашения входит и развитие портовой инфраструктуры в регионе. В качестве стимула для выполнения новым владельцем своих обязательств в части поддержания занятости и контроля за активами рассматривается наложение крупного штрафа.

При всей уникальности данного примера, позволяющего надеяться на обеспечение адекватного баланса интересов государства в лице Архангельской области и нового собственника в части социальных обязательств и повышения эффективности бизнеса, возникают вопросы о возможных противоречиях такого инструментария с более общими правовыми нормами, в частности, с корпоративным законодательством (роль единственной акции, передаваемой областными властями, ее сопоставление с полномочиями, вытекающими из специального права на участие в управлении «золотая акция»), достаточности заключенного соглашения для избежания возможных конфликтов в будущем (по истечении срока действия заключенного с региональными властями соглашения), или, например, в случае перепродажи «Вирмой» всего или части приобретенного у государства пакета акций на сторону.

Для того, чтобы пример «Архангельского тралового флота» можно было характеризовать в качестве лучшей практики, заслуживающей последующего распространения в российской практике, безусловно, требуется дальнейший мониторинг развития компании на протяжении определенного времени.

Наиболее крупными сделками, проведенными без привлечения инвестиционных консультантов, явились продажи госпакетов акций ОАО «Опытно-производственное

хозяйство племенной завод «Ленинский путь» (Краснодарский край, 100%, общая сумма сделки – 1563 млн руб.), «Уфимский тепловозоремонтный завод» (100%, 478 млн руб.), «Енисейское речное пароходство» (Красноярск, 25,5%, 469 млн руб.), «Туровский» (Московская область, 100%, 445 млн руб.), «Центродорстрой» (Москва, 25%, 429 млн руб.), «Туламашзавод» (Тула, 74,8%, 400,1 млн руб.), «Самарский завод «Электроштит» (Самара, 25,5%, 281,5 млн руб.), «Производственно-конструкторское объединение «Теплообменник» (Нижний Новгород, 25%, 276 млн руб.), «Издательство «Слово» (Саратов, 100%, 256,5 млн руб.), а также доли в ООО «ТМ Байкал» (Иркутская область, 51%, 269,2 млн руб.).

Последняя сделка представляет довольно редкий пример реализации преимущественного права акционерами (участниками) закрытых акционерных обществ (ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (ООО), в результате чего доля государства в ООО «ТМ Байкал» (51%) перешла к японской компании «Таджима Ламбер Ко, Лтд», бывшей до того единственным владельцем остального капитала (49%).¹ Среди прочих сделок явно выделяется продажа на аукционе Росимуществом 100% акций «Опытно-производственное хозяйство племенной завод «Ленинский путь» за 1,563 млрд руб. В ходе нее впервые за 2 года (2013–2014 гг.) общая сумма сделки, проведенной с помощью традиционного приватизационного инструментария (без привлечения инвестиционных консультантов), превысила 1 млрд руб., а начальная цена была превышена более чем вдвое². Для сравнения при продаже полного пакета акций Уфимского тепловозоремонтного завода превышение составило более 67%³.

Что касается деятельности негосударственных продавцов, то свою деятельность продолжило ОАО «Российский аукционный дом» (РАД). В прошедшем году им было реализовано 6 пакетов акций на сумму 923,3 млн руб.⁴, что более чем вдвое уступает показателям 2013 г. (15 продаж на сумму 1,97 млрд руб.). В числе крупных активов, реализованных РАД, можно выделить аукционную продажу в I квартале 2014 г. пакетов акций ОАО «Центродорстрой» (25% акций, за 429 млн руб., превышение продажной цены над начальной составило около 16%) и «Международный аэропорт «Анапа» (25,5% уставного капитала, за 153,6 млн руб. при превышении продажной цены над начальной в 2,2 раза)⁵. Однако указанные сделки состоялись до начала реализации пакетов акций в рамках реализации прогнозного плана приватизации 2014–2016 гг., о чем Росимущество впервые сообщило только в начале лета⁶.

Всего в 2014 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 108 хозяйственных обществ, а в отношении 33 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Также Росимуществом была обеспечена регистрация 16 акционерных обществ, создаваемых посредством приватизации ФГУПов, решения по которым были приняты в предшествующие годы.

¹ www.rosim.ru, 18.03.2014. В 2014 г. состоялись всего 2 такие сделки, а в 2013 г. – 3.

² www.rosim.ru, 07.03.2014.

³ www.rosim.ru, 26.02.2014.

⁴ www.rosim.ru, 24.12.2014.

⁵ www.rosim.ru, 31.01.2014, 27.02.2014.

⁶ www.rosim.ru, 09.06.2014.

Сопоставляя приведенные данные, с показателями, имевшими место накануне и в период действия первой 3-летней приватизационной программы (табл. 5), можно отметить, что в целом итоги 2014 г. находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия) и унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации. Величина продажи пакетов акций (долей участия) уступает показателям всех предыдущих лет, за исключением кризисного 2009 г. (52 ед.), а количество приватизированных ФГУПов превосходит только показатели 2013 г.¹

Таблица 5

Сравнение динамики приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2009–2014 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2009	316+256 ^б	52 ^в
2010	62	134 ^в
2011	143	317 ^г /359 ^в
2012	47 ^г	265 ^г
2013	26	148 ^г
2014	33	108

^а – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^б – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^в – с учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году;

^г – расчетная величина, исходя из данных Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.) и данных по итогам 2011 г. и 2013 г.;

^д – без учета продаж акций с помощью инвестиционных консультантов.

Источник: Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 году; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 году; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.

В 2014 г. реально предлагались к продаже пакеты акций (доли в уставных капиталах) 252 хозяйственных общества, из которых проданы акции (доли в уставных капиталах) 108 обществ², что составило около 41% от количества обществ, пакеты акций (доли в уставных капиталах) которых были доступны к продаже в соответствии с предусматривавшими это распоряжениями об условиях приватизации (266 ед.). Акции 110 обществ предлагались к продаже повторно, из них 23%

¹ Справедливости ради, необходимо указать на то, что количество приватизированных в 2014 г. ФГУПов превосходит также показатели начало 2000-х гг., а количество проданных пакетов акций сопоставимо с итогами 2002 г.

² Из них 30 пакетов акций на сумму 326,6 млн руб. реализовано Территориальными управлениями (ТУ) Росимущества, которым были делегированы соответствующие полномочия от центрального аппарата ведомства. Всего в целях эффективного выполнения приватизационной программы 64 ТУ были переданы полномочия по продаже 200 пакетов акций. www.rosim.ru, 26.02.2015.

обществ – более 2 раз (путем проведения повторных аукционов, продаж посредством публичного предложения и продаж без объявления цены). Подведение итогов продажи акций в отношении еще 47 обществ было запланировано на I квартал 2015 г.

По-прежнему далеко не все активы, включенные в прогнозный план приватизации, могли быть реально выставлены на продажу ввиду того, что многие хозяйственные общества и унитарные предприятия находились в стадии банкротства, реорганизации, ликвидации, не вели хозяйственную деятельность, а также иные основания (подготовка к внесению в уставные капиталы интегрированных структур, ограничения на приватизацию и ее особый порядок, осуществление полномочий собственника от имени государства отличными от Росимущества органами власти и т. д.). В ряде случаев осуществлению приватизации препятствовал слабый интерес со стороны потенциальных покупателей.

Аналогичные проблемы имели место и при продаже объектов иного имущества. Так, в течение 2014 г. из предложенных к продаже 48 объектов недвижимого имущества было продано менее 1/4 – 11 ед. (в 2011 г. – 3 ед., 2012 г. – 40 ед., 2013 г. – 22 ед.). Подведение итогов продажи 17 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2015 г. По итогам продаж указанного имущества, состоявшихся в 2014 г., подлежит перечислению в федеральный бюджет 47,5 млн руб.

В 2014 г. в рамках реализации 17 указов Президента РФ и 3 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 16 ВИС. В программу приватизации в этой части были включены 26 ФГУПов и акции 86 ОАО. Соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 11 ФГУПов и акций 47 ОАО. Кроме того, в минувшем году в рамках формирования 1 ВИС приняты решения об условиях приватизации акций еще 2 ОАО, преобразованных из ФГУПов, включенных в предыдущую приватизационную программу (2011–2013 гг.).

По оценке Росимущества в минувшем году произошло качественное улучшение информационного сопровождения приватизации и проведения продаж, направленного на публичность и открытость всех приватизационных процедур и формирование системы общественного контроля за приватизацией.

На официальном сайте Росимущества www.rosim.ru создан раздел «Скоро в продаже», в котором до проведения оценки и издания распорядительных актов, размещается информация и документы о приватизируемом имуществе, что позволяет потенциальным инвесторам своевременно приступить к самостоятельной оценке актива и инвестиционных возможностей.

При издании распорядительного акта об условиях приватизации подготавливаются и публикуются на официальном сайте Росимущества презентации для потенциальных инвесторов, раскрывающие ключевую информацию о приватизируемых активах, а при публикации информационного сообщения раскрывается и публикуется расширенная информация о приватизируемом имуществе.

Расширяется практика адресного направления информации о проводимых торгах и приватизируемом имуществе профильным, стратегическим инвесторам, профессиональным, отраслевым и предпринимательским ассоциациям, объединениям, размещения на специализированных сайтах.

С введением обязательного размещения информации о продажах на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов torgi.gov.ru повысилась прозрачность процедуры самих торгов и доступность информации о предлагаемых активах. Единая информационная среда продаж позволила повысить интерес к реализуемым государством активам.

В целях дополнительной регламентации и унификации приватизационных процедур были разработаны и направлены в территориальные органы подробные методические рекомендации по продаже приватизируемого имущества с приложением набора стандартизированных форм всех документов, необходимых для организации процесса продаж в едином открытом и прозрачном формате.

В результате мероприятий, проведенных Росимуществом и его территориальными управлениями в 2014 г., включая подготовку к приватизации новых объектов, совершенствование системы продаж, работу с потенциальными инвесторами, расширение информационного обеспечения приватизации, произошло улучшение качества выставляемых на торги лотов, информация о них стала более доступной.

Более тщательная предпродажная и маркетинговая подготовка приватизируемых активов несмотря на известное снижение продаж акций (долей в уставных капиталах) в условиях ухудшения экономической ситуации и падения инвестиционной активности позволила обеспечить дополнительные поступления доходов от приватизации.

Сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) обществ составила 8,05 млрд руб. (с учетом денежных средств, поступление которых ожидается в I квартале 2015 г.). Это позволяет констатировать превышение плановой величины в 2,7 раза (без учета крупнейших продаж), если использовать для оценки сделанный в приватизационной программе прогноз поступлений (3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.).

Принятый в самом начале декабря 2014 г. закон о федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. (№ 384-ФЗ), как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Лишь в пояснительной записке к вносившемуся в парламент законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, рассматривались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

В контексте этого указывается, что в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. (далее – программа приватизации), утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р, в 2015–2016 гг. планируется продолжить приватизацию пакетов акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ. Конкретные сроки и способы приватизации этих компаний будут определяться Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Поступления в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества прогнозируются в 2015 г. в объеме 158,5 млрд руб., а в 2016 г. –

99,9 млрд руб., что соответствует величинам, приводившимся в пояснительной записке к проекту действовавшего федерального бюджета на 2014–2016 гг.¹, вносившемуся в парламент еще осенью 2013 г.

При этом стоит отметить подчиненную роль поступлений от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета. Так, в 2015 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит около 40% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным займам, а в 2016 г. – около 19%.

В качестве ориентира на 2017 г. в документе названа сумма в 3,0 млрд руб., базирующаяся на предположении об отсутствии относящихся к данному временному интервалу решений Президента РФ и Правительства РФ о продаже находящихся в федеральной собственности акций крупнейших компаний, а также экстраполяции установленной в действующей приватизационной программе величине поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 3,0 млрд рублей ежегодно. Разумеется, разработка новой приватизационной программы на 2017 г. и последующие годы, которая, исходя из норм действующей редакции закона о приватизации 2001 г., включающей изменения и дополнения 2010 г., касающиеся срока действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, будет осуществляться не ранее 2016 г. с учетом результатов реализации ныне действующей программы приватизации, может серьезно скорректировать величину ожидаемых приватизационных доходов.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину доходов от приватизации для федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и их стоимости. Успешность реализации прогнозного плана приватизации находится в тесной зависимости от макроэкономической ситуации, влияющей на конъюнктуру фондового рынка, а значит, и оценку предлагаемых к продаже активов. Экономико-политический фон, складывающийся с самого начала 2014 г. (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность наступления рецессии в российской экономике), самым очевидным образом способствует их обесценению.

Негативное воздействие потенциального погружения российской экономики в полноценную рецессию для приватизационной программы достаточно очевидно. По-прежнему сохраняются заметные риски, связанные с отсутствием должной прозрачности в отношении подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений, проработки потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, как таковой, альтернативных издержек, возможного влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

¹ В доступных для ознакомления версиях федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период на 2015 и 2016 годов» от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ), данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

Ко всему прочему необходимо напомнить о том, что прогноз основных поступлений от приватизации за счет продажи акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. отсутствует, тогда как предыдущем аналогичном документе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

Однако действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи.

Так, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. в контексте приватизации крупнейших российских компаний упомянуто сокращение до 2016 г. доли участия ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ» в уставном капитале нефтяной компании «Роснефть» до 50% плюс 1 акция.

При этом в представленных материалах к правительственному законопроекту о бюджете отсутствует упоминание о размере пакета акций ОАО «НК «Роснефть», который может быть продан в 2015 г., но в качестве одного из источников доходов федерального бюджета названа величина дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи доли в «Роснефти» (100 млрд руб.), которая не может не вызывать определенного удивления. Дело в том, что в материалах к проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг., внесенному в парламент прошлой осенью, фигурировала гораздо большая (в 4,2 раза) сумма перечисления в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи миноритарной, но достаточно крупной доли (19,5% минус 1 акция) в капитале «Роснефти» (423,5 млрд руб.) в 2016 г.

Само руководство «Роснефти» уже осенью минувшего года заявляло о возможной продаже ценных бумаг компании исходя из 8,1 долл. за акцию, что должно привести к реализации указанного пакета за 16,8 млрд долл. В то же время такие оценки заметно превышают имевшиеся осенью рыночные котировки акций «Роснефти», которые закономерно упали по отношению к уровню 2012 г., когда пакет ее акций был приобретен британской нефтяной компанией BP в рамках сложной сделки, завершившейся только в марте 2013 г.¹ Напомним, что «Роснефтью» была поглощена компания «ТНК-BP», которой в равных долях владели BP и консорциума AAR, владевших ею в равных долях. Одним из элементов этой сделки помимо оплаты денежными средствами в размере 16,65 млрд долл. была передача BP 12,84% акций «Роснефти», находившихся на балансе самой компании, и покупка за 4,87 млрд долл. еще 5,66% акций у «Роснефтегаза», результате чего британская компания стала владельцем почти 20% акций «Роснефти»².

К тому же в настоящее время весьма сильное влияние на уровень котировок акций «Роснефти» неизбежно оказывают падение мировых цен на нефть и ухудшение финансового состояния компании ввиду ограничения доступа к зарубежным рынкам

¹ Сечин оценил выставленный на приватизацию пакет «Роснефти» в 16,8 млрд долл. РБК, 23 октября 2014 г.

² Доля консорциума AAR в капитале «ТНК-BP» была выкуплена за 27,73 млрд долл.

капитала вследствие санкций. Большой резонанс вызвали претензии «Роснефти» на получение значительной части средств ФНБ для рефинансирования своих долговых обязательств и поддержания объемов добычи. По оценке главы Минэкономразвития РФ сделка по продаже пакета акций «Роснефти» находится в высокой степени готовности, а глава Минфина допускал возможность досрочной продажи данного актива.

Своим распоряжением от 27 ноября 2014 г. № 2358-р российское правительство согласилось с отчуждением акций ОАО «НК «Роснефть» по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком, и не ниже цены первичного публичного размещения акций «Роснефти» в 2006 г.¹

Подготовка к проведению приватизационных сделок по прочим крупнейшим активам, включенным в действующую приватизационную программу, находится на разных стадиях, а контуры по большинству из них не вполне ясны.

Из 7 компаний, для которых заявлено прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг., для 4 избраны исполнители государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ сделок по отчуждению находящихся в федеральной собственности акций.

Для ОАО «Аэропорт Внуково» (до 74,74% акций) и «Международный аэропорт Внуково» (до 25% плюс 1 акция) таковым в самом конце 2013 г. определено ООО «Ренессанс Брокер», для ОАО «Ростелеком» (до 43,07% акций) – ЗАО «Сбербанк КИБ» (в феврале 2014 г.), для ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) (до 83,04% акций) – ООО «Дойче Банк» (в середине 2014 г.). При этом в отношении трех столичных аэропортов должны быть учтены решения Президента РФ и Правительства РФ по стратегическому развитию Московского авиационного узла.

Между тем по информации в СМИ в отношении международного аэропорта «Шереметьево» (МАШ) планируется создание управляющей компании, объединяющей помимо госпакета акций самого МАШ (более 83%) и ряда других смежных активов также и вклад одной из структур А. Ротенберга, TPS Avia Holding Ltd, которая осенью 2013 г. была выбрана инвестором нового терминала в северной зоне и межтерминального тоннеля, который соединит ее с южной. Доля TPS Avia в консолидированном МАШ может превысить 50% обыкновенных акций при условии гарантирования исполнения обязательств по строительству терминала В, межтерминального перехода, грузового и нового топливно-заправочного комплексов. Государство оставит себе 25%, по меньшей мере, до выполнения всех обязательства по реконструкции аэропорта. Возможно, что у частных акционеров будет опцион на выкуп доли государства, но с премией 10–35%, которая вырастет до 50% в случае нарушения ими каких-либо обязательств².

Создание нового юридического лица открывает путь к консолидации аэропортовых активов Шереметьево с потенциальным заключением акционерного

¹ При этом в тексте документа упоминается предельное количество подлежащих отчуждению акций, но не их доля в капитале.

² Ё: государство хочет сохранить 25% в будущей УК «Шереметьево». 28 октября 2014 г., РИА Новости.

соглашения между государством и негосударственным акционером. В принципе такая же схема возможна и в отношении аэропортов Внуково.

Применительно к ОАО «Ростелеком» рассмотрение вопросов по структуре и способам отчуждения находящихся в федеральной собственности акций возможно после завершения этапа, связанного с созданием системного проекта интегрированной сети связи.

В отношении ОАО «Современный коммерческий флот», где доля государства может быть сокращена до величины 25 % минус 1 акция, компания и ООО «Дойче Банк», привлеченное еще в 2012 г. для организации и осуществления отчуждения находящихся в федеральной собственности акций, проводится подготовка их размещения с учетом в том числе конъюнктуры рынка и определения наиболее оптимального срока организации такого размещения.

Непросто складывается ситуация и вокруг пакета акций ОАО «Новороссийский морской торговый порт» (20%), организатором сделки по которому также в 2012 г. было определено ООО «Ю Би Эс Банк». Осенью текущего года с инициативой о передаче ей в управление указанного госпакета выступила «Транснефть», самостоятельно контролирующая 10,5% акций порта и уже получившая в управление пакет акций, принадлежащий структурам РЖД (5,3%). При этом контрольным пакетом (50,1%) «Транснефть» владеет на паритетных началах с группой «Сумма»¹.

После весьма удачного размещения на бирже 16% акций АК «Алроса» (по 7% акций, находившихся в федеральной и республиканской собственности, а также 2% квазиказначейских акций, контролировавшихся самой компанией) и заключения соглашения акционеров по взаимодействию между Российской Федерацией и Республикой Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления осенью 2013 г. достаточно закономерным стало появление специального соглашения о консолидированной продаже во втором полугодии 2015 г. единым лотом с привлечением независимого продавца акций ОАО «Алмазный мир», принадлежащих РФ (52,4%) и АЛРОСе (47,4%). Между тем в самой этой компании произошла смена руководства, за время работы которого был достигнут значительный рост выручки, чистой прибыли, выплаченных в федеральный бюджет дивидендов².

С учетом опыта реализации приватизационной программы и продолжения работы по реализации новых подходов к построению системы продаж в наступившем году можно ожидать большего эффекта от привлечения негосударственных продавцов и организаторов продажи федерального имущества.

В 2014 г. Росимущество заключило агентские договоры с ОАО «Российский аукционный дом» (ОАО «РАД»), уже имевшим опыт приватизации федерального имущества в процессе исполнения прогнозного плана (программы) приватизации 2011–2013 гг., и с ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»), которым в совокупности переданы права на продажу около 200 пакетов акций. Обе компании проводили мероприятия по предпродажной подготовке пакетов акций.

¹ СМИ: «Транснефть» просит Путина отдать ей в управление госпакет НМТП. РИА Новости, 15.10.2014 г.

² www.rosim.ru, 14.10.2014, 22.09.2014.

Активизации приватизационного процесса должны способствовать изменения, сделанные в минувшем году в приватизационном законодательстве.

Во-первых, поправками в действующий закон о приватизации 2001 г. был расширен (до 18 категорий) перечень категорий имущества, на которое не распространяется его действие.

В него были дополнительно включены (1) движимое имущество (за исключением акций и долей в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ), обращенное в собственность государства в соответствии с законодательством РФ или поступившее в собственность государства в порядке наследования, и (2) федеральное имущество в случае его обмена на олимпийские объекты федерального значения, находящиеся в частной собственности, определяемые в соответствии с Федеральным законом «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и созданные во исполнение заключенных с Государственной корпорацией по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта соглашений об организации строительства олимпийских объектов федерального значения. Кроме того, иную, более детальную формулировку получила категория имущества, используемого для содействия развитию жилищного строительства посредством деятельности соответствующего Федерального фонда (РЖС).

Во-вторых, закон был дополнен новой ст. 30.2, посвященной приватизации объектов концессионного соглашения.

По общей норме приватизация имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, после окончания срока действия такого соглашения осуществляется в порядке и способами, которые предусмотрены приватизационным законом.

Однако в случае включения имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, в приватизационную программу на всех уровнях публичной власти на период, соответствующий окончанию срока действия концессионного соглашения, концессионер имеет преимущественное право на выкуп этого имущества.

В случае согласия концессионера на использование данной возможности договор купли-продажи имущества должен быть заключен не позднее чем в течение 60 календарных дней со дня получения концессионером предложения о его заключении и (или) проекта договора купли-продажи имущества или не позднее чем в течение 30 календарных дней после окончания срока действия концессионного соглашения в зависимости от того, какой срок наступает позднее. Предварительно концессионеру направляются копии принятого решения об условиях приватизации имущества, предложения о заключении договора его купли-продажи и проекта такого договора.

Стоимость имущества принимается равной его рыночной стоимости, определенной в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности, а уступка преимущественного права на приобретение имущества не допускается.

В-третьих, стал подробно прописан механизм приватизации объектов культурного наследия (ОКН). Особенности такого рода сделок содержатся в ст. 29 закона о приватизации, которая получила новую редакцию.

Объекты культурного наследия (ОКН), включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации дополнили категорию активов, которые можно приватизировать на конкурсе (ранее она включала только акции (доли), составляющие более половины капитала ОАО (ООО)).

Помимо конкурса ОКН могут приватизироваться в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, преобразуемого в ОАО или ООО, а также путем внесения указанных объектов в качестве вклада в уставный капитал ОАО при условии их обременения требованиями к содержанию и использованию объектов культурного наследия, включенных в соответствующий реестр, требованиями к сохранению таких объектов, обеспечению доступа к указанным объектам. Прежняя редакция допускала использование любых способов при приватизации такого рода активов.

Решение об условиях приватизации ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, должно содержать информацию об отнесении такого объекта к объектам культурного наследия, включенным в их реестр.

К нему должны прилагаться копии охранного обязательства на объект, утвержденного в порядке, предусмотренном ст. 47.6 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», и паспорта объекта культурного наследия, предусмотренного ст. 21 указанного закона, а до утверждения охранного обязательства (пункт 8 ст. 48) – копии иного охранного документа¹, а также паспорта объекта культурного наследия (при его наличии).

Договор, предусматривающий отчуждение ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, в порядке приватизации, должен содержать в качестве существенного условия обременение приватизируемого объекта обязанностью нового собственника по выполнению требований охранного обязательства, а при его отсутствии – требований иного охранного документа, предусмотренного законом об объектах культурного наследия.

В случае отсутствия в договоре такого существенного условия сделки приватизации ОКН, включенного в реестр объектов культурного наследия, является ничтожной.

В случае приватизации ОКН путем продажи на конкурсе его условия должны предусматривать проведение работ по сохранению объекта в соответствии с охранным обязательством, а при его отсутствии – с иным охранным документом, предусмотренным законом об объектах культурного наследия.

В отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия, состояние которого признается неудовлетворительным в соответствии с законом об объектах культурного наследия, и который прива-

¹ К ним относятся охранно-арендный договор, охранный договор или охранный обязательство в отношении памятника истории и культуры, охранный обязательство собственника объекта культурного наследия или охранный обязательство пользователя таким объектом.

тизируется путем продажи на конкурсе, уполномоченными органами различных уровней публичной власти в соответствующий орган по управлению имуществом представляется согласованная в порядке, установленном этим законом проектная документация по сохранению объекта культурного наследия (стадия – эскизный проект реставрации), которая включается в состав конкурсной документации.

В случае, если на конкурс подана только одна заявка на приобретение объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, договор купли-продажи может быть заключен с таким лицом.

Начальная (минимальная) цена продажи объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, устанавливается равной одному рублю, а передача такого имущества победителю конкурса и оформление права собственности на него осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ и соответствующим договором купли-продажи, до выполнения победителем конкурса его условий.

Такой договор помимо выполнения требований охранного обязательства или иного охранного документа должен содержать следующие существенные условия: (1) об обязанности нового собственника ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии, выполнить в срок и в полном объеме условия конкурса и (2) о расторжении договора купли-продажи в случае нарушения новым собственником ОКН существенных условий договора.

В последнем случае ОКН подлежит возврату в собственность осуществившего его приватизацию публично-правового образования без возмещения собственнику стоимости такого объекта, включая неотделимые улучшения, и без компенсации расходов, связанных с исполнением договора купли-продажи.

Срок выполнения условий конкурса не должен превышать семи лет.

Исходя из того, что основной акцент в этих новациях сделан на продажу ОКН на конкурсе в механизм данного способа приватизации внесены важные коррективы, касающиеся его проведения при наличии одного участника (общая норма состоит признании такового несостоявшимся), сроков передачи имущества победителю конкурса (общая норма – не позднее чем через 30 дней) и выполнения его условий (общая норма – не более 1 года). Применительно ко всем этим аспектам появились оговорки, заключающиеся в формулировке «если иное не предусмотрено законом».

Перечень условий конкурса расширен за счет проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия, в порядке, установленном Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Соответственно, была изменена и формулировка условия конкурса, связанного с выполнением различных работ в отношении объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения: в ней перестали упоминаться реставрационные работы и объекты культурного наследия.

Очевидно, что эти правовые новации лежат в русле снятия имеющихся ограничений на приватизацию. Оценка их последствий представляется весьма неоднозначной.

С одной стороны, схема приватизации объектов культурного наследия (ОКН) достаточно подробно прописана. Впервые в приватизационном законодательстве появились норма, упоминающая продажу за «1 рубль», что обычно связывается с

продажей низколиквидных активов. В данном случае речь идет о начальной (минимальной) цене продажи ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии. В принципе нечто похожее можно наблюдать в последние годы на практике, например в Москве и Подмосковье, но там речь идет о сдаче объектов в аренду по символической ставке (1 рубль за кв. м) после предварительного выполнения комплекса ремонтно-реставрационных работ.

С другой стороны, в отношении таких активов произошла существенная ревизия базовых норм приватизационного закона, касающихся конкурса, как такового (проведение при наличии одного участника, передача имущества победителю конкурса до выполнения условий, многократное увеличение длительности сроков их исполнения). Большие опасения внушают наличие большого количества отсылочных (к закону об объектах культурного наследия) норм, вопрос о критериях оценки состояния ОКН, менее детальный (по сравнению с продажей на конкурсе) набор требований в случае приватизации ОКН в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, преобразуемого в ОАО (ООО) и путем внесения указанных объектов в качестве вклада в уставный капитал ОАО, а также отсутствие содержащихся в прежней редакции прямых норм, посвященных охранным свидетельствам.

В настоящее время Росимущество занимается регистрацией прав собственности РФ на объекты культурного наследия (ОКН), ставшие федеральной собственностью в результате разграничения прав на ОКН, являвшимся памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения по состоянию на 27 декабря 1991 г.

Этот довольно длительный процесс осуществлялся Росимуществом совместно с регионами и муниципалитетами с 2007 г. по 2014 г. На основании заявок, поступивших от 169 субъектов РФ и муниципальных образований Росимущество сформировало перечни объектов, остававшихся федеральным имуществом, и для передачи на иные уровни публичной собственности, которые были утверждены Правительством РФ. В апреле 2014 г. работа по разграничению прав была завершена, в результате чего в региональную и муниципальную собственность отошли 1123 ОКН, а 619 ОКН остались в федеральной собственности, 330 из которых к концу 2013 г. были зарегистрированы. Завершение регистрации прав собственности РФ планируется к 2018 г.¹

В 2014 г. Росимущество также провело инвентаризацию 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 ОКН. Выявленные объекты, находящиеся в казне РФ, подлежат передаче АУПИК².

¹ www.rosim.ru, 06.05.2014.

² www.rosim.ru, 31.07.2014, 05.03.2015.

Что касается приватизации объектов концессионного соглашения, то предложенный механизм во многом аналогичен реализации преимущественного права акционеров (участников) хозяйственных обществ на приобретение дополнительных акций (долей) в случае обладания таковыми и не вызывает особых возражений. С практической точки зрения возможные коллизии могут возникнуть при участии в проекте нескольких концессионеров.

Дальнейшие изменения в приватизационном законодательстве могут быть связаны с внесенным в парламент законопроектom, который готовился при участии Следственного комитета (СК) России и отражает объявленный на официальном уровне курсом на деофшоризацию российской экономики.

Он предусматривает запрет на участие в приватизации граждан государств, входящих в офшорные зоны, зарегистрированных там организаций, контролируемых ими российских юридических лиц в целях обеспечения прозрачности приватизационного процесса и исключения схем сокрытия бенефициара приватизируемого имущества, а также введение уголовной ответственности за незаконное установление иностранным инвестором контроля над российским предприятием, имеющим для страны стратегическое значение¹.

Со стороны Минэкономразвития в этой связи высказываются опасения, заключающиеся в возможности сужении круга потенциальных участников приватизационного процесса и ограничении конкуренции. Существует и риск последующей перепродажи купленного актива в пользу офшорной организации. При этом необходимо отметить, что в законопроекте отсутствуют ранее предлагавшиеся нормы о введении уголовной ответственности оценщиков за фальсификацию отчета об оценке имущества или результатов экспертизы такого отчета, и организаторов торгов за сговор. Однако осталась новация, наделяющая правоохранительные органы дополнительными полномочиями для контроля за приватизацией на предварительной стадии².

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика³

В прошедшем году основным событием в этом аспекте можно считать судебное решение о возврате в собственность государства основной доли капитала «Башнефти» (71,6% акций), собственником которой ранее являлась АФК «Система». Наиболее широкое распространение получила точка зрения, связавшая такой поворот событий с нарушениями и злоупотреблениями, совершенными в ходе приватизации⁴.

¹ Причины и следствие. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным. // Российская газета, 15 января 2015, № 4 (6575), с. 1, 6.

² ФСБ хотят наделить правом проверять участников приватизации, РБК.Daily 11 ноября 2014.

³ Вопросы места и роли государственного предпринимательства в рамках различных подходов к регулированию и развитию экономики на макро- и микроуровне рассматриваются в работах: Радыгин А. Д., Энтов Р. М. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики, 2012, № 12, с. 4–30; Радыгин А. Д., Симачев Ю. В., Энтов Р. М., Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики, 2015, № 1, с. 45–79.

⁴ Пример Башкирии для изучения проблематики законности приватизационных сделок использовался еще около 10 лет назад, чему посвящались целые работы. См. Мигранов С. Д.

Основания для этого дают и обстоятельства данного дела, состоящие на сегодняшний день в следующем: (1) отсутствие претензий в рамках налогового законодательства, (2) использование в качестве аргументации наряду с легализацией имущества, полученного преступным путем, не вполне ясного урегулирования вопросов разграничения собственности между федеральным центром и субъектами РФ на начальном этапе реформы собственности и вытекающих отсюда правомочий, (3) переход пакета акций «Башнефти» непосредственно государству (в лице Росимущества), (4) некоторые шансы на возмещение убытков стороне, считающей себя добросовестным приобретателем.

Со стороны официальных лиц российского правительства (например, главы Минэнерго РФ) уже звучали мнения о возможности включения «Башнефти» в приватизационную программу (при сохранении за государством контрольного пакета акций). В таком случае можно будет говорить о реприватизации, укладываемой в формулу «рэнационализация и последующая приватизация прозрачным способом». Определенный, хотя и небогатый, подобный опыт имелся в отечественной практике последних полутора десятилетий в связи с пересмотром итогов ряда приватизационных сделок, как правило, по причине невыполнения инвестиционных и прочих обязательств со стороны новых владельцев. В частности, таким примером может служить пакет акций крупнейшего производителя химического сырья в стране, ОАО «Апатит» (20% уставного капитала), возвращенный в 2008 г. государству. В 2012 г. этот актив был приобретен «ФосАгро» за 11,1 млрд руб.

В то же время говорить о перспективах «Башнефти», которая по своему значению на протяжении всего периода деятельности оставалась компанией регионального значения, пока слишком рано ввиду не слишком радужных перспектив как топливно-энергетического комплекса, так и российской экономики в целом. К тому же государство лишь совсем недавно вошло в роль основного акционера компании. Отголоском перехода прав собственности на основной пакет акций «Башнефти» стал судебный иск АФК «Система» к компании «Урал-Инвест», у которой он был приобретен в 2009 г. Решением суда первой инстанции взысканию с «Урал-Инвеста» подлежит более чем внушительная сумма в 70,7 млрд руб., хотя весьма вероятным является продолжение судебного разбирательства¹.

Определенные изменения претерпел в завершающемся году перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

В течение 2014 г. в него было внесены всего по одному унитарному предприятию (Международное информационное агентство «Россия сегодня») и открытому акционерному обществу («Объединенная ракетно-космическая корпорация» (ОРКК), представляющему создаваемую с прошлого года крупную вертикально интегрированную структуру (ВИС), аналогичную холдингам общенационального масштаба в авиационной промышленности (ОАК) и судостроении (ОСК). При этом из перечня

Недействительность сделок приватизации государственного и муниципального имущества. – М.: Логос, 2005. – 240 с.

¹ Суд взыскал 70 миллиардов рублей с продавцов «Башнефти» в пользу «Системы», www.m.lenta.ru, 16 февраля 2015.

стратегических организаций были исключены и 4 ФГУПа (включая «Канал имени Москвы» и «Гознак») и 4 ОАО.

Последние представляют крупные, ранее созданные ВИСы, которые полным госпакетом (все 100% акций) передаются Государственной корпорации (ГК) «Ростехнологии» (в конце июля 2014 г. переименована в «Ростех») в качестве имущественного вклада РФ наряду с преобразуемыми в ОАО Калининградским янтарным комбинатом и одним научно-исследовательским институтом, 100% акций которого после акционирования и последующей передачи «Ростеху» подлежат внесению в уставный капитал ОАО «Системы управления»¹ в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Помимо этого, ГК «Ростех» передаются пакеты акций еще 65 ОАО, из которых 53 должны быть внесены в уставные капиталы 4 ВИСов, исключаемых из перечня стратегических организаций в порядке оплаты размещаемых этими акционерными обществами дополнительных акций в связи с увеличением их уставных капиталов. Большинство передаваемых «Ростеху» госпакетов можно отнести к категории миноритарных: из 65 упомянутых выше ОАО лишь в 17 государство владело долей от 25% до 50% и всего в 3 компаниях – долей, превышающей половину капитала.

Всего с момента принятия решения о создании ГК «Ростехнологии» в середине 2008 г. ей переданы акции 225 АО (из 227 АО, подлежащих передаче) и 155 АО, созданных посредством преобразования унитарных предприятий (из числа АО, создаваемых посредством приватизации 181 ФГУПа)².

Еще одно изменение в перечне стратегических организаций заключается в разрешении осуществления процедуры увеличения уставного капитала «Аэрофлоту» путем дополнительного выпуска акций и их реализации при обеспечении сохранения доли Российской Федерации в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция. Однако это не повлечет больших сдвигов в структуре капитала российского общенационального авиаперевозчика ввиду того, что ранее доля государства определялась в 51,17%. В настоящее время ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» с участием привлеченных обществом инвестиционных банков осуществляются мероприятия для подготовки размещения акций на Московской бирже с учетом в том числе конъюнктуры рынка и определения наиболее оптимального срока организации такого размещения.

Напомним, что эта схема разгосударствления вытекает из норм, появившихся в законе о приватизации еще летом 2006 г., и уже применялась в отношении ряда компаний. Так, в прошлом году аналогичный вариант был разрешен применительно к ОАО «Российские сети», однако с существенно более высоким порогом государственного корпоративного контроля (61,7%).

¹ ОАО «Системы управления» является одной из 4 вертикально-интегрированных структур, передаваемых ГК «Ростех» после исключения из перечня стратегических организаций.

² Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.

Другой компанией, где допускается сокращение доли государства в ходе дополнительной эмиссии, станет ОАО «Роскартография»¹. Росимущество предлагает стратегическим инвесторам участие в приобретении до 49% акций данной ВИС путем выкупа вновь эмитируемых акций, которые планируется размещать по закрытой подписке, с возможным направлением привлеченных средств на финансирование инвестиций в дальнейшее развитие компании.

В рамках работы, проводимой по созданию вертикально-интегрированных структур (ВИС), в 2014 г. полностью завершены мероприятия по реализации 4 Указов Президента РФ, касающиеся 4 ВИС (ОАО «Концерн «Гранит-Электрон», «Росгеология», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» и государственная корпорация «Росатом»). Кроме того, в этом направлении проводилась работа по реализации еще 13 указов Президента РФ и 3 распоряжений Правительства РФ.

В целом ряде случаев речь шла о реализации соответствующих управленческих решений, относящихся не к 2014 г., а более раннему периоду. Это касается Объединенной судостроительной корпорации (ОСК) (2010 г.), ОАО «Росспиртпром» и «Российские ипподромы» (2011 г.), «РКЦ «Прогресс», «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром», «Корпорация «Московский институт теплотехники» и «Российские железные дороги» (2012 г.), «РСК «МиГ», «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф. Э. Дзержинского», «Объединенная ракетно-космическая корпорация» (ОРКК) (2013 г.)².

Как показывают эти примеры, строительство ВИС является далеко не одномоментным процессом, зависящим, прежде всего, от объема объединяемых активов.

Яркой иллюстрацией этого могут служить быстрое исполнение президентского указа от 21 февраля 2014 г. № 103 о внесении 100% минус 1 акция ОАО «Зарубежгеология» в уставный капитал «Росгеологии», после чего холдинг стал объединять 38 предприятий, и пример ГК «Росатом», применительно к которой принятое в минувшем году решение о преобразовании 1 ФГУПа в ОАО с последующей передачей всех акций данной ГК реализовывалось наряду с аналогичным решением в отношении 4 других предприятий, принятым в 2013 г.³

Что касается решений по развитию других интегрированных структур, принятых в 2014 г., то помимо указанного выше расширения ГК «Ростех» следует отметить сложные схемы обеспечения имущественной интеграции, которые предполагается использовать в отношении ОАО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей» и Объединенной судостроительной корпорации (ОСК).

¹ «Роскартография» является вертикально-интегрированной структурой, объединяющей 32 дочерних ОАО с долей участия в их уставных капиталах в размере 100% минус 1 акция, что обеспечивает присутствие на рынках геодезических и картографических работ по всей стране.

² Вопросы создания Объединенной ракетно-космической корпорации (ОРКК) более подробно рассматривались в: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 404–408. с. 385–417.

³ С момента своего создания ГК «Росатом» неоднократно пополнялась различными активами. Так, в минувшем году была завершена работа по передаче ей в качестве имущественного взноса акций АО, создаваемых посредством акционирования 6 ФГУПов, относительно которых решение было принято еще в 2012 г.

В уставный капитал «Алмаза – Антея» будут внесены госпакеты акций 15 ОАО, включая 2 – блокирующего размера, остальные – миноритарные). Также в уставный капитал ОАО «Завод «Навигатор» вносятся по 1 акции 30 ОАО, а 1 его акция поступает в уставный капитал «Российского института радионавигации и времени».

Предполагавшееся внесение в уставный капитал «Алмаза – Антея» полных (все 100% акций) пакетов акций ОАО «Завод «Навигатор» и «Российский институт радионавигации и времени» было отменено после появления Указа Президента РФ от 5 февраля 2015 г. № 56 о переименовании ОАО «Концерн ПВО «Алмаз – Антей», 100% акций которого находится в федеральной собственности, в акционерное общество «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей».

В связи с этим в его уставный капитал будут внесены 100% минус 1 акция ОАО «Корпорация космических систем специального назначения «Комета», которая будет пополнена 100% минус 1 акция АО, создаваемого при акционировании 1 ФГУПа, являющегося научно-исследовательским институтом, блокирующим пакетом 1 ОАО и 1 акцией другого ОАО.

Другим активом, вносимым в «Алмаз – Антей» (в новом формате) станут 74,5% акций ОАО «Завод «Навигатор», в уставный капитал которого будут включены по 1 акции «Кометы» и упомянутого АО, создаваемого при акционировании ФГУПа, являющегося научно-исследовательским институтом. Акции ОАО «Российский институт радионавигации и времени», как и ОАО «Завод «Навигатор», подлежат внесению в уставный капитал «Алмаза – Антея» после осуществления указанных мероприятий.

В целях развития судостроения на Дальнем Востоке и повышения эффективности освоения континентального шельфа Российской Федерации в районах Дальнего Востока и Арктики государство согласует продажу ранее внесенных в уставный капитал ОСК мажоритарного (75% минус 2 акции) пакета акций ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» (г. Владивосток) и 100% минус одна акция ОАО «30 судоремонтный завод» (Приморский край) в пользу ЗАО «Современные технологии судостроения» (Москва) по цене не ниже рыночной, определяемой на основании отчета независимого оценщика, при сохранении у ОСК блокирующего пакета (25% плюс 1 акция) акций «Дальневосточного центра судостроения и судоремонта». Взамен уставный капитал ОСК в порядке оплаты размещаемых этим открытым акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала пополняется крупными пакетами акций ОАО «Дальневосточный завод «Звезда» (Приморский край, 53,5%) и «Хабаровский судостроительный завод» (около 43%).

6.1.4. Вопросы управления субъектами государственного сектора экономики

Унитарные предприятия

На эти субъекты хозяйствования была распространена введенная в отношении АО с долей государства еще в конце 2012 г. норма в части перечисления прибыли государству.

Постановлением Правительства РФ от 17 апреля 2014 г. № 351 были дополнены действующие Правила разработки и утверждения программ деятельности и

определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), утвержденные еще правительственным постановлением от 10 апреля 2002 г. № 228.

Прежняя формулировка об определении величины прибыли ФГУПа, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, как ее части, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей, уменьшенной на сумму расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, утвержденных в составе его программы деятельности на текущий финансовый год, осуществляемых за счет чистой прибыли, была дополнена указанием, что она должна быть не менее 25% прибыли, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей, если иное не установлено актами Правительства РФ. Соответствующие изменения были внесены и в Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739, регулирующее полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа.

Некоторые изменения были внесены и в ст. 113 и 114 Гражданского Кодекса РФ, посвященные унитарным предприятиям, не затрагивая базовых характеристик данной организационно-правовой формы.

В основном они сводятся к тому, что в ГК появились прямые отсылки на специализированный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ в части оснований и порядка их создания и реорганизации, прав на закрепленное имущество, устава, правового положения. В отношении создания унитарного предприятия появилось указание на то, что это делается от имени публично-правового образования. При этом из текста ГК исчезло прямое упоминание об отсутствии в общем случае ответственности собственника имущества унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения по обязательствам такого предприятия, а ст. 115, посвященная унитарным предприятиям на праве оперативного управления целиком утратила силу с 1 сентября 2014 г.

Хозяйственные общества с участием государства

Говоря о проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить следующие основные тенденции.

По итогам кампании годовых общих собраний акционеров 2014 корпоративного года к концу лета исполнительская дисциплина их проведения находилась на высоком уровне, составив 94,33%, в т. ч. 92,16% среди общего количества АО, входящих в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), 98,34% – среди АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ и 93,75% – среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

По итогам собраний акционеров происходило формирование органов управления компаний с госучастием. Напомним, что исходя из сложившейся традиции корпоративного управления акционерными обществами с государственным участием всех членов советов директоров, избираемых голосами по акциям, принадлежащим государству как акционеру, можно разделить на несколько групп: (1) представители

интересов государства, являющиеся государственными служащими, которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника, (2) представители интересов государства, являющиеся иными лицами (профессиональные поверенные), действующие на основании договора и обязанные голосовать в соответствии с директивами собственника по ограниченному кругу вопросов, а по остальным вопросам – по своему усмотрению, (3) независимые директора, голосующие на основе личного профессионального опыта и собственного суждения, и отвечающие установленным критериям отбора. В целях обобщения лиц, относящихся ко второй и третьей группам, называют профессиональными директорами.

В соответствии с решениями Правительства РФ, выпущенными на общие собрания акционеров, в 2014 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня утвержден 391 кандидат, включая 197 профессиональных поверенных (из 206 чел., рекомендованных к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 90 независимых директоров (из 93 чел. по рекомендации) и 104 госслужащих (вместо 101 чел. по рекомендации).¹

За последние 5 лет заметно изменилась структура представительства государства в органах управления АО Спецперечня (табл. 6).

Таблица 6

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2010–2014 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		Всего		Госслужащие		Профессиональные поверенные		Независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2010	49	386	100,0	193	50,0	117	30,3	76	19,7	...
2011	51	416	100,0	181	43,5	150	36,1	85	20,4	...
2012	57	434	100,0	141	32,5	205	47,2	88	20,3	15
2013 ^a	63	452	100,0	127	28,1	228	50,4	97	21,5	27
2014 ^b	51	391	100,0	104	26,6	197	50,4	90	23,0	45

^a – с учетом АО «Новороссийский морской торговый порт», в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие;

^b – без учета 4 АО Спецперечня, в отношении которых решения Правительства РФ еще не были приняты.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Если в 2010 г. госслужащие составляли половину представителей государства в советах директоров, то в 2014 корпоративном году всего лишь около 27%. Их место заняли профповеренные, доля которых в 2013–2014 гг. превысила 50% (против 30% в 2010 г.) при увеличении абсолютной численности в 1,7–1,9 раза. Удельный вес независимых директоров вырос много скромнее: менее чем с 20% в 2010 г. до 23% в

¹ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня утверждает Правительство РФ. В отношении 4 компаний к концу лета таковые не были приняты.

2014 г. при увеличении абсолютной численности в 1,2–1,3 раза. В целом за 2010–2014 гг. по группе АО, входящих в спецперечень, отмечался стабильный рост количества профдиректоров, следствием чего стало увеличение их численности в расчете на 1 компанию с 3,94 до 5,63 чел., а представительство госслужащих сократилось с 3,94 до 2,04 чел. В структуре ревизионных комиссий в 2014 г. представительство госслужащих оказалось преобладающим, составив около 3/4 (или 133 чел. против 45 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 3 года увеличилась втрое, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,26 чел. в 2012 г. до 0,9 чел. в 2014 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень, то по 842 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 3920 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО¹, более половины из них заняли профессиональные директора (2094 чел. или 53,4%), а госслужащие (1826 чел.) соответственно – 46,6%. Однако еще по 219 АО с долей РФ в уставных капиталах менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (около 300 мест). Таким образом, всего в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО, не включенных в Спецперечень, вошло 2126 госслужащих (против 3045 чел. в 2013 г.), что несколько больше количества профдиректоров, но свидетельствует о значительном (более чем на 30%) уменьшении представительства госслужащих.

Таблица 7

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2010–2014 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		Профессиональные поверенные		Независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860 ^a	100,0	1350	72,6	510	27,4	...
2013	637	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683 ^b	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498

^a – встречаются данные и об избрании 1869 профессиональных директоров;

^b – помимо 683 АО, в органы управления которых были избраны профдиректора, еще по 159 АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, решения по их утверждению не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г., расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из табл. 7, изменения в структуре представительства профдиректоров носили умеренный характер. Удельный вес независимых директоров вырос с 30% в 2010 г. до 34–36% в 2013–2014 гг., а доля профповеренных, напротив, незначительно

¹ Включая 159 АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам.

сократилась, несмотря на увеличение их численности в 2,8 раза. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 1,82 до 3,07 чел., а независимых экспертов в ревизионных комиссиях – с 0,53 до 0,73 чел. (за 2013–2014 гг.).

Таким образом, приведенные данные убедительно свидетельствуют о довольно успешной реализации обозначенного еще в 2008 г. курса на расширение практики избрания профессиональных (в т. ч. независимых) директоров в органы управления АО с участием государства с поэтапной заменой ими государственных служащих. Вместе с тем наступление кризисных явлений в экономике способствовало тому, что на уровне главы правительства было заявлено о временном возврате госслужащих в органы управления госкомпаний в целях осуществления более плотного контроля (без уточнения масштаба и сроков таких шагов)¹.

В 2014 г. Росимуществом была разработана Программа взаимодействия с сообществами профессиональных директоров и независимых экспертов, избранных в качестве представителей интересов государства в органы управления и контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в указанный выше специальный перечень. В рамках исполнения данной программы приказ Росимущества от 11 октября 2013 г. № 316 «Об утверждении Целей и задач привлечения профессиональных директоров и независимых экспертов, избранных в органы управления и контроля акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, в качестве представителей интересов Российской Федерации» был направлен в адрес организаций, представляющих профессиональное бизнес-сообщество, с целью его доведения до их членов.

Еще одной новацией применительно к управлению АО с госучастием можно считать привлечение к осуществлению функций единоличных исполнительных органов управляющих компаний (УК). 4 такие организации занимаются указанной деятельностью в отношении 29 акционерных обществ. В целях усиления контроля за деятельностью УК были разработаны и в самом конце 2014 г. приказом Росимущества утверждены Методические рекомендации по ежеквартальному мониторингу деятельности управляющих компаний, которым переданы функции единоличных исполнительных органов акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в Спецперечень.

Вообще минувший год ознаменовался серьезным продвижением в части разработки типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью госкомпаний.

В числе утвержденных Росимуществом документов, имеющих объектом применения АО с госучастием, следует назвать Методику самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием, Методику индивидуальной оценки деятельности членов совета директоров, Методические рекомендации по организации работы корпоративного секретаря в акционерном обществе с госучастием, Методические рекомендации по организации работы

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

комитетов по аудиту советов директоров акционерных обществ с участием РФ, Методические рекомендации по формированию Положения о вознаграждениях и компенсациях членов Ревизионной комиссии, Методические рекомендации по формированию Положения о ревизионной комиссии, Методические рекомендации по организации внутреннего аудита, а также Методические рекомендации по построению функции внутреннего аудита в холдинговых структурах с участием РФ.

Повышению инвестиционной привлекательности и эффективности управления организациями государственного сектора экономики должны способствовать Методические рекомендации по применению ключевых показателей эффективности (КПЭ) государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия государства, включая региональный уровень, в совокупности превышает 50%, Методические рекомендации по разработке долгосрочных программ развития стратегических ОАО и ФГУПов, а также ОАО, где доля РФ в капитале в совокупности превышает 50%, Типовой стандарт проведения аудиторской проверки реализации долгосрочных программ развития ОАО, включенных в спецперечень, с примерным техническим заданием для ее проведения. Новую редакцию получили Методические указания по определению профильности активов.

В самом конце 2014 г. были утверждены Методические рекомендации по организации работы по отчуждению непрофильных активов федеральных казенных предприятий и федеральных государственных учреждений, Типовое положение о закупочных процедурах, проводимых для нужд АО с госучастием и Методические рекомендации по разработке дивидендной политики в таких компаниях.

В качестве проектов подготовлены методические рекомендации по проведению оценки личностных компетенций внутренних аудиторов и типовой устав акционерного общества, единственным акционером которого является РФ и акции которого подлежат отчуждению из федеральной собственности в рамках исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Последний из названных проектов документов направлен на ограничение полномочий органов управления указанных АО по распоряжению имуществом общества и повышение ответственности их единоличных исполнительных органов в предприватизационный период, включая раскрытие информации, обязательной к опубликованию в открытых источниках, предоставление по запросам Росимущества документов и сведений, необходимых для осуществления оценки акций АО и его предпродажной подготовки.

Анализ итогов работы за 2013 г., который стал первым полноценным временным интервалом применения обновленного механизма дивидендной политики в отношении компаний с госучастием (с введением нормы о направлении на их выплату не менее 25% чистой прибыли), показал, что дивидендная дисциплина среди них улучшилась.

Общий объем доходов федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, в виде начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим государству, с учетом решений, принятых на годовых общих собраниях акционеров по состоянию на конец лета 2014 г. превысил 220 млрд руб.

По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет около 2/3 всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2013 г. приходится на АО Спецперечня. В группу 9 наиболее крупных компаний-плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ОАО «Газпром», «РОСНЕФТЕГАЗ», Банк ВТБ, «АК «Транснефть», АК «АЛРОСА» (ОАО), ОАО «Ростелеком», «РусГидро», «Зарубежнефть», АИЖК.

Более 2/3 компаний, входящих в Спецперечень (или 34 АО), направили на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли общества по итогам работы в 2013 г. Основной причиной отклонения в меньшую сторону от выполнения установленной нормы согласно требованиям соответствующего правительственного Распоряжения № 774-р от 29 мая 2006 г., действующего в редакции конца 2012 г., является получение госкомпаниями убытков по итогам работы за отчетный период. Из 12 АО Спецперечня, в отношении которых Правительством РФ были приняты решения о невыплате по итогам 2013 г. дивидендов, в 10 компаниях основанием для таких решений послужили именно убытки, полученные АО по итогам работы. Еще по 8 АО по состоянию на конец лета 2014 г. решения по вопросам выплаты дивидендов были не приняты.

По итогам 2013 г. по 5 АО Спецперечня («Аэрофлот», АЛРОСА, «Русгидро», «Ростелеком», «АК «Транснефть») начисление дивидендов в федеральный бюджет производилось на основании финансовой отчетности, составленной по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), а совокупный размер начисленных дивидендов по указанным компаниям за 2013 г. увеличился по сравнению с размером начисленных дивидендов за аналогичный период предыдущего года, рассчитанным по РСБУ более чем на 30%.¹

В связи с этим необходимо отметить, что, как следует из материалов к правительственному законопроекту на очередной 3-летний срок, дивидендам по федеральным пакетам акций принадлежит важнейшая роль в обеспечении совокупных доходов от использования государственного имущества. Так, в 2015 г. прогнозируется поступление в федеральный бюджет дивидендов в размере 251,5 млрд руб., в 2016 г. – 162,5 млрд руб., в 2017 г. – 221,7 млрд руб.

Такая динамика связана с разовым перечислением в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи пакета акций ОАО «НК «Роснефть» (100 млрд руб.) в 2015 г. (наряду с поступлением дивидендов в размере 29 млрд руб. по результатам работы за 2014 г.), что неизбежно обуславливает и сокращение совокупной величины дивидендных выплат в бюджет в следующем 2016 г. В 2017 г. основную часть увеличения поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим государству, предполагается обеспечить за счет прироста дивидендов по акциям ОАО «Газпром» (на 48,1 млрд руб.) с учетом предложения данного общества о направлении на выплату дивидендов доли чистой прибыли, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности. В то же самое время эффект от применения данной меры в отношении других компаний остается не вполне ясным.

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2013 г.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества по линии материальных активов (арендные платежи за землю и имущество, перечисление прибыли унитарных предприятий) носят дополняющий характер.

В целом же величина доходов от использования государственного имущества, как и в случае с приватизационными поступлениями, будет испытывать воздействие макроэкономической ситуации, особенно в части доходов, являющихся производной от деятельности государства, как субъекта хозяйствования (дивиденды и перечисление прибыли унитарных предприятий). Помимо этого необходимо указать на влияние введенных в отношении России санкций, которые коснулись, прежде всего, государственных компаний, необходимости начала реализации крупных инвестиционных проектов в ТЭКе (новые месторождения, трубопровод «Сила Сибири», реформатирование «Южного потока»), возможный эффект от деофшоризации и реализации ряда мер по адаптации к новой экономической ситуации, заявленных на уровне высшего политического руководства (централизация контроля за осуществлением расчетов в крупных госкомпаниях, имеющих разветвленную сеть дочерних и зависимых обществ, ориентация на снижение издержек, импортозамещение, привлечение малого и среднего бизнеса в качестве субподрядчиков).

Важной задачей для органов управления всех компаний с госучастием на ближайшие годы станет внедрение норм нового Кодекса корпоративного управления.

Проект данного документа был в целом одобрен российским правительством 13 февраля 2014 г. и утвержден 21 марта 2014 г. советом директоров Банка России, являющегося мегарегулятором российского финансового рынка. Кодекс носит рекомендательный характер, его нормы предлагаются ЦБ РФ для применения акционерными обществами, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам или готовятся к этому. Применение норм Кодекса позволит российским АО, включая государственные корпорации и акционерные общества с государственным участием, получить базовые ориентиры по внедрению передовых стандартов корпоративного управления с учетом специфики российского законодательства и сложившейся на российском рынке практики взаимоотношений между акционерами, членами совета директоров (наблюдательного совета), исполнительными органами, работниками и иными заинтересованными сторонами, участвующими в экономической деятельности акционерных обществ.

Несмотря на рекомендательный характер Кодекса корпоративного управления он уже используется в 13 крупнейших госкомпаниях, а Росимущество готовит методику оценки его внедрения.¹

В минувшем году получила свое продолжение тематика «золотых парашютов» для менеджмента госкомпаний.

После того, как в 2013 г. судебным решением было признано недействительным решение совета директоров компании «Ростелеком» (доля государства в капитале – около 47%) о выплате ее бывшему руководителю за досрочное расторжение трудового договора суммы, превышающей 200 млн руб., Госдума на волне

¹ www.rosim.ru, 30.10.2014, 03.12.2014.

негативной реакции в обществе одобрила правительственный законопроект, ограничивающий такие компенсации менеджменту госкомпаний.

Соответствующие поправки в Трудовой Кодекс (ТК) РФ были внесены федеральным законом № 56-ФЗ от 2 апреля 2014 г. Они распространяются на руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров и заключивших трудовые договоры членов коллегиальных исполнительных органов государственных корпораций, государственных компаний, а также хозяйственных обществ, более 50% акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной или муниципальной собственности, а также руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов РФ, государственных или муниципальных учреждений, государственных или муниципальных унитарных предприятий.

Все эти категории менеджеров теперь имеют право на компенсацию в связи со сменой собственника имущества организации и в случае прекращения трудового договора по инициативе собственника при отсутствии виновных действий (бездействия) в размере лишь 3-кратного среднего месячного заработка, хотя изначально во внесенном со стороны правительства законопроекте речь шла о 6-кратной величине.

Однако осенью текущего года кассационная инстанция признала законным решение совета директоров «Ростелекома» о выплате вознаграждения в 200,88 млн рублей ее экс-главе А. Провоторову. Арбитражный суд Северо-Западного округа отменил решения двух нижестоящих инстанций, принятые ранее, и полностью отказал в удовлетворении требований истцов, тогда как суд первой инстанции согласился с тем, что совет директоров «Ростелекома» рассчитал указанный «золотой парашют» «из максимально высоких премий без надлежащего обоснования»¹, а также «из фиксированного дохода, не соответствующего полученному ранее размеру заработной платы». Таким образом, «совет директоров существенным образом нарушил права акционеров на осуществление управления и на получение дивидендов».² Тем не менее, в итоге данный конфликт разрешился в начале 2015 г. тем, что сумма, ставшая предметом разбирательства, была возвращена самому ОАО «Ростелеком».³

В определенной степени реакцией власти на эти проблемы можно считать и Указ Президента РФ от 12 декабря 2014 г. № 778, которым были внесены изменения в аналогичный документ от 10 июня 1994 г. № 1200. В частности, был отменен перечень обязательных условий трудовых договоров с руководителями федеральных госпредприятий (продолжительность, минимальный размер вознаграждения, доля от прибыли, размеры компенсаций при досрочном расторжении договора по инициативе работодателя и при переезде в другую местность, социальные гарантии руководителю и членам его семьи в случае смерти или утраты трудоспособности, права и обязанности в связи с управлением предприятием, порядок отчетности,

¹ По общей логике учет премий за будущие периоды при выплате компенсации является весьма спорным, поскольку они должны зависеть от итогов предстоящей работы компании.

² Суд признал законным «золотой парашют» экс-главы «Ростелекома» Провоторова в 200 млн руб. 29 октября 2014 г., ТАСС.

³ Провоторов отстегнул парашют, www.comnews.ru, 13.01.2015.

порядок и условия досрочного расторжения договора, ответственность руководителя за нарушение договора и результаты деятельности предприятия).

Также утратили силу нормы президентского указа 20-летней давности, касающиеся требованиям к представителям государства в АО, акции которых закреплены в федеральной собственности, в части содержания договоров на представление интересов государства гражданами, не являющимися госслужащими, а также согласования проектов решений и соответствующего голосования с органами власти.¹

А уже в самом начале наступившего года утратило силу Положение об условиях оплаты труда руководителей государственных предприятий при заключении с ними трудовых договоров (контрактов), действовавшее с 1994 г.

Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 2 было утверждено новое Положение об оплате труда руководителей ФГУПов. Согласно этому документу оплата труда руководителей предприятий включает: (1) должностной оклад, (2) выплаты компенсационного и (3) стимулирующего характера.

Первая из указанных составляющих определяется учредителем в лице федерального органа исполнительной власти либо организации, осуществляющей его функции и полномочия по заключению и расторжению трудового договора с руководителем предприятия, в зависимости от сложности труда, масштаба управления и особенностей деятельности и значимости предприятия.

В отношении второй компоненты содержится ссылка на нормы ТК РФ и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Что касается выплат стимулирующего характера, то их размер и периодичность определяются учредителем с учетом достижения показателей экономической эффективности деятельности предприятия, утвержденных учредителем, за соответствующий период с учетом личного вклада руководителя предприятия в осуществление основных задач и функций, определенных уставом предприятия.

Основной же новацией в части регулирования оплаты труда руководителей можно считать введение предельного уровня соотношения средней заработной платы руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров предприятий и средней заработной платы работников списочного состава (без учета руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера) предприятий, устанавливаемого учредителем в кратности от 1 до 8. При этом для предприятий, включенных в перечень, утверждаемый Правительством РФ, и подведомственных Управделами Президента РФ, может отличаться от вышеуказанного.

6.1.5. Управление государственным имуществом и программно-целевая часть нового трехлетнего бюджета

Дальнейшие перспективы управления всем государственным имущественным комплексом необходимо рассматривать сквозь призму новой государственной программы (ГП) «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановле-

¹ Можно предположить, что данные положения утратили свою актуальность ввиду наличия обширной нормативно-правовой базы по управлению компаниями с госучастием, которая после появления Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г. постепенно формировалась на протяжении всех 2000-х гг.

нием Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев¹. Причины такого изменения не вполне ясны. На официальном уровне принятие указанного документа связывается с изменением ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и необходимостью приведения соответствия нормативной базы в соответствие с постановлением Правительства РФ от 17 октября 2013 г. № 931, которым были внесены много-численные изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный правительственным постановлением еще летом 2010 г.

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

Реализация новой госпрограммы будет проходить в непростых условиях, связанных с бюджетными ограничениями. В новой ГП 2014 г. в качестве объемов бюджетных ассигнований фигурируют величины из действовавшего федерального бюджета на 2014–2016 гг.

В принятом законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг., в расходной части в ряду прочих государственных программ предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию госпрограммы «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, в размере 27,9 млрд руб. – в 2015 г., 25,4 млрд руб. – в 2016 г. и 26,2 млрд руб. – в 2017 г. Около 80% этих сумм приходится на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом».

Ассигнования на другую подпрограмму «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» составляют 5408,5 млн руб. – в 2015 г., 5124,1 млн руб. – в 2016 г. и 4953,9 млн руб. – в 2017 г. Между тем в государственной программе приводятся следующие величины расходов: 5298,9 млн руб., 5138,9 млн руб. и 5158,6 млн руб. соответственно. Таким образом, указанные в законе о федеральном бюджете объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте ГП увеличены в 2015 г. на 109,6 млн руб., но в 2016 г. уменьшены на 14,8 млн руб., а в 2017 г. – на 204,7 млн руб.

¹ Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 433–475.

Как следовало из пояснительной записки к законопроекту о федеральном бюджете на 2015–2017 гг., в 2015 г. бюджетные ассигнования Федеральному агентству по управлению государственным имуществом по подпрограмме «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» увеличиваются в основном (на 87,0 млн руб.) на оплату юридических услуг в целях защиты имущественных интересов Российской Федерации в соответствии с решениями и рекомендациями Межправительственной Российско-Индийской комиссии по торгово-экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству.

А наиболее масштабное сокращение отнесено на 2017 г., когда в связи с передачей Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 «О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» функции государственного заказчика по размещению заказов на оказание услуг по перевозке, хранению, переработке и уничтожению изъятой из незаконного оборота или конфискованной алкогольной и спиртосодержащей продукции бюджетные ассигнования, предусмотренные Росимуществом на 2017 г. в объеме 50,0 млн руб., подлежат перераспределению в пользу государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

В целом в годовом исчислении после 2015 г. в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» запланировано снижение расходов, которое составит 5,3% (284,4 млн руб.) в 2016 г. и 3,3% (170,2 млн руб.) в 2017 г. Однако следует иметь в виду, что общие условия исполнения бюджета в наступившем году могут вызвать необходимость нового изменения объемов бюджетных ассигнований на реализацию всей государственной программы «Управление федеральным имуществом».

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

Приведенные в Приложениях 18 и 20 к закону о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. (от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ) применительно к государственной программе «Управление федеральным имуществом» в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») величины расходов по обобщенным направлениям (расходы на выплаты персоналу, закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, иные бюджетные ассигнования) не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики.

Между тем в законе об исполнении федерального бюджета за 2013 г. в ряду расходов по его ведомственной структуре применительно к Росимуществом в числе прочих выделены такие статьи, как «Обеспечение и проведение предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов» (449,8 млн руб.), «Содержание и обслуживание казны РФ» (233,9 млн руб.), «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности» (64,85 млн руб.) и «Управление находящимися в федеральной

собственности акциями (долями) хозяйственных обществ» (17,5 млн руб.). Однако данные по расходам на выполнение ГП «Управление федеральным имуществом» за 2013 г. отсутствуют.

6.1.6. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2014 г. в отличие от 2013 г. динамика бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила разнонаправленный характер. Поступления от использования государственного имущества (из возобновляемых источников) выросли при падении доходов от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников).

Ниже (табл. 8 и 9) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением прошедшего года) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов¹.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таблица 8

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2014 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2014 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2014 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 ^а	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^с	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^д	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^з	16809,9 ^д	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^д	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	14587,7 ^д	2480,3	-
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	13507,6 ^д	1757,3	-
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^ж	4764,1	-
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	11241,25 ^ж	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^з	3730,3 ^д	5002,0	-
2013	153826,25	134832,0	7739,7 ^з	4042,7 ^д +1015,75 ^д	6196,1	-
2014	241169,45	220204,8	7838,7 ^з	3961,65 ^д +1348,5 ^д	7815,8	-

^а – по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^б – сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

^в – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г – по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

^д – общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е – сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

^ж – сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

^з – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной

собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений);

^и – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись);

к – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.) и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^л – арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2013 гг.), и (ii) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (только 2012 г. и 2014 г.);

^м – доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом);

^н – доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы, как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества, не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2013 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В 2014 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом почти на 57%.

При анализе предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2014 г. в этой части необходимо отметить, прежде всего, резкий (более чем в 1,6 раза) по сравнению с 2013 г. рост дивидендных поступлений, абсолютная величина которых (220,2 млрд руб.) оказалась максимальной за весь период с начала 2000-х гг., превзойдя предыдущее пиковое значение 2012 г. (212,6 млрд руб.). Более чем на 1/4 выросло перечисление части прибыли унитарными предприятиями, превысив 7,8 млрд руб.

Бюджетные доходы от аренды земли выросли незначительно (на 1,3%), составив более 7,8 млрд руб.¹ Несколько больше (примерно на 5%) выросли совокупные поступления от сдачи в аренду федерального имущества (5,3 млрд руб.). Такой результат обеспечен за счет увеличения (почти на 1/3) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (около 1,35 млрд руб.), которые стали выделяться в бюджетной отчетности с 2013 г., тогда как доходы от сдачи в аренду прочего имущества сократились.

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (более 91% против менее 88% годом ранее). Удельный вес прочих источников носил символический характер: аренда земли – 3,3%, прибыль, перечисленная ФГУПами – 3,2%, аренда имущества – 2,2%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 9*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2014 г. упали более чем на 1/4, примерно соответствуя уровню 2005 г.

Основную лепту в такой результат внесло сокращение (почти на 29%) поступлений от продажи акций. Тем не менее, бюджетные назначения оказались перевыполнены более чем на 14%. На 23,5% уменьшились доходы от продажи различного имущества. При этом, напротив, довольно заметно (почти на 58%) выросли доходы от продажи земельных участков, которые превысили 1,9 млрд руб. против 1,2 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг., но

¹ В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, а также плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, которая в бюджетной отчетности за 2013 г. не выделялась.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

уступает итоговой величине за 2011 г. Также стоит отметить, что впервые зафиксированные бюджетной статистикой доходы от продажи нематериальных активов превысили 1 млн руб.

Таблица 9

**Доходы федерального бюджета от приватизации
и продажи имущества (невозобновляемые источники)
в 2000–2014 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2014 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2014 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
1	2	3	4	5
2000	27167,8	26983,5	-	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^а	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^с	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^с	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^и	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^и	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^и	5195,5 ^п
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^г
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^г
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41154,65	29724,0	1912,6	9517,0+1,048(НМА) ^г

^а – относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует;

^б – поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^в – доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

^г – сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^д – включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

^е – доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

^ж – поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^з – включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их

аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^и – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^к – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^л – сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^м – включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^н – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

^о – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^п – поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^р – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного

имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^с – доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета;

^т – доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012 г., 2013 г., 2014 г. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)), включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2014 г.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2014 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы), (iiiii) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014 г.), (iiiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2013 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом наиболее весомой оставалась роль поступлений от продажи акций (29,7 млрд руб.), которые, несмотря на их сокращение, обеспечили более 72% совокупных доходов из невозобновляемых источников (в 2013 г. – более 3/4). Более чем вдвое (с 2,2% до 4,6%) вырос удельный вес доходов от продажи земли, а доля доходов от продажи различного имущества почти не изменилась (около 23%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. (табл. 10) увеличился по сравнению с предшествующим годом на 35%. Их величина по своему абсолютному значению (282,3 млрд руб.) стала второй с начала 2000-х гг. после достигнутого в 2012 г. максимума, превысив на 17% показатели за 2011 г.

Соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. примерно соответствовало показателям

кризисных 2008–2009 гг., когда приватизационный процесс был серьезно заторможен в силу объективных условий и крупные сделки не проводились.

Таблица 10

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2014 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного Имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282324,1	100,0	41154,65	14,6	241169,45	85,4

* – с учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2013 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По сравнению с 2013 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. упала почти вдвое, до 14,6%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 73,6% до 85,4% в 2014 г. По своей абсолютной величине этот результат стал максимальным за весь период с начала 2000-х гг., тогда как доходы от приватизации и продажи имущества оказались примерно на 1/4 меньше, чем в 2013 г., хотя и превосходили показатели 2006–2010 гг.

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2014 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Отталкиваясь от численности юридических лиц, входящих в государственный сектор экономики, однозначно можно констатировать его дальнейшее сжатие. В то же время нисходящая динамика количества государственных учреждений, унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства не является тождественной сокращению удельного веса госсектора в экономике, прежде всего, ввиду создания вертикально интегрированных структур, активная работа по формированию продолжалась и в минувшем году. В противоположную

сторону действуют и получающие большой резонанс разовые события, подобные состоявшемуся возврату под контроль государства компании «Башнефть» на основании судебного решения.

Первая фаза реализации 3-летней приватизационной программы на 2014–2016 гг. проходила в условиях, определяемых неблагоприятным экономико-политическим фоном. По итогам 2014 г. уменьшение количества приватизированных активов по сравнению с показателями 2013 г. коснулось всех категорий имущества, за исключением численности унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации. По двум сделкам с акциями крупнейших компаний, реализованным в начале года, вся подготовительная работа была проведена в 2012–2013 гг. Тем не менее, благодаря усилиям Росимущества по совершенствованию системы продаж и улучшению информационного обеспечения приватизации удалось обеспечить пополнение федерального бюджета доходами в размере, многократно превышающем содержащийся в приватизационной программе прогноз поступлений (без учета крупнейших продаж), а также перевыполнить общее бюджетное назначение по доходам от продажи акций.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников, причем их доля выросла. Рост абсолютной величины поступлений наблюдался по всем видам возобновляемых источников, а в наибольшей степени вырос объем перечисленных в бюджет дивидендов. Среди невозобновляемых источников, напротив, рост имел место только по доходам от продажи земельных участков.

Важнейшим событием, определяющим горизонты имущественных отношений на среднесрочную перспективу, стало утверждение новой государственной программы по управлению федеральным имуществом до 2018 г.

В 2014 г. сделан существенный организационный и методологический задел в виде большого массива прикладных нормативно-правовых актов для ее успешного выполнения, касающихся, как приватизационной политики, так и повышения эффективности функционирования субъектов государственного сектора экономики. Однако их реальная ценность может быть выявлена только в ходе практической реализации новой госпрограммы, на которую неизбежно повлияют ухудшение экономической ситуации, снижение инвестиционной активности и жесткие бюджетные ограничения.

6.2. Проблемы управления имуществом государственной казны РФ

Радикальный характер рыночной трансформации российской экономики в 90-е годы, включая реформирование отношений собственности, ориентированное на быструю приватизацию, обусловил на протяжении продолжительного времени отсутствие интереса к вопросам управления государственной собственностью в России. Известные подвижки в этом отношении стали наблюдаться после кризиса 1997–1998 гг., когда произошла определенная смена акцентов в содержании имущественной политики государства¹.

¹ Подробно см.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Мальгинов Г.Н. и др. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России. М., «Дело», в 2-х тт., 2014; Радыгин А.,

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее – Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже то, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности.

Концепция 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 (далее – унитарные предприятия, ФГУПы), государственными учреждениями (далее – учреждения), государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав РФ, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством в бюджетный процесс). За рамками рассмотрения были оставлены земля, недра, леса и другие природные ресурсы, принадлежащие РФ, объекты интеллектуальной собственности и права на эти объекты.

Несмотря на присутствие термина «государственный сектор» в тексте документа, де-факто он скорее был ориентирован на управление различными видами принадлежащего государству имущества. Об этом свидетельствует выделение (по специальным параграфам) в качестве самостоятельных объектов государственной политики: (1) унитарных предприятий и учреждений, (2) акций, долей РФ в уставных капиталах хозяйственных обществ, товариществ, (3) федеральной недвижимости.

Однако при такой категоризации в Концепции 1999 г. парадоксальным образом практически отсутствовало выделение имущества федеральной казны, которая упоминалась всего единожды в самом начале документа в контексте определения госсектора экономики через совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества. Между тем к моменту одобрения данной Концепции понятие имущества казны существовало в российском законодательстве уже более 4 лет.

Первая часть Гражданского кодекса (ГК) РФ (ст. 214), вступившая в силу с начала 1995 г., устанавливала, что имущество, находящееся в государственной (в т.ч. 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

Симачев Ю., Энтов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики, 2011, № 9, с. 4–26; Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики, 2012, № 12, с. 4–30; Радыгин А., Энтов Р. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика, 2013, № 6, Декабрь, с. 7–45; Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики, 2015, № 1, с. 45–79.

предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации или казну субъекта РФ. Аналогичным образом определялось и содержание муниципальной казны (ст. 215 ГК).

Таким образом, исходя из этого, в структуре казны можно выделить три основных блока: (1) бюджетные средства (за отчетный период или на определенную дату); (2) акции (доли, паи) хозяйственных обществ (главным образом, ОАО), находящиеся в федеральной собственности; (3) все прочее движимое и недвижимое имущество, из которого в зависимости от степени детализации выделяются земельные участки. При этом необходимо отметить, что на протяжении почти всего периода рыночных реформ имущественный комплекс казны, ограниченный границами собственно третьего блока, практически не рассматривался как самостоятельный объект в рамках процесса управления государственным имуществом.

Переходя к проблемам имущественного комплекса казны в узком смысле (т.е. без учета средств бюджета, портфеля ценных бумаг и земли), необходимо иметь представление об основных принципах его формирования.

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

- распределение имущества вследствие наличия соответствующего законодательства (Постановление ВС РФ 3020-1 (1991 г.), специализированный закон по объектам культурного наследия № 73-ФЗ (2002 г.) и универсальный (по области применения) закон № 122-ФЗ (2004 г.), касающиеся вопросов перераспределения имущества в связи с разграничением полномочий между различными уровнями публичной власти;
- поступление имущества, не вошедшего в уставный капитал АО при акционировании унитарных предприятий (главным образом, по причине ограничений на приватизацию);
- получение государством имущества в рамках реализации функций собственника и инвестора (в результате банкротства 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);
- получение государством имущества по независящим 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 г.));
- утилизация (списание).

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

Очевидным негативным последствием потери управляемости экономикой и форсированной приватизации в первой половине 90-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 90-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 г. № 696, которое заменило Временное положение о реестре собственности Российской Федерации, утвержденное ГКИ РФ еще в 1992 г.

По мере инвентаризации федерального имущества происходило постепенное увеличение его объемов, официально зарегистрированных в реестре.

К началу 2003 г. была собрана подробная информация, характеризующая массив федерального недвижимого имущества. На тот момент в нем насчитывалось более 1150,5 тыс. объектов, из которых основная масса (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 тогдашнюю структуру объектов федерального имущества более детально, по категориям пользователей и видам объектов (*табл. 11 и 12*).

Таблица 11

Структура федерального недвижимого имущества по его назначению (использованию) на 1 января 2003 г.

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 объекты	98501	73,22	35300	26,25	723	0,53	134524	100,0
Жилые помещения	67919	47,9	54503	38,5	19246	13,6	141668	100,0
Объекты соцкультбыта	46643	75,0	14205	22,8	1373	2,2	62221	100,0
Иные	623196	76,7	155798	19,2	33131	4,1	812125	100,0
Итого	836259	72,7	259806	22,6	54473	4,7	1150538	100,0

Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 19, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как следует из *табл. 11*, около 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.

Доля казны среди всех категорий объектов относительно значимой оказалась лишь по жилым помещениям (13,6% против 2,2% по объектам соцкультбыта и около 0,5% по производственным и административным).

Таблица 12

Видовая структура федерального недвижимого имущества по категориям пользователей на 1 января 2003 г.

Категория пользователей	Производственные и административные		Жилые помещения		Объекты соцкультбыта		Иные		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
ФГУП	98501	11,8	67919	8,1	46643	5,6	623196	74,5	836259	100,0
ФГУ	35300	13,6	54503	21,0	14205	5,45	155798	59,95	259806	100,0
Казна	723	1,33	19246	35,33	1373	2,52	33131	60,82	54473	100,0
Итого	134524	11,7	141668	12,3	62221	5,4	812125	70,6	1150538	100,0

Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 19, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Если рассматривать структуру объектов федерального имущества по категориям пользователей (табл. 12), то у всех групп пользователей доминировали объекты, относящиеся к группе «иные», но их удельный вес различался, составляя по казне, как и 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 г. Предшествующие данные, относящиеся к началу 2003 г., носили фрагментарный характер, что затрудняет сопоставительный анализ (табл. 13).

По состоянию на начало 2005 г. 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%).

Таблица 13

Структура федерального недвижимого имущества, находившегося в казне, исходя из назначения (использования) на начало 2003 г. и 2005 г.

Назначение объекта	На 1 января 2003 г.		На 1 января 2005 г.	
	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5
Жилые дома	19246	35,33	22518 ^а	30,1
Объекты соцкультбыта	1373	2,52	2549	3,4
Объекты гражданской обороны	1110	2,05	2190 ^б	2,9
Причалы	480	0,9	...	...
Взлетно-посадочные полосы	54	0,1	...	...
Сооружения	...	...	10258	13,7
Производственные здания	... ^б	...	3089	4,1
Складские здания	...	...	2814	3,8
Вспомогательные сооружения	...	...	2710	3,6
Инженерные сооружения	...	...	2304	3,1
Административные здания	... ^б	...	1704	2,3
Объекты культурно-просветительского назначения	...	...	1325	1,8
Гаражи	...	...	1274	1,7
Сельскохозяйственные здания	...	...	450	0,6
Объекты здравоохранения	...	...	440	0,6

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5
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	32210	59,1	20065	26,9
Итого	54473	100,0	74722	100,0

^а – жилые здания / помещения;

^б – защитные сооружения гражданской обороны;

^в – совокупное количество производственных и административных объектов на 1 января 2003 г. составляло 723 ед.

Источник: Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 13, Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью», расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

По сравнению с началом 2003 г. 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 2000-х годов. В марте 2010 г. Росимущество опубликовало информацию о том, что впервые с 1991 г. 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 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ 1998 г. был признан утратившим силу.

Переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу указанного правительственного постановления РФ 2007 г., на бумажных носителях был завершён к началу лета 2010 г. В 2010–2011 гг. практически полный объем сведений на электронных носителях был внесен в Автоматизированную систему учета федерального имущества (АСУФИ). Следует отметить, что в отличие от вышеприведенных данных за 2003–2005 гг. они стали включать не только недвижимость, но также движимое имущество и земельные участки.

По данным, представленным в Отчете Минэкономразвития России о ходе выполнения государственной программы «Управление федеральным имуществом» за 2013 г.¹, с точки зрения видовой структуры и функционального назначения в реестре федерального имущества по состоянию на 15 апреля 2014 г. были учтены:

– здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (642069 объектов);

¹ Рассматривался на заседании Общественного совета при Минэкономразвития России 23 апреля 2014 г.

- движимое имущество стоимостью более 500 тыс. руб. (491494 объекта);
- земельные участки (269689 объектов);
- жилые, нежилые помещения (183892 объекта);
- иное движимое имущество стоимостью менее 500 тыс. руб. (17049 объектов);
- воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания (9962 объекта);
- доли в праве общей долевой собственности (1850 объектов);
- космические объекты (13 объектов).

Основные изменения в структуре всей совокупности объектов, учтенных в реестре федерального имущества (по данным АСУФИ), можно проследить по данным *табл. 14 и 15.*

Таблица 14

Динамика и структура объектов федерального имущества, учтенных в его реестре по категориям правообладателей, в 2008–2014 гг.

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 ^а	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
31 декабря 2008 г.	14096	100,0	3418	24,2	8202	58,2	2476	17,6
31 декабря 2009 г.	1193201	100,0	226818	19,0	827234	69,3	139149	11,7
31 декабря 2010 г.	1552121	100,0	279402	18,0	1096547	70,6	176172	11,4
31 декабря 2011 г.	1367975	100,0	245060	17,9	921252	67,35	201663	14,75
1 января 2013 г.	1471282	100,0	223725	15,2	1003690	68,2	244367	16,6
1 апреля 2013 г.	1495784	100,0	223459	14,95	1020384	68,2	251941	16,85
1 июля 2013 г.	1521181	100,0	223871	14,7	1042214	68,5	255096	16,8
1 октября 2013 г.	1555788	100,0	225315	14,5	1068688	68,7	261785	16,8
1 января 2014 г.	1588576	100,0	227208	14,3	1095016	68,9	266352	16,8
1 апреля 2014 г.	1609067	100,0	229576	14,3	1110800	69,0	268691	16,7
1 июля 2014 г.	1648404/ 1648126 ^б	100,0	232967	14,1	1142103	69,3	273056	16,6

^а – включая земельные участки, но без пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ;

^б – величина, полученная сложением количества объектов трех указанных категорий (в знаменателе), несколько отличается от официальных данных (в числителе).

Источник: информация Минэкономразвития РФ по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г. и о динамике наполнения реестра федерального имущества от 23 апреля 2013 г., 13 ноября 2013 г., 17 января 2014 г., 18 апреля 2014 г., 7 августа 2014 г., www.economy.gov.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Основная часть (более 69%) объектов федерального имущества на середину 2014 г. была закреплена за правообладателями на праве оперативного управления, используемом в основном в отношении государственных учреждений, что соответствовало уровню конца 2009 г. и более чем на 11 п. п. превосходило величину конца 2008 г. Процесс сокращения численности унитарных предприятий находит отражение и в структуре федерального имущества, где наблюдается явная тенденция

к сокращению доли объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (около 14% в середине 2014 г. против более 24% на конец 2008 г.).

Таблица 15

Динамика и видовая структура объектов федерального имущества, составляющих государственную казну РФ в 2013–2014 гг.

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.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 января 2013 г.	244367	100,0	82809	33,9	157039	64,3	4519	1,8
1 апреля 2013 г.	251941	100,0	83724	33,25	163351	64,8	4866	1,95
1 октября 2013 г.	261785	100,0	82580	31,5	173799	66,4	5406	2,1
1 января 2014 г.	266352	100,0	81918	30,8	178709	67,1	5725	2,1
1 апреля 2014 г.	268691	100,0	81034	30,2	181955	67,7	5702	2,1
1 июля 2014 г.	273056	100,0	81536	29,9	185792	68,0	5728	2,1

Источник: информация Минэкономразвития РФ о динамике наполнения реестра федерального имущества от 23 апреля 2013 г., 17 января 2014 г., 7 августа 2014 г., www.economy.gov.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Удельный вес объектов, составляющих федеральную казну, с начала 2013 г. находится примерно на одном и том же уровне, составив к середине 2014 г. 16,6% (против 11–12% в 2009–2010 г., хотя в 2008 г. на долю этой категории приходилось 17,6% всех учтенных объектов). Таким образом, казна в 2013–2014 гг. 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 (табл. 15) преобладали земельные участки (более 68%), доля объектов недвижимости составила около 30%, а движимого имущества – примерно 2%, т. е. доля объектов, составляющих казну (без учета земельных участков), составила 5,3% всех объектов, учтенных в реестре федерального имущества.

В течение 2013 г. и I полугодия 2014 г. совокупное количество объектов казны увеличилось на 11,7% или на 28,7 тыс. ед. Доля земельных участков в общей структуре объектов казны выросла более чем на 3,5 п.п., а их абсолютное количество увеличилось на 18,3% (или на 28,8 тыс. ед.). Такой рост является 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 26,7%, что в абсолютном выражении превысило 1,2 тыс. ед., тогда как численность объектов прочего недвижимого имущества, напротив, уменьшилась на 1,5% (или почти на 1,3 тыс. ед.).

С точки зрения объемов имущественного комплекса казны нет оснований рассматривать его в качестве серьезного обременения для федерального бюджета. Это подтверждается размером бюджетных ассигнований, предусмотренных в трехлетнем

федеральном бюджете на 2013–2015 гг. на содержание и обслуживание казны РФ в размере около 181,6 млн руб. ежегодно¹.

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 г. в бюджетной отчетности впервые были выделены доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (1015,75 млн руб.). В 2014 г. по предварительным данным поступления из этого источника выросли почти на 1/3, составив около 1348,5 млн руб., тогда как бюджетные доходы от сдачи в аренду прочего имущества сократились². В результате удельный вес доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ, превысил 1/4 всех доходов от сдачи в аренду имущества (за исключением земельных участков) против примерно 1/5 годом ранее.

6.2.2. Имущество государственной казны в программах приватизации³

В ежегодных приватизационных программах упоминание об имуществе казны Российской Федерации, не выполняющих государственных функций, как самостоятельной категории объектов приватизации, появилось, начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 г.

Так, в Отчете о деятельности Росимущества за 2008 г. указывалось, что в ноябре–декабре 2008 г. было издано 58 распоряжений об условиях приватизации речных и морских судов и опубликовано 58 информационных сообщений об их продажах при общем количестве морских и речных судов, приватизация которых предусмотрена программой приватизации 2008 г. в 223 ед. Срок подведения итогов продаж речных и морских судов был отнесен на 2009 г., но дальнейшая информация об итогах выполнения приватизационной программы в этой части отсутствовала.

Изначально утвержденный в конце ноября 2009 г. прогнозный план приватизации на 2010 г. включал 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда. В середине марта 2010 г. приватизационная программа была существенно расширена, прежде всего, за счет кардинального изменения ситуации с планами по приватизации унитарных предприятий и пакетов акций АО, количество же включенных в план приватизации объектов казны увеличилось всего до 74 ед. Однако постепенно в результате дальнейших изменений общее количество предназначенных к прива-

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

² Законы об исполнении федерального бюджета за 2013 г. и Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 года (ежемесячный), www.roskazna.ru.

³ В данном параграфе использованы материалы из Отчета о деятельности Росимущества за 2013 г., www.rosim.ru.

тизации объектов выросло до 291 ед. (в основном за счет имущества, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО «Росспиртпром»).

В 2010 г. принятие распоряжений об условиях приватизации таких активов (всего 10 объектов) и публикация информационных сообщений о продаже состоялась только в самом конце года, а подведение итогов торгов проходило уже в начале 2011 г.: из 8 объектов были проданы 6 на сумму 196,91 млн руб. По 52 объектам казны из 62, подлежавших продаже в 2010 г. распоряжения об условиях приватизации не были приняты. Причины их отсутствия связаны с несоблюдением требований Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, и с наличием проблем ресурсного обеспечения (достоверности баз данных и реестров, включая несоответствие наименования и месторасположения объектов)¹.

Первая трехлетняя приватизационная программа на 2011–2013 гг., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, в своей первоначальной версии предусматривала приватизацию 73 объектов иного имущества казны РФ. Однако с учетом последующих изменений и дополнений всего в нее было включено 734 объекта иного имущества, из которых 462 объекта (или без малого 2/3) подлежало внесению в уставный капитал интегрированных структур. Так, распоряжением Правительства РФ от 18 апреля 2013 г. № 627-р были утверждены изменения в программу приватизации на 2011–2013 гг., предусматривавшие включение в нее 149 объектов иного имущества казны, представляющих собой недвижимое имущество (в основном – земельные участки с расположенными на них зданиями и сооружениями).

Масштабы использования объектов иного имущества в качестве взноса в уставные капиталы существующих и формируемых холдингов впечатляют.

Всего в рамках формирования интегрированных структур в 2011–2013 гг. были изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 457 объектов иного имущества (или 98,9% от количества, включенных в этой части в программу приватизации). Они подлежали внесению в уставные капиталы ОАО «Росспиртпром», ОАО «Российские ипподромы», ОАО «РЖД», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация (ОАК)» и ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания». Не были приняты решения об условиях приватизации в отношении всего 5 объектов иного имущества, включая 1 объект незавершенного строительства (ОАО «РЖД»), 2 земельных участка (одно из дочерних обществ ОАО «ОАК») и 2 объекта (ОАО «Российские ипподромы»).

Последнее явилось крупнейшим реципиентом объектов иного имущества среди интегрированных структур.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2011 г. № 1058 «Об открытом акционерном обществе, объединяющем ипподромы Российской Федерации» необходимо преобразовать ФГУП «Центральный Московский ипподром» в открытое акционерное общество, объединяющее ипподромы Российской Федерации, а также обеспечить внесение в уставный капитал создаваемого ОАО имущества 27 ликвидируемых федеральных государственных учреждений –

¹ Отчет о приватизации федерального имущества в 2010 году.

государственных заводских конюшен (ФГУ ГЗК), в порядке оплаты размещаемых акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Росимуществом было издано распоряжение от 13 апреля 2012 г. № 558-р «Об условиях приватизации ФГУП «Центральный Московский ипподром», осуществлена государственная регистрация ОАО «Российские ипподромы», выпуск его акций. Всего в 2011–2013 гг. из 441 объекта иного имущества ФГУ ГЗК, подлежащих внесению в уставные капиталы ОАО «Российские ипподромы», изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 434 объектов иного имущества, что составило 95% всех таких объектов, по которым были приняты решения из числа подлежащих внесению в уставные капиталы интегрированных структур.

На этом фоне попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ, в 2011–2013 гг. потерпела явную неудачу. Из 272 объектов, подлежащих продаже в соответствии с приватизационной программой на 2011–2013 гг., было приватизировано всего 65 ед.: в 2011 г. – 3, в 2012 г. – 40, в 2013 г. – 22. Таким образом, в этой части приватизационная программа была выполнена менее чем на 1/4.

Однако завершающий год приватизационной программы несмотря на почти двукратное сокращение количества проданных объектов выделялся в лучшую сторону другими своими результатами. Так, из 99 объектов, предложенных к продаже в течение 2013 г., были проданы 22 объекта, тогда как всего по 8 объектам торги не состоялись (по 69 объектам подведение итогов продаж было запланировано в I квартале 2014 г.). Для сравнения: в 2011 г. были подведены итоги продаж только по 16 объектам, из которых лишь 3 объекта были проданы на символическую сумму в 5,0 млн руб., а по 13 объектам продажи не состоялись. Таким образом, привлекательность приватизации объектов иного имущества изменилась радикально, почти 3/4 объектов, по которым подведение итогов продаж прошло в течение календарного года, нашло покупателя, тогда как в 2011 г. таких оказалось менее 1/5.

Финансовым отражением такого сдвига явилось то, что по итогам состоявшихся в 2013 г. продаж подлежало перечислению в федеральный бюджет 166,8 млн руб. (или более половины совокупной величины за 3 года (327,3 млн руб.)).

Переходя к действующей приватизационной программе, можно отметить, что во втором разделе утвержденного распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., где содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, наряду с ГУПами и АО изначально присутствовало 94 объекта иного имущества казны РФ. Однако, как и в случае предшествующей приватизационной программы, к началу осени 2014 г. оно выросло втрое, до 294 ед.

В отношении почти 3/4 из них (или 219 ед.) полномочия по приватизации в соответствии с приказом Росимущества от 2 октября 2014 г. № 382 «Об организации деятельности территориальных управлений Федерального агентства по управлению государственным имуществом по приватизации иного имущества, включенного в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2014–

2016 годы» были делегированы 37 территориальным управлениям (ТУ) этого ведомства.

Всего в 2014 г. по предварительным данным из 48 предложенных к продаже объектов недвижимого имущества было продано всего 11 (с перечислением в бюджет выручки в размере 47,46 млн руб.), а еще по 17 объектам подведение итогов планировалось в I квартале 2015 г.¹

В феврале 2015 г. Росимущество сообщило, что в начале наступившего года было продано 6 объектов на сумму 19 млн руб., также объявлены еще 22 продажи с начальной ценой в 35,61 млн руб.

Передача ТУ Росимущества полномочий по приватизации (отчуждению) федерального имущества позволяет упростить процедуры и сократить сроки предпродажной подготовки, повысить ответственность за качественное ее проведение. Делегирование реализации приватизационных процедур по месту нахождения имущества может повысить интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей².

6.2.3. Имущество казны в рамках государственной программы «Управление федеральным имуществом»³

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

Стержнем документа стало определение и закрепление за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что предполагалось (наряду с другими видами активов) сделать и в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в объеме 90%). Такая постановка вопроса подкреплялась конкретными 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 гг.) относительно показателей за 2012 г. В результате к 2018 г. 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).

Одним из ключевых блоков в Госпрограмме является 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

¹ Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., www.rosim.ru, 19.02.2015.

² www.rosim.ru, 26.02.2015.

³ В данном параграфе использованы материалы из Отчета о деятельности Росимущества за 2013 г., www.rosim.ru.

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.

Основными задачами для достижения поставленной цели являются:

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

Госпрограммой были предусмотрены основные мероприятия для достижения поставленной цели:

- формирование плана действий по оптимизации состава имущества казны РФ и взаимодействие контрагентов через МВ (межведомственный) портал;
- разработка и утверждение проектов необходимых нормативно-правовых актов и соответствующих изменений в законодательстве в части передачи имущества казны Российской Федерации в государственную собственность субъектов РФ, муниципальную собственность, а также по упрощению вовлечения имущества казны РФ в хозяйственный оборот;
- проведение общедомовых ремонтных работ и оформление необходимой технической документации для передачи объектов на иной уровень собственности;
- утилизация объектов казны.

В 2013 г. с целью реализации поставленных задач были проведены следующие мероприятия:

- категорированы объекты казны;
- сформированы «дорожные карты» по каждой категории;
- для каждого Территориального управления (ТУ) на основе имеющейся информации о количестве объектов в разрезе категорий утверждены Технические задания по минимизации количества объектов казны согласно назначению имущества;
- ведется работа по разработке информационной системы (ИС) «Казна» на базе МВ портала, в котором будет отражаться информация о составе казны;
- направлено предложение в Минфин России о дополнительном выделении денежных средств на казну на 2014–2016 гг.

Госпрограммой предусмотрена классификация объектов казны по 13 категориям и каждый объект казны отнесен согласно своему назначению к одной из них. После ввода программы ИС «Казна» будет обеспечено автоматизированное отнесение объектов, учитываемых в реестре федерального имущества, к определенной категории, что значительно облегчит взаимодействие контрагентов через МВ портал. Данная программа находится в завершающей стадии разработки.

Для каждой категории установлены основные направления выбытия и поступления имущества.

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

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

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

В числе причин, которые не позволяют в более сжатые сроки сокращать объекты казны РФ, следует отметить:

- отсутствие необходимого 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 всех полномочий у Центрального аппарата Росимущества¹;
- проведение оценки объектов высвобождаемого недвижимого имущества без учета стоимости земельного участка.

С целью повышения прозрачности и эффективности управления имуществом казны РФ проведена комплексная работа по разработке стратегии и утверждению программ по минимизации объектов казны, в частности, были разработаны методические рекомендации («дорожные карты») по ключевым направлениям деятельности:

- по передаче федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, в безвозмездное пользование;
- по закреплению имущества, находящегося в казне РФ, за федеральными органами власти, а также подведомственными им федеральными государственными учреждениями и предприятиями на соответствующем вещном праве;
- по подготовке решений по безвозмездной передаче имущества в федеральную собственность, по передаче федерального имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность;
- по порядку утилизации федерального имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации.

¹ Изменения в Типовое положение о территориальном органе Росимущества в части расширения полномочий его Территориальных управлений вступили в силу лишь в феврале 2014 г.

При этом необходимо отметить, что такой способ сокращения имущественного комплекса казны, как списание почти не используется. При рассмотрении Росимуществом 38 обращений ТУ о списании объектов казны только по 3 обращениям выданы поручения об их утилизации, в удовлетворении остальных заявлений было отказано. В основном отказы связаны с отсутствием требуемых документов, в том числе отсутствие оформленных прав на земельные участки под зданиями, что может привести к потере прав Российской Федерации на данные участки.

В порядке совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере управления объектами казны Территориальным управлениям Росимущества делегированы полномочия по приватизации объектов жилого фонда и их передаче на другой уровень публичной собственности.

Особо в этом аспекте необходимо упомянуть о принятии Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 408-ФЗ, согласно которому ст. 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» была дополнена п. 8.1, обязывающим недропользователя обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

Внесение таких изменений в российское законодательство позволит обязать недропользователя консервировать и ликвидировать скважины, расположенные на распределенном участке недр, что создает предпосылки для уменьшения численности находящихся в казне объектов недропользования, образующих одну из наиболее проблемных категорий. В качестве примера можно указать на разрешение ситуации, сложившейся в отношении поисково-разведочных скважин, расположенных в границах астраханского газоконденсатного месторождения. Еще в 2010 г. ТУ Росимущества в Астраханской области решением суда было обязано организовать проведение работ по ликвидации данных скважин, что требовало обладания соответствующими ресурсными возможностями и осуществления крупных расходов. По приблизительным подсчетам, стоимость утилизации одной скважины составляла 1,5 млрд руб.

Дальнейшая работа по совершенствованию нормативно-правового регулирования ведется по следующим направлениям:

- подготовка постановления Правительства РФ «Об управлении объектами федерального имущества, составляющими казну Российской Федерации», регламентирующего основы управления этим видом государственных активов (предложение Росимущества разработать проект документа);
- подготовка изменений в закон № 122-ФЗ (2004 г.) и постановление Правительства РФ № 374 (2006 г.) в рамках работы по упрощению порядка передачи отдельных категорий имущества на иной уровень собственности (предложения Росимущества направлены в Минэкономразвития РФ);
- подготовка постановления Правительства РФ «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации», предусматривающего их надлежащее содержание, сохранность и ликвидацию (проект согласован и направлен в Минэкономразвития РФ);

– подготовка соответствующих нормативно-правовых актов по оптимизации состава имущества казны РФ, в том числе по упрощению его вовлечения в хозяйственный оборот (ГЧП, продажа).

Как уже отмечалось выше, эффективное управление имуществом казны подразумевает его достаточное финансирование для обеспечения надлежащего содержания и использования по назначению. Между тем на содержание и обслуживание казны РФ в 2013 г. Росимуществу согласно закону о федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов было выделено всего 181,6 млн руб., тогда как от территориальных органов Росимущества поступили обращения по выделению финансирования на сумму более 1,2 млрд руб. (или в 6,7 раза больше).

По данным закона об исполнении федерального бюджета за 2013 г. в ряду расходов по ведомственной структуре применительно к Росимуществу сумма по статье «Содержание и обслуживание казны РФ» составила 233,9 млн руб. (при доведении Минфином РФ на конец 2013 г. 242,5 млн руб.)¹. По своей величине она опередила такие статьи расходов в рамках государственной имущественной политики, как «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности» (64,85 млн руб.) и «Управление находящимися в федеральной собственности акциями (долями) хозяйственных обществ» (17,5 млн руб.), заметно уступив «Обеспечению и проведению предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов» (449,8 млн руб.).

Приоритетными направлениями финансирования в рамках расходов на содержание и обслуживание объектов казны являются: их охрана, оплата коммунальных услуг и ремонт объектов, находящихся в аварийном состоянии, а также паспортизация объектов казны, так как это позволит более эффективно управлять казной РФ и вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

Доведенные денежные средства были распределены между ТУ на удовлетворение первоочередных потребностей, включая, например, проведение охранных мероприятий в отношении объектов, составляющих особую опасность (Алтайский край), паспортизацию гидротехнических сооружений (Краснодарский край), утилизацию взрывчатых веществ (Республика Саха (Якутия).

Очевидно, что на сегодня денежных средств, выделяемых на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, недостаточно. В результате длительной работы, проведенной с Минфином России, на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации на 2014 г. должно быть выделено 615 млн руб., что в 2,5 раза превышает уровень финансирования данных объектов на 2013 г.

Активно ведется работа по оформлению прав Российской Федерации и необходимой документации на объекты недвижимости, относящиеся к казне Российской Федерации. За 2013 г. отпаспортизировано 1503 объекта казны. На 2014 г. на

¹ Увеличение суммы изначальных бюджетных ориентиров по расходам на содержание и обслуживание объектов казны обусловлено дополнительным выделением бюджетных лимитов Минфином России на оплату исполнительных листов (в основном – по делам о взыскании неосновательного обогащения за хранение конфискованных морских судов).

паспортизацию объектов казны выделено около 400 млн руб., что позволит существенно повысить показатели по оформлению прав на объекты и соответственно даст возможность вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

Возвращаясь к индикаторам достижения ориентиров, содержащихся в ГП «Управление федеральным имуществом», применительно к объектам казны можно отметить следующее.

В связи с тем, что методика определения целевой функции для данной категории федерального имущества¹ находится в стадии разработки, реальной по итогам 2013 г. является лишь оценка выполнения ГП по показателю сокращения количества объектов имущества казны Российской Федерации (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 году. Достигнутое сокращение на 0,8% при плановой величине 1% позволяет констатировать незначительное отклонение на 0,2 п.п., 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.

6.2.4. Изменения в имущественном комплексе государственной казны РФ после начала реализации госпрограммы

По данным, приведенным в Отчете о деятельности Росимущества за 2013 г., в состав имущества казны РФ (без учета земельных участков) входят следующие категории (табл. 16).

Таблица 16

Структура имущества государственной казны РФ в 2013–2014 гг.

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

Из общего количества объектов казны РФ на 1 февраля 2013 г. (88250 ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти 2/3 приходится на 4 категории: административные здания, сооружения (20,9%), объекты гражданской обороны и защитные сооружения (ГО ЗС) (около 20,5%), объекты жилого фонда (13,6%) и ЖКХ (около 10,7%). Удельный вес объектов недропользования, транспортной инфра-

¹ Согласно ГП в 2013 г. целевая функция должна была быть определена для 5% объектов казны.

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

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

Таким образом, общее количество объектов казны РФ за неполный 2013 г. сократилось примерно на 0,8% (или более чем на 700 ед.).

В лидирующую группу по данному показателю входили объекты ЖКХ (сокращение без малого на 16%), жилого фонда (на 12,5%), административные здания, сооружения (на 8%), объекты ГО ЗС (почти на 6%) (табл. 17).

Таблица 17

Категории имущества казны РФ с наиболее значительными изменениями в 2013 г.

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

По абсолютной величине наибольшим было сокращение численности объектов жилого фонда, превысившее 1,5 тыс. ед. Немногим меньше оказалось сокращение количества объектов ЖКХ, административных зданий, сооружений. Численность объектов ГО ЗС уменьшилась более чем на 1 тыс. ед.

Уменьшение количества объектов жилого фонда происходит за счет приватизации (по данным, предоставленным Территориальными управлениями Росимущества, за 2013 г., приватизировано 187 квартир) и передачи данных объектов из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований. Последний фактор обусловил в основном и сокращение в казне численности объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы.

Снижение количества административных зданий произошло в результате приватизации (передачи в собственность третьим лицам), закрепления зданий за учреждениями и предприятиями на вещных правах, а объектов ГО ЗС – в результате инвентаризации данных объектов, в том числе снятия соответствующего статуса объекта¹.

Сокращение численности объектов транспортной инфраструктуры и связи достигалось в результате их продажи, закрепления за иными организациями, а также передачи на иной уровень публичной собственности.

Всего по результатам проведенной работы в течение 2013 г. на иной уровень публичной собственности было передано 1587 объектов недвижимого имущества, составляющего казну РФ, подавляющее большинство которых (1137 ед.) отошло в муниципальную собственность.

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

Увеличение численности объектов указанных категорий происходит за счет проводимой приватизации (главным образом, акционирования ФГУПов), завершения процедур банкротства федеральных организаций, так как следствием данных мероприятий ввиду назначения таких объектов и их ограниченности в обороте является передача в казну Российской Федерации. Прежде всего, это касается имущества, не подлежащего приватизации. Кроме того, объекты культуры, ритуального и религиозного назначения поступают в казну в рамках процедуры разграничения, принимаемых судебных решений.

В отношении объектов религиозного назначения необходимо отметить, что по результатам выполненного в 2013 г. отбора, анализа и проверки наличия таковых в составе государственной казны РФ в целях подготовки их «открытого предложения» конфессиям выявлено, что из отобранных 2499 объектов, не закрепленных за федеральными органами власти и организациями, 1536 (61%) уже переданы в безвозмездное пользование религиозным организациям, 347 (14%) используется ими «по факту» (без оформления отношений), а 616 (25%) является свободными. 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.

¹ К концу 2014 г. по данным МЧС РФ полностью завершено обследование защитных сооружений гражданской обороны (ЗСГО). Росимущество ожидает от Управления гражданской обороны и защиты населения МЧС сведений о потребности регионов в указанных сооружениях, после чего с субъектами РФ будет согласован пообъектный состав ЗСГО. www.rosim.ru, 29.12.2014.

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

Успешная политика по оптимизации состава имущества государственной казны РФ в среднесрочной перспективе возможна при соблюдении 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 быть 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.

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 ядра: теоретические подходы, предполагающие поставку общественных благ государственным сектором экономики, наличие известных правовых ограничений на приватизацию и очевидная специфика российской переходной экономики являются весомыми аргументами в пользу сохранения довольно большого количества имущества в государственной собственности, а именно, 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.

Итак, с учетом сегодняшнего 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, которые 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, т.е. 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 предлагается:

(1) введение принципа адресации объектов тому органу власти, в чьем подчинении ранее находилось предприятие, в процессе акционирования которого имущество поступило в казну;

(2) установление специальным нормативно-правовым актом на уровне президента РФ или правительства РФ преемственности сегодняшних органов власти по отношению к существовавшим ранее, имея в виду многократные реорганизации с начала 1990-х годов, а такой документ позволит избежать многочисленных межведомственных согласований;

(3) получение профильными органами власти небольшого 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, включая объекты 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.

В качестве предложений по минимизации состава имущества государственной казны РФ, относящихся к большинству его категорий, в Росимуществе рассматриваются:

- законодательная инициатива по упрощению процедуры продажи в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов ЖКХ, социальной сферы, незавершенного строительства, воздушного и водного транспорта и движимого имущества (по двум последним категориям без включения в прогнозный план (программу) приватизации с разработкой единого бизнес-

- процесса по синхронизации с реализацией имущества, обращенного в собственность государства);
- привлечение организаций на аутсорсинг для определения имущества с целью продажи в отношении административных зданий, строений, сооружений, объектов социальной сферы, незавершенного строительства, воздушного и водного транспорта, движимого имущества (по двум последним категориям с целью продажи через Е-торги), а также для полной инвентаризации объектов ГО ЗС;
 - выделение достаточного финансирования на ремонт объектов жилого фонда с целью последующей передачи на другой уровень собственности, утилизацию скважин, содержание особо опасных производственных объектов, содержание и хранение арестованных судов, приведение в нормативное состояние объектов культуры, ритуального и религиозного назначения для последующей передачи религиозным организациям, гидротехнических сооружений (по последней категории – вместе с паспортизацией) для последующей передачи на другой уровень собственности;
 - выделение финансирования на оформление документации для последующей продажи объектов социальной сферы, для паспортизации объектов культурного наследия (ОКН) с целью регистрации права РФ на данные объекты и последующего вовлечения в хозяйственный оборот, на паспортизацию и регистрацию прав РФ на объекты и земельные участки в отношении объектов незавершенного строительства (в отношении последней категории предлагается также утилизация за счет привлеченных средств при передаче земельного участка под утилизированным объектом на льготных условиях);
 - привлечение внебюджетных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП) (концессионные соглашения, инвестиционные контракты) в отношении объектов транспортной инфраструктуры и связи, незавершенного строительства;
 - передача объектов движимого имущества вместе с передаваемым объектом недвижимости, либо имущественным комплексом (мебель, оборудование).

Как хорошо видно из предлагаемого перечня мероприятий, реализация большинства из них сопряжена с вопросами нормативного регулирования приватизации и финансового обеспечения, которые во многом связаны между собой. В принципе использование бюджетных ассигнований создает для Росимущества известную возможность для реализации указанных мероприятий.

Вместе с тем необходимо указать на издержки, связанные с многократной финансовой оценкой стоимости объектов казны, поскольку отчет об оценке актуален лишь в течение полугода, длительностью процедуры включения имущества в прогнозный план (программу) приватизации, а также его непосредственной продажи.

Возможное 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 далеко не для всех объектов имущества казны, необходимо определение набора их качественных и количественных характеристик с соответствующими пороговыми значениями, когда они могут использоваться.

Кроме того, здесь возможно восстановление института нормативной цены, который присутствовал в приватизационном законодательстве в 2001–2010 гг.¹ Использование нормативной цены вместо механизма закона об оценочной деятельности позволяет: (1) сэкономить средства, предназначенные для проведения оценки, (2) использовать имеющиеся оценки объектов имущества по остаточной или околонулевой стоимости в качестве отправной точки для аукционных и конкурсных процедур. Непременными условиями задействия нормативной цены помимо возврата в законодательство должны быть определение области ее применения и апробация в пилотном режиме, особенно в случае привлечения организаций на аутсорсинг.

Более общим подходом к данной проблематике может быть выполнение многочисленных процедур оформления документации, паспортизации объектов, предполагаемых к приватизации и включению в хозяйственный оборот, в части усилий других ФОИВов (прежде всего, Росрегистрации) на бесплатной основе путем вменения им этих обязанностей посредством принятия соответствующих нормативно-правовых актов и административных регламентов в рамках текущего бюджетного финансирования. В определенном смысле речь должна идти о реализации национального проекта по всеобъемлющей инвентаризации государственного имущества по аналогии с переписями, проводимыми статистической службой.

Что касается использования механизмов ГЧП, то возможность их более широкого распространения, вероятно, связана 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.

Если же рассматривать проблематику управления имуществом казны вне приватизационного контекста, то необходим тщательный учет особенностей различных категорий государственного имущественного комплекса.

В этой связи можно указать на особенности оптимизации целого ряда категорий имущества государственной казны РФ.

Так, весьма спорной представляется ориентация на минимизацию его состава 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, включая и такой аспект, как потенциально возникающая возможность использования передаваемого из казны имущества для обеспечения ответственности соответствующих организаций по своим обязательствам, что относится и к варианту его внесения в уставный капитал хозяйственных обществ.

¹ Нормативная цена определялась в законе о приватизации (ст. 12) как определяемая в порядке, установленном правительством, минимальная цена, по которой возможно отчуждение этого имущества.

Например, закрепление за предприятиями профильных ФОИВов объектов транспортной инфраструктуры (железнодорожные пути, аэродромы, взлетно-посадочные полосы, вертолетные площадки, акватории, причалы, автодороги автобусные остановки) делает их потенциальным объектом претензий кредиторов к соответствующим организациям с возникающим отсюда риском стабильности транспортных сообщений. Очевидна актуальность данного аспекта применительно и к другим категориям объектов казны, таким как, объекты ГО ЗС, недропользования, производственного назначения, воздушного и водного транспорта, ГТС.

В этой связи целесообразно упреждающее принятие правовых норм, ориентированных на причисление такого рода объектов к особо ценному имуществу, которое не может быть использовано для обеспечения ответственности соответствующих организаций (по аналогии с автономными учреждениями).

Также в данном аспекте необходимо сопоставление совокупной бюджетной нагрузки и режима налогообложения в связи с передачей объектов из казны РФ, имущество которой не облагается налогом, учреждениям и предприятиям, относящимся к федеральной собственности, а также учет очевидной слабости доходной базы субъектов РФ и муниципалитетов при ее зависимости от трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы.

Так, постановка вопроса о выделении денежных средств на паспортизацию и приведение в нормативное состояние гидротехнических сооружений (ГТС) для последующей передачи на другой уровень публичной собственности делает крайне маловероятным сценарий поддержания данного вида имущества в надлежащем состоянии после его передачи в региональную и муниципальную собственность. Между тем ГТС являются источником повышенных рисков техногенного характера. В этой связи более адекватным является вариант закрепления за специализированными организациями, подведомственными профильным ФОИВам при учете опыта крупных природных и техногенных катастроф последних лет (наводнения в Краснодарском крае (2012 г.) и на Дальнем Востоке (2013 г.)).

6.2.6. Имущество государственной казны РФ и новая государственная программа «Управление федеральным имуществом»

2013 г. проходил под знаком реализации государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р. Итоги ее реализации применительно к имуществу казны рассматривались выше. Однако спустя уже 14 месяцев постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 была утверждена новая госпрограмма с аналогичным названием.

В документе в числе ключевых задач повышения эффективности управления объектами федерального имущества названа минимизация количества объектов, составляющих государственную казну РФ, для чего предполагается:

- обеспечение достаточного финансирования содержания федерального имущества, составляющего казну, а также реализация принципа следования финансирования за объектом в случае его передачи федеральной организации, отчуждения иному публично-правовому образованию, в 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 г.¹ Приведены количественно выраженные целевые индикаторы сокращения имущества казны по отношению к 2012 г.: для земельных участков, не вовлеченных в хозяйственный оборот – на 30% (по площади, за исключением участков, изъятых из оборота и ограниченных в нем), для объектов (без учета земельных участков) – на 11% (кроме объектов, ограниченных в обороте). Промежуточные показатели реализации госпрограммы до 2018 г. соответствуют величинам из программы 2013 г. Правовое обеспечение реализации госпрограммы в части, касающейся имущества казны, предусматривает принятие изменений и дополнений в различные законодательные и нормативные акты с целью создания условий для повышения эффективности реализации судов, конфискованных и безвозмездно изъятых при незаконной добыче (вылове) биологических ресурсов.

Финансовое обеспечение новой госпрограммы 2014 г. целиком определяется возможностями федерального бюджета, поскольку иные источники в ее паспорте не предусмотрены. Упомянутые в качестве объемов бюджетных ассигнований величины, взятые из федерального бюджета на 2014–2016 гг., несколько превосходят паспортные данные прежней госпрограммы 2013 г., за исключением 2016 г.

В принятом законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. (от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ) некоторое увеличение объемов бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте ГП предусмотрено только в 2015 г., тогда как в последующие 2 года оно сменяется сокращением, особенно масштабным в 2016 г. при снижении абсолютной величины расходов в годовом исчислении. Однако приведенные в приложениях к указанному закону данные об ассигнованиях, касающиеся ГП «Управление федеральным имуществом» (в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации»), не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики, в том числе и на содержание и обслуживание казны РФ, в отличие от того, как это предусматривалось бюджетом на период 2013–2015 гг. нашло отражение и в законе об его исполнении.

* * *

1. Управление имуществом казны РФ является важной составной частью всей государственной имущественной политики несмотря на то что ее определение в российском законодательстве носит остаточный характер. Помимо бюджетных средств в нее включается иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями на условиях прав хозяйственного ведения и оперативного управления. Из этого вытекает, что в состав казны входят как минимум еще два блока: ценные бумаги (включая те, что обеспечивают участие в капитале хозяйственных обществ) и все прочее движимое и недвижимое имущество, в т. ч. земельные участки.

¹ При этом в текстуальной части программы к 2018 г. заявлено определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны Российской Федерации.

2. До утверждения государственной программы (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» в начале 2013 г. имущество федеральной казны не выделялось в качестве самостоятельного объекта управления несмотря на одобрение комплексной Концепции управления государственным имуществом и приватизации еще осенью 1999 г. Небольшим исключением явилось появление имущества казны РФ, не обеспечивающего выполнение государственных функций, как самостоятельной категории объектов для приватизации, в ежегодных приватизационных программах, начиная с прогнозного плана приватизации на 2007 г.

3. Осознание места и роли имущества казны по сравнению с другими категориями правообладателей происходило по мере формирования реестра федерального имущества. К концу 2013 г. основная часть, учтенных в нем объектов (около 69%), была закреплена на праве оперативного управления, используемом в основном государственными учреждениями, что многократно превышало долю объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (примерно 14%), используемом унитарными предприятиями. В то же самое время удельный вес объектов, находящихся в федеральной казне, к началу 2014 г., составил около 17% (против 11–12% в 2009–2010 гг.).

Таким образом, казна в 2013–2014 гг. 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.

4. 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.

5. В видовой структуре имущества казны наблюдается устойчивое преобладание земельных участков (примерно 2/3 всех объектов), чуть более 30% приходится на прочие объекты недвижимости, а остальное (всего около 2%) – на объекты движимого имущества.

Если рассматривать имущество казны без земельных участков, то из общего количества объектов казны РФ в начале 2013 г. (около 88,3 тыс. ед.), сгруппированных по 13 категориям, почти 2/3 приходилось на 4 категории: административные здания, сооружения (20,9%), объекты гражданской обороны и защитные сооружения (ГО ЗС) (около 20,5%), объекты жилого фонда (13,6%) и ЖКХ (около 10,7%). Удельный вес объектов недропользования, транспортной инфраструктуры и связи, культурного наследия составлял примерно 7–8% по каждой из названных категорий.

6. Впервые имущество казны РФ, как самостоятельный объект государственной имущественной политики, было выделено в государственной программе (ГП) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной в феврале 2013 г.

Стержнем документа стала необходимость определения и закрепления за каждым объектом федерального имущества его целевой функции, что предполагалось

(наряду с другими видами активов) сделать и в отношении объектов казны (с выделением земельных участков).

Целевой функцией осуществления полномочий собственника в отношении данного вида активов 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. Такая постановка вопроса подкреплялась зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения численности объектов казны по отношению к показателям за 2012 г.

Основными задачами для достижения поставленной цели были определены:

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

В числе наиболее значимых мероприятий, реализованных в рамках указанной госпрограммы, следует назвать:

- осуществление категорирования объектов казны;
- формирование «дорожных карт» по каждой категории;
- разработку информационной системы (ИС) «Казна», призванной обеспечить автоматизированное соотнесение объектов, учитываемых в реестре федерального имущества, с определенной категорией;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере управления объектами казны (жилой фонд, объекты недропользования и др.);
- финансирование помимо текущих мероприятий по содержанию объектов (их охраны, оплаты коммунальных услуг и ремонта) также их паспортизации, что позволит более эффективно управлять казной РФ и вовлекать объекты в хозяйственный оборот.

7. В связи с тем, что методика определения целевой функции для данной категории федерального имущества находилась в стадии разработки, реальной по итогам 2013 г. является оценка выполнения ГП лишь по показателю уменьшения численности объектов казны.

Сокращение их количества в 2013 г. осуществлялось в основном по следующим направлениям:

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

В результате общее количество объектов недвижимого имущества, находящихся в казне, впервые уменьшилось, что в количественном отношении составило более чем 2,1 тыс. ед. (или 2,5%). Совокупное же количество объектов казны РФ (с учетом объектов движимого имущества, но без земельных участков) за 2013 г. сократилось на 0,8% (или более чем на 700 ед.). Таким образом, при плановой величине 1% можно констатировать незначительное отклонение на 0,2 п.п., 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.

В структуре имущества казны РФ при уменьшении совокупного удельного веса 4 наиболее весомых категорий (административные здания, сооружения, объекты ГО ЗС, жилого фонда, ЖКХ) примерно до 60% более чем вдвое выросла доля объектов производственного назначения (с 2% до примерно 5,3%), также возрос удельный вес объектов движимого имущества, культуры, ритуального и религиозного назначения, гидротехнических сооружений.

8. 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.

9. 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 внимание, выступают ограниченные возможности региональных и местных бюджетов вкуче 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.

10. Для новой государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденной в апреле 2014 г. взамен прежней ГП с аналогичным названием, действовавшей чуть более года, в целом характерно сохранение прежних ориентиров и показателей реализации, что относится и к имуществу казны. В качестве объемов бюджетных ассигнований в новой ГП–2014 г. фигурируют величины из действовавшего в тот момент федерального бюджета на 2014–2016 гг. Между тем реализация новой госпрограммы будет проходить в новых условиях, связанных с наличием более жестких бюджетных ограничений, что нашло отражение в законе о федеральном бюджете на 2015–2017 гг.