

ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Юрий Александрович Петров

Наиболее значимой и актуальной на сегодня задачей, которая стоит перед Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество), является повышение эффективности управления федеральной собственностью.

Процесс формирования эффективной системы использования государственной собственности требует особого подхода к вопросам ее учета (полноте, актуальности, достоверности сведений, содержащихся в реестре). На сегодняшний день практически завершен комплекс работ, связанных с формированием и ведением реестра в соответствии с новыми требованиями, предусмотренными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года №447 «О совершенствовании учета федерального имущества». Впервые с 1991 года реестр федерального имущества в основном сформирован и учет имущества, входящего в состав государственной казны Российской Федерации, завершен полностью. С целью оптимизации процесса имущественной регистрации принято решение использовать программное обеспечение для ведения реестра на электронных носителях. Перевод учета федерального имущества на современные информационные технологии будет полностью завершен в самое ближайшее время.

По итогам 2009 года число федеральных объектов, учтенных Росимуществом, почти удвоилось и превысило 1,276 млн. единиц. Необходимо отметить, что наибольшие сложности возникают с имуществом, закрепленным за федеральными государственными унитарными предприятиями и учреждениями, по причине непредоставления пользователями необходимых сведений вовремя. В связи с этим Росимуществом инициирована межведомственная работа по подготовке проекта федерального закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Было предложено дополнить его статьей об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по предоставлению сведений (информа-

ции) в органы управления государственным имуществом. В дальнейшем планируется уделять самое пристальное внимание вопросам повышения эффективности и совершенствования механизмов контрольных мероприятий в сфере учета федерального имущества, закрепленного за правообладателями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, составляющего казну Российской Федерации.

Реестр федерального имущества находится в постоянном развитии, систематически учитывается вновь поступающее в собственность Российской Федерации имущество и исключается выбывшее из нее в связи с приватизацией, передачей в субъекты РФ и по другим основаниям. Так, только за январь 2010 года в списки на электронных носителях внесено более 60 тыс. объектов федерального имущества и порядка 2,5 тыс. объектов исключено из них.

На основе полученных данных Росимуществом разработана концепция по повышению эффективности использования и оптимизации состава федерального имущества, которая была поддержана Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным. Предложения Росимущества нашли отражение в принятых в декабре 2009 года постановлениях Правительства Российской Федерации №978 и 1188. В соответствии с ними внесены изменения в нормативные правовые акты, регулирующие управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ, а также осуществление права собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия. Данные изменения предусматривают определение подведомственности федеральных государственных унитарных предприятий только актами Правительства Российской Федерации. Причем существующие перечни организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, подлежат уточнению и обоснованию.

Для подготовки необходимой информации, на основе которой можно будет принять решения по оптимизации состава государственного имущества, Федеральным агентством по управлению госимуществом предложена автоматизированная система сбора сведений от федеральных органов исполнительной власти и подведомственных организаций. В адрес федеральных органов исполнительной власти Росимуществом было направлено письмо о необходимости оптимизации состава подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства, деятельность которых отнесена к ведению соответствующего федерального органа исполнительной власти. Одновременно был проведен анализ состояния их финансово-хозяйственной деятельности. Разработанная система подразумевала предоставление необходимых сведений заинтересованными государственными органами и организациями на межведомственном портале по управлению государственной собственностью интернет-сайта Росимущества, через личные кабинеты посредством заполнения специальных интернет-формуляров. В результате проделанной работы удалось актуализировать сведения о ведомственной принадлежности организаций.

Работа по определению дальнейшей деятельности в отношении организаций с государственным участием осуществлялась независимыми консультантами в лице специалистов Высшей школы экономики.

Информация об итогах проделанной работы стала основой проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011 год и ее основных направлений на 2012–2013 годы, разработанного в Росимуществе. В программу приватизации не вошли 1521 акционерное общество (АО) и 2384 федеральных государственных унитарных предприятия (ФГУП). Согласованная позиция по дальнейшим действиям у Росимущества и отраслевых федеральных органов исполнительной власти имеется по абсолютному большинству: по 1298 акционерным обществам и 1978 федеральным государственным унитарным предприятиям. Ввиду отсутствия предложений по ряду других организаций Росимущество сформировало их самостоятельно. В целом предложения выглядят следующим образом:

- сохранение в федеральной собственности – 241 АО и 450 ФГУП при этом; 24 предприятия предлагается акционировать, сохранив при этом все 100% акций созданных обществ в федеральной собственности, а 12 предприятий сохранить в федеральной собственности, реорганизовав их в федеральные казенные предприятия;
- отчуждение – 807 АО и 343 ФГУП;



- внесение в уставный капитал иных акционерных обществ или государственных корпораций – 100 АО и 162 ФГУП;
- ликвидация/реорганизация – соответственно 326 АО и 1338 ФГУП;
- передача на иной уровень публичной собственности – 19 АО и 26 ФГУП.

В отношении 28 АО и 29 ФГУП будут проведены дополнительные согласительные процедуры.

Таким образом, доля пакетов акций акционерных обществ, предлагаемых к сохранению в собственности государства, составляет 15,8% от общего количества. Доля предлагаемых к сохранению в собственности государства предприятий – 19%.

Подводя итог проделанной работе, можно сделать следующие выводы. Полученные согласованные позиции федеральных органов исполнительной власти как представителей соответствующих отраслей российской экономики и Росимущества как централизованного органа, осуществляющего реализацию полномочий собственника федерального имущества, в случае реализации позволят создать обновленный, более эффективный механизм государственного участия в экономике страны. В его основу ляжет значительное сокращение объемов этого участия с сохранением достаточного для обеспечения экономической безопасности страны уровня государственного контроля за крупнейшими и стратегически важными предприятиями. В государственной собственности останутся пакеты акций акционерных обществ, участие в которых оправданно с точки зрения обеспечения интересов государства. При этом организационно-правовую форму «федеральное государственное унитарное предприятие» решено сохранить в основном в тех сферах, где специфика управляющего участия государственного органа в такой правовой форме необходима для обеспечения интересов безопасности страны. Тем не менее встречаются иные случаи, когда решение о сохранении предприятия в форме федерального государственного унитарного предприятия принимается в отношении разнообразных организаций, «обслуживающих» федеральные органы исполнительной власти.

Реализация всех запланированных проектов станет значительным шагом к построению системы государственной собственности в Российской Федерации, основанной на принципах достаточности, управляемости и защиты государственных интересов.

Росимущество принимает активное участие в программе по комплексному обеспечению сохранности федерального имущества. Данная программа подразумевает усиление координации деятельности федеральных органов; безусловное выполнение принятых решений в установленные сроки; проведение анализа выявленных проблем и подготовку согласованных предложений; принятие мер по предотвращению нарушений при сдаче федерального имущества в аренду, в том числе проверок соблюдения арендаторами требований к безопасной эксплуатации федерального недвижимого имущества. Необходимо добиваться повышения качества проверок использования по назначению и сохранности федерального имущества.

Повышение экономического потенциала федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, обеспечение необходимого уровня доходности находящегося в их распоряжении имущества являются важным условием успешного выполнения социально-экономических задач, в реализации которых участвуют данные предприятия и организации. Росимущество уделяет особое внимание вопросам создания действенных механизмов для предотвращения банкротства и управления данными федеральными государственными унитарными предприятиями в кризисный период. Кроме того, в настоящее время возрастает потребность в эффективной системе отбора, профессиональной подготовки, повышения квалификации, оценки деятельности менеджмента государственных предприятий. Повышение эффективности их деятельности связано с дальнейшим совершенствованием механизмов осуществления полномочий собственника, в том числе посредством организации контроля эффективности управления и распоряжения имуществом предприятий, методического обеспечения оценки деятельности руководителей предприятий.

Одним из основных направлений работ по повышению эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, является расширение практики представления интересов государства в органах управления акционерных обществ независимыми директорами (в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Фе-



дерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике на 2009–2011 годы»).

На первом этапе организационных мероприятий по внедрению института профессиональных директоров в органы управления 18 акционерных обществ с государственным участием, включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации, было избрано 112 профессиональных директоров (41 – в качестве независимых и 71 – в качестве профессиональных поверенных). В 2009 году число обществ специального перечня, в органы управления которых были избраны профессиональные директора, составило 36 (избрано 59 независимых директоров и 120 профессиональных поверенных). В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 января 2010 года в составы советов директоров (наблюдательных советов) компаний спецперечня выдвинуто еще 77 независимых директоров, 111 профессиональных поверенных и 4 представителя интересов Российской Федерации.

В целях осуществления наиболее эффективного замещения государственных гражданских служащих в советах директоров (наблюдательных советах) акционерных обществ с государственным участием при Росимуществе сформирована и работает комиссия по отбору независимых директоров, представителей интересов Российской Федерации и ревизоров для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, не включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации. В ее полномочия входит принятие решений о целесообразности привлечения в органы управления и контроля акционерных обществ независимых директоров, представителей интересов Российской Федерации, не являющихся госслужащими (профессиональных поверенных), и ревизоров. А также принятие решения о предложении кандидатов для избрания в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий. В 2009 году было проведено 10 заседаний комиссии, по итогам которых профессиональные директора были избраны на 431 позицию, из них на 121 позицию в качестве независимых директоров и на 310 – в качестве профессиональных поверенных. В 2010 году было проведено 6 заседаний комиссии, по итогам которых профессиональные директора отобраны на 695 позиций (218 позиций в качестве независимых директоров и 477 – в качестве профессиональных поверенных).

С целью повышения мотивации руководителей акционерных обществ к качественному управлению Росимущество предложило использовать систему ключевых показателей эффективности (КПЭ) деятельности обществ. После ее принятия руководством в акционерных обществах разрабатываются и утверждаются соответствующие положения о вознаграждениях, размеры которых зависят от достигнутых результатов деятельности компании. Это станет не только дополнительным мотивирующим фактором, но и обеспечит прозрачность и ясность механизма расчета соответствующих выплат.

В дальнейшем Росимущество планирует активизировать работу по совершенствованию систем корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием.

Особое значение Росимущество придает работе по защите интересов Российской Федерации в части возвращения в федеральную собственность имущества, контроль над которым по тем или иным причинам утрачен государством. В производстве центрального аппарата Росимущества в 2009 году находилось 64 иска о признании права собственности Российской Федерации на различные объекты недвижимости и истребовании этого имущества из незаконного владения.

В числе важнейших направлений работы Росимущества – повышение эффективности управления и распоряжения имуществом в сфере земельных отношений, организация государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки. На начало 2010 года право собственности Российской Федерации зарегистрировано в отношении 6765 земельных участков сельскохозяйственного назначения площадью 5,8 млн. га, что составляет более 85% их общего количества и площади. Зарегистрировано 20 893 лесных участка общей площадью 41,6 млн. га, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, что составляет 44,4% от их общего количества и 94,4% от общей площади. В целом государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на земельные участки планируется завершить в текущем году.

Активно проводится работа по совершенствованию инструментов использования объектов федерального недвижимого имущества, в том числе и земельных участков. В рамках решения этой за-



дачи будет обеспечен переход на рыночные ставки арендной платы; повышена эффективность контрольных мероприятий, в том числе контроля выполнения контрагентами условий договоров использования федерального имущества, аудита начислений арендных платежей; повышена эффективность деятельности по администрированию соответствующих доходов федерального бюджета; активизирована деятельность по вовлечению объектов незавершенного строительства в хозяйственный оборот.

2009 год стал самым сложным для реализации программы приватизации, поскольку сопровождался ухудшением инвестиционных возможностей потенциальных покупателей государственного имущества, что привело к срыву целого ряда продаж. В сложившихся условиях было принято решение об отказе от проведения повторных аукционов, а также от реализации объектов с понижающейся ценой и без объявления цены, так как их проведение, с одной стороны, не позволило бы обеспечить требуемый уровень доходов бюджета, а с другой – повлекло бы продажу по заниженным ценам. В итоге в 2009 году Росимущество выручило от приватизации государственной собственности 1,93 млрд. рублей. В соответствии с утвержденным прогнозным планом программы приватизации федерального имущества на 2010 год в федеральный бюджет ожидаются поступления от приватизации федерального имущества в размере 18 млрд. рублей. В целях повышения эффективности приватизационных процедур Росимуществом совместно с Минэкономразвития России были сделаны предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О приватизации...», а также в иные нормативные правовые акты. Эти предложения, в частности, предусматривают следующее: возможность приватизации имущества путем проведения торгов в электронной форме; возможность решением Правительства Российской Федерации привлекать юридические лица к организации продажи приватизируемого федерального имущества от имени Российской Федерации в установленном порядке (привлечение таких юридических лиц к продажам позволит привлечь авторитетные финансовые организации, что, как ожидается, отразится на эффективности продаж); совершенствование способов приватизации, в том числе процедур проведения аукциона и конкурса, а именно возможность проводить в одну торговую сессию торги как на повышение, так и на понижение цены; совершенствование порядка проведения конкурса по продаже акций открытых акционерных обществ, позволяющего учитывать специфические требования продавца к порядку использования приватизируемого объекта, а также к лицам, которые могут выступать покупателями указанных объектов.

В процессе совершенствования структуры государственной собственности особое внимание уделяется порядку дальнейшего использования имущества казны Российской Федерации, определению состава имущества казны, необходимого для осуществления федеральных нужд, а также имущества, которое не может быть отчуждено либо передано на иной уровень публичной собственности. В соответствии с «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» продолжается работа по совершенствованию и развитию системы разграничения полномочий между всеми уровнями власти. Необходимо разграничить имущество между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, исходя из закрепленных полномочий и выполняемых функций. Так, в 2009 году Росимущество передало из федеральной собственности более 25 тыс. объектов недвижимости, из которых около 15 тыс. объектов оформлено в собственность субъектов Российской Федерации. В 2010–2012 годах Росимущество планирует выполнить все необходимые мероприятия по передаче имущества иным публичным образованиям в соответствии с разграничением полномочий между органами власти различных уровней, с целью обеспечения имущественной основы их деятельности.

Исключительно значимым направлением деятельности Росимущества остается работа по разграничению прав собственности на памятники культурного значения. Большая работа в этом плане уже проведена на территории Санкт-Петербурга, Калининградской, Костромской, Воронежской и Свердловской областей, Республики Чувашия. Разграничена часть объектов в Москве – около 500 памятников. Работы по данному виду деятельности планируется завершить в 2010 году. К сожалению, отмечаются довольно низкие темпы предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований надлежащих комплектов документов, необходимых для разграничения прав собственности на объекты культурного наследия.



Росимущество проводит большую работу по передаче объектов религиозного назначения по заявлениям соответствующих организаций. Только за 2009 год Росимуществом принято к рассмотрению 50 заявлений и комплектов документов по этому вопросу. В отношении 15 объектов религиозного назначения заключены договоры безвозмездного пользования, 9 объектов переданы в собственность религиозным организациям. Стоит отметить, что в процессе передачи возникли некоторые сложности. Так, исторически сложилось, что многие объекты используются сторонними пользователями: учреждениями культуры, а также различными арендаторами. В связи с тем что некоторые и сейчас имеют статус жилых помещений, требуется дополнительное время для вывода этих пользователей и последующего их размещения.

С момента создания в мае 2008 года Федеральное агентство по управлению государственным имуществом стремится к формированию максимально эффективной системы управления государственной собственностью, которая работает в интересах государства, опираясь на действующее законодательство.

И сегодня есть все основания говорить о положительных результатах.