

# ОПТИМИЗАЦИЯ ОБЪЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА И ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО СОБСТВЕННОСТИ  
Виктор Семенович Плескачевский

Президентом Российской Федерации была определена стратегическая линия государственной политики в области реформирования функций государства, направленная на оптимизацию объема предоставляемых гражданам публичных услуг, а также объема государственного и муниципального имущества. Целью такого реформирования является эффективное исполнение государством законодательно определенных полномочий и обязательств органов публичной власти с одновременным обеспечением оптимального расходования средств федерального бюджета на организацию системы таких услуг.

Таким образом, первичным является вопрос о том, какие именно категории публичных услуг должны оказываться государством; по каким критериям необходимо определять, должна ли конкретная услуга оказываться публичными образованиями или частным бизнесом.

Однако прежде всего необходимо определиться с приблизительным (типичным) перечнем административно-властных и иных распорядительных функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемых такими органами в сегодняшних условиях. Особый акцент необходимо сделать на органах уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку именно там в основном тормозятся процессы приватизации имущества, развития малого и среднего предпринимательства.

Все перечисленные «публичные» функции классифицируются на:

1. Исключительные, то есть такие, которые могут осуществляться только властными органами.
2. Допустимые, то есть такие, которые несут в себе элемент частно-правовых, рыночных отношений, но в силу сложившихся местных социальных и экономических условий могут осуществляться властными органами, в частности, в связи с отсутствием конкурент-

ных предложений (например, содержание жилищного фонда и инженерных сетей, муниципальный транспорт и т.п.).

3. Недопустимые, то есть такие, которые заведомо не могут иметь никакого отношения к государственному и муниципальному администрированию, но представляют собой только источник недобросовестной конкуренции и дополнительных денежных потоков (основной пример: осуществление властными органами функций арендодателя многочисленных объектов недвижимости, участие государственных и муниципальных органов через пакеты акций и доли в уставных капиталах в ресторанном, культурно-зрелищном, торговом, банковском, страховом и т.п. бизнесах).

В соответствии с такой классификацией перечень публичных услуг должен ориентироваться на первую и вторую категории публичных функций.

Очевидно, следует руководствоваться принципом минимизации количества публичных услуг, то есть государство, муниципальные образования через учрежденные ими государственные или муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения должны оказывать только те услуги, которые по различным причинам не может оказывать бизнес. К таковым причинам относится заведомо низкая рентабельность или даже плановая убыточность услуги наряду с ее высокой социальной значимостью, неразвитость соответствующих видов предпринимательства на определенной территории.

Необходимо сократить количество задач, возлагаемых на конкретные предприятия государственного сектора. В тех отраслях, в которых функционируют частные предприятия, выпускающие необходимый ассортимент продукции или оказывающие аналогичный состав работ и услуг, не должно быть государственных и муниципальных предприятий.

Необходимо сформировать реестр публичных услуг, которые могут оказываться соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления, утвердив его на федеральном законодательном уровне либо уровне субъекта РФ.

С учетом этого перечня услуг необходимо выделять бюджетные средства, в том числе трансфертные платежи из федерального бюджета в региональные бюджеты, а также из региональных бюджетов в местные бюджеты на финансирование публичных услуг, оказание которых должно обеспечиваться соответствующим уровнем власти.

На основе такого перечня необходимо определить потребный объем государственного и муниципального имущества, а также организационно-правовые формы субъектов хозяйственной деятельности, которые будут оказывать такие услуги. При этом органы государственной и муниципальной власти должны быть, безусловно, освобождены от выполнения несвойственных им хозяйственных функций.

Соответственно определенным «публичным» функциям и перечню публичных услуг проводится категоризация имущества, находящегося в настоящее время в государственной и муниципальной собственности:

1. Имущество, действительно необходимое для осуществления «публичных» функций. По сути это имущество, вообще исключенное из оборота, и имущество, ограниченное в обороте принадлежностью только Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям.
2. Имущество, которое может находиться в государственной и (или) муниципальной собственности и использоваться в качестве базы выполнения социальных обязательств до того времени, пока такие обязательства окончательно не перейдут в плоскость рыночных, частно-правовых отношений.
3. Недопустимое для нахождения в государственной и муниципальной собственности имущество, то есть имущество, используемое властными органами на цели, никакого отношения ни к администрированию, ни к социальным обязательствам перед обществом не имеющие.

В этой связи представляется целесообразным активизировать работу по масштабному преобразованию государственных унитарных предприятий в казенные предприятия и акционер-



ные общества, рассмотреть возможность ликвидации института казенных предприятий на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

В результате, как это и было определено Президентом Российской Федерации, у государства и муниципальных образований должно остаться исключительно то имущество, которое необходимо им для исполнения закрепленных за ними публичных полномочий, в частности оказания публичных услуг гражданам.

В настоящее время, по данным Росстата и Федерального агентства по управлению государственным имуществом и оценкам экспертов Всемирного банка, в нашей стране в государственной и муниципальной собственности находится *более 60%* от общего объема имущества. Такая значительная величина получается в случае, если брать в расчет не только «традиционные объекты приватизации», такие как пакеты акций, доли и паи в хозяйственных обществах, предприятия как имущественные комплексы и отдельные объекты недвижимого имущества, но и государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, а главное – земельные участки. В это число входят также федеральные унитарные предприятия и федеральные государственные учреждения. По-прежнему наиболее значимую часть федерального имущества казны составляют акции открытых акционерных обществ.

Согласно данным Федерального агентства по управлению государственным имуществом, количество земельных участков, находящихся в государственной (в том числе «неразграниченной») собственности, на которой расположены находящиеся в частной собственности объекты недвижимого имущества, составляет 77 754 земельных участка совокупной площадью 5 502 920 га. Совокупная площадь земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, – 275 801 700 га, лесных земель – 1 104 939 600 га.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в федеральной собственности находятся 9449 федеральных государственных унитарных предприятий, из которых лишь 38 казенных предприятий, а также 32 044 федеральных учреждения. В собственности субъектов Российской Федерации находятся 10 609 государственных унитарных предприятий, в том числе 91 казенное предприятие, а также 44 912 государственных учреждений.

В муниципальной собственности находится 38 495 муниципальных унитарных предприятий, в том числе 157 казенных предприятий, а также 210 139 муниципальных учреждений.

Федеральное имущество, не закрепленное за предприятиями или учреждениями соответственно на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, по данным реестра федерального имущества Росимущества, включает в себя 1 091 868 объектов недвижимости, которые находятся в пользовании более чем 4000 юридических лиц. Хотя Росстат и ФАУФИ не располагают данными об объектах недвижимости, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, вероятно, что совокупное число таких объектов составляет не меньшее число.

Доля Российской Федерации, составляющая более 50%, имеется в уставных капиталах 2846 акционерных обществ, *от 25 до 50%* – в 519 акционерных обществах, до 25% – в 1435 акционерных обществах. Аналогичные данные по долям субъектов Российской Федерации в уставных капиталах акционерных обществ – соответственно 3764, 833, 1849 акционерных обществ, по долям муниципальных образований – соответственно 1430, 521, 1227 акционерных обществ.

Государство также контролирует посредством использования специального права («золотой акции») на участие в управлении деятельностью 284 акционерных обществ. Кроме того, в казне Российской Федерации находятся доли в уставных капиталах 24 обществ с ограниченной ответственностью.

По данным экспертов Всемирного банка, в нашей стране в государственной и муниципальной собственности находится более 75% от объема имущества, включенного в гражданские правоотношения.

В то же время мировая практика показывает, что для эффективного функционирования рыночного хозяйства в руках государства должно находиться не более 20–25% имущества страны.



На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день величина государственного сектора экономики значительно превышает объем имущества, реально необходимого для эффективного выполнения государством своих публичных функций.

Не развиты механизмы выведения имущества, определяемого в качестве избыточного и не относящегося к осуществляемым властным полномочиям, в свободный рыночный оборот.

Таковыми механизмами должны являться:

1. Антимонопольное регулирование – как единый для всех хозяйствующих субъектов механизм.

Государственные органы и органы местного самоуправления, осуществляя права акционеров, распоряжаясь объектами недвижимости, осуществляя права собственников унитарных предприятий, вступают в коммерческие отношения в качестве хозяйствующих субъектов. Важнейшим инструментом ограничения избыточной и конфликтной активности госорганов в данном направлении должно являться антимонопольное регулирование.

2. Доверительное управление имуществом. Является наиболее очевидным инструментом отрешения государственных и муниципальных образований от хозяйственной деятельности при сохранении материальных интересов в качестве выгодоприобретателей.

В случае с государственными (муниципальными) пакетами акций возможно образование инвестиционных фондов, объединяющих такие пакеты в доверительном управлении.

3. Приватизация (продажа). Наиболее традиционный способ ограничения «рыночной силы» госорганов по-прежнему является основным способом оптимизации структуры российской экономики.

Приведенные выше данные убедительно показывают, что процесс приватизации в нашей стране еще далек от своего завершения. Необходимо приватизировать большой массив собственности – в первую очередь земельные участки под приватизированными предприятиями и объектами недвижимости.

Применительно к новому этапу реформирования экономики Комитет по собственности считает крайне актуальной задачу совершенствования как законодательства о приватизации, так и правовых норм смежных сфер законодательства, в первую очередь земельного и корпоративного.

Для преодоления негативных тенденций, сдерживающих достижение темпов приватизации государственного имущества, обеспечивающих реализацию поставленных Президентом Российской Федерации задач, Комитет по собственности считает, что Правительству РФ целесообразно предпринять следующие меры:

– оптимизировать состав имущества, необходимого для исполнения установленных законодательством публичных полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, включая подведомственные федеральным министерствам государственные унитарные предприятия и учреждения, хозяйственные общества с участием Российской Федерации, а также использование указанными органами казенного федерального имущества. Для этого необходимо определить назначение конкретных видов имущества для осуществления публичных полномочий (функций) федеральных органов государственной власти, а также перечень видов имущества, подлежащего отчуждению;

– определить цели и задачи участия Российской Федерации в управлении федеральной собственностью в соответствующих отраслях народного хозяйства с учетом сформированного реестра публичных услуг, оказываемых гражданам государством и муниципальными образованиями;

– обеспечить прозрачность определения объектов имущества, подлежащих включению в прогнозный план (программу) приватизации на соответствующий год, для чего необходимо разработать и законодательно утвердить критерии включения конкретных имущественных объектов в прогнозный план приватизации. Например, в первую очередь включаются все пакеты акций, составляющие до 25% от уставного капитала, затем пакеты акций от 25 до 50% и т.п. Соответствующие критерии можно ввести и для государствен-



ных унитарных предприятий (например, по отраслям или стоимости основных фондов) и объектов недвижимого имущества коммерческого назначения;

– систематизировать процесс приватизации государственных унитарных предприятий, особенно тех из них, которые не будут преобразованы в казенные предприятия. На сегодня процесс их приватизации состоит из двух этапов: преобразование в открытое акционерное общество, все акции которого находятся в государственной собственности, и – на втором этапе – продажа акций указанного акционерного общества. В связи с этим представляется целесообразным считать такое преобразование не одним из способов приватизации, а самостоятельным организационным мероприятием в рамках подготовки к приватизации;

– ввести в качестве отдельного способа приватизации непосредственное преобразование государственного (муниципального) унитарного предприятия – со стоимостью основных фондов ниже определенного законом предела – в общество с ограниченной ответственностью, в закрытое акционерное общество или в иные организационно-правовые формы хозяйственных субъектов. Это позволит сократить фактор избыточности в российской экономике количества открытых акционерных обществ с публичным размещением акций, негативно влияющий на развитие рынка ценных бумаг. Кроме того, следует иметь в виду, что именно форма открытого акционерного общества является потенциально наиболее конфликтной из-за несопадающих, а часто и противоречащих друг другу интересов различных категорий акционеров;

– разграничить компетенцию между Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом и Российским фондом федерального имущества. Федеральное агентство должно осуществлять от имени государства функции по управлению федеральным имуществом, а также заниматься подготовкой к приватизации федерального имущества. При этом после включения имущественного объекта в прогнозный план управления этим объектом переходит к РФФИ, который осуществляет контроль за активами предприятия, проводит предпродажную подготовку и организует продажу имущественного объекта;

– отменить целый ряд необоснованных ограничений на приватизацию. В настоящее время действует порядка нескольких десятков ограничений на приватизацию государственного имущества, установленных начиная с 1991 года. В качестве таких ограничений необходимо отметить запрет на приватизацию объектов научно-технической сферы, сельскохозяйственных предприятий, организаций, осуществляющих содержание федеральных автомобильных дорог общего пользования и т.д. Особо необходимо обратить внимание на отмену моратория на приватизацию памятников истории и культуры, по сути приводящий к деградации соответствующего федерального имущества. Действующее ограничение фактически изымает соответствующее имущество из гражданского оборота, препятствует привлечению инвестиций для их сохранения и реконструкции, наносит непоправимый ущерб их сохранности, а зачастую приводит к утрате объектами культурного наследия их историко-культурного значения или к полной утрате самих объектов;

– сократить численность хозяйствующих субъектов государственного сектора путем укрупнения предприятий и формирования концернов и холдингов, что позволит повысить их управляемость и уменьшить конкуренцию между ними;

– существенно сократить перечень стратегических предприятий, деятельность которых осуществляется в рыночном секторе экономики и непосредственно не связана с обеспечением обороноспособности страны и безопасности государства, защитой нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. Использование при приватизации механизма введения сервитутов в отношении отдельных видов приватизируемого федерального имущества позволит уменьшить количество предприятий, не подпадающих под приватизацию по указанному критерию стратегического значения производимой им продукции;



– ввести законодательное ограничение на влияние представителей государства на принимаемые управленческие решения в хозяйственных обществах, имеющих в уставных капиталах долю участия государства. При этом указанное участие не должно определяться величиной государственного пакета акций и сводится исключительно либо к обеспечению стратегических интересов государства в конкретных отраслях экономики, либо к получению государством максимальных дивидендов по акциям.