

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ)

1. НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОССЕКТОРА И ЕГО СОСТАВА

Развитие и совершенствование экономическо-го блока законодательства Российской Федерации характеризуются ростом числа законодательных и подзаконных актов, посвященных прогнозированию, регулированию и управлению государственным сектором экономики. Однако, несмотря на то, что во всех этих нормативных правовых актах активно используется понятие «государственный сектор экономики», его законодательное определение до настоящего времени отсутствует.

Термин «государственный сектор экономики» (далее – госсектор) впервые был введен в Федеральном законе от 20 июля 1995 года №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (пункт 3 статьи 5), которым установлено, что Правительство Российской Федерации одновременно с представлением проекта федерального бюджета (на очередной финансовый год) представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проектировки (прогноз) развития государственного сектора экономики Российской Федерации (далее – госсектор). Разработка среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития госсектора законодательно не предусмотрена.

Определение, данное в одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года №1024 Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, трактует госсектор как совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества, закрепленного за феде-

ральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс).

Практика применения указанных актов показывает, что неконкретность формулировок данного определения не позволяет осуществлять достоверный количественный и качественный анализ составляющих госсектора.

В настоящей статье рассматриваются проблемы и перспективы развития госсектора, которые раскрываются при разработке ежегодных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 января 1999 года №1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 года №939). Этим документом предусмотрено включение в раздел «Проектировки развития государственного сектора экономики Российской Федерации» показателей развития государственных унитарных предприятий, государственных учреждений, хозяйственных обществ с долей государственной собственности (федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации), превышающей 50% уставного капитала, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики (т.е. дочерних акционерных обществ различного уровня)¹.

¹ Госкомстат России осуществляет статистическое наблюдение за хозяйственными обществами, в ус-

таванном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных

обществ, относящихся к государственному сектору экономики, начиная с I квартала 2003 года.

Данное определение госсектора соответствует Системе национальных счетов ООН, методология составления которых предусматривает отнесение к государственному сектору дочерних организаций, учрежденных хозяйственными обществами, находящимися под управлением государства.

2. ИТОГИ РАЗВИТИЯ ГОССЕКТОРА В 2002 ГОДУ (ПО ДАННЫМ ГОСКОМСТАТА РОССИИ)²

На 1 января 2003 года число организаций госсектора³ составило 85 754 единицы, из них: государственные унитарные предприятия – 22 377 единиц (26,1%), государственные учреждения – 57 116 единиц (66,6%) и хозяйственные общества с долей государственной собственности, превышающей 50% уставного капитала, – 6261 единица (7,3%).

Доля госсектора⁴ в общем объеме произведенной промышленной продукции в январе – декабре 2002 года по сравнению с уровнем 2001 года незначительно сократилась и составила 9,2% (за период с января по декабрь 2001 года – 9,7%) (рис. 1).

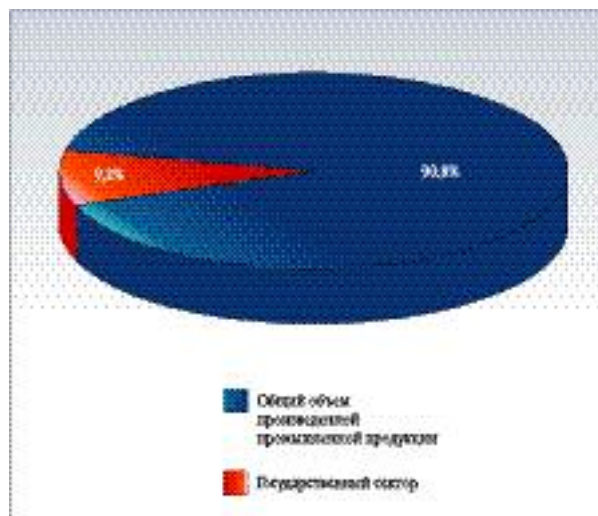
Однако при этом в отраслевом разрезе имел место рост этого показателя в таких отраслях, как электроэнергетика – на 1,9%, цветная металлургия – на 0,3%, и сокращение в таких отраслях, как химическая и нефтехимическая промышленность – на 2,3%, микробиологическая промышленность – на 8,5%, полиграфическая промышленность – на 3,8%.

При этом итоги производственно-хозяйственной деятельности государственного сектора в промышленности за 2002 год свидетельствуют также и о некотором снижении (до уровня 99,3%) индекса промышленного производства государственного сектора экономики по сравнению с уровнем 2001 года (100,9%) (рис. 2).

За период с января по декабрь 2002 года сельскохозяйственными предприятиями госсектора было произведено продукции на сумму 39,2 млрд. рублей, что составляет 12,2% (в 2001 году – 13,2%) от общего объема продукции, произведенной сельскохозяйственными предприятиями всех форм собственности. При этом индекс физического объема выпуска продукции сельскохозяйственными организациями государственного сектора в отчетном периоде составил 98% к уровню 2001 года, в то время как в аналогичном периоде прошлого года на сельскохозяйственных предприятиях госсектора отмечался рост производства (104,7%) (рис. 3).

Деятельность организаций госсектора по итогам 2002 года характеризуется снижением финансовой эффективности по сравнению с 2001 годом.

1



УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ГОССЕКТОРА В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ПРОИЗВЕДЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В 2002 ГОДУ (В ПРОЦЕНТАХ)

Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убытки) деятельности организаций госсектора по итогам 2002 года по сравнению с предыдущим годом снизился на 43,6% и составил 79,3 млрд. рублей (по организациям всех форм собственности снижение составило 20,9%), что свидетельствует о сохранении тенденции снижения сальдированной прибыли, возникшей в IV квартале 2001 года и в I полугодии 2002 года.

По итогам 2002 года объем поступивших иностранных инвестиций в организации государственного сектора российской экономики (без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков) составил 279,7 млн. долл. США, в том числе: прямые инвестиции – 2,6 млн. долл. США и прочие инвестиции (кредиты) – 277,1 млн. долл. США.

В основном средства иностранных инвесторов направлялись в промышленность (274,89 млн. долл. США), в том числе на финансирование объектов цветной металлургии – 260,8 млн. долл. США и нефтеперерабатывающей промышленности – 11,07 млн. долл. США. Прямые иностранные инвестиции поступили в лесную, деревообрабатывающую и целлюлозно-бумажную отрасли промышленности.

Объем иностранных инвестиций в организации государственного сектора увеличился приблизительно в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2001 года, что обеспечено в основном за счет роста поступлений иностранных инвестиций в промышленность.

За отчетный период численность работников в организациях госсектора практически не изменилась по сравнению с уровнем 2001 года и составила 12,26 млн. человек (прирост на 0,4%).

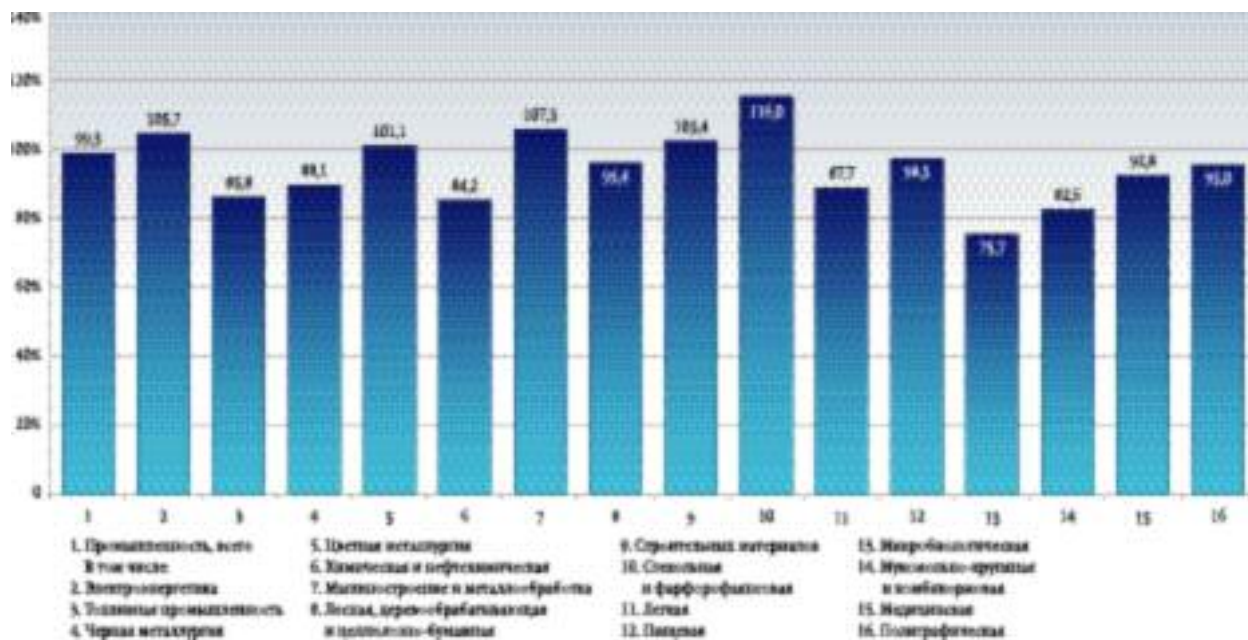
² Прогноз развития госсектора на 2004 год будет разработан в августе 2003 года.

³ Приведены данные по количеству организаций госсектора федерального уровня и уровня субъектов РФ.

⁴ Без дочерних акционерных обществ ПАО «ЕЭС России», ЗАО «АЛРОСА», ОАО «Связьинвест» и др.



2



ИНДЕКС ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ГОССЕКТОРА В ЯНВАРЕ–ДЕКАБРЕ 2002 ГОДА ПО ОТРАСЛЯМ ПРОМЫШЛЕННОСТИ (В ПРОЦЕНТАХ К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ ПЕРИОДУ 2001 ГОДА)

В то же время среднесписочная численность работников в организациях госсектора в промышленности снизилась на 5,9%. Аналогичная ситуация прослеживается в строительстве (на 4,4%), сельском хозяйстве (на 5,8%), на транспорте (на 0,9%), в лесном хозяйстве (на 1,3%). В торговле и общественном питании численность работников госсектора снизилась на 9,2%.

Одновременно в отчетном периоде отмечается рост численности работников организаций госсектора в отраслях социально-культурной сферы и в сфере управления (в среднем на 3%).

3. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОССЕКТОРА

Анализ развития госсектора по итогам 2002 года дает представление о доле продукции, работ, услуг, произведенных организациями госсектора в общем объеме произведенной продукции как в отраслевом, так и в региональном разрезе. Однако если относительно высокая доля продукции, произведенной организациями госсектора, в 2002 году в оборонно-промышленном комплексе (46,5%) в значительной степени объяснима необходимостью реализации государственной функции обеспечения обороноспособности и национальной безопасности, то доля продукции и услуг организаций госсектора в полиграфической промышленности (45%) выглядит недостаточно обоснованной и свидетельствует о целесообразности приватизации

указанных организаций путем преобразования в открытые акционерные общества.

По-прежнему сохраняется значительная дифференциация удельного веса госсектора в общем объеме выпуска продукции за отчетный период по субъектам Российской Федерации: по промышленности – от 34,2% в Дальневосточном федеральном округе до 5,5% в Уральском федеральном округе; по сельскому хозяйству – от 36,5% в Дальневосточном федеральном округе до 8,6% в Северо-Западном федеральном округе. В этой связи в качестве приоритетных задач по реформированию госсектора в среднесрочной перспективе можно сформулировать следующие.

3.1. ПОЭТАПНАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ СОСТАВА ГОССЕКТОРА ПУТЕМ СОКРАЩЕНИЯ ИЗБЫТОЧНОЙ ЧАСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, НЕ УЧАСТВУЮЩИХ В ВЫПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

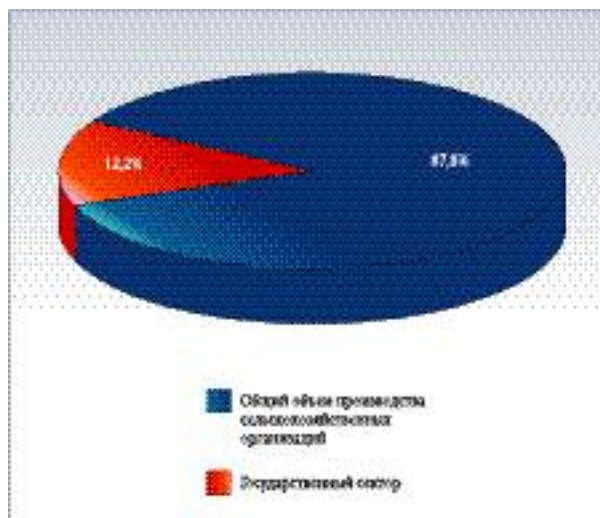
В целях повышения эффективности управления имуществом организаций госсектора представляется необходимым законодательно установить следующую классификацию федерального имущества:

- 1 – имущество, необходимое для осуществления функций и задач государства;
- 2 – имущество, утратившее такое значение (т.е. коммерческое федеральное имущество).

Дело в том, что государство, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования по своей сути являются некоммерческими



3



УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ГОССЕКТОРА В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В 2002 ГОДУ (В ПРОЦЕНТАХ)

образованиями, созданными народом для осуществления публичных функций. Критерием сохранения той или иной функции за публичным образованием является не ее прибыльность, а отнесение к видам деятельности, осуществление которых возложено Конституцией Российской Федерации и федеральными законами исключительно на соответствующий уровень публичной власти.

В соответствии с этим подходом для определения необходимого государству имущества предстоит урегулировать отношения по формированию состава имущества, относящегося к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в целях обеспечения экономической имущественной основы выполнения соответствующими органами публичной власти полномочий, возложенных на них Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Такое имущество должно находиться только в собственности того уровня публичной власти, к компетенции которого отнесено осуществление соответствующей публичной функции, а его отчуждение не может иметь место ни в результате приватизации, ни в результате банкротства, ни в результате исполнительного производства. К видам такого имущества должно быть отнесено имущество, необходимое для решения ограниченного круга стратегических и социально ориентированных задач, ставящихся государством перед организациями госсектора.

В отношении государственного и муниципального имущества, не используемого для осуществления соответствующих публичных функций (утратившего такое назначение), следует решать вопрос о целесообразности его приватизации либо передаче организациям госсектора, участвующим в реализации государственных функций.

3.2. ПЕРЕХОД К НОВЫМ ПРИНЦИПАМ УПРАВЛЕНИЯ ГОССОБСТВЕННОСТЬЮ НА ОСНОВЕ СТРОГОГО СООТВЕТСТВИЯ СОСТАВА ГОСИМУЩЕСТВА НЕОБХОДИМЫМ ФУНКЦИЯМ ГОСУДАРСТВА

Для решения этой задачи Правительством Российской Федерации предлагается ежегодно разрабатывать среднесрочную программу управления федеральным имуществом (далее – Программа), содержание которой должно быть в обязательном порядке увязано с программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, прогнозным финансовым планом и федеральным бюджетом на очередной финансовый год.

Программа управления федеральным имуществом (активами), состоящая из трех частей – *плана приобретения, плана использования и плана выбытия*, должна разрабатываться в рамках подготовки федерального бюджета, федеральной адресной инвестиционной программы, прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной год и вместе с проектом закона о федеральном бюджете направляться в Государственную Думу.

3.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В ЦЕЛЯХ СУЩЕСТВЕННОГО УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОЙ ЧАСТИ ГОССОБСТВЕННОСТИ, КОТОРАЯ НЕ ИСПОЛЬЗУЕТСЯ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ НЕОБХОДИМЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА И ВРЕМЕННО НАХОДИТСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В настоящее время в собственности Российской Федерации и иных публичных образований находится коммерческое имущество, которое не используется соответствующими субъектами для осуществления государственных функций. Основной целью государственной политики в отношении такого имущества остается его приватизация. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и нормативные акты, принятые в развитие его норм, дают возможность применения широкого набора инструментария и осуществления открытой и прозрачной приватизационной процедуры.

В целях совершенствования системы эффективного управления коммерческим имуществом, находящимся в хозяйственном ведении и оперативном управлении организаций госсектора, предстоит разработать порядок ведения на базе инфор-



Таблица 1

**СТРУКТУРА И ДИНАМИКА
ПОСТУПЛЕНИЯ ДОХОДОВ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА**

Доходы (млн. руб.)	2000	2001	2002
Дивиденды	3675,1	6478,0	10259,5
Часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий	–	209,6	902,9
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности	3427,2	4896,1	7843,3
Доходы от приватизации федерального имущества	31367,6	9990,6	12813,5

мации Реестра федерального имущества публично-го реестра федеральной недвижимости.

Публичный реестр федеральной недвижимости должен содержать информацию как о сданных в аренду объектах и условиях таких договоров, так и об объектах, которые могут быть переданы в аренду, и условиях такой аренды. Порядок представления в реестр соответствующей информации руководителями государственных предприятий и учреждений и порядок предоставления такой информации гражданам, органам и организациям, а также ответственность за нарушение этого порядка должны быть установлены Правительством Российской Федерации. Внедрение публичного реестра позволит более эффективно использовать государственную недвижимость, увеличит спрос на нее, а также соответствующие доходы федерального бюджета. Реализацию этой задачи предполагается осуществить на основе Реестра федерального имущества, в котором содержится информация о составе, объеме и местонахождении федеральной недвижимости.

Говоря о повышении эффективности управления государственной собственностью, не используемой для выполнения государственных функций, представляется необходимым тщательным образом пересмотреть политику управления пакетами акций, находящимися в собственности Российской Федерации. В рамках решения этой задачи первостепенное значение приобретает разработка эффективной дивидендной политики Российской Федерации. В зависимости от специфики деятельности конкретного акционерного общества и отрасли (сферы экономической деятельности), в которой оно функционирует, принимая во внимание величину находящегося в федеральной собственности пакета акций, следует разработать дивидендную политику для каждого из наиболее значимых акционерных обществ. При разработке следует, на наш взгляд, учитывать как фискальные интересы собственника акций – Российской Федерации – по

формированию доходной части бюджета, так и необходимость финансирования инвестиционных программ акционерного общества, направленных на повышение эффективности деятельности общества.

4. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Основными показателями эффективности политики в области управления госсобственностью является снижение доли госсектора в ВВП, количества ФГУП, положительная динамика соотношения доходов от использования госимущества и расходов на его содержание и управление (с учетом обеспечения выполнения организациями госсектора необходимых государственных функций).

Сегодня эффективность управления федеральным имуществом оценивается исходя из динамики доходов от использования федеральной собственности и соответствия этих доходов прогнозным оценкам согласно показателям доходной части федерального бюджета на соответствующий год. Структура и динамика поступления указанных средств от использования федерального имущества, по данным Минимущества России, приведена в таблице 1.

При оценке эффективности использования имущества целесообразно выделить критерии эффективности коммерческого (приносящего доход) и некоммерческого использования имущества (в целях реализации государственных функций).

Эффективность коммерческого использования имущества может быть измерена путем сопоставления стоимости имущества с доходом, приносимым этим имуществом, под которым понимаются как поступления в бюджет, так и увеличение стоимости имущества. В случае, если имущество не обеспечива-



ет социальных и других функций государства, минимальный уровень доходности имущества может быть принят на уровне, превышающем доходность долгосрочных государственных ценных бумаг. В случае если такая минимальная доходность не обеспечивается, государство, продав свои низкодоходные активы по рыночной стоимости («наиболее вероятной цене»), сможет отказаться от заимствований на соответствующую сумму и выплаты процентных доходов инвестору. Уровень доходности в конкретных случаях может увеличиваться с учетом складывающегося на рынке уровня доходности аналогичного имущества и отраслевой специфики использования имущества. Определение стоимости имущества, которая является базой для исчисления фактической доходности, может осуществляться на основе рыночной оценки имущества применительно к объектам, доходы от использования которых высоки и являются бюджетообразующими. В отношении остальных объектов для снижения затрат на оценку могут быть использованы иные показатели стоимости, в частности, стоимость чистых активов акционерного общества, акции которого принадлежат Российской Федерации, или федерального государственного унитарного предприятия.

Эффективность некоммерческого использования имущества (в целях реализации государственных функций) определяется фактом производства заданного количества определенной государством продукции (работ, услуг) при соблюдении установленных социальных и иных стандартов (нормативов) и обеспечении определенного уровня издержек в процессе производства.

Предпосылки для использования данного подхода при оценке эффективности деятельности ФГУП заложены в постановлении Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года №228. Для них в составе показателей деятельности определены как показатели, позволяющие оценить эффективность коммерческой деятельности (показатели экономической эффективности деятельности – выручка, чистая нераспределенная прибыль, чистые активы и часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет), так и выполнения государственных функций и задач (дополнительные показатели деятельности, в том числе объем производства в натуральном выражении; численность работающих и их среднемесячная заработная плата; затраты на соцобеспечение, здравоохранение и реализацию экологических программ).

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА
ДЕПАРТАМЕНТА РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
В.С. Корнеев