
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ

© 2012 Т.Г. Ржевская
кандидат экономических наук
Институт экономики Российской академии наук
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются вопросы управления государственными ресурсами. Анализируется правоприменительная практика управления государственной собственностью.

Ключевые слова: имущество, поток, запас, ресурсы, приватизация.

Как правило, государственные ресурсы отдельно взятой страны представлены движимым и недвижимым имуществом на ее территории и за рубежом. Движимые и недвижимые ценности относятся к категории запаса. Категория запаса проявляется в материальных ценностях (основные фонды, материальные резервы, нематериальные активы). Ресурсы всегда имеют денежный эквивалент отчужденных (проданных) ценностей и пребывающих в форме “потока”, когда перераспределяемые первичные и вторичные доходы направляются на формирование финансовых фондов воспроизводственного назначения и в бюджетную систему (в бюджеты разных уровней).

В Российской Федерации критическое состояние парка технологического оборудования и основных производственных фондов во всех отраслях экономики и отсутствие возможности их сравнительно быстрой модернизации требует рационального использования как “запаса”, так и “потока” финансовых ресурсов. При этом представляются совершенно неоправданными меры последних лет по ликвидации имущественных технологических комплексов. Кроме того, необходимость улучшения использования государственных ресурсов в виде “потока” и “запаса” продиктована возросшей дотационностью отраслей, бюджетов субъектов и государственных внебюджетных фондов.

В посткризисный период данная проблема связана с дефицитом ресурсов, необходимых для полномасштабного восстановления инфраструктуры в отраслях материального производства и в непромышленной сфере. Справедливости ради следует отметить, что в последнее время наблюдаются отдельные подвижки в этом направлении. Вместе с тем дефицитность усугубляется значительным оттоком капитала из страны, который по данным Банка России в 2011 г. составил 84,2 млрд. долл.¹

Ресурсная напряженность российской бюджетной системы усиливается в связи с тем, что значительная масса государственных внешних активов представлена вложениями средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в долговые обязательства зарубежных заемщиков и в долговые ценные бумаги за рубежом (“поток”). Значительный объем указанных составляющих государственных активов требует адекватного внимания к вопросам эффективности их использования. С позиции реализации стратегических государственных интересов ограниченные ресурсы вряд ли целесообразно использовать в качестве основного товара для экспорта и переводить в финансовую форму, поскольку указанная стратегия в условиях инфляции и снижения курса резервных валют чревата прямыми потерями. Ограничивая продажу невоспроизводимых ресурсов и расширяя глубокую переработку нефти, можно внутри страны получать добавленную стоимость, а следовательно, и дополнительные финансовые ресурсы. Возможно также и более эффективное использование фондовых ценностей, т.е. государственного имущества, которое продается по заниженным ценам. Финансовые ресурсы представляется целесообразным высвобождать и в результате совершенствования управления акционерным капиталом, находящимся в руках государства, расширения использования в целях кредитования под умеренный процент высокодоходных инвестиционных проектов.

Значимыми доходными активами могут являться земли и леса. Вместе с тем в управлении указанными ресурсами нет адекватной потребностям развития государственной стратегии, определяющей перспективу оборота земель, особенно сельскохозяйственного назначения, и использования лесных ресурсов при одновременном

неэффективном их перераспределении. Использование названных составляющих государственных ресурсов пока не было предметом крупномасштабной проверки Счетной палаты Российской Федерации. Эти факты отражают несовершенство закона, регулирующего деятельность высшего контрольно-финансового органа, в котором не предусмотрены нормы стратегического аудита использования всех государственных ресурсов, в том числе природных.

С учетом ресурсной напряженности воспроизводственного процесса в последние годы возрастает внимание к проблематике эффективного использования государственного имущественного “ресурса”, финансовых “потоков” в рамках бюджетного финансирования. Указанное непосредственно связано с процессом приватизации государственного имущества. В 90-е гг. прошлого века одним из основных источников покрытия дефицита российской бюджетной системы являлись доходы от приватизации государственного (муниципального) имущества. После периода относительного финансового благополучия, связанного с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой на энергоносители в 2010 г., экономические власти вновь обратились к данному “резерву”, мотивируя эту инициативу мировым финансовым кризисом и обострением проблемы покрытия дефицита бюджета. Хотя масштабная распродажа государственного имущества не декларируется, фактически ставится задача о продаже пакетов акций значимых для национальной экономики предприятий. Государственное квазиучастие в акционерном капитале компаний при отказе от бремени собственности далеко не всегда реально проявляется в форме “работающего” актива. При этом становится реальностью приватизация даже того имущества, которое при “современном менеджменте” может приносить значимые доходы, находясь в государственной собственности. По данным Минэкономразвития России, в 2011-2015 гг. предусмотрено проведение продаж акций крупных компаний - вплоть до полного “избавления” от прав собственника, т.е. со стопроцентной приватизацией, причем в этот список могут попасть и структурообразующие компании.

Анализ и оценка процесса приватизации государственного имущества, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в 2004 г.², позволили выявить существенные нарушения, ко-

торые значительно ухудшали финансово-экономические результаты этого процесса. Основные нарушения заключались в следующем:

- неисполнение органами власти своих обязанностей в процессе приватизации, массовое нарушение действующих законов;
- необоснованное занижение цены продаваемых государственных активов;
- притворность конкурсов, низкая результативность продаж;
- несоблюдение инвестиционных условий (инвестиции в развитие приватизированных предприятий);
- отсутствие системы внешнего независимого контроля предприватизационной подготовки государственных активов и приватизационных сделок;
- коррупция и неэффективность действий органов власти.

Указанный анализ принципиален для перспективного развития национальной экономики, поскольку за государством сохраняется имущество, которое необходимо использовать более эффективно. В этой связи рассматриваемая проблематика сохраняет свою актуальность.

К сожалению приходится констатировать, что рассматриваемые проблемы связаны с инерцией “приватизационного” мышления и отсутствием до настоящего времени научной концепции управления федеральным имуществом в целом, в том числе и совершенствования управления государственным имуществом, находящимся за рубежом. Конституцией Российской Федерации установлено, что управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации. С 1995 г. создавались отдельные организационно-правовые предпосылки улучшения управления федеральной собственностью, находящейся за рубежом, в том числе ставились вопросы контроля расходов на содержание имущества, находящегося за рубежом, обеспечения доходности его использования в коммерческих целях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 г. № 14 “Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом” определялся порядок осуществления всех видов сделок с собственностью России за границей (продажи, залога, дарения, изъятия, приобретения, приватизации, сдачи в аренду) с учетом рыночных цен, складывающихся по мес-

тонахождению имущества на момент их совершения. Был установлен порядок, в соответствии с которым средства, вырученные в результате совершения сделок с имуществом, являющимся федеральной собственностью и находящимся за рубежом, должны были поступать в федеральный бюджет. Это распространялось и на доходы по ценным бумагам, долям участия, паям, а также дивидендам, выплачиваемым на акции зарубежными юридическими лицами с российской долей участия, за исключением средств, вырученных от сделок с имуществом, закрепленным за государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения. Разнородность указанных поступлений требовала их систематизации и учета. В этой связи было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества»³, которым предусматривался порядок учета федерального имущества и ведения соответствующего реестра.

Одобреной в 1999 г. Правительством Российской Федерации «Концепцией управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации» определялись цели и задачи государственной политики в области управления госсобственностью, находящейся за рубежом. Порядком отчуждения указанного имущества, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 10 учитывалось, что преобладающая часть недвижимого имущества находилась в оперативном управлении МИД России, а другая - была передана Управлению делами Президента Российской Федерации в целом для создания условий деятельности федеральных государственных органов за рубежом и коммерческого использования.

Фактическое решение проблемы эффективного использования имущества, находящегося за рубежом, связано с необходимостью правового урегулирования. До 2004 г. координирующим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в части управления федеральной собственностью, находящейся за рубежом, являлись Минимущество России и Межведомственная комиссия. Впоследствии Комиссия была упразднена⁴. Однако задачи и функции по межведомственной координации не были поручены ни одному из федеральных органов исполнительной власти,

включая Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которому была передана большая часть функций упраздненного Минимущества России. В нормативные правовые акты, регулирующие порядок учета, распоряжения и контроля за использованием федеральной собственности, находящейся за рубежом, соответствующие изменения не были внесены. Как результат - отсутствие координирующего органа по управлению данной составляющей федеральной собственности по настоящее время и очевидное нарушение единства системы управления собственностью государства за рубежом. Отсутствие Межведомственной комиссии привело к выхолащиванию самого содержания функций управления указанным имуществом, обусловило запущенность работы по комплексной оценке и самого имущества, и эффективности его использования за рубежом. Так, Постановлением «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» предусматривалось обязательное ведение реестра всего госимущества, содержащего перечни объектов учета и данные о них, которые отражаются в Государственном регистре баз и банков данных. Вместе с тем, по данным Счетной палаты Российской Федерации, пообъектный учет имущества, расположенного за рубежом, не организован. Объектами учета являлись имущественные комплексы юридических лиц Российской Федерации. Как следствие, объекты, находящиеся на праве хозяйственного ведения ФГУП «Госзагрансобственность», учтены под одним реестровым номером. Указанный подход не обеспечивает полноту учета. Разница между количеством объектов за рубежом, которые значатся в реестре и фактически находятся на праве оперативного управления МИД России, составляет более 230.

Также до настоящего времени не решен вопрос о ведомственной принадлежности объектов недвижимости за рубежом, в которых размещаются российские центры науки и культуры Росзарубежцентра. В результате более 150 объектов в 43 странах мира не внесены в государственную информационную базу, реестровые номера не присвоены, свидетельства не оформлены. Аналогично несвоевременно обновляется база данных при изменении формы собственности или других вещных прав на объект учета. Выявленное относится к информации о долях участия

Российской Федерации в уставных капиталах иностранных компаний. Неучтенными являлись: акции Московского народного банка, Евробанка, доля участия Российской Федерации в капитале Бельнешэкономбанка, а также доли участия в капиталах иностранных компаний 9 ФГУП - внешнеэкономических объединений.

Оценка федерального имущества, находящегося за рубежом, как правило, не отражает его состояние и ценность и существенно занижена. Так называемая "справедливая оценка" по рыночным ценам не стала реальностью. Переоценка федеральной зарубежной собственности по состоянию на 1 января 2003 г. фактически не была проведена, в отдельных случаях имущество учитывается в ценах 1921 г. Информационная база не содержит данных о фактически совершенных сделках с федеральной собственностью, находящейся за рубежом. Не организован ее мониторинг, позволяющий получать актуализированную информацию о сдаче в аренду объектов федеральной собственности, а также сводных данных в разрезе по министерствам, ведомствам и странам. Не проводятся оценка доходности сделок, анализ эффективности использования объектов, учет продления сроков договоров аренды федеральной недвижимости за рубежом.

Заслуживают внимания вопросы отчуждения и приобретения имущественных ценностей, находящихся за рубежом. При отсутствии межведомственного государственного органа все решения принимаются по предложениям отдельных ведомств. Без детального межведомственного согласования такие решения принимаются избирательно и приобретает затяжной характер. Неоправданное затягивание сроков выполнения распоряжений Правительства Российской Федерации по операциям с имуществом создает предпосылки для попыток отчуждения объектов федеральной собственности путем принудительного исполнения решений судов зарубежных стран по искам к Российской Федерации.

Российская Федерация владеет акциями 21 иностранной компании. Данные активы потенциально могли бы приносить дивиденды. Вместе с тем финансовые активы Российской Федерации в капиталах иностранных компаний в основном остаются убыточными (лишь одно из восьми предприятий является эффективным). Основная причина убыточности активов России в ино-

странных компаниях заключается в несовершенстве системы управления активами. Финансовые последствия такой деятельности для бюджетной сферы отрицательны.

Таким образом, в связи с отсутствием до настоящего времени концептуально строгой стратегии управления государственным имуществом и нерешенностью ряда принципиальных вопросов координации всей деятельности, связанной с управлением государственным имуществом как на территории России, так и находящимся в зарубежных странах, нарушена целостность системы управления государственной собственностью. В этой связи представляется целесообразной разработка соответствующей нормативно-правовой базы, для чего следует активно использовать интеллектуальный потенциал экономических и правовых институтов РАН, ее региональных отделений. Необходимы реорганизация системы управления государственным имуществом за рубежом, определение единого, самостоятельного органа, осуществляющего координацию решения всей совокупности взаимосвязанных проблем. Также актуально решение вопроса о реальной ответственности представителей государства в органах управления юридических лиц за рубежом, уставные (акционерные) капиталы которых сформированы с использованием государственных средств Российской Федерации. Системное решение всего комплекса изложенных проблем существенно повысит доходы бюджетной системы страны, что, в свою очередь, позволит осуществить ускоренную модернизацию отечественной экономики.

¹ ЦБ: В 2011 году отток капитала из РФ побил трехлетний рекорд // РБК daily. 2012. 12 янв.

² Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов (экспертно-аналитическое мероприятие) / рук. рабочей группы - Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М., 2004.

³ Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 июля 1998 г. № 696.

⁴ Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2004 г. № 215.