

Имущественные отношения

ДИНАМИКА ПРИВАТИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В 2021 – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2022 гг.

Г. Н. МАЛЬГИНОВ
А. Д. РАДЫГИН

В статье рассматриваются основные тенденции приватизационного процесса и смежные аспекты государственной имущественной политики в 2021 – начале 2022 гг.¹.

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

Приватизационная программа 2020–2022 гг.: новая редакция при сдвиге временного интервала

В 2021 г. продолжалась реализация 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. Как и в случае с предыдущими приватизационными программами, в действующий документ вносились многочисленные изменения и дополнения – в минувшем году были приняты 22 соответствующих нормативно-правовых акта (против 15 в 2020 г.).

К концу 2021 г. в перечне крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов (раздел I Приватизационной программы), остались всего 3 АО, хотя изначально таковых было 8, включая 4 компании, где планировалось прекращение участия государ-

ства в капитале. Вместе с тем произошла заметная активизация приватизационного процесса в рамках типовых процедур.

По итогам 2021 г. по сравнению с предыдущим годом количество приватизированных унитарных предприятий выросло в 4 раза (до 64 ед.), а проданных акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ – в 2,5 раза (до 55 ед.). Это был не просто отскок от уровня предшествовавшего 2020 г., а выход на уровень, превышающий годовые показатели, достигнутые в период действия предыдущей приватизационной программы 2017–2019 гг. (по продаже пакетов акций (долей), или близкий к нему (по приватизации ФГУПов при сравнении с 2017 г.). В последнем случае, вероятно, начало сказываться действие более жестких правовых норм, ограничивающих поле деятельности унитарных предприятий, появившихся в начале 2020 г.

Такая динамика благоприятно отразилась и на финансовых результатах. В соответствии с информацией Федерального казначейства по состоянию на 30.12.2021 г. поступления средств

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 ЭМИТ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук, профессор (Москва), e-mail: arad@ier.ru

¹ В материале использованы данные отчетов Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2020–2022 гг. в 2020 и 2021 гг. и о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2019 г., а также Отчета об исполнении плана деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом за 2021 г. (URL: <http://rosim.gov.ru>), данные по Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом (URL: <http://rosstat.gov.ru> (21.03.2022)).

от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, по итогам прошедшего года составили 5,27 млрд руб., превысив почти в полтора раза установленное бюджетное задание и прогноз поступлений, содержащийся в приватизационной программе на 2020–2022 гг. Эта величина оказалась значительно больше поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, в 2020 г. (около 4,1 млрд руб.), примерно соответствуя показателю 2017 г. (5396,14 млн руб.).

Наиболее крупной сделкой в 2021 г. явилась продажа 100% акций столичного АО «Научно-исследовательский институт спортивно-технических изделий». В ходе электронного аукциона с участием трех претендентов сумма сделки выросла с 800 млн руб. до предложенного победителем размера в 1,04 млрд руб., или на 30%. Пакеты акций еще шести АО были реализованы в ценовом диапазоне от 0,3 до 1 млрд руб.

При активизации приватизации АО (хозяйственных обществ) более чем на 1/4 выросло и количество проданных объектов казны РФ — до 393 ед. против 312 ед. в 2020 г. Оно в семь раз превысило количество проданных пакетов акций (долей). Успешно шла реализация объектов незавершенного строительства (далее — ОНС): из 56 объектов федерального имущества (лотов), в состав которых входят 134 ОНС, включенных в приватизационную программу, было продано 47 объектов (около 84%) в составе 121 ОНС (более 90%), тогда как годом ранее таковых насчитывалось 30 ед. в составе 88 ОНС. Всего, по оперативным данным Федерального казначейства, по состоянию на 30.12.2021 г. сумма перечислений в федеральный бюджет от продажи имущества казны составила порядка 1,03 млрд руб. против 0,9 млрд руб. годом ранее.

В 2021 г. в рамках реализации 24 указов Президента РФ и 25 распоряжений Правительства РФ о создании/расширении вертикально интегрированных структур (ВИС) Росиму-

ществом осуществлялись мероприятия по формированию 14 ВИС. На конец года соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 7 ФГУПов, 22 АО и 8 объектов казны. В числе интегрированных структур, расширение которых произошло в 2021 г., можно отметить государственные корпорации (ГК) «Ростех», «Роскосмос» и «Росатом», АО «Росгеология», «Концерн воздушно-космической обороны "Алмаз-Антей"», Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Объединенная судостроительная корпорация», РЖД, «Центр технологий судостроения и судоремонта», «Головной центр по производству сельскохозяйственных животных», «Дальневосточная управляющая энергетическая компания», «Корпорация морского приборостроения», «Почта России», «Крым-энерго».

Важным событием в сфере государственной имущественной политики стало изменение подхода к планированию приватизационного процесса. До 2010 г. существовала практика ежегодного утверждения приватизационных программ. Затем произошло увеличение планового срока их действия с одного года до трех лет. На протяжении последующего десятилетия реализовывались три трехлетних прогнозных плана приватизации федерального имущества (2011–2013 гг., 2014–2016 гг. и 2017–2019 гг.). Временным интервалом для следующей трехлетней приватизационной программы являлся период 2020–2022 гг.

После изменений, внесенных в Правила разработки прогнозных планов (программ) приватизации Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 1401, приватизационные программы должны разрабатываться на трехлетний плановый период с ежегодным смещением сроков начала и окончания планового периода на 1 год в соответствии с периодом, на который утверждается федеральный бюджет. Новая схема по сути ориентирована на придание непрерывности процессу приватизации и его подчинение бюджетному приоритету.

Не позднее 1 апреля Минфин РФ дает Росимуществу задание на разработку проекта программы на плановый период, подготовленное с учетом итогов приватизации за отчетный год и ее основных направлений на плановый период.

Проект программы приватизации федерального имущества на плановый период включает предложения по внесению изменений в действующую программу в части:

- смещения на 1 год сроков начала и окончания планового периода программы;
- актуализации основных направлений и задач приватизации федерального имущества, прогноза влияния приватизации на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики (сферах управления), прогноза объемов поступлений в федеральный бюджет, а также перечня федерального имущества, решения об условиях приватизации которого принимаются Правительством РФ;
- исключения имущества, приватизация которого завершена;
- дополнения программы объектами, приватизация которых возможна в плановом периоде.

Указанные изменения в действующую программу приватизации федерального имущества вступают в силу с 1 января года, следующего за текущим годом.

Сохранение в программе приватизации на новый плановый период имущества, приватизация которого обязательна в соответствии с решениями Правительства РФ, но не завершена, согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти не подлежит.

При всем этом в отношении действующей трехлетней приватизационной программы 2020–2022 гг., которая утверждалась еще до начала кризисных явлений, вызванных пандемией COVID-19, сроки начала и окончания смещаются не на один, а на два года. Де-факто Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2021 г. № 3993-р, которым давалась новая

редакция действующего прогнозного плана, ввело в действие новую приватизационную программу на 2022–2024 гг.

В целом ее количественные параметры мало отличаются от первоначальной версии. Однако группа компаний, предназначенных для приватизации на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, т.е. по индивидуальным схемам, серьезно сокращена.

Выход государства из капитала заявлен только для двух акционерных обществ (АО): «Махачкалинский морской торговый порт» и «Внешнеэкономическое объединение "Алмазювелирэкспорт"» (после передачи его полномочий в части экспорта драгоценных металлов и драгоценных камней, реализации представительных партий необработанных природных алмазов иной уполномоченной организации). В отношении Банка ВТБ (ПАО) планируется сокращение доли участия РФ в уставном капитале до 50% плюс 1 обыкновенная именная акция.

До 2024 г. планируется преобразование в АО федеральных государственных унитарных и казенных предприятий «Национальные рыбные ресурсы», «Амурский патронный завод "Вымпел"», «Космическая связь» в случае принятия Президентом РФ решения об их исключении из перечня стратегических организаций.

В 2022–2024 гг. планируется завершить приватизацию 83 ФГУПов и казенных предприятий, 221 хозяйственного общества, включая доли участия в 11 ООО, а также 1135 объектов иного имущества государственной казны РФ. Эти величины мало отличаются от начальной версии прогнозного плана на 2020–2022 гг., за исключением некоторого увеличения количества приватизируемых хозяйственных обществ.

Что касается поступлений в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирую-

щее положение в соответствующих отраслях экономики, то в 2022 г. они составят 3,9 млрд руб., в 2023 г. – 0,9 млрд руб. Размер ожидаемых в 2024 г. поступлений будет спрогнозирован с учетом изменений в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества в 2022 г. (Для сравнения: первичная версия приватизационной программы 2020–2022 гг. предусматривала ежегодные поступления в размере 3,6 млрд руб.)

В тексте новой приватизационной программы ссылка на госпрограмму (ГП) «Управление федеральным имуществом» заменена ссылкой на ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» 2014 г. (подпрограмма (ПП) 6 «Управление федеральным имуществом»).

Управление государственной собственностью и динамика имущественных доходов бюджета

Наиболее значимым изменением в управлении коммерческими организациями с государственным участием стало удвоение в начале лета 2021 г. норматива выплаты дивидендов для АО с федеральными пакетами акций: вместо прежних 25% он должен составлять не менее 50% чистой прибыли; при расчете дивидендной базы не учитываются статьи доходов и расходов, не подтвержденные денежными потоками (например, связанные с переоценкой имущества или разницеми в курсах валют)².

Важную роль в повышении эффективности деятельности госкомпаний, как отмечалось на встрече руководителя Росимущества с главой российского правительства в начале мая 2022 г., должно сыграть внедрение ключевых показателей эффективности (КПЭ) в отношении крупнейших организаций при обеспечении их привязки к вознаграждению руководящего

состава. Если раньше это были только финансово-экономические показатели, то сейчас учитываются отраслевые показатели и те проекты, которые ведут к достижению национальных целей развития³.

Кроме того, следует отметить, что в 2021 г. на федеральном уровне произошло резкое сокращение использования такого инструмента государственного участия в корпоративном секторе, как специальное право на участие в управлении («золотая акция»). По данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом, за год количество АО, где использовалась «золотая акция», уменьшилось сразу в 2,7 раза (или на 42 ед.), тогда как за весь пятилетний период 2016–2020 гг. оно сократилось с 88 до 67 ед. (или всего на 21 ед.). Обоснованность столь масштабного и внезапного отказа от применения этого инструмента в прежних масштабах спорна и вновь актуализирует вопрос о реальной степени прозрачности государственной имущественной политики.

К началу текущего года действие специального права сохранялось в отношении 25 АО (например, ПАО «Новороссийский морской торговый порт», АО «Московский машиностроительный завод "Вымпел"» и др.). Росимущество в процессе осуществления своих полномочий неоднократно пользовалось специальным правом «золотой акции», выдавая соответствующие директивы представителям государства, назначенным в совет директоров акционерных обществ, для участия в общем собрании акционеров (ОСА), по наложению вето на принятие ОСА отдельных решений. Как показывает практика, «золотая акция» продолжает выступать дополнительным инструментом государственного корпоративного контроля над приватизируемыми предприятиями⁴.

² Более подробно о новом порядке регулирования выплаты дивидендов см.: Мальгинов Г.Н., Радугин А.Д. Динамика приватизации и состояние имущественных отношений: актуальные тенденции // Экономическое развитие России. 2021, Т. 28. № 8. С. 47–57 / Malginov G.N., Radygin A.D. Dynamics of Privatization and the State of Ownership Relations: Current Trends // Russian Economic Development. 2021. Vol. 28. No. 8. Pp. 47–57.

³ URL: <http://rosim.gov.ru> (06.05.2022).

⁴ URL: <http://rosim.gov.ru> (28.10.2021).

Прочие изменения в действующих механизмах управления акционерными обществами (АО) с участием государства и федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУПами) не носили принципиального характера.

Баланс изменений в перечне стратегических организаций сложился в сторону его расширения. Получил нормативное воплощение механизм выполнения ГК «ВЭБ.РФ» функций агента правительства по вопросам, вытекающим из полномочий собственника имущества и учредителя институтов развития (ИР), являющихся некоммерческими организациями (НКО), а также акционера ИР – хозяйственных обществ.

Росимущество прилагало большие усилия по обеспечению полноты и адекватности учета государственного имущества с использованием цифрового инструментария. В частности, происходило создание эталонного реестра сведений на основе интеграции собственной базы данных с базами других ведомств (Росреестра, Федерального казначейства (взаимодействие государственной интегрированной информационной системы (ГИИС) управления общественными финансами «Электронный бюджет» с ФГИАС ЕСУГИ⁵ в целях бюджетного учета объектов казны РФ), Федеральной налоговой (взаимодействие для получения финансовой и бухгалтерской отчетности компаний с государственным участием и в части получения сведений из реестра субъектов среднего и малого предпринимательства) и Федеральной таможенной (взаимодействие по обмену данными об обращении в собственность государства и ином изъятием

имуществе) служб). Внедрен модернизированный функциональный блок «Претензионно-исковая работа», с использованием которого осуществляется соответствующая деятельность Росимущества и его территориальных органов⁶. Поменялся принцип ведения реестра федерального имущества, который стал вестись по месту расположения объекта, а не по месту нахождения его правообладателя⁷. На очереди стоит модернизация Межведомственного (МВ) портала по управлению государственной собственностью – специализированного программного комплекса, реализованного Росимуществом в сети «Интернет». Он является инструментом организации информационного взаимодействия между субъектами управления АО с государственным участием и дистанционного управления самими компаниями⁸.

В структуре доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, как и годом ранее, преобладали поступления из возобновляемых источников (около 95%). Их основную часть по-прежнему составляли перечисляемые в бюджет дивиденды, несмотря на их сокращение примерно на 1/5 (до 339,5 млрд руб.). Падение абсолютной величины поступлений имело место по большинству источников. Заметными исключениями явились доходы от сдачи в аренду земли и имущества казны РФ (за исключением земельных участков). По первому из этих источников величина бюджетных доходов увеличилась примерно на 1/5 (около 12,6 млрд руб.). Куда больше выросли поступления от сдачи в аренду имущества казны (за исключением земель-

⁵ ФГИАС ЕСУГИ – федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом».

⁶ URL: <http://rosim.gov.ru> (14.12.2021).

⁷ URL: <http://government.ru> (06.05.2022).

⁸ МВ-портал обеспечивает работу в едином информационном пространстве всех участников процесса управления госкомпаниями: администрации Президента РФ и аппарата Правительства РФ, вовлеченных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов), компаний с государственным участием, кандидатов и представителей интересов государства в органах их управления и контроля, общественных профессиональных и саморегулируемых организаций.

Единое информационное пространство позволяет всем вышеперечисленным пользователям МВ-портала иметь доступ и обмениваться различными сведениями по корпоративному управлению и по управлению государственной собственностью в целом. Обязательный функционал использования МВ-портала был утвержден Правительством РФ в конце 2010 г.

ных участков): на 44%, составив около 3,6 млрд руб., что явилось наибольшей величиной с 2013 г. После годичного исключения в 2020 г. этот показатель вновь стал преобладать, составив около 3/4 совокупных поступлений от сдачи федерального имущества в аренду.

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

использования государственного имущества в 2021 г. уменьшился по сравнению с предшествующим годом почти на 20%. (См. таблицу.) Несмотря на существенное падение по сравнению с 2019–2020 гг., их абсолютная величина (384,7 млрд руб.) все же превысила уровень 2018 г.

Структура совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государ-

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2021 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	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
2021	384 732,65	100,0	20 265,85	5,3	364 466,8	94,7

* – 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., 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>); Отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2022 г. (URL: <http://budget.gov.ru>); расчеты авторов.

ственного имущества почти не изменилась. Доходы от использования государственного имущества составили около 95%, заняв по своей абсолютной величине третье место за весь период с начала 2000-х годов, а доходы от приватизации и продажи имущества составили около половины величины 2014 г., соответствуя уровню 2019 г.

Эволюция программных документов: изменения в режиме non-stop

На протяжении последних лет формат основополагающего документа государственной имущественной политики менялся трижды.

Перед самым началом пандемии госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом», действовавшая с 2013 г. в качестве отдельного документа, стала подпрограммой (ПП) в составе ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика». Однако вследствие возрастания роли финансового ведомства в вопросах имущественной политики ПП «Управление федеральным имуществом» в самом конце 2020 г. была включена в другую ГП – «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», действующую с 2014 г. под патронатом Минфина РФ⁹.

Именно в таком формате в течение всего 2021 г. происходила ее реализация, которую следует признать весьма успешной.

По данным Отчета об исполнении плана деятельности Росимущества за 2021 г., был обеспечен близкий к полному удельный вес хозяйственных обществ с долей участия РФ более 50% акций (долей), права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат в размере не менее половины чистой прибыли, а именно 96,2%, при прогнозируемой величине в 70%. Среди хозяйственных обществ с долей участия РФ более 50%

акций (долей), права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, и подведомственных ему ФГУПов¹⁰ величины рентабельности активов в размере не менее 85% от среднеотраслевого уровня на конец года достигли 1/3 (прогнозируемая величина – 30%).

Вовлечено в хозяйственный оборот более четверти (25,3%) имущества государственной казны РФ при прогнозируемой величине в 18% объектов. Площадь земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), составила 201,9 тыс. га (прогнозируемая величина – 102 тыс. га). В хозяйственный оборот вовлечено 4317 земельных участков при прогнозируемом количестве в 3400 шт. предоставленных в аренду земельных участков, распоряжение которыми осуществляет Росимущество.

А с начала 2022 г. ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», составной частью которой является направление (ПП) «Управление федеральным имуществом», начала действовать в новой редакции, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2021 г. № 1613. Она стала гораздо более компактной и лаконичной. Единственной целью ГП в этой части заявлено обеспечение к 2030 г. роста доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 г.). Заявленной цели соответствует и показатель 6 ГП «Рост доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество».

В прежней редакции ГП таковым была «Доля хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росиму-

⁹ Подробный анализ реформирования программы см. в указанной выше статье Г.Н. Мальгинова и А.Д. Радыгина «Динамика приватизации и состояние имущественных отношений: актуальные тенденции».

¹⁰ При этом следует отметить, что в редакции ПП конца 2020 г. речь шла о ФГУПах как таковых, без уточнения их ведомственной принадлежности.

щество, обеспечивших перечисление дивидендных выплат (распределение прибыли между участниками) в размере не менее 50% чистой прибыли, в общем количестве таких хозяйственных обществ». Кроме того, собственно в ПП имелся обширный набор из 7 индикаторов¹¹.

Повышение качества управления федеральным имуществом и максимизация доходов от его использования будут осуществляться за счет: (1) цифровой трансформации процессов учета федерального имущества, а также имущества со специальными режимами обращения; (2) формирования оптимального состава федерального недвижимого имущества; (3) обеспечения долгосрочного устойчивого роста стоимости активов и доходов от управления государственными компаниями, сокращения участия государства в деятельности компаний на конкурентных рынках. Этот инструментарий полностью совпадает с заявленным в прежней редакции ГП конца 2020 г.

Ожидаемыми результатами к 2030 г. по направлению (подпрограмме) являются:

- увеличение доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 г.);
- создание цифрового профиля федерального имущества (все данные о нем: площадные, стоимостные характеристики, категориальная принадлежность, сведения о местоположении, правообладателях, фактическом использовании, инвестиционном потенциале – переведены в цифровой формат);
- формирование цифровой системы на базе искусственного интеллекта, позволяющей осуществлять подготовку управленческих решений в отношении федерального имущества в автоматизированном режиме

(осуществлен полный отказ от операций с федеральным имуществом с использованием бумажных носителей);

- обеспечение отчуждения из федеральной собственности имущества, не используемого органами государственной власти Российской Федерации для выполнения государственных функций, в срок, не превышающий 6 месяцев с даты принятия соответствующего решения;
- обеспечение вовлечения в хозяйственный оборот в целях сельскохозяйственного использования не менее 60% общего количества земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности;
- увеличение до 65% доли объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, в общем количестве объектов имущества государственной казны РФ на конец отчетного года. Если сравнить этот перечень с заявившимся в предыдущей редакции, то можно отметить следующее.

Во-первых, сохранен и усилен тренд на цифровизацию управленческих процессов. Прежде речь шла о переводе в цифровой формат процессов, связанных с учетом и распоряжением федеральным имуществом, а также имуществом со специальными режимами обращения, и интеграции к 2024 г. федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ) 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.

¹¹ Помимо рассмотренных выше таковыми являлись доли проданных объектов имущества государственной казны РФ и пакетов акций АО (долей участия в хозяйственных обществах), подлежащих продаже в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации, а также совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества.

В новой редакции в качестве результатов выступают создание цифрового профиля федерального имущества (т.е. перевод всех сведений в цифровой формат) и формирование цифровой системы на базе искусственного интеллекта, позволяющей готовить управленческие решения автоматизированно и подразумевающей полный отказ от операций с федеральным имуществом с использованием бумажных носителей.

Во-вторых, из набора результатов исключены обеспечение сохранности (обслуживания и содержания) имущества государственной казны РФ, выявление неэффективно используемого или используемого не по назначению федерального имущества и перераспределение его между пользователями в целях формирования оптимального состава объектов федерального имущества, а также выполнение прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества.

Вместо всего этого заявлено простое обеспечение отчуждения из федеральной собственности имущества, не используемого органами государственной власти РФ для выполнения государственных функций, в срок, не превышающий 6 месяцев с даты принятия соответствующего решения.

В-третьих, произошла частичная модификация результатов, характеризующих вовлечение федерального имущества в хозяйственный оборот и имеющих количественное измерение.

В отношении доли объектов имущества государственной казны РФ, вовлеченных в хозяйственный оборот, в их общем количестве на конец отчетного года произошло механическое увеличение плановых величин с 35% в 2024 г. до 65% в 2030 г. Близкий результат (не менее 60%) теперь заявлен отдельно в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности (без указания их принадлежности к казне), при условии, что вовлечение происходит в целях сельскохозяйственного использования.

При этом перестали упоминаться другие результаты, характеризующие работу с земельными ресурсами, а именно: сформированность и уточнение границ земельных участков площадью не менее 415 тыс. га и внесение сведений о них в ЕГРН к 2024 г., а также предоставление Росимуществом в аренду более чем 11 тыс. земельных участков с 2021 по 2024 гг.

В-четвертых, то же произошло и с результатами, характеризующими деятельность компаний с госучастием: увеличение 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, и рост до 55% удельного веса хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, и ФГУПов, обеспечивших достижение уровня рентабельности активов не менее 85% среднеотраслевого уровня. В этой части заявленный результат в новой редакции совпадает с целью ГП и ее единственным индикатором — увеличением доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 г.).

При всем этом, в отличие от предыдущих редакций, в документе нет приложений, в том числе тех, где ранее указывались совокупный объем ассигнований из федерального бюджета с их погодным распределением и промежуточные величины показателей на весь период реализации.

Перспективы имущественной политики в новых условиях

Практическая реализация подходов, получивших воплощение в новой редакции ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», включая ПП «Управление федеральным имуществом», будет проходить в условиях той экономико-политической ситуации, которая стала складываться на рубеже зимы и весны 2022 г.

Комплексная цифровизация процессов управления федеральным имуществом требует значительных ресурсов, что может оказаться проблемой ввиду внезапных внушительных бюджетных расходов. Тем не менее, с учетом уже достигнутого Росимуществом, перспективы в этой части можно оценить позитивно. Соединение государственных субъектов права с объектами недвижимости (зданиями, сооружениями, земельными участками), обеспечение достоверности их характеристик (категории земель и виды разрешенного использования) создает предпосылки для повышения эффективности управления всем имущественным комплексом, принадлежащим государству. Правда, имеются некоторые сомнения в достижимости полного отказа от использования бумажных носителей при операциях с федеральным имуществом.

Куда более серьезные вопросы вызывает отсутствие среди заявляемых результатов таких, как обеспечение сохранности имущества казны (около 500 тыс. объектов) и выполнение программы приватизации.

Заявляемое в качестве результата обеспечение отчуждения из федеральной собственности имущества, не используемого органами государственной власти РФ для выполнения государственных функций, в течение полугода с момента принятия соответствующе-

го решения может порождать мотивацию «последнего часа» у органов власти и менеджмента приватизируемых предприятий. Необходимость проведения большого количества подготовительных мероприятий в заданных временных рамках неизбежно ограничивает возможности по выбору удачного момента для продажи имущества, что ведет к занижению цен на активы, создавая риски их потери в результате сомнительных операций.

Между тем в текущих условиях внешнего санкционного давления исполнение государством собственных функций может потребовать задействования принадлежащего ему имущества в большем масштабе, чем это представлялось до весны 2022 г. То же относится и к целесообразности дальнейшего сокращения количества организаций с государственным участием — по крайней мере, вне конкурентных рынков. Практика должна показать, насколько релевантными новой ситуации окажутся принятые в самом конце 2019 г. поправки в специализированный закон об унитарных предприятиях 2002 г. (№ 161-ФЗ), ограничившие круг оснований для их создания¹² при установлении пятилетнего срока для приведения в соответствие с новыми правовыми нормами для предприятий, созданных до вступления их в силу, т.е. до начала 2020 г.

¹² Унитарные предприятия могут создаваться в случаях: (1) предусмотренных федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ; (2) обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов), осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики в сфере обороны и безопасности (оборона, разведывательная деятельность, мобилизационная подготовка и мобилизация в РФ, транспортная безопасность, международные отношения РФ, государственная охрана, внутренние дела, гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, деятельность войск Национальной гвардии РФ, а также федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области обеспечения безопасности РФ и материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности высших органов государственной власти РФ); (3) осуществления деятельности в сфере естественных монополий; (4) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, (5) осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей; (6) осуществления деятельности за пределами территории страны; (7) осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения унитарным предприятиям статуса федеральной ядерной организации.

Кроме того, при необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения решение о создании или сохранении унитарного предприятия для осуществления деятельности, не предусмотренной указанными основаниями, может быть принято правительством страны по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта РФ, которое рассматривается с принятием решения в течение не более двух месяцев.

По данным Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом¹³, за два полных истекших года (2020–2021 гг.) общее число государственных унитарных предприятий уменьшилось с 2225 до 1610 ед. (или почти на 28%). В опережающем темпе этот процесс происходил на федеральном уровне. Количество ФГУПов за указанный период сократилось на 37,5% – в итоге к началу текущего года их насчитывалось всего 450 ед., включая 41 казенное предприятие (или 9,1%). На региональном уровне количество унитарных предприятий субъектов РФ сократилось в меньшей степени (на 23%), составив к началу 2022 г. 1160 ед., включая 80 казенных предприятий (или 6,9%).

Об актуальности ограничений в рамках приватизации свидетельствует и прошедший первое чтение в парламенте законопроект, вносящий изменения в действующий закон о приватизации 2001 г. По нему расширяются основания для принятия Правительством РФ решения об использовании в отношении акционерных обществ специального права («золотой акции»). Напомним, что оно позволяет представителям государства в органах управления АО блокировать решения по кругу ключевых вопросов деятельности компании.

При сокращении прямого государственного участия в капитале организаций такой инструмент, безусловно, необходим для осуществления эффективного корпоративного контроля за развитием предприятий в пост-приватизационный период. Поскольку специальное право едва ли можно считать рудиментом имущественной политики, сжатие в минувшем году более чем вдвое группы компаний, где федеральный центр использовал данный инструмент, выглядит весьма опротивительно.

Безусловным позитивным моментом в новой редакции ПП, при отказе от ряда количест-

венных показателей (площадь сформированных земельных участков с уточнением границ и внесением сведений о них в ЕГРН, а также количество участков, сданных в аренду Росимуществом), можно считать заявленное в качестве результата обеспечение вовлечения в хозяйственный оборот в целях сельскохозяйственного использования не менее 60% общего количества земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности. Здесь можно констатировать взаимосвязь имущественной политики государства и его влияния на реальный сектор экономики.

Что касается реализации приватизационной программы в новом формате, то после явного ускорения приватизации по стандартным процедурам в 2021 г. здесь вполне вероятен спад, подобный тому, что имел место в первый год пандемии.

Тем не менее финансовые результаты текущего года в этой части вполне могут соответствовать оценке, содержащейся в приватизационной программе, а именно 3,9 млрд руб. без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. Как отметил руководитель Росимущества на встрече с главой российского правительства в начале мая, от продажи акций компаний, находящихся в прогнозном плане приватизации, в федеральный бюджет уже поступило порядка 3 млрд руб.¹⁴. По-видимому, здесь сказываются итоги торгов, объявленные в конце прошлого и в первом квартале текущего года. По данным Отчета Росимущества о выполнении программы приватизации федерального имущества 2020–2022 гг., в 2021 г. подведение итогов по объявленным продажам ожидалось в начале текущего года в отношении 60 хозяйственных обществ и 78 объектов казны.

¹³ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 вместо показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с начала 2000-х годов на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.).

¹⁴ URL: <http://government.ru> (06.05.2022).

Тогда как для последующих лет соответствующие величины могут оказаться меньше. К тому же в приватизационной программе дается оценка только на 2023 г. (всего 0,9 млрд руб.) при отсутствии таковой в 2024 г. Сделок в отношении крупнейших активов, предназначенных для приватизации по индивидуальным схемам, в условиях геополитической и экономической нестабильности ожидать не приходится.

Главные риски для исполнения ГП и бюджетной системы в целом связаны с дивидендными поступлениями, составляющими львиную долю всех доходов имущественного происхождения в федеральном бюджете. Дело в том, что после достижения в 2019 г. своего максимума (441,6 млрд руб.) они снижаются второй год подряд, причем в нарастающем темпе: если в 2020 г. совокупные поступления дивидендов сократились по отношению к предыдущему году на 4,3% (до 422,7 млрд руб.), то в 2021 г. — уже почти на 20% (до 339,5 млрд руб.).

С одной стороны, действие нормы, повысившей до половины долю прибыли для выплаты дивидендов, в полной мере должно начать сказываться именно в текущем году. С другой стороны, можно ожидать падения прибыли компаний с госучастием вследствие общего изменения финансово-экономической ситуации и санкционных ограничений. Не вполне ясно и то, как будет влиять на расчет дивидендной базы изъятие статей доходов и расходов, не подтвержденных денежными потоками, находившееся в русле зарубежного опыта и постепенного распространения МСФО в России. Дальнейшее развитие этой тенденции в связи со сворачиванием частью иностранных компаний своей деятельности в стране и возможным переходом их бизнеса под внешнее управление не является очевидным.

Для зарубежных инвесторов (особенно из «недружественных» стран) весьма вероятны проблемы не только с получением дивидендов, но и с участием в процедурах корпоративного управления и доступом к информации. Согласно Постановлению Правительства РФ № 351 от 12 марта 2022 г. до конца календарного года эмитенты ценных бумаг вправе осуществлять раскрытие и (или) предоставление информации, подлежащей раскрытию (в том числе в проспекте ценных бумаг) и (или) предоставлению в соответствии с требованиями законов об акционерных обществах 1995 г. (№ 208-ФЗ) и о рынке ценных бумаг 1996 г. (№ 39-ФЗ) (вне зависимости от целей и формы), в ограниченном составе или объеме либо вовсе не делать этого в случае, если такие действия приведут (могут привести) к введению мер ограничительного характера в отношении эмитента и (или) иных лиц, в том числе к введению новых таких мер в отношении лица, о котором эмитентом раскрывается и (или) предоставляется информация. Такое же право, наряду с некоторыми другими категориями инсайдеров¹⁵, указанными в законе о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком 2010 г. (№ 224-ФЗ), получили федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, органы управления государственных внебюджетных фондов, публично-правовые компании, Банк России.

Весомым фактором общей динамики дивидендных поступлений в федеральный бюджет может стать корректировка принятой схемы выплаты дивидендов для отдельных ком-

¹⁵ Это: (1) эмитенты, в том числе иностранные, и управляющие компании; (2) организаторы торговли, клиринговые организации, а также депозитарии и кредитные организации, осуществляющие расчеты по результатам сделок, совершенных через организаторов торговли; (3) профессиональные участники рынка ценных бумаг и иные лица, осуществляющие в интересах клиентов операции с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, получившие инсайдерскую информацию от клиентов; (4) информационные агентства, осуществляющие раскрытие информации в отношении вышеуказанных лиц; (5) лица, осуществляющие присвоение кредитных рейтингов лицам, относящимся к первым двум из вышеупомянутых категорий, а также ценным бумагам.

паний при наступлении особых обстоятельств, что допускается в случае принятия актов Правительства РФ. Для АО оборонно-промышленного комплекса (ОПК) исключение было установлено напрямую: они могут направлять на выплату дивидендов менее половины прибыли, если актами Правительства РФ предусмотрено ее уменьшение на сумму фактически 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. Другими недавними примерами освобождения от выплаты дивидендов являются аэропорт Шереметьево, где идет реконструкция взлетно-посадочной полосы, и «Аэрофлот», испытывавший всю тяжесть сокращения авиаперевозок в период пандемии¹⁶. События 2022 г. стали для воздушного транспорта еще большим шоком.

В свете всего этого реалистичность такой амбициозной цели, как обеспечение к 2030 г. роста доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не

менее чем в 2,5 раза (к уровню 2021 г.), вызывает вопросы. Такое целеполагание оставляет за пределами рассмотрения хозяйственные обществу, где эту роль исполняют другие ведомства — например, Минфин РФ, действующий по отношению к Сбербанку на основании Положения об осуществлении от имени Правительства РФ прав акционера, утвержденного в 2020 г. К тому же в новой редакции ГП, в отличие от прежней, отсутствуют показатели и результаты, отражающие эффективность функционирования коммерческих организаций с государственным участием, включая распространенность выплаты дивидендов среди АО с федеральными пакетами акций.

В условиях весьма вероятного сокращения дивидендных поступлений, составлявших львиную долю всех бюджетных доходов имущественного происхождения, может возрасти роль платежей за аренду различных объектов, находящихся в федеральной собственности, включая земельные участки. В целом же очевидно, что новая экономико-политическая ситуация, которая складывается в 2022 г., способна серьезно повлиять не только на процесс выплаты дивидендов, но и на многие другие аспекты отношений собственности и политике государства в этой сфере в целом. ■

Dynamics of Privatization and State Property Management in 2021 – H1 2022

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, Director of Center for Ownership and Corporate Governance of the Gaidar Institute for Economic Policy; Director of 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 discusses the main trends in the privatization process and related aspects of state property policy in 2021 – early 2022.

Key words: privatization, state property, Rosimushchestvo.

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

¹⁶ Интервью руководителя Росимущества В. Яковенко ИА ТАСС. URL: <http://rosim.gov.ru> (12.07.2021).