ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ АЭРОПОРТОВ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫМ К ПРИВАТИЗАЦИИ

Согласно основным нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации, принимаемым в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, одним из наиболее актуальных вопросов является повышение эффективности управления государственной собственностью. Концептуально основная цель государственной политики в сфере управления государственной собственностью заключается в следующем: сокращение доли государственного сектора экономики за счет акционирования государственных унитарных предприятий, функционирующих в конкурентном секторе экономики, а также продажа находящихся в федеральной собственности пакетов акций открытых акционерных обществ, участие государства в которых не является необходимым с точки зрения выполнения государственных функций. Указанные задачи изложены, в частности, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2004–2006 годы) и Основных направлениях приватизации федерального имущества до 2006 года, утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации соответственно №1163-р и №1165-р от 20 августа 2003 года.

Как следствие, в федеральной собственности предполагается сохранить имущество, являющееся необходимым для выполнения государственных функций, в первую очередь в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации. В действующем российском законодательстве отсутствуют утвержденные в установленном порядке перечни видов имущества, необходимого для выполнения государственных функций, или перечень самих указанных функций. В качестве критерия для определения видов имущества и объектов, в отношении которых установлены ограничения на приватизацию, используется перечень раздела 2.1. «Объекты и предприятия, находящиеся в федеральной собственности, приватизация которых запрещена», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года №2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 26 марта 2003 года №370) (далее – Указ №2284). Именно этот перечень применяется федеральными органами исполнительной власти ежегодно при составлении проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в качестве критерия включения или невключения объектов федерального имущества в проект программы приватизации.

Представленная статья посвящена рассмотрению возможностей эффективного включения в хозяйственный оборот федерального имущества, не подлежащего приватизации, и оптимизации деятельности предприятий, владеющих данным имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Государство как субъект гражданского права в отношении имущества, находящегося в федеральной собственности, обладает тремя правомочиями, установленными статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации: владение, пользование, распоряжение. Соответственно, правомочие владения подразумевает основанную на законе возможность фактически обладать имуществом. Правомочие пользования предполагает основанную на законе возможность использовать данное имущество при осуществлении финансово-хозяйственной и иной деятельности, другими словами, извлекать полезные свойства из имущественного объекта, в том числе путем потребления самого имущества или плодов, им приносимых. Наконец, правомочие распоряжения означает основанную на законе возможность определять судьбу данного имущества, в том числе путем его отчуждения любым не запрещенным законом способом, изменения его свойств, назначения и т.п.

Рассматривая имущество, находящееся в федеральной собственности и не подлежащее приватизации, важно понимать, что правомочием распоряжения

указанным имуществом обладает исключительно собственник, то есть государство, в то время как правомочия владения и пользования могут быть переданы иным субъектам гражданского права в целях повышения экономической отдачи и бюджетной эффективности на основании соответствующих норм закона. Согласно положениям Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» для управления федеральным имуществом возможно создание федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий с одновременным наделением их указанным имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Контроль за сохранностью и целевым использованием федерального имущества, а также распоряжение им от имени собственника осуществляет Правительство Российской Федерации.

Рассматривая перечень имущества, находящегося в федеральной собственности и запрещенного к приватизации в соответствии с действующим законодательством, необходимо обратить внимание на подпункт 2.1.20 Указа №2284, которым, помимо объектов, предприятий, систем и средств управления воздушным движением аэропортов и авиапредприятий, связанных с обеспечением единой системы управления воздушным движением, запрещена приватизация аэродромов федерального значения. Необходимость сохранения полного контроля государства за предприятиями и средствами управления воздушным движением, по нашему мнению, не вызывает сомнения. Более того, сколь организационно сложным ни был бы процесс координации работы всех расположенных на территории России центров управления воздушным движением, представляется, что в целях обеспечения как безопасности полетов транспортных средств гражданской авиации, так и в целях национальной безопасности приватизация данного вида имущественных объектов невозможна. Однако сохранение запрета на приватизацию аэродромов с позиции экономической эффективности и защиты государственных интересов, по-видимому, нецелесообразно. В подтверждение данного тезиса необходимо проанализировать существующее положение в авиации.

Под термином «аэродромы федерального значения» имеется в виду совокупность исключительно недвижимого имущества аэродромов (взлетно-посадочная полоса с рулежными дорожками, перроном, местами стоянок воздушных судов, огнями, а также необходимым дренажем и ограждением), расположенных на территории России. При этом аэропортовая инфраструктура (включая транспортные средства, здания, сооружения, ангары, ремонтные и складские помещения) в это понятие не включается и согласно действующему российскому законодательству может быть приватизирована без ограничений. Таким образом, запрет на приватизацию устанавливается только на некоторое количество квадратных километров бетонного покрытия с соответствующей разметкой.

В качестве небольшого отступления необходимо отметить следующее. Ограничение на приватизацию устанавливается, главным образом, в отношении имущества, запрещенного или ограниченного в гражданском обороте согласно действующему законодательству. Данный принцип применим, например, при установлении запрета на приватизацию предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также ввоз (вывоз), транспортировку и уничтожение наркотических средств и психотропных веществ, или предприятий по производству специальных ядерных и радиоактивных материалов и ядерного оружия. Но в ряде случаев ограничение на приватизацию устанавливается с целью избежать возможности перепрофилирования или ликвидации новым частным собственником приватизируемого предприятия или же использования имущества в иных целях, что нарушало бы интересы широкого круга лиц. Однако очевидным является тот факт, что использовать аэродромную инфраструктуру с целями иными, чем ее функциональное назначение, собственник, приобретающий все прочие объекты аэропортовой инфраструктуры, не будет. В противном случае приобретение аэропорта с экономической точки зрения является бессмысленным.

В настоящее время в условиях действия пункта 2.1.20 Указа №2284 по завершении процедуры приватизации любого аэропорта единый имущественно-производственный комплекс оказывается расщепленным и поделенным между двумя собственниками: частным инвестором, который владеет, пользуется и распоряжается всей аэропортовой инфраструктурой, и государством, которое оставляет за собой непосредственно аэродром с соответствующей инфраструктурой. Сложившаяся ситуация чревата рядом неудобств при осуществлении хозяйственной деятельности как собственником аэропорта, так и государством, поскольку возникает необходимость управлять данным имуществом, и управлять прибыльно с целью компенсации расходов (финансируемых из федерального бюджета) на ремонт и поддержание взлетно-посадочной полосы в состоянии согласно техническим нормам и требованиям безопасности.

Практически управление находящимися в федеральной собственности аэродромами, приватизация которых запрещена, осуществляется по следующей схеме.

1. В соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным управлять и распоряжаться федеральным имуществом, создается федеральное государственное унитарное предприятие для управления имуществом аэродромной инфраструктуры.
2. Созданному предприятию передается на праве хозяйственного ведения находящийся в государственной собственности аэродром, либо несколько аэродромов, расположенных в непосредственной территориальной близости.

3. В целях получения прибыли от использования данного вида федерального имущества аэродром на основании заключенного договора аренды передается арендатору, – как правило, собственнику приватизированной аэропортовой инфраструктуры.

Таким образом, государство-арендодатель осуществляет правомочие распоряжения имуществом аэродромного комплекса, а арендатор получает правомочия владения и пользования данным имуществом, то есть, по сути, выполняет все те же хозяйственные операции, которые он мог бы осуществлять в случае приобретения в собственность самого аэродрома при отсутствии ограничения на его приватизацию.

Однако такая система управления федеральным имуществом является несовершенной и имеет ряд серьезных недостатков, вследствие которых прибыль от использования имущества аэродромных комплексов не столь значительна, какой могла бы быть в случае отмены ограничения на приватизацию аэродромов. Основные недостатки объясняются действием ряда объективных причин.

Законодательное ограничение возможности заключения ряда гражданско-правовых договоров, направленных на повышение эффективного использования и вовлечение в хозяйственный оборот федерального государственного имущества аэродромов, не подлежащих приватизации.

Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года №1024, устанавливает безусловный приоритет возмездного характера использования федеральной собственности. В соответствии со статьей 606 Гражданского кодекса Российской Федерации одним из способов возмездного предоставления имущества в пользование является договор аренды. Таким образом, использование частными собственниками объектов аэродромной инфраструктуры, не подлежащих приватизации, должно осуществляться только на основании договоров аренды, исключая возможность заключения иных видов гражданско-правовых договоров (например, договора возмездного оказания услуг или договора коммерческой концессии объектов аэродромной инфраструктуры, не подлежащих приватизации). Данная норма, по нашему мнению, существенно ограничивает количество направлений и способов вовлечения в хозяйственный оборот федерального имущества, не подлежащего приватизации, и, соответственно, негативно влияет на возможность увеличения доходов бюджета от управления данным имуществом.

Отсутствие у менеджмента федеральных государственных унитарных предприятий, которым передано на праве хозяйственного ведения федеральное имущество, не подлежащее приватизации, стимулов к повышению рентабельности и экономической эффективности управления данным имуществом.

Согласно статье 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации платежи от сдачи в аренду федерального имущества направляются арендатором непосредственно на счета федерального казначейства и поступают в доходную часть федерального бюджета, минуя, таким образом, банковские счета федерального государственного унитарного предприятия, у которого находится указанное имущество на праве хозяйственного ведения. Финансирование этого предприятия, включая оплату труда его сотрудников, осуществляется за счет средств федерального бюджета и не находится в прямой зависимости от эффективности деятельности менеджмента предприятия по управлению федеральным имуществом. Как следствие, отсутствуют факторы, стимулирующие руководство и сотрудников предприятия к заключению договоров аренды, разработке новых условий договоров аренды, а также к проведению конкурса на заключение указанных договоров на наиболее выгодных для собственника (государства) ус-ловиях. Основным критерием отбора предложений арендаторов для последующего заключения договоров аренды является, безусловно, величина арендной платы, то есть поступлений в федеральный бюджет.

Отсутствие у менеджмента организации-арендатора стимулов к проведению капитального ремонта и улучшения федерального имущества, не подлежащего приватизации.

Данная категория имущества ни при каких обстоятельствах не может быть выкуплена арендатором даже в том случае, если последний произвел значительные улучшения. Кроме того, государство, оставляя за собой право распоряжаться указанным имуществом, в определенных ситуациях обладает правом расторгнуть заключенный договор с данным арендатором и заключить новый договор на иных основаниях с другим арендатором. Вместе с тем, как уже было отмечено ранее, имущество аэродромной инфраструктуры имеет строго определенные цели использования. Следовательно, возможность получения прибыли от использования аэродромов ограничена, как ограничена и величина инвестиций, которые экономически целесообразно направлять на ремонт и реконструкцию аэродромной инфраструктуры. Именно по этой причине при заключении договоров аренды аэродромов в обязательства арендатора, как показывает практика, не включается обязанность осуществлять за свой счет капитальный ремонт арендуемого имущества.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют 63 аэропорта федерального значения, перечень которых определен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1996 года №513. Из общего числа 30 аэропортов приватизированы и имеют организационно-правовую форму акционерных обществ, 33 являются государственными унитарными предприятиями. Однако в организационной структуре всех 63 аэропортов имеется федеральное имущество аэродромной инфраструктуры, не подлежащее приватизации. Суммарная величина недоимок в федеральный бюджет, которые образуются вследствие неэффективной системы управления федеральным имуществом, не подлежащим приватизации, слишком значительна и не позволяет игнори-

ровать несовершенство действующего российского законодательства в указанной сфере. Корпоративные организации, эксплуатирующие аэродромы, не начисляя в требуемых объемах для их воспроизводства оплату за капитал и амортизацию на объекты, находящиеся в хозяйственном обороте, создали за годы реформ «виртуальную» задолженность по инвестициям в имущество аэродромов более 10 млрд. рублей.

Отсутствие государственной стратегии развития авиатранспортной отрасли привело к значительному сокращению аэропортов в Российской Федерации. За последние десять лет количество аэропортов федерального назначения уменьшилось более чем в три раза.

Результаты инвентаризации основных фондов акционированных аэропортов федерального значения показывают, что в основных аэропортах страны износ основных фондов составляет в среднем 75–80 %.

Необходимо отметить, что имущественный комплекс аэропорта соответствует, по нашему мнению, категории сложной вещи. Согласно статье 134 Гражданского кодекса Российской Федерации сложная вещь представляет собой совокупность разнородных вещей, составляющих единое целое в силу их использования по общему назначению. Юридическое значение выделения категории сложной вещи состоит в том, что она является предметом оборота как единое целое. Экономический же смысл заключается в том, что стоимость сложной вещи, как правило, является большей, чем простая сумма стоимостей составляющих ее частей.

Таким образом, разделение имущественных комплексов аэропортов с законодательным установлением в отношении части имущественных объектов ограничения на приватизацию противоречит самой доктрине эффективного использования государственного имущества. С позиции теории, правильнее было бы определять имущественный комплекс аэропортов как предприятие, то есть разновидность сложной вещи, для которой характерно включение в ее состав наряду с недвижимостью (земельными участками, зданиями, сооружениями) и движимостью (оборудованием, инвентарем) обязательственные права требования и пользования и долги (статья 132 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Основным преимуществом снятия запрета на приватизацию аэродромной инфраструктуры является более высокая стоимость имущественного объекта и, соответственно, больший объем поступлений в федеральный бюджет в случае его приватизации. Очевидным является тот факт, что сохранение ограничения на приватизацию части имущественных объектов аэропортов нецелесообразно и с точки зрения бюджетной эффективности управления имуществом, находящимся в собственности Российской Федерации, подлежит отмене.

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА ЭКОНОМИКИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ МИНИСТЕРСТВА
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
М.Г. Бондаренко,
ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА ОТДЕЛА АНАЛИЗА И ПРОГРАММ
РАЗВИТИЯ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Е.М. Шаповалова