

Имущественные отношения

ДИНАМИКА ПРИВАТИЗАЦИИ И СОСТОЯНИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ: АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Г. Н. МАЛЬГИНОВ
А. Д. РАДЫГИН

В статье рассматриваются основные тенденции приватизационного процесса и смежные аспекты государственной имущественной политики в 2020 – первой половине 2021 гг.¹.

Ключевые слова: приватизация, государственное имущество, Росимущество, коронакризис.
JEL: G32, G35, H82, L33.

Старт приватизационной программы 2020–2022 гг.

Минувший год стал первым для реализации Прогнозного плана (Программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р.² Это уже четвертая 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. Интенсивность ее корректировок пока невелика: за год было при-

нято 15 соответствующих нормативно-правовых актов, что сопоставимо с показателями стартового и финального временных интервалов действия предыдущей программы (15 – в 2017 г. и 14 – в 2019 г.).

Наиболее значимые изменения были внесены распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 3573-р. Базовая характеристика включенных в прогнозный план приватизации организаций и имущества осталась прежней³, а дополнительными исключениями остались только две категории: (1) АО и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, и (2) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Такая категория, как миноритарные федеральные пакеты акций АО,

Мальгинов Георгий Николаевич, 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 (Москва), e-mail: malginov@ier.ru; Радыгин Александр Дмитриевич, председатель Ученого совета Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; директор Института экономики, математики и информационных технологий РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук, профессор (Москва), e-mail: arad@ier.ru

¹ В статье использованы данные отчетов Росимущества о выполнении Прогнозного плана (Программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 г. и о выполнении Прогнозного плана (Программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2019 г. URL: <http://rosim.gov.ru>

² Подробный анализ новой приватизационной программы см.: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Государственная имущественная политика 2017–2020 гг.: некоторые итоги и новые контуры // Экономическое развитие России, 2020. Т. 27. № 7. С. 66–85. / Malginov G.N., Radygin A.D. State's Ownership Policy in 2017–2022: Some Results and New Outlines // Russian Economic Development. 2020. Vol. 27. No. 7. Pp. 66–85.

³ В план приватизации включены находящиеся в федеральной собственности предприятия (организации), не относящиеся к субъектам естественных монополий и не являющиеся организациями оборонного комплекса, хозяйственные общества, учрежденные РФ либо созданные путем приватизации соответствующих ФГУПов в рамках исполнения прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на предыдущие плановые периоды, а также акции АО, переданные юридическими или физическими лицами на безвозмездной основе, выморочное имущество, акции АО, поступившие в федеральную собственность в результате реорганизации хозяйственных обществ, по решению суда, по решению Правительства РФ либо приобретенные за счет средств федерального бюджета.

а также акции АО, являющихся дочерними обществами вертикально интегрированных структур (ВИС), планируемые к последующему перераспределению среди них, перестала упоминаться в качестве дополнительных исключений.

Коронакризис обострил потребность многих компаний в привлечении сторонних финансовых ресурсов, необходимых для смягчения его последствий и дальнейшего развития. Ответом на это стал тренд на увеличение капитала путем проведения дополнительных эмиссий. В него хорошо вписалась давно ожидавшаяся и неоднократно переносившаяся сделка по снижению доли государства в капитале компании «Совкомфлот», включенной в действующую приватизационную программу в числе активов, предназначенных для приватизации по индивидуальным схемам. Другие подобные примеры (вне рамок программы приватизации) — «Аэрофлот» и «Первый канал». Все они не являются источниками бюджетных поступлений, а государство сохраняет контроль за этими компаниями с помощью различных инструментов.

Ставший привычным процесс формирования государством вертикально интегрированных структур был дополнен переходом в прямую собственность государства контрольного пакета акций Сбербанка и Башкирской содовой компании. Если в первом случае речь шла о выкупе у ЦБ РФ за счет средств ФНБ на основании специально принятого закона, то во втором — о судебном решении, последовавшем за чередой скандалов.

Помимо указанных сделок в 2020 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 23 хозяйственных обществ, включая акции трех АО в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг. Были приняты решения об условиях

приватизации 16 ФГУПов, 12 из которых акционированы.

Распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вызванная этим повышенная волатильность финансовых рынков закономерно обусловили существенное падение инвестиционного спроса на приватизируемое имущество. Из 100 проведенных торгов в отношении хозяйственных обществ 74 оказались несостоявшимися, главным образом по причине отсутствия заявок (67). Количество проданных хозяйственных обществ по сравнению с годовыми показателями предыдущей приватизационной программы (2017–2019 гг.) сократилось более чем вдвое. Более того, оно стало минимальным за весь предшествующий период.

Свою роль в такой динамике сыграло и то, что предпродажная подготовка 95 хозяйственных обществ не осуществлялась в связи с подготовкой проведения отбора юридических лиц для организации продажи и (или) осуществления от имени Российской Федерации функций продавца. Итоги же проведенного Росимуществом отбора были утверждены только в четвертом квартале. На основании распоряжения Правительства РФ от 12 ноября 2020 г. № 2951-р функции продавца акций (долей) в соответствии с условиями агентского договора от имени государства поручено осуществлять АО «Российский аукционный дом», которое занимается этим уже несколько лет.

Вместе с тем финансовые результаты 2020 г. оказались не самыми низкими: по информации Федерального казначейства, по состоянию на 01.02.2021 г. поступления средств от продажи акций, находящихся в федеральной собственности, и иных форм участия в капитале по итогам 2020 г. составили 4,08 млрд руб. (с учетом поступлений по сделкам 2019 г.)⁴. Эта величина значительно превышает

⁴ Указанная величина из Отчета Росимущества о выполнении приватизационной программы 2020–2022 гг. в 2020 г. со ссылкой на данные Федерального казначейства составляет около 1/3 величины средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, приведенной в годовом Отчете об исполнении федерального бюджета на 1 января 2021 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленном на сайте Федерального казначейства (12,6 млрд руб.). Прочие средства по этой статье финансирования дефицита были получены от возврата долга АФК «Система». URL: <http://rosim.gov.ru>

поступления от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, в 2018 г. (2857,05 млн руб.) и 2019 г. (2064,64 млн руб.), составляя примерно 3/4 от показателя первого года предыдущей приватизационной программы (5396,14 млн руб. – в 2017 г.). Таким образом, впервые за несколько лет удалось добиться превышения поступлений над прогнозным значением, содержащимся в программах приватизации (ежегодно 5,6 млрд руб. в 2017–2019 гг. и 3,6 млрд руб. в 2020–2022 гг.).

Святой приватизацией АО (хозяйственных обществ) явно контрастировала приватизация имущества казны РФ. В 2020 г. было продано 312 объектов (включая один объект в рамках выполнения предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг.), что более чем на 80% превысило уровень предыдущего года (171 ед.), превзойдя также и прежний максимум 2016 г. (282 ед.). Количество проданных объектов казны почти в 14 раз превысило количество проданных пакетов акций (долей). По информации Федерального казначейства, по состоянию на 01.02.2021 г. поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, с учетом сделок 2019 г., составили порядка 0,9 млрд руб. (Годом ранее общая сумма сделок, по данным Росимущества, составляла 755,4 млн руб.⁵) Успешность реализации объектов казны и пакетов акций (долей), исчисляемая как отношение количества проданных активов к числу проведенных торгов, находилась в 2020 г. примерно на одном уровне (21–23%).

Преобладающая часть объектов казны была реализована Росимуществом и его территориальными органами (302 ед.). Послед-

ним в целях ускорения темпов приватизационных процедур в самом начале пандемии были делегированы полномочия по приватизации более чем 900 объектов имущества государственной казны РФ, что позволило сократить сроки предпродажной подготовки и дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей. Привлеченными к реализации агентами (ООО «ВЭБ Капитал», АО «Российский аукционный дом» и АО «Агентство Прямых Инвестиций») в отчетном периоде было продано всего 10 объектов (или 3,2%).

Новым моментом приватизационного процесса в этой части стало ускорение проведения приватизации объектов незавершенного строительства (ОНС). Из 49 объектов федерального имущества (лотов), в состав которых входят 124 ОНС, включенных в приватизационную программу, было продано 30 объектов (более 60%) в составе 88 ОНС (более 70%)⁶.

В первом квартале 2021 г. ожидалось подведение итогов по объявленным еще в минувшем году продажам в отношении 15 хозяйственных обществ и 245 объектов казны. По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 июля 2021 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 2226,4 млн руб.

В 2020 г., в рамках реализации 18 указов Президента РФ и 21 распоряжения Правительства РФ о создании/расширении вертикально

⁵ Отчеты Росимущества о выполнении Прогнозного плана (Программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2019 г. и о выполнении Прогнозного плана (Программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 г. В отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 г. выделена новая статья – «Доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны» (906,2 млн руб.).

⁶ Однако неправильно считать приватизацию основным инструментом уменьшения объемов незавершенки. В целом по итогам проведенной в 2020 г. работы из списка ОНС выбыло 603 объекта, подлежащих исключению из реестра федерального имущества (РФИ) или изменению статуса карты учета РФИ с ОНС на объект капитального строительства (Отчет об исполнении плана деятельности Росимущества за 2020 год. URL: <http://rosim.gov.ru>).

интегрированных структур, Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 9 ВИС. На конец года соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 5 ФГУПов, 26 АО и 3 объектов казны.

Определенные изменения в минувшем году были внесены в действующий закон о приватизации 2001 г. Уже существовавшая норма об установлении Правительством РФ порядка разработки прогнозного плана приватизации федерального имущества распространена не только на все государственное (т.е. также на находящееся в собственности субъектов РФ), но и на муниципальное имущество. Ежегодный Отчет о результатах приватизации федерального имущества, обязанность представления которого в парламент лежит на Правительстве, должен содержать информацию в соответствии с формами отчетов об итогах исполнения прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества, утверждаемых Правительством РФ.

Динамика имущественных доходов бюджета

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2020 г., как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников (более 94%). Их основную часть по-прежнему составляли перечисляемые в бюджет дивиденды. В минувшем году именно эта статья поступлений, несмотря на некоторое сокращение, внесла основной вклад в обеспечение доходов федерального бюджета имущественного характера. Выплаты дивидендов в бюджет (422,7 млрд руб.) оказались на 4,3% меньше максимума 2019 г. (441,6 млрд руб.).

На этом фоне прочие виды доходов смотрятся весьма скромно. Так, величина арендных платежей за землю составила более 10,3

млрд руб.; сопоставимой она оказалась и по платежам за имущество (около 10,2 млрд руб.), включая 2,5 млрд руб. от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков). Последняя, сократившись по сравнению с 2019 г. почти на 23%, оказалась наименьшей за последние пять лет. Величина бюджетных доходов от аренды земли уменьшилась примерно на 13,5%.

Можно предположить, что такая динамика связана с использованием льгот по аренде, введенных в связи с коронакризисом. Однако масштаб такой поддержки не стоит переоценивать. В рамках предпринятых антикризисных мер по поддержке малого и среднего предпринимательства Росимущество заключило более 3 тыс. дополнительных соглашений к договорам аренды имущества казны, включая земельные участки, общим объемом льгот (предоставление отсрочки или освобождение от платежей) на сумму свыше 715 млн руб.⁷

При этом, несмотря на сокращение бюджетных доходов от сдачи в аренду имущества казны, общие поступления от сдачи в аренду федерального имущества увеличились более чем вдвое за счет внезапно резкого (почти в 6 раз) роста доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных) (7,65 млрд руб.), что явно контрастирует с неоднократными заявлениями на официальном уровне о поддержке малого и среднего бизнеса.

Неожиданным для условий кризиса стал и рост поступлений из всех невозобновляемых источников, в наибольшей степени (почти вдвое) — от продажи земельных участков (более 3,2 млрд руб.). Однако наиболее весомыми стали доходы от продажи акций (долей) хозяйственных обществ (около 12,6 млрд руб.).

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

⁷ URL: <http://rosim.gov.ru> (12.03.2021).

в 2020 г. уменьшился по сравнению с предшествующим годом на 1,3%. (См. таблицу.) Помимо показателя 2019 г. их абсолютная величина (479,6 млрд руб.) уступала только рекордным показателям 2016 г., когда произошла сделка с акциями «Роснефти»⁸. При этом в 2020 г. подобные сделки отсутствовали, а в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного

имущества удельный вес возобновляемых источников немного сократился.

Несмотря на внушительный абсолютный рост поступлений из невозобновляемых источников (почти в 1,4 раза), их доля в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества составила менее 6% (годом ранее – около 4%). Доходы от использования государ-

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2020 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации 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	303 975,2	100,0	18 604,1	6,1	285 371,1	93,9
2016	1363 193,85/ 670 798,85**	100,0	416 470,5	30,6/ 62,1**	946 723,35/ 254 328,35**	69,4/ 37,9**
2017	297 074,9	100,0	21 906,7	7,4	275 168,2	92,6
2018	361 648,13	100,0	28 252,0	7,8	333 396,13	92,2
2019	486 103,55	100,0	20 129,3	4,1	465 974,25	95,9
2020	479 615,45	100,0	27 961,5	5,8	451 653,95	94,2

* – 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).

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., отчеты об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г., на 1 января 2017 г., на 1 января 2018 г., на 1 января 2019 г., на 1 января 2020 г., на 1 января 2021 г. (годовые). URL: <http://roskazna.gov.ru>; расчеты авторов.

⁸ Схема продажи пакета акций компании предусматривала выплату вырученных средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «Роснефтегаза», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании.

ственного имущества превысили 94%, заняв по своей абсолютной величине второе место за весь период с начала 2000-х годов, а доходы от приватизации и продажи имущества составили около половины величины 2013 г., превысив показатели 2015, 2017 и 2019 гг.

Управление федеральным имуществом в программных документах

Перед самым началом пандемии госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом», действовавшая с 2013 г. в качестве отдельного документа, стала подпрограммой (ПП) в составе государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁹. Именно в таком формате происходила ее реализация в течение минувшего кризисного года. Как отмечалось на весеннем (2021 г.) заседании Коллегии Росимущества, по итогам 2020 г., несмотря на негативные факторы, вызванные эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, плановые значения указанной подпрограммы были достигнуты по всем ее показателям.

Перераспределение полномочий между ведомствами после изменений в структуре российского Правительства в начале прошлого года коснулось и вопросов имущественной политики (приватизационный процесс, управление хозяйствующими субъектами, относящимися к государственному сектору экономики, учет имущества и т.д.) — потребовалась корректировка нескольких десятков нормативно-правовых актов. Ввиду перехода Росимущества в ведение Министерства финансов РФ к последнему отошли многие функции, ранее исполнявшиеся Минэкономразвития. В основном речь идет об автоматической замене одного ведомства другим без изменения функционала — так, Минфин стал ответственным за разработку приватизационных программ.

Закономерным следствием усиления роли финансового ведомства в вопросах имущественной политики стало включение Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. № 2386 подпрограммы 6 «Управление федеральным имуществом» в другую ГП — «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», действующую с 2014 г. под эгидой Минфина РФ.

Одной из ее задач в новой редакции традиционно называется повышение эффективности управления федеральным имуществом, а в число количественных индикаторов вошел показатель «Доля хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли, в общем количестве таких хозяйственных обществ». Ранее, когда ПП «Управление федеральным имуществом» была составной частью ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ее целевыми индикаторами, относящимися к имущественной политике, являлись рост доходности от управления федеральным имуществом по отношению к уровню 2018 г. (до 22% к 2024 г.) и доля АО, более 50% голосующих акций которых принадлежит РФ, получивших чистую прибыль по итогам финансового года (по данным годовой отчетности обществ без учета итогов аудита их деятельности), от общего количества таких компаний.

В числе ожидаемых результатов ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» названы:

- обеспечение интеграции процессов учета и распоряжения федеральным имуществом с ведением бюджетного учета;
- переводение в цифровой формат процессов, связанных с учетом и распоряжением

⁹ Подробный анализ реформирования программы «Управление федеральным имуществом» см.: Мальгинов Г.Н., Радугин А.Д. Государственная имущественная политика 2017–2020 гг.: некоторые итоги и новые контуры // Экономическое развитие России. 2020. Т. 27. № 7. С 66–85. / Malginov G.N., Radygin A.D. State's Ownership Policy in 2017–2022: Some Results and New Outlines // Russian Economic Development. 2020. Vol. 27. No. 7. Pp. 66–85.

федеральным имуществом, а также имуществом со специальными режимами обращения;

- увеличение к 2024 г. до 95% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли.

В тексте программы в числе приоритетов государственной политики заявлены повышение качества управления федеральным имуществом и максимизация доходов от использования федерального имущества.

Эта формулировка полностью соответствует цели ПП 6 «Управление федеральным имуществом», задачи которой совпадают с тем инструментарием, который упоминается в тексте ГП в контексте повышения качества управления федеральным имуществом, включая: цифровую трансформацию процессов учета федерального имущества, а также имущества со специальными режимами обращения; формирование оптимального состава федерального недвижимого имущества; обеспечение долгосрочного устойчивого роста стоимости активов и доходов от управления государственными компаниями; сокращение участия государства в деятельности компаний на конкурентных рынках.

При этом паспорт ПП 6 «Управление федеральным имуществом» не имеет собственной текстовой части. Ее ответственным исполнителем является Министерство финансов РФ, а Росимущество — участником. Подпрограмма рассчитана на четыре года (до конца 2024 г.).

Объем ассигнований из федерального бюджета на весь период реализации ПП составляет более 16,3 млрд руб. Он поделен на сопоставимое по величине годовое финансирование в объеме от 4015,7 млн руб. в 2021 г. до 4282,5 млн руб. в 2024 г. (3978,5 млн руб. в 2022 г., 4046,5 млн руб. в 2023 г.). По сравнению с прежней редакцией ПП годовые объемы бюджетного финансирования со-

кращены в 2021 г. на 4,5%, в 2022 г. — на 6,9%, в 2023 г. — на 5,5%, совпадая для 2024 г. Однако необходимо иметь в виду, что речь идет именно о плановых, а не о реальных объемах финансирования, определяемых состоянием федерального бюджета, на который легло бремя внушительных антикризисных расходов.

Перечень семи целевых индикаторов и показателей новой подпрограммы позволяет говорить о ее значительной преемственности по отношению к той ее редакции, которая действовала в 2020 г., входя в структуру ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Четыре из них (доля объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, в общем количестве объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года; площадь земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) (га); доли продаж объектов имущества государственной казны РФ и пакетов акций АО (долей участия в хозяйственных обществах), подлежащих продаже в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации), полностью совпадают с ранее использовавшимися.

Еще один индикатор представляет собой их модификацию — вместо процента сокращения площади земельных участков государственной казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот (по отношению к площади земельных участков государственной казны РФ в 2012 г.), появился показатель количества предоставленных в аренду земельных участков, распоряжение которыми осуществляет Росимущество.

Два показателя можно считать новыми: «Доля хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), уровень рентабельности активов которых составляет не

менее 85% среднеотраслевого уровня, в общем количестве таких хозяйственных обществ и предприятий» и «Совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества». Последний, оставляющий широкое пространство для толкований, выглядит наименее конкретно, хотя его значение в 2024 г. определено в 100%. Два новых индикатора заменили показатель абсолютного количества организаций с государственным участием и коэффициент распоряжения движимым имуществом, обращенным в собственность государства в течение года¹⁰.

Переходя к результатам ПП, следует отметить, что по сравнению с прежней редакцией они стали более актуальными, теснее связанными с набором целевых индикаторов, а сам их перечень — более обширен:

- интеграция к 2024 г. федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАСЕСУ-ГИ) с системами федеральных органов исполнительной власти, в которой содержатся актуальные сведения обо всех объектах федерального имущества (за исключением сведений, составляющих государственную тайну), основанные на первичных данных иных информационных систем, содержащих сведения о таком имуществе;
- обеспечение интеграции процессов учета и распоряжения федеральным имуществом с ведением бюджетного учета;
- переводение в цифровой формат процессов, связанных с учетом и распоряжением федеральным имуществом, а также имуществом со специальными режимами обращения;
- обеспечение выявления неэффективно используемого или используемого не по на-

значению федерального имущества и перераспределение его между пользователями в целях формирования оптимального состава объектов федерального имущества;

- увеличение к 2024 г. доли объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, в их общем количестве до 35% на конец отчетного года;
- обеспечение выполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества;
- обеспечение сохранности (обслуживания и содержания) имущества государственной казны РФ;
- сформированность и уточнение к 2024 г. границ земельных участков площадью не менее 415 тыс. га, а также внесение сведений о них в ЕГРН;
- предоставление Росимуществом с 2021 г. по 2024 г. в аренду более чем 11 тыс. земельных участков;
- увеличение к 2024 г. до 95% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли;
- увеличение к 2024 г. до 55% доли хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, и ФГУПов, обеспечивших достижение уровня рентабельности активов не менее 85% среднеотраслевого уровня.

Результаты, касающиеся эффективности финансово-хозяйственной деятельности коммерческих организаций с государственным участием, выглядят амбициозно, особенно выплата не менее чем половины чистой прибыли в качестве дивидендов почти всеми хозяйственными обществами, в кото-

¹⁰ Соотношение количества позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, выбывшего по результатам распоряжения им (переработка, реализация или уничтожение) за отчетный год, и суммарного количества позиций движимого имущества, обращенного в собственность государства, находящихся на остатке на начало года и поступивших в течение года) (%).

рых Росимущество является акционером (участником).

В связи с этим весьма актуальным и логичным является изменение правил дивидендной политики с 1 июля текущего года.

Распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2021 г. № 1589-р внесены изменения в соответствующее правительственное распоряжение 2006 г. Отныне федеральным органам исполнительной власти при формировании позиции акционера по вопросам выплаты дивидендов следует руководствоваться необходимостью направления на эти цели не менее 50% прибыли АО за год, рассчитанной по данным консолидированной финансовой отчетности, составленной в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), без учета признанных в составе этой прибыли:

- доходов и расходов, связанных с признанием (восстановлением) убытка от обесценения основных средств и нематериальных активов, а также с их списанием (за исключением списаний, связанных с продажей);
- доходов и расходов, связанных с изменением справедливой стоимости финансовых активов, определяемой в соответствии с МСФО;
- доходов и расходов, связанных с курсовыми разницеми;
- прибылей или убытков, которые были отнесены на неконтролирующие доли участия дочерней организации, определяемые в соответствии с МСФО, в течение отчетного периода.

Если на АО законодательством не возложена обязанность составления финансовой отчетности в соответствии с МСФО, для целей выплаты дивидендов принимается чистая прибыль за год по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, без учета признанных в составе этой прибыли:

- доходов и расходов, связанных с признанием (восстановлением) убытка от обесценения основных средств и нематериаль-

ных активов, а также с их списанием (за исключением списаний, связанных с продажей);

- разницы между оценкой финансовых вложений по текущей рыночной стоимости на отчетную дату и предыдущей их оценкой;
- доходов и расходов, связанных с курсовыми разницеми.

В случае превышения рассчитанной суммы над величиной чистой прибыли, определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности, для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль АО.

Исключение из вышеуказанных правил допускается в случае принятия актов Правительства РФ. Однако прямо оно установлено лишь для АО оборонно-промышленного комплекса, которые могут направлять на выплату дивидендов менее половины прибыли, если предусмотрено ее уменьшение на сумму фактических документально подтвержденных расходов на инвестиции, связанных с технологическим перевооружением производственных мощностей, формированием научно-технического задела для обеспечения государственного оборонного заказа и производством высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения.

Таким образом, на уровне нормативно-правового акта произошла фиксация общего норматива направления на выплату дивидендов не менее половины скорректированной чистой прибыли. Ранее (с 2012 г.) пороговой являлась величина в 25% (без учета доходов от переоценки финансовых вложений).

Отныне при расчете дивидендной базы перестанут учитываться и другие статьи доходов и расходов, не подтвержденных денежными потоками (например, отражающие переоценку имущества или разницу в курсах валют). Прежнее использование нескорректированной прибыли, учитывающей не обеспеченные денежными потоками статьи, входит в противоречие с зарубежным опытом и постепенным распространением МСФО в России. Корректировка размеров прибыли в случае исполь-

зования последних в результате учета прибылей или убытков, отнесенных на неконтролирующие доли участия дочерней организации, имеет несколько большую величину по сравнению с ситуациями, когда отсутствует обязанность составления отчетности в соответствии с МСФО.

Новый подход к расчету дивидендов позволяет сбалансировать инвестиционную активность госкомпаний и их обязательства перед акционерами, сделать дивидендную политику более прозрачной, а поступления в казну — более прогнозируемыми. Вместе с тем нельзя исключать и уменьшения выплаты дивидендов, идущих в федеральный бюджет. По оценке главы Росимущества, в текущем году ожидаются перечисления в размере 290 млрд руб.¹¹ Впрочем, падение выплаты дивидендов в 2021 г. можно связать в основном с прошлогодними последствиями пандемии, а не с новыми правилами, которые стали действовать только со второго полугодия.

Переформатирование ПП «Управление федеральным имуществом» предопределило и другие текущие задачи, стоящие перед Росимуществом.

Как отмечалось на весеннем заседании коллегии ведомства, широким полем его деятельности является имущество казны, в отношении которого актуальны задачи инвентаризации и вовлечения в хозяйственный оборот объектов самого различного назначения (незавершенного строительства, жилищного фонда, гидротехнических сооружений и др.), определения целевого назначения земельных участков, находящихся в федеральной собственности. В свою очередь, это требует активной работы по поиску, регистрации и учету прав собственности РФ на то или иное имущество, совершенствованию межведомственного взаимодействия¹².

Стартовый отрезок новой трехлетней приватизационной программы 2020–2022 гг. сов-

пал с кризисом, что не могло не сказаться на ходе ее реализации.

Ограниченность собственных финансовых ресурсов, давшая знать о себе в период коронакризиса, вынудила ряд государственных компаний пойти на увеличение капитала путем проведения дополнительных эмиссий. В динамике продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ по стандартным процедурам и акционирования унитарных предприятий наблюдался очевидный провал. Продажа имущества казны, напротив, шла активнее, чем годом ранее.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников (более 94%). Их основную часть по-прежнему составляли перечисляемые в бюджет дивиденды. Весьма нетипичным для кризисных условий можно считать рост поступлений от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники), особенно от продажи земельных участков.

Большие метаморфозы в минувшем году претерпела госпрограмма «Управление федеральным имуществом», действовавшая с 2013 г. в качестве отдельного документа. Сначала она стала подпрограммой в составе ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика» при определении ответственным исполнителем Министерства финансов РФ, которое стало курировать Росимущество вследствие межведомственного перераспределения полномочий в начале 2020 г. А в самом конце года состоялся переход подпрограммы в другую ГП — «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

При этом ПП «Управление федеральным имуществом» получила новую редакцию, более адекватную реалиям текущей социально-экономической ситуации. В то же время ана-

¹¹ Интервью руководителя Росимущества В. Яковенко / ИА ТАСС. URL: <http://rosim.gov.ru> (12.07.2021).

¹² URL: <http://rosim.gov.ru> (12.03.2021).

лиз целей, задач, результатов подпрограммы позволяет говорить об известной ее преемственности с предыдущей версией документа. В целом у подпрограммы неплохие перспективы: среди ее показателей преобладают не абсолютные, а относительные величины, характеризующие отсутствием явной привязки к стоимостному измерению, означающей большую подверженность рискам в кризисных условиях.

В числе целевых показателей и результатов определенные вопросы вызывают те, что отражают эффективность финансово-хозяйственной деятельности коммерческих организаций с государственным участием, особенно обеспечение выплаты дивидендов по федеральным пакетам акций. Вероятным ответом на этот вызов послужат новые правила дивидендной политики, введенные с середины текущего года. ■

Dynamics of Privatization and the State of Ownership Relations: Current Trends

Georgy N. Malginov – Head of Ownership and Corporate Governance Department of the Gaidar Institute for Economic Policy; Leading Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: malginov@iep.ru

Alexander D. Radygin – Chairman of the Scientific Council of the Gaidar Institute for Economic Policy; Director of the Institute of Economics, Mathematics and Information Technology, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economic Sciences, Professor (Moscow, Russia). E-mail: arad@ranepa.ru

The article analyses the main trends of the privatization and related aspects of the state property policy in 2020 – H1 2021.

Key words: privatization, state property, Rosimushchestvo, corona crisis.

JEL-codes: G32, G35, H82, L33.