
Имущественные отношения

ПЕРВЫЕ ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ 2017–2019 ГГ. И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ¹

Георгий МАЛЬГИНОВ

Заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; канд. экон. наук. E-mail: malginov@ier.ru

Александр РАДЫГИН

Председатель Ученого совета, руководитель Научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; директор Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук. E-mail: arad@ier.ru

В статье рассматриваются основные тенденции приватизационного процесса и смежные аспекты государственной имущественной политики в 2017 – начале 2018 гг.

Ключевые слова: приватизация, государственное имущество, федеральная собственность, новации в приватизационном законодательстве, Росимущество.

Минувший год стал первым для реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р². Это уже третья трехлетняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет) исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Приватизационные сделки

Напомним, что в новую приватизационную программу включены семь компаний, приватизируемых на основании **специальных ре-**

шений Президента РФ и Правительства РФ

с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций инвестиционных консультантов. В четырех компаниях планировалось прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение "Кристалл"»). В трех компаниях предусматривалось сокращение его доли: в одной («АЛРОСА») – до 29% плюс 1 акция и в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») – до 25% плюс 1 акция. Тем не менее официальная информация о ходе подготовки сделок по ним отсутствует, за исключением их первичного анонсирования применительно к «Банку ВТБ (ПАО)», «Совкомфлоту» и НМТП³. Из относящегося уже к первому кварталу 2018 г. интервью с руководителем

¹ В статье использованы данные отчетов Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. в 2017 г. и о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. в 2016 г. : [Электронный ресурс]. URL: www.rosim.ru

² Подробный анализ новой приватизационной программы см. в: Мальгинов Г., Радыгин А. О перспективах приватизационной политики на 2017–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2017. № 2. С. 38–45.

³ URL: www.rosim.ru (26.01.2017).

Росимущества Д.В. Пристансковым следует, что подготовительная работа ведется в отношении «Совкомфлота» и ОЗК (в последнем случае вопрос прорабатывается с Минсельхозом РФ), а о сделке по ВТБ, по которой, как и для «Совкомфлота», летом 2016 г. были определены агенты, речь пока не идет⁴.

В 2017 г. были завершены мероприятия по консолидации имущества аэропортов Шереметьево и Внуково, начатые в рамках предыдущей приватизационной программы 2014–2016 гг. Доля государства в капитале объединенных операторов в этих аэропортах составила 30,43% и чуть более 25% соответственно, причем в случае АО «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ) она была зафиксирована в перечне стратегических АО.

В целом, по данным оперативного отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от **продажи акций** и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 14 284,5 млн. руб., что более чем в два раза превышает прогнозную величину бюджетных доходов от приватизации, содержащуюся в приватизационной программе (5,6 млрд. руб. ежегодно без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Более половины этой суммы (8531,7 млн. руб.) было обеспечено в ходе реализации распоряжений Правительства РФ 2010 и 2016 гг. и соглашений между Росимуществом и ПАО АФК «Система» о выкупе последней с рассрочкой (в течение пяти лет) акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Шиям Телесервисез Лтд», находящихся в федеральной собственности, по цене в 777 млн. долл. США. Упомянутая компания является совместным российско-индийским предприятием, пакет обыкновенных акций которого был приобретен в собственность РФ на основании Соглашения 2007 г. между пра-

вительствами России и Индии о расширении сферы использования средств, поступающих в погашение задолженности этой страны перед РФ по ранее предоставленным бывшим СССР и РФ государственным кредитам, и Закона о федеральном бюджете на 2010–2012 гг. Данная сделка с весьма редким активом (доли государства в уставных капиталах совместных предприятий) стала единственной, выходящей за рамки типовых процедур.

Помимо нее в 2017 г. было реализовано 46 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО) на сумму 5,19 млрд. руб., а в отношении 18 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации, что оказалось меньше прежнего минимума, зафиксированного в 2013 г. (26 ед.). Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ сократилось по сравнению с 2016 г. (179 ед.) почти в четыре раза, опустившись ниже уровня кризисного 2009 г. (52 ед.), когда был отмечен минимум за все 2000-е годы. Из всех проданных пакетов акций более 3/4 (36 ед.) составили те, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы еще в 2016 г.

По сумме сделок (5,19 млрд. руб.) падение было не столь значительным (на 45%), но и эта величина оказалась меньше любого из годовых показателей за предыдущие три года (2014 г. — 8,0 млрд. руб., 2015 г. — 7,3 млрд. руб., 2016 г. — 9,5 млрд. руб.). Основной вклад в эту величину по итогам 2017 г. внесла продажа 17 пакетов акций (из переданных для реализации 65 пакетов), осуществленная АО «Российский аукционный дом» (РАД) на сумму 4,84 млрд. руб. (93,3% всей выручки). Она вполне сопоставима с итогами 2015 г. (5,3 млрд. руб.), хотя количество проданных пакетов упало вдвое (17 ед. против 34 ед.). По сумме сделок (более 1 млрд. руб.) выделяются продажи полных (100%-ных) пакетов акций Щелковского завода вторичных драгоценных

⁴ URL: www.rosim.ru (28.02.2018).

металлов в Подмоскowie и одной из московских типографий, на которые пришлось около половины всей выручки от стандартных продаж. Здесь налицо влияние фактора расположения в столичном регионе, где обладание недвижимостью само по себе открывает широкие возможности для извлечения дохода помимо (или вместо) продолжения деятельности по основному профилю.

Динамика приватизации **имущества казны** была схожа с той, что наблюдалась в отношении пакетов акций (долей) хозяйственных обществ.

В 2017 г. количество проданных объектов казны (77 ед.), превосходя, как и годом ранее, число проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, сократилось по сравнению с 2016 г. (282 ед.) примерно в 3,7 раза, что, тем не менее, вдвое превысило показатель 2015 г. (38 ед.). Подавляющую часть проданных объектов (67 ед.) составили те, информационные сообщения по которым были опубликованы в 2016 г. Общая сумма сделок уменьшилась относительно предыдущего года в 4,5 раза (до 282,67 млн. руб.). Независимые продавцы при продаже объектов казны играли вспомогательную роль. АО «РАД» продало всего 9 объектов из 56, по которым ему было доверено осуществлять продажу, на сумму 28,60 млн. руб., обеспечив лишь 10% итогового результата.

В первом квартале 2018 г. ожидалось подведение итогов продажи пакетов акций 38 АО, включая 20 обществ, реализуемых независимыми продавцами (АО «РАД», ООО «ВЭБ Капитал»), и 125 объектов казны.

В 2017 г. в рамках реализации 18 указов Президента РФ и 6 решений Правительства РФ о создании/расширении **вертикально интегрированных структур** (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по созданию и расширению 13 ВИС. В этой части к концу года были приняты решения об условиях приватизации в отношении 14 ФГУПов (из 36 пред-

приятий, включенных в программу), 38 АО (из 44) и одного объекта казны (из 10).

Провал 2017 г. в приватизационной динамике отчасти объясняется относительно поздним утверждением прогнозного плана (программы), что обусловило возможность начала оценочных мероприятий и предпродажной подготовки активов только с середины первого квартала года.

Однако главная его причина заключается в отсутствии адекватного спроса, особенно на локальном уровне, что признавалось руководством Росимущества уже в середине осени 2017 г.⁵ Примерно в 60% случаев причиной несостоявшихся продаж федеральных пакетов акций стало отсутствие заявок (126 из 209 всех проведенных в 2017 г. продаж). Среди приватизируемого имущества преобладали низколиквидные активы с ограниченными для реализации возможностями ввиду неудовлетворительного финансового состояния выставленного на продажу объекта, его предбанкротного состояния, отсутствия реальной хозяйственной деятельности, а предлагавшиеся цены реализации расходились с оценками потенциальных покупателей. Свою роль, вероятно, сыграл и переход к новому механизму реализации, когда услуги продавцов имущества оплачиваются покупателями (а не средствами бюджета).

Пока не в полной мере оправдались ожидания, связанные с продажей активов только на электронных торгах (через шесть площадок, отобранных в конце 2015 г.), несмотря на то что осуществлению сделок в этом формате придается большое значение. Распределение лотов между ними проходит открыто, в случайном порядке на заседаниях профильной комиссии. С целью повышения прозрачности на распределениях присутствуют уполномоченные представители каждой электронной площадки, а также представители ФАС РФ и Минэкономразвития РФ. Торги проходят в различных форматах, соответствующих основ-

⁵ URL: www.rosim.ru (19.10.2017).

ным способам приватизации (аукционы, продажи посредством публичного предложения и со снижением цены). Использование известных покупателям площадок призвано обеспечить доступность торгов для физических и юридических лиц на всей территории страны.

Новации в приватизационном законодательстве

2017 г. ознаменовался принципиальными новациями в части приватизационного законодательства. Поправками в действующий закон о приватизации от 2001 г. из числа покупателей исключены **офшорные компании**, т.е. юридические лица, местом регистрации которых является государство или территория, включенные в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)⁶, а также юридические лица, в отношении которых офшорной компанией или группой лиц, в которую входит офшорная компания, осуществляется контроль⁷.

Тем самым частично реализованы обсуждавшиеся на протяжении нескольких лет намерения органов власти по **ужесточению регулирования приватизации**. Новые ограничения начали действовать в отношении покупателей государственного или муниципального имущества, информационное сообщение о продаже которого размещено на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством РФ (www.torgi.gov.ru), после 1 июля 2017 г.

По оценке представителей Росимущества, решена, таким образом, поставленная Президентом РФ еще в начале 2016 г. задача обеспе-

чения нахождения новых владельцев приватизируемых активов в российской юрисдикции и предотвращения дальнейшей офшоризации отечественной экономики. Исходя из этого ведется проработка правового механизма, исключающего участие «номинальных» юридических лиц в приватизации путем раскрытия информации о бенефициарах⁸.

В этом же аспекте необходимо упомянуть, что офшорные компании и контролируемые ими организации пополнили перечень субъектов, на которые распространяется действие закона 2008 г. «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (№ 57-ФЗ) и предусмотренных им ограничений. Правда, вне их действия остаются отношения, возникшие до дня вступления в силу данных поправок к закону.

Другой важнейшей организационно-правовой новацией минувшего года стало утверждение распоряжением Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 748 **Положения об осуществлении отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца**.

Громоздкая процедура отбора включает принятие решения о его проведении с созданием комиссии Минэкономразвития РФ, а далее – два этапа собственно отбора. Вначале происходит селекция претендентов по уровню профессионально-квалификационного потенциала на основе предоставляемых ими сведений по типовым формам, формализуемых посредством балльных оценок. Затем осуществляется окончательный выбор на основе наилучшего стоимостного предложения.

Предложенный механизм является попыткой регламентировать привлечение к прода-

⁶ В настоящее время в указанный перечень входят 40 стран. Однако такой традиционный для российской экономики в последние четверть века источник псевдоиностранных инвестиций, как Кипр, был из него исключен еще в 2012 г.

⁷ Понятия «группа лиц» и «контроль» используются в значениях, указанных в законе «О защите конкуренции» 2006 г.

⁸ URL: www.rosim.ru (18.10.2017).

жам приватизируемого имущества юридических лиц: инвестиционных консультантов для организации сделок по продаже акций крупнейших компаний, включаемых в раздел I приватизационной программы, т.е. реализуемых по индивидуальным схемам на основании отдельных решений, и независимых продавцов для организации продажи имущества, включаемого в раздел II приватизационной программы, т.е. реализуемого по типовым процедурам.

В порядке реализации принятого документа летом 2017 г. была утверждена новая редакция перечня таких организаций. При сохранении их прежнего общего количества (23 ед.) произошел сдвиг в пользу российских организаций, среди которых стали превалировать частные небанковские структуры.

Также был определен перечень из 65 АО, пакеты акций которых передаются действующему в этой сфере около пяти лет АО «Российский аукционный дом» (РАД) для реализации с оплатой услуг по новой схеме. Сумма вознаграждения агента за организацию и проведение продажи не входит в цену продажи приватизируемых акций и подлежит выплате за счет средств победителя, уплачиваемых сверх такой цены. Однако при этом установлен размер вознаграждения (в процентах от цены продажи). Для подавляющего большинства из 65 пакетов акций он составляет 2%.

Кроме того, по итогам проведенного Минэкономразвития РФ отбора его победителями в отношении 147 хозяйственных обществ из 170 АО, предложенных Росимуществом, признаны АО «РАД» и ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка ("ВЭБ Капитал")», а в отношении 391 объекта казны из 620 — те же АО «РАД» и «ВЭБ Капитал», а также АО «Агентство прямых инвестиций». Указанные компании будут рекомендованы Правительству РФ для назначения в качестве единст-

венных исполнителей государственного заказа на организацию и осуществление от имени государства продажи соответствующего федерального имущества.

Совершенствование правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов государственного сектора на федеральном уровне

Довольно важные изменения произошли в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность хозяйствующих субъектов, имеющих отношение к государственной собственности.

Применительно к **унитарным предприятиям** следует отметить введение в профильный закон 2002 г. понятия федерального унитарного предприятия, имеющего стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ⁹. Для таких предприятий, как и для хозяйственных обществ, находящихся под их прямым и косвенным контролем, установлены *ограничения на совершение ряда финансовых операций*.

Указанные юридические лица вправе открывать счета, покрытые (депонированные) аккредитивы в кредитных организациях, заключать договоры банковского счета, договоры банковского вклада (депозита) с кредитными организациями, приобретать их ценные бумаги как в рублях, так и в иностранной валюте только в случае, если кредитная организация включена в перечень, ежемесячно публикуемый Банком России на своем официальном сайте, и соответствует специально установленным требованиям. Использование иностранных банков при этом допускается, но Правительство РФ вправе установить к ним требования и срок, в течение которого указанные унитарные предприятия и хозяйственные общества должны расторгнуть договоры банковского

⁹ К ним отнесены федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУПы) и федеральные казенные предприятия (ФКП): включенные в перечни стратегических (1) в соответствии с законом о приватизации 2001 г. и (2) в соответствии с законом о банкротстве 2002 г., (3) определенные отдельным решением Президента РФ или Правительства РФ.

счета и банковского вклада (депозита), заключенные с теми иностранными банками, которые перестали им соответствовать.

Все эти изменения в законе об унитарных предприятиях являются составной частью поправок в закон 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (№ 115-ФЗ), где ранее уже были прописаны ограничения на проведение финансовых операций хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ¹⁰, а также обществами, находящимися под их прямым или косвенным контролем. Теперь к ним добавились соответствующие федеральные унитарные предприятия, государственные корпорации (ГК), государственные и публично-правовые компании¹¹. Вместе с тем упоминание в числе прерогатив правительства по определению кредитных организаций, не соответствующих заявленным требованиям, тех, в отношении которых за рубежом введены ограничительные меры, позволяет предположить взаимосвязь с последствиями санкций, введенных против российских юридических лиц в последние годы.

Также сделаны значимые, давно назревшие шаги в регулировании полномочий федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов) по осуществлению прав собственника имущества ФГУПа, касающихся **операций с недвижимым имуществом**. Дополнениями в Постановление Правительства РФ от 3 декаб-

ря 2004 г. № 739 конкретизирован порядок взаимодействия между различными органами власти по данному вопросу с определением количественного критерия (150 млн. руб.), когда этот вопрос должен решаться на правительственном уровне.

Предприятие вносит предложения о совершении сделок с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения, в том числе о передаче его в аренду по договорам, вместе с их обоснованиями и необходимыми документами в ФОИВ, в ведении которого находится это предприятие, для последующего направления в Росимущество.

Взаимодействие данных ведомств по вопросу согласования таких сделок осуществляется через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете посредством размещения электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью. В случае непоступления от Росимущества в течение 30 рабочих дней со дня размещения ФОИВом на портале предложения по указанному вопросу сделка считается согласованной (за исключением сделок, согласуемых на правительственном уровне).

Кроме того, установлено, что сделки по продаже имущества осуществляются путем продажи его на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом¹². Начальная цена продажи имущества на аукционе определяет-

¹⁰ Согласно специальному закону 2014 г. (№ 213-ФЗ) к ним относятся хозяйственные общества, включенные в: (1) перечень стратегических акционерных обществ, утвержденный Президентом РФ в соответствии с законом о приватизации 2001 г. (за исключением кредитных организаций); (2) перечень АО, где позиция государства как акционера определяется на правительственном уровне (за исключением кредитных организаций); (3) хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства в смысле закона 2008 г. (№ 57-ФЗ), а с лета 2017 г. и (4) иные хозяйственные общества, доли в уставных капиталах (акции) которых находятся в федеральной собственности и которые включены в утвержденный Правительством РФ перечень.

¹¹ Отдельными статьями закона от 29 июля 2017 г. (№ 267-ФЗ) внесены соответствующие поправки в индивидуальные законы, регулирующие деятельность ГК «Внешэкономбанк», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Ростех», «Росатом», «Роскосмос» и компании «Автодор».

¹² В настоящее время действуют Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденные приказом Федеральной антимонопольной службы РФ от 10 февраля 2010 г. № 67.

ся предприятием на основании отчета об оценке имущества, составленного в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. Введение аукционной процедуры при продаже имущества унитарного предприятия сближает процесс перехода прав собственности на него с приватизационным механизмом, неизбежно ограничивая оппортунистическое поведение менеджмента и возможные злоупотребления.

Применительно к **акционерным обществам (АО)**, акции которых находятся в федеральной собственности, важные изменения были внесены в специальное Положение по управлению ими, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738.

Во-первых, субординация между различными органами власти при осуществлении ими прав акционера изменилась исходя из новой классификация АО. В ее основу легло выделение двух, отчасти совпадающих массивов наиболее важных компаний.

В одной группе АО, обозначенных как входящие в специальный перечень, Росимущество осуществляет права акционера по согласованию с федеральным министерством (органом исполнительной власти), наделенным полномочиями по управлению государственным имуществом, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

Его конкретизация была произведена распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. с утверждением перечней АО, в отношении которых права акционера от имени государства осуществляются Росимуществом по согласованию с Минпромторгом (11 ед.), Минэнерго (10 ед.), Минфином (7 ед.), Минтрансом (6 ед.), Минсельхозом (5 ед.), Минэкономразвития (3 ед.), Минкомсвязью (2 ед.),

Минприроды (1 ед.), Минстроем (1 ед.), Росрезервом (1 ед.), Главным управлением специальных программ Президента РФ (ГУСП) (1 ед.)¹³.

В другую группу выделены АО, входящие в перечень стратегических (САО), утвержденный Указом Президента РФ от 2004 г. по закону о приватизации, за исключением входящих в специальный перечень, где Росимущество осуществляет права акционера на основании предложений федерального министерства (органа).

В отношении всех прочих АО теперь появилось прямое указание на то, что в их отношении Росимущество осуществляет права акционера самостоятельно.

Во-вторых, в документе появились нормы, регламентирующие отбор кандидатов для избрания в качестве единоличного (коллегиального) исполнительного органа (далее — Е(К)ИО), в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Минэкономразвития РФ надлежит совместно с Росимуществом разработать и утвердить критерии отбора кандидатов на данные позиции¹⁴. При этом прописано право организаций, в том числе общественных, ассоциаций (союзов), автономных некоммерческих организаций (АНО), сфера деятельности которых связана с объединением профессиональных (независимых) директоров, на направление в Росимущество своих предложений по выдвижению кандидатов, соответствующих утверждаемым Минэкономразвития РФ критериям. То же относится и к физическим лицам, которые могут направлять свои заявки исключительно через межведомственный портал по управлению государственной собственностью в Интернете.

¹³ Всего 48 компаний, многие из которых включены в перечень САО.

¹⁴ В действовавшей ранее схеме применялись критерии отбора, утвержденные в 2014 г. Комиссией по отбору профессиональных директоров (ПД) и независимых экспертов (НЭ) Росимущества при участии представителей ведущих общественно-профессиональных организаций. В 2017 г. Росимуществом подготовлены проекты критериев отбора кандидатов с перспективой утверждения приказом Минэкономразвития РФ по итогам проведения всех согласительных процедур.

Предложения федерального министерства (органа), организаций по выдвижению кандидатов, как и заявки физических лиц, рассматриваются на заседаниях создаваемой Росимуществом комиссии по отбору кандидатов для избрания в указанные органы управления и контроля¹⁵. На основании принятых ею решений Росимущество формирует позицию государства как акционера по вопросу выдвижения кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО, в составы советов директоров (наблюдательных советов) и ревизионных комиссий.

В-третьих, претерпели изменения пункты Положения, посвященные порядку взаимодействия между Росимуществом и иными федеральными органами власти при осуществлении процедур подготовки позиции государства как акционера.

Они дифференцированы с учетом новой классификации АО и субординации между различными органами власти. Отдельная схема предусмотрена в отношении выдвижения кандидатов для избрания в качестве Е(К)ИО. По ряду вопросов скорректированы сроки направления предложений федеральных органов власти в Росимущество (в частности, при рассмотрении внеочередным общим собранием акционеров реорганизации компании).

В-четвертых, некоторые изменения коснулись инструментария, используемого при непосредственном осуществлении управленческих процедур. Так, появилось прямое указание на то, что требования к форме и содержанию договора с профессиональным поверенным утверждаются Минэкономразвития РФ¹⁶.

Директивы представителям государства в советах директоров формируются Росимуществом:

- в отношении АО, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством (органом власти);

- в отношении АО, входящих в стратегический перечень, помимо входящих в специальный, – на основании предложений федерального министерства (органа);
- в отношении всех остальных АО – самостоятельно (ранее ведомство формировало директивы во всех АО, кроме входивших в специальный перечень, на основании предложений федерального министерства (органа)).

Изменения в другом правительственном постановлении 2010 г. (№ 1214) затронули функционал обязанностей субъектов управления АО с участием государства (представителей интересов государства, Росимущества, федеральных органов исполнительной власти). В частности, определены круг вопросов, по которым взаимодействие между ними осуществляется с помощью межведомственного портала по управлению государственной собственностью в Интернете, и перечень размещаемой информации.

Таким образом, запущена **новая схема взаимодействия между различными органами власти при управлении АО с участием государства**. Произошло определенное расширение полномочий Росимущества. Среди органов управления АО впервые выделен единоличный (коллегиальный) исполнительный орган, закреплены права профессионального сообщества и частных лиц по выдвижению кандидатов в органы управления и контроля таких компаний. Вопросы формализации требований к представителям государства в них в виде наличия критериев их отбора и регламентации деятельности занимающегося этим органа (комиссии) подняты на более высокий уровень (с участием Минэкономразвития РФ).

Отдельного упоминания заслуживает распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2017 г.

¹⁵ Состав и порядок деятельности данной комиссии утверждаются Росимуществом по согласованию с Минэкономразвития РФ.

¹⁶ Ранее действовали Примерный договор на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (долей, вкладов) которых закреплена в федеральной собственности, и Порядок заключения и регистрации таких договоров, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21 мая 1996 г. № 625. Однако с признанием данного документа, утратившим силу в ноябре 2014 г., возник явный правовой вакуум.

№ 894-р, которым были утверждены **Методические рекомендации по выявлению и реализации непрофильных активов**. Целью их разработки заявлено оказание содействия проведению в государственных корпорациях, государственных компаниях, АО, где доля участия государства превышает 50%, а также в их дочерних обществах мероприятий по выявлению и реализации активов, не используемых в их основных (уставных) видах деятельности.

Управление АО с государственным участием

В управлении этими хозяйствующими субъектами в 2017 г. в основном наблюдались те же тенденции, что и годом ранее¹⁷. По АО, входящим в специальный перечень, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), пропорции между госслужащими (34%), профессиональными поверенными (46,5%) и независимыми директорами (19,5%) в структуре представителей государства в советах директоров практически не изменились. Абсолютная численность представителей государства уменьшилась до уровня 2010 г., когда доля госслужащих составляла 50%, профповеренных – более 30%, а независимых директоров – около 20%.

В советах директоров компаний, не входящих в Спецперечень, в 2017 г. сокращалось представительство госслужащих и независимых директоров, доля которых среди представителей государства (помимо госслужащих) составила 11,7%. Одновременно сократилось представительство независимых экспертов в ревизионных комиссиях по обеим группам компаний.

В этом аспекте стоит также отметить, что в январе 2017 г. было существенно смягчено одно из важных ограничений для лиц, выдвигаемых РФ как акционером для избрания в

совет директоров в качестве независимого директора. Если ранее кандидат по этой линии не должен был являться членом совета директоров (наблюдательного совета) общества, в которое он избирается, непрерывно в течение последних пяти лет, то в новой редакции вышеупомянутого Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО (2004 г.) этот срок увеличен до 12 лет.

Продолжалась работа по внедрению норм **Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г.** По итогам проведения анализа годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний за 2016 корпоративный год, утвержденных годовыми общими собраниями акционеров в 2017 г., в части соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ, а также рассмотрения информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом, Росимущество отмечает отражение всеми ими в этих документах информации о ходе внедрения норм и принципов ККУ при практически повсеместном их соответствии формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по выполнению ими своих «дорожных карт» по внедрению Кодекса к концу лета 2017 г. реализация положений ККУ в целом составила 90% (против 77% годом ранее).

Наиболее высоких результатов в части внедрения положений Кодекса удалось добиться по следующим трем разделам:

- корпоративный секретарь общества (100% против 60% в 2016 г.);
- права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (93% против 86% в 2016 г.);
- система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (92% против 83% в 2016 г.).

¹⁷ Использованы данные отчетов Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2011–2016 гг.: [Электронный ресурс]. URL: www.rosim.ru

Степень внедрения положений ККУ по четырем его разделам (совет директоров общества; система управления рисками и внутреннего контроля; раскрытие информации об обществе, информационная политика общества; существенные корпоративные действия) превысила 70%.

Среди 12 компаний в части внедрения ключевых разделов Кодекса наиболее высокие позиции занимают ПАО «Газпром» (100%), «Аэрофлот» (100%), «Совкомфлот» (97%), «НК "Роснефть"» (95%). По оценке Росимущества, по сравнению с 2015 г. наиболее существенного прогресса в этом отношении добились ПАО «Аэрофлот» (рост с 81 до 100%), «Транснефть» (рост с 58 до 74%) и «Русгидро» (рост с 38 до 63%). Лидерство наряду с «Аэрофлотом» «Газпрома» вызывает вопросы, поскольку по итогам 2015 г. он вообще не входил в группу компаний, достигших наиболее высоких позиций по степени внедрения норм и принципов ККУ, а по итогам 2016 г. не был упомянут в числе компаний, обеспечивших соответствие информации об этом формату, предусмотренному Рекомендациями Банка России.

В целом ЦБ РФ, как и другие институты, занимающиеся мониторингом внедрения принципов ККУ в определенных российских компаниях (Росимущество, Открытое правительство, Экспертный совет при Правительстве РФ, Рабочая группа по созданию МФЦ), положительно оценивает средний уровень соблюдения принципов и рекомендаций ККУ российскими котируемыми компаниями. Все институты, включая Банк России, пришли к общему выводу, что компаниями меньше всего соблюдаются принципы в части совета директоров общества. В отличие от уровня со-

блюдения ККУ и его динамики, средний уровень качества объяснений компаний относительно их отступлений от положений ККУ почти не изменился и в 2016 г., по данным Банка России, составил только 39%, что свидетельствует о необходимости усиления работы регулятора в этой области¹⁸.

В то же время приведенные показатели не полностью отражают действительное положение дел из-за установившегося подхода к оценке соответствия компаний принципам и рекомендациям ККУ: компании сами определяют степень соблюдения ими принципов Кодекса, часто делая это «для галочки»; в свою очередь, институты, занимающиеся мониторингом такого соответствия, исследуют в основном только информацию, предоставляемую компаниями, а не реально существующие практики корпоративного управления. Существуют и исследования по данной теме, результаты которых не столь позитивны, как это представляется проверяющим институтам. Например, Центр корпоративного управления «Делойт» в СНГ пришел к выводу, что корпоративное управление в России не улучшается с 2012 г.¹⁹.

В **дивидендной политике** в отношении госкомпаний акцент был сделан на использовании в этих целях международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). Поручение председателя Правительства РФ от 26 апреля 2017 г. № ДМ-П13-2672 предусматривало формирование позиции государства как акционера по вопросам выплаты дивидендов исходя из обеспечения принятия решений об использовании в этих целях не менее 50% годовой прибыли АО, определенной по МСФО²⁰.

В мае 2017 г. перечень положений, которыми должны руководствоваться федеральные

¹⁸ Подробно см.: Полежаева Н.А. Соблюдение Кодекса корпоративного управления в России: есть ли улучшения? // Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы. Вып. 39. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2018. С. 452–478.

¹⁹ См.: Структура корпоративного управления публичных российских компаний: Исследование Центра корпоративного управления «Делойт» в СНГ, 2015 г.: [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/about-deloitte/pressrelease/corporate-governance-structures-of-public-russian-companies-rus.pdf>

²⁰ Направление такой же доли чистой прибыли (в нескольких вариациях) было предусмотрено правительственным распоряжением № 705-р от 18 апреля 2016 г. по вопросам выплаты дивидендов по итогам работы за 2015 г. Тогда как распоряжение

органы власти при решении вопроса о размере дивидендов в компаниях с госучастием согласно распоряжению Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 774-р, был дополнен указанием на то, что направляемая на эти цели сумма определяется исходя из чистой прибыли по данным финансовой отчетности, в том числе консолидированной, в соответствии с МСФО при условии возложения на АО обязанности по составлению такой отчетности по законодательству. В случае превышения указанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности такого акционерного общества, для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль АО.

Реализация указанных подходов проходила с переменным успехом. Подавляющее большинство наиболее крупных плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд. руб.), а именно 11 из 13 компаний (кроме «Газпрома» и «Россетей»), в 2017 г. направили на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли, но лишь восемь АО производили начисление дивидендов, имея базой расчета МСФО. В числе пяти компаний, производивших начисления на базе российских стандартов бухгалтерского учета (РСБУ), наряду с «Газпромом» и «Россетями» были ПАО «Транснефть», «Банк ВТБ (ПАО)» и НМТП.

Отклонения от указанных норм в ряде компаний (ПАО «Россети», «Газпром», «Транснефть», отдельные АО оборонно-промышленного комплекса) происходили на основе решений и директив Правительства РФ.

В их ряду следует особо обратить внимание на распоряжение Правительства РФ от 30.06.2017 г. № 390-р по вопросу определения размера дивидендов, направляемых в

федеральный бюджет. Этим документом было принято решение, что АО «Роснефтегаз» не должно выплачивать дивиденды за 2016 г. в связи с полученным компанией убытком в соответствии с РСБУ в 2016-м финансовом году, а также с перечислением дивидендов по итогам девяти месяцев 2016 г. в совокупности в сумме 24,61 млрд. руб., хотя в соответствии с прогнозом на 2017 г. они должны были составить 156,5 млрд. руб. Этому предшествовала крупнейшая приватизационная сделка, проведенная в самом конце 2016 г., когда в бюджет наряду с доходами от продажи 19,5% акций ПАО «НК «Роснефть»» были перечислены промежуточные дивиденды в сумме 18,4 млрд. руб.²¹.

Доходы от приватизации и возобновляемых источников

Как и в 2016 г., именно дивиденды внесли основной вклад в обеспечение доходов федерального бюджета имущественного характера. Тем не менее, по формальным данным бюджетной отчетности, их величина уменьшилась в 2017 г. относительно предыдущего года более чем на 72%. Однако необходимо напомнить, что рекордные показатели 2016 г. объяснялись влиянием сделки по продаже 19,5% акций «Роснефти», схема которой предусматривала выплату этих средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «Роснефтегаза», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании. Без учета данной суммы (692,395 млрд. руб.)²² выплата дивидендов в бюджет выросла в 2017 г. почти на 11%, приблизившись по своей абсолютной величине (251,3 млрд. руб.) к максимуму 2015 г. (259,8 млрд. руб.).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и

№ 774-р от 2006 г., которое в целом регулирует этот вопрос, в действующей с конца 2012 г. редакции содержит минимальную величину в 25% чистой прибыли АО.

²¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотой акции») по итогам 2016 г.

²² Для корректности сопоставления взята именно сумма от продажи акций «Роснефти» без учета промежуточных дивидендов (18,4 млрд. руб.), которые в любом случае подлежали выплате в бюджет.

использования государственного имущества в 2017 г. уменьшился по сравнению с предшествующим годом в 4,6 раза. Их абсолютная величина (297,1 млрд. руб.) оказалась меньше и показателя 2015 г. (См. таблицу.)

После имевшего место годом ранее серьезного сдвига в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, обусловленного проведением сразу нескольких сделок с акциями крупнейших компаний (прежде всего «Роснефти»), соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми ис-

точниками вернулось к пропорциям 2015 г.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2017 г. упала относительно предыдущего года более чем вчетверо – до 7,4%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос с 69,4 до 92,6%. По своей абсолютной величине этот показатель стал вторым после 2015 г. за весь период с начала 2000-х годов, тогда как доходы от приватизации и продажи имущества составили чуть более половины от

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из разных источников в 2000–2017 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9
2011	240 964,1	100,0	136 660,1	56,7	104 304,0	43,3
2012	309 943,2/ 469 243,2*	100,0	80 978,7/ 240 278,7*	26,1/ 51,2*	228 964,5	73,9/ 48,8*
2013	209 114,85	100,0	55 288,6	26,4	153 826,25	73,6
2014	282 325,95	100,0	41 155,35	14,6	241 170,6	85,4
2015	30 3975,2	100,0	18 604,1	6,1	285 371,1	93,9
2016	1363 193,85/ 670 798,85**	100,0	416 470,5/ 62,1**	30,6/ 62,1**	946 723,35/ 254 328,35	69,4/ 37,9**
2017	297 085,45	100,0	21 915,1	7,4	275 170,35	92,6

* – С учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд. руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не полностью, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.
 ** – Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд. руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000-2014 гг., отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. и на 1 января 2017 г. (годовые), отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2018 г. (ежемесячный): [Электронный ресурс]. URL: www.roskazna.ru, расчеты авторов.

величины 2014 г., хотя и превысили показатели 2008–2010 гг. и 2015 г.

По данным оперативного отчета об исполнении федерального бюджета на 1 апреля 2018 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 3183,4 млн. руб.

Как отмечалось на заседании Коллегии Росимущества в середине апреля 2018 г., ориентирами в деятельности ведомства в текущем году являются индикаторы, содержащиеся в госпрограмме (ГП) «Управление федеральным имуществом», которая в своей новой, уже третьей редакции²³ с рядом изменений продлена до 2020 г. включительно.

Прежде всего, речь идет о безусловном выполнении плановых заданий в части доходов от приватизации и выплаты дивидендов по федеральным пакетам акций, а также о сокращении числа ФГУПов и АО с госучастием, площади земельных участков и объектов капитального строительства казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот. В числе других приоритетных задач были названы совершенствование корпоративных процедур в акционерных обществах с госучастием, оптимизация имущества казны, повышение эффективности процессов по защите имущественных интересов государства и реализации программы приватизации на 2017–2019 гг., включая продолжение работы по продаже федерального имущества в электронной форме²⁴.

Таким образом, ситуация в сфере имущественных отношений в 2017 г. характеризовалась следующими основными тенденциями.

Задержка с утверждением действующего Прогнозного плана (программы) приватизации

федерального имущества на 2017–2019 гг. и отсутствие адекватного спроса на приватизируемые активы обусловили весьма низкие показатели на начальном этапе его реализации.

Продажи крупнейших активов, включенных в приватизационную программу, не осуществлялись. По сравнению с 2016 г. количество унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации, проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ и объектов казны сократилось примерно втрое-вчетверо. Основную массу реализованных активов составили те, продажа которых была анонсирована еще в предыдущем году. Абсолютное число приватизированных унитарных предприятий и проданных пакетов акций оказалось ниже величин прежних минимумов, отмеченных в 2013 г. и в кризисном 2009 г. соответственно.

Однако благодаря отлаженному ранее новому механизму продаж (привлечение независимых продавцов, улучшение информационного обеспечения и т.п.) удалось обеспечить поступление в федеральный бюджет доходов в размере, превышающем содержащийся в приватизационной программе прогноз (без учета крупнейших сделок), хотя сократившаяся примерно наполовину сумма сделок оказалась меньше любого из годовых показателей за предыдущие три года.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников, причем их доля оказалась сопоставимой с рекордной величиной 2015 г., когда не проводились сделки с акциями крупнейших компаний. основополагающая роль в их ряду принадлежала дивидендам, получаемым по федеральным пакетам акций в крупнейших компаниях. В работе с ними в этих целях госу-

²³ Новая редакция появилась в конце марта 2018 г., спустя всего лишь год после утверждения предыдущей. Ее подробный анализ вместе с промежуточными результатами выполнения программы в целом см. в: Мальгинов Г., Радьгин А. Государственная программа «Управление федеральным имуществом»: некоторые итоги и перспективы реализации // Экономическое развитие России. 2017. № 12. С. 51–67.

²⁴URL: www.rosim.ru (18.04.2018).

дарством был сделан акцент на использовании международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). Некоторые, но по большей части формальные, успехи были достигнуты в части внедрения норм Кодекса корпоративного управления (ККУ), тогда как структура представителей государства в советах директоров и ревизионных комиссиях не претерпела заметных изменений.

Минувший год ознаменовался появлением большого массива организационно-правовых новаций, касающихся как приватизационной политики, так и функционирования субъектов государственного сектора экономики. Прежде всего речь идет об ужесточении регулирования доступа к приватизации, исключаящего из числа ее участников офшорные компании. В этом же аспекте следует рассматривать и ограничения на проведение ряда финансовых операций хозяйствующими субъектами государственного сектора. С другой стороны, появились документы, призванные урегулировать давно назревшие вопросы в этой сфере с дозированным расширением пространства частной инициативы.

Наиболее ярким примером этого является регламентация отбора юридических лиц, привлекаемых к продажам приватизируемого

имущества в качестве инвестиционных консультантов и независимых продавцов. Сюда же можно отнести упорядочение реализации прав государства как собственника в отношении сделок с недвижимым имуществом унитарного предприятия и работы с непрофильными активами других организаций, относящихся к государственной собственности на федеральном уровне. Была запущена новая схема взаимодействия между различными органами власти при управлении АО с участием государства с определенным расширением полномочий Росимущества и закреплением прав профессионального сообщества и частных лиц по выдвижению кандидатов в органы управления и контроля таких компаний.

О реальном эффекте этих новаций в настоящее время говорить преждевременно. По всей видимости, гораздо большее влияние на реализацию приватизационной программы 2017–2019 гг. и государственной программы по управлению федеральным имуществом, продленной в новой редакции до 2020 г., будут оказывать текущая макроэкономическая ситуация, уровень инвестиционной активности внутри страны и факторы, связанные с внешним санкционным давлением в отношении РФ и ведущих российских компаний. ■