

Управление государственным имуществом: проблемы формирования имущества государственной корпорации

© 2010 А.В. Меньшенина

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

E-mail: avm_omsk@rambler.ru

В статье рассматриваются особенности формирования имущества государственной корпорации на примере госкорпорации “Ростехнологии”, отражаются проблемы, возникающие в процессе передачи государственного имущественного взноса.

Ключевые слова: управление государственным имуществом, государственная корпорация, имущество государственной корпорации.

Начиная с 90-х гг. XX в. в управлении государственным имуществом в Российской Федерации происходят глубокие перемены. Принципиальными факторами изменений выступают, безусловно, приватизация государственной собственности, появление частного сектора в экономике. Однако с 2004 г. наблюдается усиление позиций государства в экономике. Доказательством тому служит создание государственных корпораций, призванных усилить позиции страны в ключевых областях, повысить конкурентоспособность экономики, реализовать национальные экономические интересы путем участия в корпоративном капитале. Согласно ст. 7.1 федерального закона от 12 января 1996 г. □ 7-ФЗ “О некоммерческих организациях”, государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹.

Всего создано 7 таких корпораций. Первая из них появилась в декабре 2003 г., это Агентство по страхованию вкладов. Создание остальных относится к 2007 г.: в мае образован Внешнеэкономбанк, в июле - Российская корпорация нанотехнологий и Фонд содействия реформам жилищно-коммунального комплекса, в октябре - государственная корпорация “Олимпстрой”, в ноябре - государственная корпорация “Ростехнологии”, в декабре - государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”.

Формирование государственных корпораций осуществляется на основании специального федерального закона. Так, корпорация “Ростехнологии” была образована в соответствии с федеральным законом от 23 ноября 2007 г. □ 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”», который определил правила создания и

функционирования указанной структуры. Целью создания государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции “Ростехнологии” определено содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций, являющихся разработчиками и производителями соответствующей продукции. Рассмотрим на ее примере процесс формирования имущества госкорпорации и возникающие при этом проблемы.

Роль корпорации можно определить как управленческую, ее основным предназначением является управление организациями, в которых корпорация оказывает влияние на принимаемые решения и выполнение социальных функций, возложенных на нее. Важной задачей госкорпорации выступает создание условий для инвестиционной привлекательности предприятий, входящих в корпорацию. Это предполагает необходимость повышения эффективности корпоративного управления в акционерных обществах, имущество которых передано государственной корпорации. Появление крупного собственника должно способствовать преодолению проблем “распыленной” собственности.

По сути, государственная корпорация представляет собой одну из форм реализации принципа государственно-частного партнерства, поскольку корпорация не замкнута только на бюджетное финансирование и может осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения целей создания корпорации, взаимодействия с субъектами предпринимательской деятельности, представляющими частный бизнес. Кроме того, имущество, переданное госкорпорации, является ее собственностью, а не собственностью Российской Федерации, что, по мнению

ряда экспертов, размывает государственную ответственность. Но в то же время государство сохраняет за собой участие в управлении корпорацией, назначая руководителя корпорации, Наблюдательный совет корпорации, Наблюдательный совет корпорации. Так, в законе о госкорпорации «Ростехнологии» (ст. 6. п. 2) указано, что Президент Российской Федерации назначает председателя и иных членов наблюдательного совета корпорации, назначает на должность и освобождает от должности генерального директора, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом².

Формирование имущества государственной корпорации «Ростехнологии» осуществляется за счет имущественного вноса Российской Федерации. В качестве вноса определены акции (доли) организаций, которые находятся в собственности государства, акции преобразуемых федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП). Перечень обществ, акции (доли) которых передаются в госкорпорацию, а также перечень преобразуемых ФГУП определен Указом Президента Российской Федерации от 10 июля 2008 г. № 1052 (в редакции от 9 апреля 2010 г. № 434).

Кроме безвозмездного получения активов, формирование имущества может осуществляться за счет доходов, получаемых корпорацией от использования своего имущества и осуществляемой деятельности. В частности, в 2008 г. были приобретены 25,1% акций компании WiMax Holding Ltd, являющейся единственным владельцем WiMax-оператора «Скартел»³. Однако именно передача государственной собственности формирует подавляющее большинство активов госкорпорации.

В соответствии с принятыми решениями предусмотрена передача в виде имущественного вноса акций 185 создаваемых в результате преобразования ФГУП акционерных обществ, пакеты акций 252 открытых акционерных обществ, доли 3 обществ с ограниченной ответственностью, а также акций 1 предприятия и доли 2 компаний с участием иностранного капитала⁴.

Годовой отчет госкорпорации за 2009 г., утвержденный Наблюдательным советом в марте 2010 г., содержит финансовую отчетность, на основании которой можно сделать вывод о существенном продвижении процесса формирования имущества корпорации. Так, по состоянию на 31 декабря 2009 г. стоимость активов составила 255,1 млрд. руб., тогда как на начало отчетного периода она не превышала 2,4 млрд. руб., следовательно, за 2009 г. активы увеличились более чем в 100 раз. При этом существенно изменилась их структура: если по состоянию на

начало отчетного периода доля внеоборотных активов не превышала 3,7 %, то на конец отчетного периода она возросла до 60,4 %. Прирост внеоборотных активов произошел в основном за счет долгосрочных финансовых активов (с 3446 тыс. руб. до 147 310 633 тыс. руб.), что прежде всего и отражает процесс формирования имущества корпорации⁵. По состоянию на 31 декабря 2009 г. завершена передача госкорпорации 237 организаций: 229 ОАО, 6 закрытых акционерных обществ, 2 совместных предприятия⁶.

Важной специфической областью управления государственным имуществом стали особенности приватизации имущества, передаваемого в качестве имущественного вноса Российской Федерации. Так, например, в ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» определяются области, на которые не распространяются действия данного закона, в частности, п. 8 ст. 3 включает в такие области отношения, возникающие при передаче федерального имущества государственным корпорациям в качестве имущественного вноса РФ.

Основные особенности приватизации имущества, передаваемого в качестве вноса РФ для формирования имущества госкорпорации, сводятся к следующему:

1) в состав имущества ФГУП при передаче его в собственность госкорпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного вноса включается и имущество, находящееся за пределами территории Российской Федерации;

2) требования кредиторов подлежат удовлетворению в соответствии с условиями и содержанием обязательств, однако при преобразовании ФГУП в акционерные общества не требуется уведомлять кредиторов, а кредитор не может потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательств; это способствует как сокращению времени на преобразование, так и сохранению активов общества;

3) объекты недвижимого имущества, право собственности на которые возникло до введения в действие федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», передаются без регистрации права собственности Российской Федерации и прав ФГУП, во владении которых находилось имущество. Если же право собственности на объекты недвижимости возникло после начала действия указанного закона, то регистрация права собственности Российской Федерации (при условии, что таковая не была осуществлена ранее) проводится одновременно с регистрацией прав открытых акцио-

нерных обществ, создаваемых путем преобразования ФГУП. Указанная норма способствует сокращению сроков приватизации ФГУП и формированию имущества госкорпорации “Ростехнологии”;

4) приватизация объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения регулируется специальной статьей федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ “О приватизации государственного и муниципального имущества”; п. 1 ст. 30 закона содержит перечень объектов, не подлежащих приватизации в составе имущества комплекса унитарного предприятия, однако на приватизацию имущества ФГУП, преобразуемых в открытые акционерные общества для последующей передачи госкорпорации “Ростехнологии”, такие исключения не распространяются; цель - поддержать социальную составляющую предприятий, что позволит сохранить персонал, привлечь специалистов за счет расширенного социального пакета;

5) в составе имущества ФГУП, преобразуемых в открытые акционерные общества, акции которых подлежат передаче в качестве имущественного вклада Российской Федерации, имеются права на результаты научно-технической деятельности; проведение инвентаризации соответствующего имущества имеет свои особенности, требует участия наряду со специалистами организации представителей федеральных исполнительных органов власти, которые координируют и регулируют соответствующую сферу деятельности, выполняют функции государственных заказчиков.

Определены особенности управления имуществом не только при формировании имущества госкорпорации, но и при осуществлении права собственности - после принятия Правительством Российской Федерации решения о преобразовании ФГУП в открытые акционерные общества, но еще до передачи имущественного вклада РФ госкорпорация “Ростехнологии” осуществляет права собственника, в частности, утверждает уставы предприятий, назначает на должность руководителей предприятий, утверждает годовую бухгалтерскую отчетность и ряд иных полномочий, указанных в п. 4 ст. 18 федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”». Если по отношению к ФГУП введена процедура банкротства, то и в этом случае корпорация поручается осуществлять полномочия собственника имущества должника при проведении процедур банкротства.

Корпорации поручено обеспечить защиту имущественных интересов Российской Федерации:

если федеральное имущество было незаконно передано, хотя должно находиться в хозяйственном ведении ФГУП, если передача имущества предприятия в собственность субъектов Российской Федерации, местных органов самоуправления была осуществлена с нарушениями порядка, установленного законодательством РФ, необходимо предпринять действия по восстановлению полного права федеральной собственности.

Указанные особенности направлены на ускорение формирования имущества государственной корпорации “Ростехнологии”, что позволит приблизить время начала реализации целей корпорации. Важным их назначением являются максимально полный учет и оценка имеющегося имущества.

По экспертным оценкам, приватизация предприятий, передаваемых в качестве имущественного вклада РФ, в обычном порядке означала бы потерю примерно 500 млн. руб. (прямые потери) и потребовала бы периода не менее 2 лет, что тоже может обернуться потерями (косвенные потери).

Процедура преобразования ФГУП в открытые акционерные общества была определена Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом на основе действующего законодательства. Она включает ряд этапов - от проведения инвентаризации объектов недвижимого имущества, находящихся в ведении ФГУП, до регистрации эмиссии ценных бумаг акционерного общества, в которое преобразуется ФГУП.

Для ускорения процедуры передачи имущественного вклада РФ госкорпорации уполномоченным государственным исполнительным органам (Федеральной регистрационной службе, Федеральной службе по финансовым рынкам, Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости) рекомендовано рассматривать документы, поступающие от соответствующих предприятий, в короткие сроки.

В процессе формирования имущества государственной корпорации “Ростехнологии” существуют проблемы, препятствующие реализации ее целей деятельности в полной мере.

В силу того что абсолютно преобладающая часть активов не была включена в хозяйственный оборот, отсутствуют правоустанавливающие документы (по земле - 58 %, по недвижимости - 35 %). Несмотря на рекомендации уполномоченным исполнительным органам, отсутствие документов препятствует своевременной передаче имущества, приводит к дополнительным затратам предприятий. С учетом неустойчивого, а зачастую и тяжелого финансового положения многих предприятий реализовать положения Указа

Президента РФ, приказы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом весьма затруднительно. По данным на декабрь 2009 г. 96 из 454 компаний, передаваемых под управление госкорпорации «Ростехнологии», оказались проблемными. Для них характерны наличие просроченной задолженности, иски о банкротстве, 13 организаций уже объявлены банкротами и прекратили свою деятельность⁷.

Передача земельных участков, находящихся у предприятий на праве бессрочного пользования, осуществляется по кадастровой стоимости. Постановка на кадастровый учет предполагает наличие межевого плана земельного участка. Здесь возникают проблемы в ходе межевания из-за неточности информации о границах земельных участков, о цене участка, что затрудняет процесс постановки на кадастровый учет. Неразграниченность земельных участков усложняет и удорожает процедуры подготовки, проверки, оформления, согласования.

По мнению ряда ученых, полноценный гражданский оборот недвижимого имущества существенно осложняет раздельный учет (государственная регистрация и техническая инвентаризация) земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости⁸.

Еще одной проблемой в процессе формирования имущества госкорпорации является наличие у многих ФГУП прав на результаты научно-технической деятельности. При этом не всегда имеются документы, подтверждающие права правообладателя, необходимые учетные документы. В конечном итоге это сказывается на точности исходной информации для формирования взноса РФ и сроках проведения инвентаризации. Особая трудность заключается в том, что права на результаты научно-технической деятельности являются конфиденциальной информацией.

Свои проблемы существуют и при передаче пакетов акций открытых акционерных обществ. Так, в 2009 г. передача пакетов акций 8 акционерных обществ не завершена либо из-за имеющихся имущественных споров с другими акционерами, либо из-за введения процедур, предусмотренных законодательством о банкротстве⁹.

Таким образом, несмотря на то, что усилия госкорпорации «Ростехнологии», Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а также ФГУП привели к существенному продвижению в формировании имущества госкорпорации, до настоящего времени существуют нерешенные вопросы.

Передача корпорации широко диверсифицированных активов требует уточнения перечня имущества, действительно необходимого для осу-

ществления деятельности корпорации. Это позволит сократить и время, и затраты на формирование имущества, упростит процесс управления в дальнейшем, снизит нерациональное вмешательство государства в экономику. Что касается уже переданных проблемных активов, то здесь возможен выбор из нескольких вариантов в зависимости от конкретной ситуации: санация, наблюдение, реорганизация, передача в доверительное управление, продажа проблемного актива, ликвидация. Особо актуальным этот вопрос является потому, что контроль государства за собственностью при передаче имущества госкорпорации ослаблен, есть вероятность снижения эффективности использования имущества.

Неоднозначная оценка существования госкорпораций привела к инициированию вопроса их реформирования. В отношении «Роснано» уже принято решение о преобразовании в акционерное общество со 100 %-ным государственным участием в 2010 г. Срок существования госкорпорации «Ростехнологии» предварительно установлен до 2014 г. При этом действующим законодательством определен переходный период до 2012 г. для осуществления передачи имущественного взноса Российской Федерации.

Полагаем, что даже принятие решения о преобразовании государственной корпорации в акционерное общество не снимает выделенных проблем. Во-первых, остается проблема чрезмерной диверсификации активов, нахождения в составе передаваемых активов избыточного (неиспользуемого в основной деятельности) имущества. Для минимизации рисков такое имущество должно быть выявлено на этапе преобразования ФГУП в акционерное общество. Во-вторых, переходят проблемы оформления права собственности на передаваемое имущество. В-третьих, проблемой остается принятие соответствующего решения в акционерных обществах, где доля государства (госкорпорации) менее контрольного (блокирующего) пакета акций. Более того, увеличение этапов в преобразовании государственной собственности неизбежно означает меньшую прозрачность процедур. Сохраняются проблемы формирования и функционирования корпоративных структур управления.

Проведенный анализ показывает, что выявленные проблемы характерны для большинства госкорпораций. Представляется, что решение этих проблем лежит в плоскости совершенствования механизма управления государственной собственностью в Российской Федерации. В качестве основных направлений решения проблем следует определить совершенствование правовой, нормативной и информационной базы использования

и трансформации государственной собственности, более тщательный подход к преобразуемым объектам государственной собственности.

¹ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 янв. 1996 г. □ 7-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.). URL: <http://oblaka.biz/npa/zakon/7-fz>.

² О государственной корпорации “Ростехнологии”: федер. закон от 23 нояб. 2007 г. □ 270-ФЗ (в ред. от 07 мая 2009 г. □ 88-ФЗ). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=87640>.

³ Годовой отчет государственной корпорации “Ростехнологии” за 2008 г. URL: www.rostechnologii.ru/upload/content/leftdocs/rostech_v9.pdf.

⁴ Годовой отчет государственной корпорации “Ростехнологии” за 2009 г. URL: www.rostechnologii.ru/upload/content/leftdocs/ar2009.pdf.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ www.newsland.ru/New/Detail/id/446647/cat/86.

⁸ Кошкин Л.И. Вопросы эффективности управления государственной имущественной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. □ 4. С. 30-35.

⁹ Годовой отчет государственной корпорации “Ростехнологии” за 2009 г.

Поступила в редакцию 04.09.2010 г.