

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ – ОСНОВНАЯ ЗАДАЧА РФФИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РОССИЙСКОГО ФОНДА
ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА
Юрий Александрович Петров

Российский фонд федерального имущества (РФФИ) был образован 3 февраля 1992 года на основании постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации в качестве официального продавца федеральной собственности.

Указом Президента РФ от 17.12.1993 года №2173 фонд был наделен статусом специализированного государственного учреждения при Правительстве РФ. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2002 года №925 был утвержден Устав РФФИ.

Основными направлениями деятельности фонда являются:

- приватизация федеральной собственности;
- продажа высвобождаемого недвижимого военного имущества;
- реализация арестованного, конфискованного и иного обращенного в собственность государства имущества;
- продажа земельных участков в порядке и случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Фонд располагает расширенной региональной сетью, состоящей из 37 филиалов и 48 представительств, что позволяет выполнять стоящие перед ним задачи на территории всех субъектов Российской Федерации.

Партнерские отношения фонда со многими зарубежными компаниями, банками и инвесторами установлены через его зарубежные представительства, расположенные в США, Германии (Генеральный представитель в Европейском союзе), Нидерландах и Люксембурге, Италии, Великобритании, Швейцарии, Испании, Португалии, странах Латинской и Центральной Америки, КНР и странах Ближнего Востока.

Приватизация федеральной собственности

В соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 года №178-ФЗ и распоряжением Правительства РФ от 26.04.2002 года №605-р продажа приватизируемого федерального имущества является основным направлением деятельности РФФИ.

В 2005 году фондом были объявлены продажи пакетов акций (долей) 927 хозяйственных субъектов, что составило 82,92% от общего числа доступных к продаже. Была также завершена приватизация 521 общества. Эффективность проведения продаж (соотношение количества состоявшихся и объявленных продаж) была достаточно высокой – 56,2%. Поступления от продажи приватизируемого федерального имущества в доход федерального бюджета составили около 35 млрд. рублей (табл. 1, 2). По предварительному прогнозу, доходы от приватизации федерального имущества должны были составить 42,7 млрд. рублей. Данный прогноз учитывал возможную приватизацию ОАО «Связьинвест», а также продажу ряда других крупных государственных пакетов. Однако их приватизация не состоялась по не зависящим от РФФИ причинам.

Результативность продаж в значительной степени зависит от состава приватизируемого федерального имущества. Вполне естественно то, что в процессе приватизации количество привлекательных для инвесторов объектов уменьшается. Значительную часть пакетов составляет малолитковидное имущество с ограниченными для реализации возможностями. Отсутствие инвестиционного спроса в основном обусловлено проблемами самих приватизируемых предприятий. Большинство из них находится в неудовлетворительном финансовом состоянии, балансируя на грани банкротства, или фактически не ведет хозяйственную деятельность из-за отсутствия необходимых финансовых и производственных активов.

В значительной части приватизируемых акционерных обществ контрольный пакет акций уже находится в собственности одного лица или группы аффилированных лиц, что практически исключает какую-либо заинтересованность сторонних инвесторов в приобретении акций.

В ряде случаев ценовые ожидания инвесторов не совпадали с предлагаемыми ценами, причем начальная цена могла не устраивать потенциальных покупателей даже тогда, когда она устанавливалась на уровне определенной Росимуществом нормативной цены.

Указанные проблемы и сложности, а также имевшие место в первом полугодии 2005 года нерешенные вопросы, касающиеся прав владения подлежащих продаже акций, находящихся в федеральной собственности, требовали от специалистов РФФИ максимального напряжения сил и безупречного выполнения своих функциональных обязанностей, чтобы не допустить снижения темпов приватизации. Такая цель в конечном итоге была достигнута.

Основным способом приватизации при проведении первичных продаж является аукцион. На аукционах с открытой формой подачи предложений о цене приватизируемого имущества в 2005 году было продано большинство наиболее значимых объектов. Уменьшилось количество аукционов с закрытой формой подачи предложений о цене приватизируемого имущества.

Все активнее используются более гибкие и приспособленные к рыночным законам системы продажи посредством публичного предложения и без объявления цены. Количество объявленных продаж и приватизированных указанными способами предприятий превысило половину от общего числа объявленных фондом продаж.

В перспективе было бы целесообразно законодательно разрешить Росимуществу сразу определять любой из существующих способов приватизации, что позволит улучшить качество и динамику проводимых продаж. Прежде всего это относится к низколиквидным пакетам, при реализации которых способ приватизации может играть значительную или даже решающую роль.

Приватизация контрольных и 100%-ных пакетов акций при нынешнем финансовом благополучии страны и наличии значительного стабилизационного фонда не представляется первоочередной задачей. Необходимо работать над улучшением системы управления ими. Государство в настоящее время действует в этом направлении. Показателен пример с ОАО «Газпром», где государство владеет контрольным пакетом акций.



Таблица 1

**ДЕСЯТЬ НАИБОЛЕЕ КРУПНЫХ
ПРИВАТИЗАЦИОННЫХ СДЕЛОК 2005 ГОДА**

Наименование АО	Сумма сделки (млн. руб.)	Способ приватизации
Полиэф, г. Благовещенск, Республика Башкортостан	3038,00	Публичное предложение
Галоген, г. Пермь	830,00	Аукцион (открытый)
Московское открытое акционерное общество «Слава» (Второй часовой завод), г. Москва	657,00	Аукцион (открытый)
Савинский цементный завод, пос. Савинский, Архангельская область	370,00	Публичное предложение
Морской порт Санкт-Петербург, г. Санкт-Петербург	328,96	Аукцион (открытый)
Владивостокский морской торговый порт, г. Владивосток	264,70	Аукцион (открытый)
ВСУМ, г. Москва	253,01	Аукцион (закрытый)
Оздоровительный комплекс «Софрино», д. Могилыцы, Московская область	207,90	Аукцион (открытый)
Электростальский завод тяжелого машиностроения, г. Электросталь, Московская область	175,72	Публичное предложение
Банк Москвы, г. Москва	174,75	Аукцион (закрытый)

Таблица 2

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ОТ ПРОДАЖ
ПО СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ В 2005 ГОДУ**

Способ приватизации	Сумма продаж (руб.)	% от общей суммы по способу	% от общей суммы по группе способов
Преимущественное право	30 846 153	0,28	
Аукцион (открытый)	5 360 300 114	49,10	57,22
Аукцион (закрытый)	855 584 520	7,84	
Публичное предложение	4 357 440 381	39,91	42,78
Продажа без объявления цены	313 060 689	2,87	

Таблица 3

РЕАЛИЗАЦИЯ ИМУЩЕСТВА В 2005 ГОДУ

Арестованное имущество	6880 млн. руб.
Конфискованное имущество	484 млн. руб.
Бесхозное имущество	52 млн. руб.
Вещественные доказательства	683 млн. руб.



В тех важных отраслях, где государство может сохранить за собой контроль, не следует спешить с приватизацией. Это касается, например, химической и лесной промышленности, где существует возможность создания отраслевых холдингов. В других стратегических отраслях также возможно использование данной модели.

Для работы в государственных холдингах можно подобрать высококвалифицированных менеджеров, которые смогли бы эффективно ими управлять.

В текущем 2006 году доходы от приватизации в случае продаж крупных пакетов акций запланированы в размере 31 млрд. рублей. При этом обязательным условием для достижения этого результата является определенная стабилизация в вопросах организации и проведения приватизационного процесса. Тем, кто пытается навязать РФФИ искусственную конкуренцию со стороны коммерческих структур при продаже государственной собственности, необходимо понять, что использование конкурсных процедур выбора продавцов не означает повышения эффективности продаж федерального имущества. Это подтверждает международный опыт, а также определенный негативный опыт, имеющийся в России. Например, в период массовой приватизации около 300 пакетов акций были проданы через коммерческих посредников. Проконтролировать их деятельность в рамках гражданско-правовых отношений оказалось невозможно.

С возникновением понятия коммерческой тайны полная информация о результатах реализации государственного имущества становится недоступной для общественного контроля. Поскольку все коммерческие структуры заинтересованы в получении прибыли, продавать они будут только ликвидный товар, а реализация неликвидных и малоликвидных активов останется за государством, что значительно осложнит процесс проведения приватизации.

Деятельность РФФИ по реализации приватизируемого федерального имущества на практике показала, что наличие единого государственного продавца является наиболее приемлемым и предпочтительным вариантом, позволяющим обеспечить максимальную эффективность процесса продажи федерального имущества и государственный контроль над ним. При существующем положении достигнут высокий уровень «прозрачности» продаж, четко определены объекты и система контроля, обеспечена ответственность продавца за свою деятельность, минимизированы расходы на обеспечение процесса приватизации.

Реализация федерального имущества в полном объеме не может быть поручена обычному самостоятельному хозяйствующему субъекту. В противном случае такое юридическое лицо получит несвойственные ему властные полномочия над такими же, как и он, участниками гражданского оборота, что недопустимо с точки зрения соблюдения установленного гражданским законодательством Российской Федерации принципа равенства. Однако проведение приватизации нельзя поручить в полном объеме и органу государственной власти, выступающему исключительно субъектом вертикальных отношений.

Таким образом, именно связка органов государственной власти и единого государственного продавца, каковым является РФФИ, обеспечивает должный контроль над процессом приватизации, минимизирует расходы федерального бюджета и позволяет поддерживать систему продажи приватизируемого имущества на высоком уровне эффективности.

Продажа высвобождаемого военного имущества

Российский фонд федерального имущества реализует высвобождаемое военное имущество в порядке, определенном Указом Президента РФ от 23.07.1997 года №775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли» и постановлением Правительства РФ от 24.06.1998 года №623 «О порядке высвобождения военного имущества».



В 2005 году фондом и его отделениями было продано 203 объекта высвобождаемого недвижимого военного имущества на сумму 632,3 млн. рублей (в 2004 году эта сумма составляла 590,6 млн. рублей).

В достаточно больших объемах РФФИ выставлялись на торги вертолеты, самолеты, другая техника двойного назначения. Интерес к этому виду имущества со стороны мелкого и среднего бизнеса, ремонтных предприятий и физических лиц устойчиво растет. Улучшению качества работы фонда в данном направлении способствовало его участие в 2005–2006 годах в международных выставках вооружений и военной техники: MILEX-2005 (в Минске), Аэросалон в Ле Бурже (во Франции), Авиасалон МАКС-2005 (в городе Жуковском), IIA-2006 (в Германии). В ходе их проведения удалось расширить круг потенциальных инвесторов и покупателей высвобождаемой военной техники. В итоге, например, продажи самолетов в 2005 году по сравнению с 2004 годом возросли примерно в три раза.

РФФИ планирует свое дальнейшее участие в выставках крупного российского и международного масштаба. Это определенная гарантия расширения круга потенциальных инвесторов и покупателей объектов федеральной собственности, в частности высвобождаемого военного имущества.

Взаимодействие фонда с Министерством обороны РФ интенсивно развивается. Существует немало резервов, которые необходимо использовать. Например, в вопросах реализации авиационной техники. Нельзя допускать, чтобы на военных аэродромах простаивали самолеты, списанные еще 5–7 лет назад. Их надо продавать. Это значительно выгоднее, чем перевод авиатехники в разряд металлолома. Например, за пущенный под пресс самолет фирмы Туполева можно выручить около 100 тыс. рублей, а после предпродажной подготовки существует вероятность продать его как минимум за 1 млн. рублей. Бывают случаи, когда лайнер может быть реализован и за 5 млн. рублей.

РФФИ налажено взаимодействие со Службой расквартирования и обустройства Министерства обороны РФ. Создана единая информационная база объектов предстоящей реализации. По инициативе возглавляющего данную службу генерала армии А.В. Гребенюка совершено несколько совместных поездок по гарнизонам ряда военных округов, в ходе которых оценивалось состояние недвижимости.

Еще одним важным направлением деятельности РФФИ является приватизация встроенно-пристроенных помещений. Эти объекты также будут приватизироваться. Соответствующие квартирно-эксплуатационные и другие службы должны будут готовить планы их продаж, оценивать и готовить к реализации.

Успешно развиваются деловые контакты с Главкоматами Сухопутных войск ВС РФ, Военно-воздушных сил, Спецстроя.

Из объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества сложнее продавать те объекты, которые расположены в удаленных районах или находятся в неудовлетворительном техническом состоянии. Иногда военное имущество своевременно не выставляется на продажу из-за недоработки планов продаж и отсутствия предусмотренных нормативными правовыми актами документов.

Необходимо работать над устранением субъективных и объективных причин, препятствующих проведению эффективной приватизации. Например, военные городки, расположенные в отдаленных районах, можно продавать значительно дороже, если выставлять эти объекты на торги вместе с земельными участками, на которых они находятся. В настоящее время законодательство разрешает новым собственникам получать земельные участки, на которых находятся объекты недвижимости, исключительно в аренду. В случае изменения законодательства РФФИ мог бы оценивать и продавать эту землю. В этом случае новые собственники приобретали бы не только объекты недвижимости, но и готовую для новой застройки территорию, оснащенную основными коммуникациями. Продажа таких полноценных военных городков могла бы принести значительную финансовую отдачу и реально ускорить решение вопросов строительства жилья для военнослужащих.



Реализация арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.04.2002 года №260 «О реализации арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства» РФФИ реализует имущество, арестованное во исполнение судебных актов или актов других органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество. Фонд также реализует конфискованное, движимое бесхозное и иное имущество, обращенное в собственность государства по основаниям, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Между РФФИ и Федеральной службой судебных приставов, Федеральной таможенной службой, Федеральной службой безопасности, Министерством внутренних дел РФ, Генеральной прокуратурой РФ заключены соглашения, которые регулируют порядок и условия взаимодействия по вопросам передачи имущества в фонд.

Полученное фондом конфискованное имущество (то есть имущество собственника, обращенное в федеральную собственность на основании решения суда по уголовному делу или делу об административном нарушении) должно быть поставлено на учет по учетной стоимости, которая определяется в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 года №135-ФЗ «Об оценочной деятельности». В случае передачи имущества, обращенного в собственность государства без установленной учетной стоимости, фонд в срок не позднее одного месяца со дня передачи имущества организует его оценку. Для оценки имущества фондом на договорной основе привлекаются оценочные организации, имеющие соответствующую лицензию.

После проведения оценки имущества и получения необходимых для реализации документов фонд самостоятельно приступает к его реализации либо привлекает для этой цели отобранные по конкурсу поверенные организации. Практически такая же схема действует при реализации бесхозного имущества и имущества, обращенного в собственность государства по таможенному режиму «отказ в пользу государства».

В 2005 году РФФИ реализовано арестованного, конфискованного и иного имущества на сумму 8100 млн. рублей, что на 1829 млн. рублей больше, чем в 2004 году. Арестованного имущества реализовано на сумму 6880 млн. рублей, конфискованного имущества – на сумму 484 млн. рублей, бесхозного имущества – на сумму 52 млн. рублей, вещественных доказательств – на сумму 683 млн. рублей (табл. 3).

В отчетном периоде также были организованы прием от уполномоченных органов и последующая передача на переработку и уничтожение 87,9 тыс. декалитров спиртосодержащей продукции, не соответствующей государственным стандартам и техническим условиям.

В последнее время неоднократно рассматривалась целесообразность реализации изъятого имущества только силами одного РФФИ. Ведь до конца 1990-х годов вопросы реализации принудительно изъятого и бесхозного имущества находились в ведении соответствующих органов исполнительной власти. Реализацией арестованного имущества занималась Служба судебных приставов. Имущество, конфискованное по решению судов, и бесхозное имущество передавалось для реализации налоговым органам. Таможенный конфискат продавали сами таможи через уполномоченные организации, отобранные произвольно без проведения конкурса.

Подобная практика вела к возникновению многочисленных злоупотреблений и недополучению федеральным бюджетом огромных средств. Поэтому сегодня в Правительстве РФ есть четкое понимание необходимости наличия структуры (в данном случае Российского фонда федерального имущества), которая бы организовывала и управляла процессом реализации имущества, обращенного в собственность государства.



Существующая система при всей своей направленности на обеспечение эффективности процесса продажи имущества и государственного контроля над ним требует дальнейшего совершенствования. В последнее время при активном участии Министра экономического развития и торговли РФ Г.О. Грефа проводится работа по дальнейшему сосредоточению в РФФИ всех функций по реализации арестованного, конфискованного и иного обращенного в собственность государства имущества. Повышается уровень «прозрачности» данного процесса, усиливается ответственность продавца за свою деятельность.

«Прозрачным» должен стать и сам процесс оценки. Сегодня, например, имущество, которое фигурирует в уголовном деле как вещественное доказательство, фактически оценивается следователем, который при этом опирается на заключение экспертной комиссии. Однако в этом случае после передачи имущества на реализацию РФФИ уже не имеет возможности повлиять на его цену.

Систему продажи конфиската также необходимо максимально приблизить к уже отработанной и предельно «прозрачной» схеме реализации федерального имущества. В ней продуманы и зафиксированы мельчайшие нюансы, в том числе и обязательное информационное сопровождение.

Перспективы деятельности фонда

Основным направлением деятельности Российского фонда федерального имущества на ближайшее время останется приватизация федеральной собственности.

В настоящее время большинство разногласий с Росимуществом в области приватизации разрешены. В соответствии с прогнозным планом приватизации на очередной год РФФИ и Росимущество будут совместно владеть приватизируемыми пакетами акций. Росимущество будет осуществлять управление этими пакетами, а также выдвигать своих представителей в советы директоров. РФФИ займется выполнением функций, связанных с предпродажной подготовкой имущества, осуществлением его реализации и передачей прав собственности покупателям. Без владения пакетом акций выполнить данные функции было бы крайне затруднительно и сама сделка купли-продажи носила бы сомнительный характер.

Найден компромисс и по вопросу определения начальной цены реализуемого имущества. Раньше Росимущество определяло нормативную цену, меньше которой РФФИ не мог продавать акции. Фонд производил оценку и назначал начальную цену исходя из рыночной стоимости имущества. Сейчас достигнута договоренность о том, что нормативной цены не будет. Фонд оценивает приватизируемый пакет и устанавливает его рыночную стоимость. Окончательное же решение по начальной цене будет принимать Росимущество как представитель собственника федерального имущества. В данном случае Росимущество либо соглашается с оценкой РФФИ и утверждает ее, либо, если возникнут какие-то сомнения в правильности начальной цены, проводит дополнительную экспертную оценку. Все эти изменения зафиксированы в проекте нового Устава РФФИ.

В число наиболее крупных пакетов, реализацией которых РФФИ занимается в 2006 году, входят:

- ОАО «Авиакомпания «Сибирь»;
- ОАО «Авиакомпания «Самара»;
- ОАО «СГ-транс»;
- ОАО «Ульяновский автомобильный завод»;
- Российская Финансовая Корпорация (РФК);
- ОАО «Транскредитбанк»;
- ОАО «Центральный телеграф»;
- ОАО «Железные дороги Якутии».

После завершения процесса приватизации РФФИ займется продажей военного высвобождаемого недвижимого имущества и реализацией арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства.



Российский фонд федерального имущества накопил определенный опыт продажи земли. В 2005 году РФФИ было заключено 3152 договора купли-продажи земельных участков под приватизированными предприятиями на общую сумму 5223,26 млн. рублей. В ближайшем будущем, когда приватизация земли в соответствии с принятым законодательством активизируется, именно фонд выступит в роли ее продавца. Другой структуры, которая могла бы этим профессионально заниматься, в стране не существует.

Появятся и другие направления деятельности. В новом Уставе РФФИ есть пункт, который кроме реализации федерального имущества дает фонду право заключать договоры о реализации муниципальной собственности с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также заключать договоры с юридическими и физическими лицами на реализацию различных видов имущества. Таким образом, объемы проводимой РФФИ работы в перспективе могут значительно увеличиться.