

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственный сектор и приватизационная политика¹

6.1.1. Масштабы государственной собственности

С 2016 г. началась публикация данных по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом». Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с конца 90-х годов прошлого столетия на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). В «Системе показателей» содержатся также определенные сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на год). Некоторые данные имеются также в реестре федерального имущества и в новом «Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.», утвержденных уже в начале 2017 г. (табл. 1).

Таблица 1

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2016 гг.»

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале/из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^б		3517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^б		1800/1795 ^б	72	20458
На 1 января 2016 г.	1557/1704 ^б	88/64 ^а	1488/1247 ^б	48	16194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1236	48	16726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16990

^а Специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале.

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ; А. Радыгин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

^б Количество АО и ФГУПов по данным приватизационных программ на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг. и 2017–2019 гг. (в последней в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

^в По данным реестра федерального имущества.

^г В числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (можно предположить, что разница представляет число АО, где имеется «золотая акция», но прямое указание на это отсутствует).

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Статистические данные по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом», URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

На 1 января 2016 г. Российская Федерация являлась собственником имущества 1247 ФГУПов и акционером 1704 АО. Сопоставляя эти показатели с аналогичными данными, публиковавшимися в предыдущих приватизационных программах, можно отметить уменьшение количества ФГУПов более чем на 30% по сравнению с началом 2013 г. и почти на 65% с началом 2010 г., а числа АО – на 27% и более чем на 42% соответственно. Количество ФГУПов в результате их опережающего сокращения стало меньше количества АО с долей РФ в капитале, что впервые и было зафиксировано в завершившейся приватизационной программе на 2014–2016 гг. Таким образом, среди коммерческих организаций, имеющих отношение к федеральной собственности, с 2012–2013 гг. количественно стали преобладать хозяйственные общества с различными формами государственного участия, которые более весомы с точки зрения их значимости в экономике.

Далее обратимся к изменениям, произошедшим в этой совокупности после 2010 г. на основании данных, содержащихся в трехлетних приватизационных программах, т.е. на начало 2010, 2013, 2016 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Динамика количества и структура хозяйственных обществ (АО и ООО) по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2016 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 января 2010 г. ^а	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
На 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 31 декабря 2011 г.	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г. ^б	2337/ 2356	100,0	1256/ 1257	53,7/53,3	100/ 106	4,3/4,5	227/ 228	9,7/9,7	754/ 765	32,3/ 32,5
На 1 января 2014 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г.	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 1 января 2016 г. ^в	1704	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6
На 1 января 2016 г. ^г	1557	100,0	816 ^а		52,4 ^а		174	11,2	567 ^с	36,4 ^с
На 1 июля 2016 г. ^г	1571	100,0	711 ^а		45,3 ^а		189	12,0	671 ^с	42,7 ^с

^а Количество АО по данным приватизационной программы на 2010–2013 гг.

^б В числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по отчету об итогах деятельности Росимущества за 2013 г.

^в Количество АО по данным приватизационной программы на 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

^г Количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по данным Росстата.

^д Общее количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, свыше 50% (без выделения АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес.

^е Расчетная величина по данным об общем количестве АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и количестве таких АО по другим категориям исходя из доли в уставном капитале.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2010–2015 гг., URL: www.gosim.ru; Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; расчеты авторов.

В наибольшей степени уменьшилось количество АО с полными (100% уставного капитала) госпакетами акций: на 39% – по сравнению с 2013 г. и на 56,5% – с 2010 г. Близкий к этому показатель сокращения (на 52%) по сравнению с началом 2010 г. наблюдался в группе АО с блокирующими (от 25 до 50% уставного капитала) госпакетами, хотя по сравнению с началом 2013 г. оно было существенно меньшим (примерно на 24%). Количество АО с контрольными (от 50 до 100% уставного капитала) госпакетами уменьшилось на 7% по сравнению с 2013 г. и на 1/3 – с началом 2010 г. В наименьшей же степени сократилась группа АО с миноритарными (25% и менее уставного капитала) госпакетами: на 10,6% по сравнению с началом 2013 г. и на 3,3% – с началом 2010 г.¹

В результате существенно изменилась структура АО по размеру федерального пакета акций в уставном капитале. Если на 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г. на долю компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль², приходилось более 64 и 58% всех АО с участием РФ, то к началу 2016 г. их удельный вес снизился почти до половины таких компаний. Доля АО с блокирующими госпакетами за 6 лет (2010–2015 гг.) сократилась примерно с 12 до 10% (в начале 2013 г. – 9,7%). Удельный вес АО с миноритарными госпакетами, напротив, постоянно рос: с 23,6% в 2010 г. до более чем 32% в 2013 г. и почти 40% в начале 2016 г. А наиболее благоприятная структура АО по размеру федерального пакета акций отмечалась на начало 2011 г., т.е. в момент перехода к реализации приватизационных программ со сроком действия 3 года. При этом нельзя не отметить различия в данных по общему количеству АО с участием РФ в капитале и по группам в зависимости от размера госпакета, содержащихся в новой приватизационной программе и представленных Росстатом по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом на начало 2016 г.».

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам очередного года, публикуемые Росимуществом с 2012 г.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ), по состоянию на 1 августа 2016 г. в реестре федерального имущества содержались сведения о 1593 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 72 АО, в от-

¹ К началу 2013 г. абсолютное количество АО с миноритарными госпакетами по сравнению с началом 2010 г. не только не сократилось, но и выросло на 8%.

² Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

ношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹. При этом из этих 1593 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 735 АО (или 46,1% всех АО против 52,6% по состоянию на лето 2015 г., 54,7% – на лето 2014 г. и 57,7% – на лето 2013 г., 52,1% – на лето 2012 г.)². Начиная с 2014 г. удельный вес компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера, неуклонно сокращался и впервые за 5 лет к лету 2016 г. составил менее половины.

Оставшиеся 858 компаний включали:

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (349 ед., или 21,9% всех АО);

– общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (297 АО, или 18,65% всех АО)³;

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (150 АО, или 9,4% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации, реорганизации (48 АО, или 3,0% всех АО);

– общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например, приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (14 АО, или 0,9% всех АО).

В *табл. 3* представлены данные о том, как в последние годы изменялись масштабы совокупности АО, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера наряду с основаниями таких ограничений.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2012 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось почти на 1/3 (или на 400 ед.). Основной причиной такого изменения стало сокращение (более чем в 16 раз) группы АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации. Это можно объяснить большим вниманием, уделяемым процессу учета федерального имущества, и повышением уровня его технологичности, хотя в 2016 г. их количество оказалось почти в 5 раз большим, чем в 2013 г. (3 ед. – абсолютный минимум). Примерно на 23% сократилось количество обществ, где

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.

² Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полное отстранение от управления соответствующими компаниями отраслевых ФОВов, которые вовлекаются в этот процесс на общих основаниях, исходя из распределения полномочий, определенных в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении АО («золотая акция») (утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738).

³ Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОВам, госкорпорациям (ГК) и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик ГК как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

права акционера переданы другим субъектам, на 20% – АО с долей государства менее 2%. При этом количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства, уменьшилось всего на 4%, а находящихся в стадии ликвидации – почти на 13%¹. В результате доля АО, где Росимущество ограничено в правах акционера, по отношению ко всем обществам, акции которых находятся в федеральной собственности, выросла по всем причинам, кроме фактического отсутствия в собственности РФ. Наиболее многочисленной группой таких обществ являются АО с долей государства в капитале менее 2%, их удельный вес вырос с 16,5% в 2012 г. до почти 22% в 2015 г., что превысило их долю в конце 2011 г. (20%).

Таблица 3

Динамика количества и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера, в 2012–2016 гг.

Причина ограничения прав акционера	На 1 августа 2012 г.		На 1 августа 2013 г.		На 7 июля 2014 г.		На 1 августа 2015 г.		На 1 августа 2016 г.	
	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО
Всего АО Из них:	1258	47,9	988	42,3	949	45,3	884	47,4	858	53,85
доля государства в капитале менее 2% ^а	434	16,5	465/134 ^б	19,95	436/78 ^б	20,8	373/75 ^б	20,0	349/61 ^б	21,9
права акционера переданы другим субъектам ^в	387	14,75	316	13,55	302	14,4	291	15,6	297	18,65
осуществление процедуры банкротства в стадии конкурсного производства	156	5,95	145	6,2	146	7,0	151	8,1	150	9,4
стадия ликвидации	55	2,1	59	2,5	57	2,7	60 ^г	3,2	48 ^г	3,0
отсутствие в собственности РФ ^д	226	8,6	3	0,1	8	0,4	9	0,5	14	0,9

^а В соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются.

^б В знаменателе – количество АО, в отношении которых параллельно используется специальное право на участие Российской Федерации в управлении данными обществами («золотая акция»).

^в Прочие органы исполнительной власти, госкорпорации. Либо заключены договора доверительного управления.

^г Включая АО в стадии реорганизации.

^д Пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур, не зарегистрирован выпуск акций, прекращение деятельности в связи с ликвидацией или реорганизацией), но информация об этом находится в стадии внесения в реестр.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Снижение удельного веса компаний, где доля государства не позволяет осуществлять полноценный корпоративный контроль, происходит не только в связи с повышением доли АО с долей государства в капитале менее 2%, но и вследствие избираемых приоритетов в приватизации в отношении тех обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера (табл. 4).

¹ Правда, для 2015–2016 гг. в эту группу попали и АО, находящиеся в стадии реорганизации.

Таблица 4

Динамика количества и структура хозяйственных обществ по размеру доли государства в капитале и включению в прогнозные планы приватизации в 2012–2016 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		2–25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 августа 2012 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1371/ 2629**	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198	14,45
На 1 августа 2013 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1345/ 2333**	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203	15,1
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102	10,5
На 7 июля 2014 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1147/ 2096**	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201	17,5
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
На 1 августа 2015 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	980/ 1864**	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6
На 1 августа 2016 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	735/ 1593**	100,0	469	63,8	48	6,5	91	12,4	127	17,3
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	478	100,0	336	70,3	14	2,9	56	11,7	72	15,1

* Без учета 1) АО с долей государства менее 2%; 2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления); 3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства); 4) АО, находящиеся в стадии ликвидации; 5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур).

** В знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества.

*** Только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и об использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Представленные в табл. 4 данные позволяют определить причину роста удельного веса компаний, где государство из-за размера своей доли в капитале не в состоянии осуществлять полноценный корпоративный контроль. Дело в том, что в рамках совокупности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в осуществлении права

акционера, доли хозяйственных обществ с полными, контрольными и блокирующими пакетами акций, включенными в приватизационные программы 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг., как правило, превышали доли компаний с миноритарными пакетами. Среди последних в прогнозные планы приватизации включались не более половины, тогда как среди компаний с полными пакетами – 80% и более, среди компаний с контрольными пакетами – около 50% и более¹, среди компаний с блокирующими пакетами – более 60% (табл. 5).

Таблица 5

Доля АО, включенных в прогнозные планы приватизации, в общем количестве хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера, по размеру государственного пакета акций в 2012–2016 гг., %

Дата	Полные (100%)	Контрольные (50–100%)	Блокирующие (25–50%)	Миноритарные (2–25%)
На 1 августа 2013 г.	81,9	49,4	62,7	50,2
На 7 июля 2014 г.	84,1	54,5	66,1	48,3
На 1 августа 2015 г.	79,6	32,7	63,4	46,9
На 1 августа 2016 г.	1,6	29,2	61,5	56,7

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2012–2015 гг.; расчеты авторов.

В 2016 г. наблюдалась небольшая коррекция указанной тенденции: доля компаний с миноритарными пакетами, включенных в приватизационную программу, превысила половину (около 57%), уступая тем не менее величине аналогичного показателя для компаний с полными (около 72%) и блокирующими (61,5%) пакетами, хотя для компаний с контрольными пакетами она составила менее 30%.

Если рассматривать первые данные «Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом» за 2016 г. более широко, не ограничиваясь только федеральным уровнем, то при сопоставлении с данными по мониторингу состава государственного сектора, который проводился Росстатом до 2015 г., получается следующая картина (табл. 6).

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой «Системы», к середине 2016 г. составило около 65,2 тыс. ед., что превышает аналогичную величину по данным мониторинга госсектора двумя годами ранее примерно на 1,6 тыс. ед., но меньше показателя на начало 2013 г. примерно на 1,8 тыс. ед. Для сопоставимых категорий хозяйствующих субъектов можно отметить увеличение по сравнению с последними имеющимися данными, полученными при мониторинге госсектора на середину 2014 г.², числа госучреждений примерно на 2,7 тыс. ед. (или на 5%) при уменьшении количества унитарных предприятий примерно на 250 ед. (или на 6%). При этом число госучреждений к середине 2016 г. оказалось даже большим, чем 3 годами ранее. В отношении хозяйственных обществ делать какие-либо выводы затруднительно ввиду несопоставимости этой категории в старой и новой системах учета. Можно лишь сказать, что их общее количество к середине 2016 г. (около

¹ Исключением явился 2015 г., когда доля компаний с контрольными пакетами, включенными в приватизационную программу, не превысила 1/3.

² Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь–сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа вполне подходят и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

3,7 тыс. ед.) превышало число хозяйственных обществ, где государству принадлежал контрольный пакет, к началу 2013 г. (3,5 тыс. ед.).

Таблица 6

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2013–2014 гг., и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, на 1 января и 1 июля 2016 г. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67003*	4891	56247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66131*	4589	56100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64616*	4408	54699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63635*	4236	54173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65587**	4284	56693/56649***	3888****	...
На 1 июля 2016 г.	65218**	3982	56893/56856***	3718****	...

* Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности.

** Включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.).

*** Без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой «Системе» отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления.

**** Общее количество хозяйственных обществ безотносительно размера госпакета (доли), данные о числе хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2013–2014 гг.; Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2016 г. произошло уменьшение числа унитарных предприятий более чем на 7%, хозяйственных обществ – на 4,4%, тогда как количество госучреждений незначительно (менее чем на 0,5%) выросло.

6.1.2. Приватизационная политика

2016 г. стал завершающим для реализации «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.», утвержденных Распоряжением Правительства РФ от

1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая 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.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действовавший документ стали вноситься многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.» было принято 90 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых 37 было издано в 2015 г., 22 – в 2014 г., а еще 3 – в декабре 2013 г. Таким образом, по интенсивности корректировок (принятие 28 НПА) уходящий год уступал прошлому, но превзошел предшествующие полтора года (2014 г. вместе со 2-м полугодием 2013 г.).

Наиболее существенной из них стало внесение в мае 2016 г. в перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании отдельных решений президента и правительства РФ, компании «Башнефть», продажа контрольного пакета которой в середине октября стала одной из трех наиболее крупных приватизационных сделок года.

В двух из них основным действующим лицом стала «Роснефть», в отношении которой в приватизационной программе 2014–2016 гг. указывалось, что до 2016 г. планируется сокращение доли участия ОАО «Роснефтегаз» в уставном капитале ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» до 50% плюс 1 акция. Эта сделка состоялась в самом конце 2016 г. – 19,5% акций «Роснефти» перешли к альянсу зарубежных инвесторов в лице швейцарской компании Glencore и суверенного фонда Катара за 10,5 млрд евро.

Однако в отличие от сделки по продаже «Башнефти» эти средства поступили в бюджет не напрямую, а в виде дивидендов самого «Роснефтегаза», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании, что позволяет охарактеризовать сделку, скорее, как квазипrivатизационную, находящуюся на стыке с проблематикой управления государственным сектором экономики. Поправками в закон о федеральном бюджете на минувший 2016 г., принятыми в конце ноября, ст. 21 была дополнена ч. 17, предусматривающей, что в случае отчуждения АО «Роснефтегаз» акций ПАО «Нефтяная компания «Роснефть» вся сумма средств, полученных «Роснефтегазом» от продажи указанных акций, подлежит перечислению в 2016 г. в федеральный бюджет в счет выплаты дивидендов по акциям АО «Роснефтегаз» в 2017 г. по итогам 2016 г.

Сделка по продаже пакета акций «Роснефти» должна была принести в федеральный бюджет 710,8 млрд руб. Данная величина по Распоряжению Правительства РФ от 3 ноября 2016 г. № 2330-р была определена как стоимость пакета (748,26 млрд руб.), скорректированная на поправочный коэффициент 0,95, рекомендованный привлеченным АО «Роснефтегаз» инвестиционным консультантом. Последующим Распоряжением Правительства РФ от 7 декабря 2016 г. № 2613-р в предыдущий документ в части определения цены сделки были внесены изменения. Выданные после этого директивы от 7 декабря 2016 г. № 93688п-П13 представителям государства в совете директоров «Роснефтегаза» предусматривали отчуждение акций «Роснефти» по цене организованных торгов на Московской бирже 6 декабря с применением прежнего поправочного коэффициента, что опускало цену продаваемого пакета до 692,39 млрд руб.¹

¹ URL: www.rosim.ru, 12.12.2016.

Источником же покрытия разницы между данной величиной и 710,8 млрд руб. стала выплата в федеральный бюджет по итогам трех кварталов 2016 г. промежуточных дивидендов в размере более 18,4 млрд руб. Такое решение было принято в соответствии с директивами правительства РФ от 12 декабря 2016 г. № 9488п-2016 и распоряжением Росимущества «О решениях внеочередного общего собрания акционеров АО «Роснефтегаз» от 12 декабря 2016 г. № 1000-р, изданным в соответствии с решением совета директоров АО «Роснефтегаз»¹.

В случае же сделки по продаже контрольного пакета акций «Башнефти» (50,08% уставного капитала) «Роснефть» стала его покупателем за 329,69 млрд руб. Эта цена была определена на основании прошедшего экспертизу со стороны СПО оценщиков отчета АО «ВТБ Капитал», являвшегося единственным исполнителем госзаказа на организацию отчуждения акций компании (агентом). Условия сделки были одобрены Распоряжением Правительства РФ от 10 октября 2016 г. № 2130-р, где в числе прочего указывался источник средств для оплаты услуг агента – дополнительные бюджетные ассигнования после внесения изменений в федеральный бюджет минувшего года или принятия нового трехлетнего бюджета на 2017–2019 гг.²

Две указанные сделки в нефтяной отрасли, состоявшиеся в IV квартале, предваряла продажа пакета акций АК «АЛРОСА» (10,9% акций) в июле 2016 г. После февраля 2014 г. она стала первой приватизационной сделкой в стране, когда объектом являлись компании из первого раздела прогнозного плана (программы) приватизации, приватизируемые на основании отдельных решений.

На официальном уровне она характеризуется как успешная ввиду того, что ее реализация проходила в условиях неблагоприятной финансово-экономической конъюнктуры, в ее подготовке принимали участие исключительно российские специалисты, имел место минимальный дисконт (менее 4%) к цене закрытия³. В Распоряжении Правительства РФ от 11 июля 2016 г. № 1479-р прямо указаны покупатель (компания «ВТБ Капитал ПЛС») и цена продажи акций (65 руб./шт.), а также то, что вознаграждение агенту («Сбербанк КИБ») выплачивается за счет дополнительных бюджетных ассигнований после внесения изменений в федеральный бюджет текущего года или принятия нового трехлетнего бюджета на 2017–2019 гг. Государство взяло обязательство в дальнейшем воздержаться от дополнительной продажи своих акций на протяжении полугода.

Бюджетный эффект этой сделки можно оценить в 52,18 млрд руб., т.е. существенно больше того, что принесло проведенное осенью 2013 г. размещение акций акционерной компании «АЛРОСА» путем публичного предложения широкому кругу инвесторов по международным стандартам (организатор сделки – частная компания с неограниченной ответственностью «Голдман Сакс»). Тогда на Московской бирже предлагались 7% акций АК «АЛРОСА», находившихся в федеральной собственности, и 7% акций, принадлежавших Республике Саха (Якутия), а также 2% квазиказначейских акций, которые контролировала сама компания (всего 16% акций). Общая сумма сделки составила 41,3 млрд руб., включая 18 млрд руб. за отчуждаемые из федеральной собственности 7% акций. Вместе с тем нельзя не отметить весьма ограниченный период сбора заявок (с 6 по

¹ Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

² URL: www.economy.gov.ru, 10.10.2016.

³ URL: www.rosim.ru, 12.07.2016.

11 июля) и изначальную ориентацию на аффилированные с госкомпаниями структуры, что нашло свое выражение и в характеристике покупателя.

Таким образом, по итогам реализованных в 2016 г. 3 крупнейших сделок в бюджет Российской Федерации поступило 1092,675 млрд руб., а с учетом еще 2 таких сделок 2014 г. (продажа пакетов акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» за 18,796 млрд руб. и «Архангельский траловый флот» за 2,2 млрд руб.) полученная за весь период действия второй трехлетней приватизационной программы¹ сумма составит около 1113,7 млрд руб.

Заметим, что в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. сохранилась оценка возможных бюджетных доходов от крупнейших сделок в размере 1 трлн руб. При этом за 2011–2013 гг. было реализовано 13 сделок с акциями крупнейших акционерных обществ, осуществленных с привлечением инвестиционных консультантов, что в 2,6 раза больше, чем в 2014–2016 гг. Однако их общая сумма оказалась почти вдвое меньше (585 млрд руб.). Без сделки по «Роснефти», состоявшейся в конце 2016 г., соотношение было бы в пользу первой трехлетней приватизационной программы, ибо при таком раскладе общая сумма крупнейших сделок за 2014–2016 гг. составит около 402,9 млрд руб.

Радикально поменялось и их содержание. В 2011–2013 гг. из 13 сделок 3 не имели прямого бюджетного эффекта, поскольку носили характер сокращения доли государства или контролируемых им компаний в капитале: 2 являлись размещением дополнительной эмиссии акций (ОАО «Объединенная зерновая компания» (ОЗК) в 2012 г. на 5,951 млрд руб. и «Банк ВТБ» в 2013 г. на 102,5 млрд руб.), еще в одной состоялась продажа «Роснефтегазом» 5,66% акций ОАО «Роснефти» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР самой «Роснефтью». В совокупности (256,6 млрд руб.) на их долю пришлось около 44% всей суммы по крупнейшим сделкам.

В 2014–2016 гг. бюджетообразующими являлись все крупнейшие сделки, включая и сделку по «Роснефти» конца 2016 г., которая по формальным признакам сходна со сделкой 2013 г., но благодаря особому нормативному обеспечению стала важным подспорьем для пополнения федерального бюджета в весьма непростой ситуации в экономике. Некоторым аналогом выступает здесь перечисление в бюджет средств, полученных Центробанком РФ от продажи пакета акций Сбербанка в 2012 г. (159,3 млрд руб.), в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи и их балансовой стоимостью, за вычетом расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.

Не принесла поступлений в бюджет реализация проекта консолидации аэропортовых активов во «Внуково» и «Шереметьево». Напомним, что приватизационной программой 2014–2016 гг. предусматривалось прекращение участия государства в капитале ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево», «Аэропорт «Внуково», «Международный аэропорт «Внуково» в соответствии с решением президента и правительства РФ в отношении стратегического развития Московского авиационного узла.

После выхода в августе 2015 г. указов президента РФ в феврале 2016 г. были приняты соответствующие распоряжения правительства РФ и подписаны акционерные соглашения между государством и негосударственными акционерами, которые призваны обес-

¹ В 2015 г. такие сделки не проводились ввиду неблагоприятной финансово-экономической ситуации.

печить сохранение за государством необходимого контроля за деятельностью объединенных операторов и принятием ключевых решений. С учетом проведенной оценки вносимого сторонами имущества доля государства в капитале учреждаемого АО «Аэропорт «Шереметьево» должна составлять около 31,6%, а в капитале АО «Международный аэропорт «Внуково» – 25,1%, т.е. будет иметь небольшое превышение над заранее определенными порогами корпоративного контроля в размере блокирующего пакета¹.

Применительно к АО «Международный аэропорт «Внуково» (МАН) состоялась оплата Росимуществом и негосударственными акционерами уставного капитала общества. Доля государства оплачивалась пакетом акций АО «Аэропорт «Внуково» (74,74% акций), а доля 4 негосударственных акционеров – имуществом, указанным в Распоряжении Правительства РФ от 13 февраля 2016 г. № 217-р². К числу условий акционерного соглашения данным правительственным распоряжением отнесены право РФ на избрание 3 представителей в совет директоров и согласование вариантов голосования негосударственного акционера по определенным соглашениям вопросам компетенции общего собрания акционеров, права и обязательства сторон по возможному отчуждению акций с указанием вариантов определения их цены и перечня событий, наступление которых влечет возникновение таких прав. Согласно решению Банка России от 10 ноября 2016 г. осуществлена государственная регистрация отчета об итогах дополнительного выпуска обыкновенных акций АО «Международный аэропорт «Внуково» с долей государства в капитале в 25,12%, как и было намечено³.

Реализация мероприятий по учреждению Российской Федерацией и ООО «Шереметьево холдинг» нового АО «Аэропорт «Шереметьево» проходила следующим образом. В его уставный капитал ООО «Шереметьево холдинг» внесено имущество, предусмотренное Распоряжением Правительства РФ от 11 февраля 2016 г. № 201-р⁴, а государством внесен пакет акций АО «Международный аэропорт «Шереметьево» (МАН) в размере 83,038% от общего количества размещенных акций.

Между ООО «Шереметьево холдинг» и Российской Федерацией заключено акционерное соглашение от 15 февраля 2016 г., предусматривающее дополнительные права государства на участие в управлении деятельностью учрежденного АО «Аэропорт «Шереметьево» и АО «МАН», включая избрание представителей в составы советов директоров и согласование вариантов голосования негосударственного акционера по определенным соглашениям вопросам компетенции общих собраний акционеров АО «Аэропорт «Шереметьево» и «МАН». К числу условий соглашения вышеуказанным правительственным распоряжением отнесены права и обязательства сторон по отчуждению акций с указанием вариантов определения их цены и перечня событий, наступление которых влечет возникновение этих прав. В реорганизуемых обществах осуществлена оценка акций, проводилась подготовка внеочередных общих собраний акционеров по вопросам осуществления мероприятий по реорганизации.

¹ URL: www.rosim.ru, 15.02.2016, 29.02.2016.

² Различные активы, включая доли, составляющие в сумме контрольную и полную величину в уставных капиталах 2 хозяйственных обществ (АО и ООО), деятельность которых связана с функционированием аэропортового комплекса, денежные средства в совокупности более 5,6 млрд руб., нежилые здания во «Внуково».

³ URL: www.rosim.ru, 31.12.2016.

⁴ 9 различных активов, представляющих в основном доли контрольной и полной величины в уставных капиталах хозяйственных обществ (АО и ООО), деятельность которых так или иначе связана с функционированием аэропортового комплекса в «Шереметьево».

При этом в отличие от МАВ завершение всех мероприятий ожидается только в 2017 г. Речь идет о реорганизации АО «МАШ» в форме присоединения к нему АО «Аэропорт «Шереметьево», об увеличении уставного капитала АО «МАШ» путем дополнительного выпуска акций в связи с его реорганизацией и о внесении изменений в перечень стратегических акционерных обществ по размеру доли государства в уставном капитале АО «МАШ» по итогам его реорганизации. К тому же условия акционерного соглашения, предусмотренные указанным правительственным распоряжением, более сложны по исполнению, что связано, в частности, с обязательствами негосударственного акционера по строительству объектов недвижимого имущества.

Всего по данным отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 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 406 795,2 млн руб., что обеспечило символическое перевыполнение бюджетных назначений (на 0,4%).

Эта величина, включающая все средства от сделок с пакетами акций, превосходит прогноз доходов от приватизации текущего года, содержащийся в пояснительной записке к законопроекту о федеральном бюджете на 2017–2019 гг., где они оценивались в 381,6 млрд руб. (против 33,2 млрд руб. при ссылке на Закон № 359-ФЗ¹). Она включает и приватизационные поступления помимо выручки от крупнейших сделок. В этой части в ходе реализации приватизационной программы 2014–2016 гг. Росимуществу год от года устанавливались повышенные плановые задания. Если в первый год действия его величина совпадала с прогнозом поступлений, содержащимся в самом прогнозном плане (программе) (3 млрд руб.), то во втором она увеличилась до 5 млрд руб. В 2016 г. такая сумма была получена уже к середине года (5,046 млрд руб. по итогам 1-го полугодия)², что обусловило перевыполнение и более высокого годового задания (8,5 млрд руб.).

Последний год действия второй приватизационной программы оказался наиболее успешным и в других аспектах. В 2016 г. был обеспечен кратный (примерно втрое) рост общего числа проведенных торгов по сравнению с предыдущим годом. Общее количество реализованных сделок выросло со 141 до 461, или примерно в 3,3 раза (в 2014 г. – 119 сделок).

В 2016 г. было реализовано 179 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО) на сумму 9,47 млрд руб., а в отношении 60 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ выросло по сравнению с 2015 г. почти на 3/4, превысив величину докризисного 2013 г. По сумме сделок (9473,3 млн руб.) прирост оказался более скромным (менее 30%), хотя эта величина и превысила показатель 2014 г. (8020,12 млн руб.).

Сделки, когда конечная стоимость пакетов акций превышала начальную цену активов, были немногочисленными. В качестве такого примера можно назвать продажу 100%

¹ Между тем в самом Законе «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют. Величина в 33,2 млрд руб. упоминалась в пояснительной записке к правительственному законопроекту о федеральном бюджете на 2016 г.

² URL: www.rosim.ru, 11.07.2016.

акций ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие «Кузбасс», в ходе которой она увеличилась с 67 млн до 153 млн руб. при участии 9 претендентов. Также с превышением начальной цены посредством публичного предложения были проданы федеральные пакеты акций АО «Научно-исследовательский институт металлургической теплотехники», ряда дорожно-эксплуатационных предприятий. Независимым продавцом во всех этих сделках выступало АО «Российский аукционный дом» (РАД)¹.

Таким образом, была прервана сложившаяся с 2012 г. практика постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия) и относительной стабильности приватизации унитарных предприятий, если исходить из численности тех, в отношении которых были изданы распоряжения об ее условиях. Их ежегодное количество в 2013–2015 гг. колебалось в интервале 25–35 ед. (табл. 7).

Таблица 7

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2016 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ¹ , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ²	...
2009	316+256 ³	52 ²	...
2010	62	134 ²	...
2008–2010	591+256 ³	395 ²	... ⁴
2011	143	317 ⁵ /359 ²	3
2012	47 ⁶	265 ⁵	40
2013	26	148 ⁵	22
2011–2013	216	730 ⁵	65
2014	33	107 ⁵	12
2015	35 ⁷	103 ⁵	38
2016	60 ⁷	179 ⁵	282
2014–2016	125 ⁷	389 ⁵	332

¹ Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

² С учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году.

³ Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ, в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

⁴ Имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4 объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также о принятии решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.

⁵ Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

⁶ Расчетная величина, исходя из данных отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.), и данных по итогам 2011 г. и 2013 г.

⁷ В отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы)

¹ URL: www.economy.gov.ru, 30.11.2016.

приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., URL: www.rosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., URL: www.rosim.ru, 08.02.2016; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

Всего в рамках выполнения прогнозного плана приватизации на 2014–2016 гг. проведено 1529 торгов по продаже приватизируемых акций и 974 процедуры торгов по продаже объектов недвижимого имущества. За 3 года от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, поступило более 24,8 млрд руб., из которых 8020,12 млн руб. – в 2014 г., 7342,29 млн руб. – в 2015 г. и 9473,3 млн руб. – в 2016 г.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 88 пакетов акций (из переданных для реализации 213 пакетов¹) на сумму 12,3 млрд руб. (49,6% всей выручки) АО «Российский аукционный дом» (РАД). Сумма сделок по итогам 2016 г. (6,1 млрд руб.) сопоставима с совокупным итогом за 2 предыдущих года (2014 г. – 0,9 млрд руб., 2015 г. – 5,3 млрд руб.), а количество проданных пакетов (48 ед.) превысило его (2014 г. – 6, 2015 г. – 34). Еще 3 сделки (из переданных для реализации 11 пакетов акций на 623,2 млн руб. (2,5% всей выручки)) провело ООО «ВЭБ Капитал».

Таким образом, независимые продавцы обеспечили более половины всех поступлений (52%), хотя реализовали менее 1/4 всех проданных пакетов. Территориальные управления (ТУ) Росимущества реализовали больше пакетов акций (118 ед.), но выручили всего 1,32 млрд руб. (или 5,3%). Остальные продажи осуществил Центральный аппарат (ЦА) Росимущества. Но его роль в продажах постепенно снижалась. Так, в 1-м полугодии 2016 г. из 75 проданных пакетов акций АО на сумму 5,046 млрд руб. ЦА реализовал всего 5 пакетов акций на 210,8 млн руб. (4,2%)².

По сути, сложился новый организационный механизм продаж приватизируемого имущества, когда большая и всевозрастающая доля поступлений обеспечивается независимыми продавцами, хотя и при большем количестве активов, проданных ТУ, которым в 2014 г. были делегированы полномочия по продаже большого количества пакетов акций и объектов иного имущества.

Реализация программы приватизации в 2014–2016 гг. осуществлялась в условиях существенного сокращения платежеспособного инвестиционного спроса, обусловленного увеличением волатильности мировых рынков, замедлением темпов роста и последовавшим спадом в российской экономике, повышением стоимости кредитных ресурсов, используемых для финансирования инвестиций. Сохранялись характерные для процесса типовой приватизации явления, заключающиеся в низком спросе на приватизируемые активы. Так, в 2016 г. каждые 9 из 10 объявляемых аукционов признавались несостоявшимися в связи с отсутствием каких-либо заявок.

Однако системные мероприятия, реализованные Росимуществом и его территориальными управлениями в 2014–2016 гг., включая предпродажную подготовку приватизируемых объектов, их маркетинг среди потенциальных покупателей, совершенствование си-

¹ Пакеты акций 6 АО, которые передавались для реализации, затем были исключены из приватизационной программы. Наряду с пакетами акций РАДу для реализации был передан и 81 объект недвижимого имущества, из которых проданы 12 ед. на символическую сумму 39,9 млн руб.

² URL: www.rosim.ru, 11.07.2016.

стемы продаж (привлечение независимых продавцов и активизация использования региональных площадок ТУ, запуск продаж в электронной форме), расширение информационного обеспечения приватизации на фоне снижения инвестиционной активности позволили увеличить объемы продаж акций (долей в уставных капиталах), обеспечить дополнительные поступления доходов от приватизации, что способствовало перевыполнению растущих год от года бюджетных заданий.

Несмотря на существенное сокращение инвестиционного спроса, удалось повысить качество, прозрачность и открытость приватизационных процедур, что нашло выражение в уровне конкуренции за активы. Всего за 3 года (2014–2016 гг.) в торгах на право приобретения приватизируемых акций (долей в уставных капиталах) обществ приняло участие 1740 физических лиц и организаций, в том числе в 2016 г. – 1021 участник. Среднее количество участников торгов в расчете на каждую состоявшуюся приватизационную сделку в 2016 г. увеличилось примерно вдвое по сравнению с 2015 г. и приблизилось к 6 участникам. Величина этого показателя (5,7) оказалась наибольшей за весь период действия трехлетних программ приватизации, предыдущий максимум отмечался в 2012 г. (4,5).

Настоящий прорыв произошел в части приватизации имущества казны РФ. Многократное увеличение числа таких приватизируемых объектов по сравнению с первоначальной версией приватизационной программы (с 94 ед. до почти 1,6 тыс.), произошедшее в основном в 2015–2016 гг., существенным образом изменило всю структуру приватизируемого имущества, что означало переход от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

В 2016 г. количество проданных объектов казны (282 ед.) выросло по сравнению с 2015 г. (38 ед.) примерно в 7,4 раза (в 2014 г. – 12 ед.). Впервые оно превысило число проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, хотя в целом за 2014–2016 гг. последних было больше. Подведение итогов продажи 172 объектов казны запланировано в I квартале 2017 г.

Сумма сделок, подлежащих заключению по итогам торгов по продаже приватизируемого имущества казны РФ, выросла почти в 26 раз (до 1,27 млрд руб.). В предыдущие два года она не достигала и 50 млн руб. Отчасти такой результат объясняется продажей на аукционе самого крупного объекта, реализованного за 6 лет (земельный участок в столице площадью 1,27 га с расположенными на нем объектами недвижимости). Сумма сделки составила 602,316 млн руб. (или более 47% от совокупной суммы сделок), хотя начальная цена выросла менее чем на 1% (или всего на 5 млн руб.)¹.

В течение 2016 г. из предложенных к продаже 517 объектов недвижимого имущества было продано около 55% (282 ед.). По итогам приватизационной программы 2014–2016 гг. успешность продаж объектов казны оказалась большей, чем при продаже пакетов акций (долей). Если последних было реализовано 389 ед. при 1529 проведенных торгах (т.е. для продажи 1 пакета требовалось проведение примерно 4 торгов), то для продажи 332 объектов казны понадобилось 974 торга (т.е. для продажи 1 объекта требовалось проведение примерно 3 торгов).

¹ URL: www.rosim.ru, 01.12.2016.

В 2014–2016 г. в рамках реализации 31 указа президента РФ и 10 решений правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по созданию и расширению 19 ВИС, по 14 из которых мероприятия по формированию были полностью завершены. Всего в трехлетнюю программу приватизации в этой части были включены 52 ФГУПа, акции 158 АО и 764 объекта казны. На конец 2016 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 30 ФГУПов, 141 АО и 702 объектов казны.

Важным событием минувшего года можно считать начало продаж приватизируемого имущества в электронном виде.

Для реализации данной технологической новации, предусмотренной поправками, внесенными в закон о приватизации еще весной 2010 г., в итоге потребовалось более 6 лет. В 2012 г. были утверждены Положение об организации и проведении продаж государственного или муниципального имущества в электронной форме, в 2013 г. – «Требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтом в сети Интернет, на котором будет проводиться такая продажа», а в конце 2015 г. – «Перечень электронных площадок» (6 организаций).

В 2016 г. Росимуществом с каждой электронной площадкой заключены договоры на оказание безвозмездных услуг по организации и проведению продаж государственного имущества в электронной форме.

В ходе мероприятий по подготовке и организации продаж в электронной форме Росимуществом были проведены ряд консультаций с ФАС и Минэкономразвития РФ для выработки решений, отвечающих высоким стандартам в сфере защиты конкуренции и доступности продаж приватизируемого имущества в электронном виде. Распределение лотов между электронными площадками проходит на заседаниях профильной комиссии, на которых с целью повышения прозрачности присутствуют уполномоченные представители каждой электронной площадки, а также представители Минэкономразвития РФ и ФАС. Лоты распределяются открыто, в случайном порядке между всеми площадками, включенными в «Перечень».

С ноября 2016 г. Росимущество перешло на реализацию приватизируемого имущества в электронной форме с привлечением всех электронных площадок. В конце месяца начался прием заявок претендентов на 8 объектов казны (земельные участки с объектами недвижимости, нежилые помещения), находящихся в Москве, Подмосковье и Пермском крае¹. А уже в начале текущего года состоялись первые продажи имущества на электронных аукционах. В этом формате были проданы 2 земельных участка в Перми за 2,579 млн и 4,992 млн руб. и нежилое помещение в Москве, итоговая стоимость которого выросла на 1/3 – с 19,841 млн до 26,441 млн руб. Росимущество исходит из того, что первый опыт продаж на электронных площадках показал их эффективность с точки зрения организации и проведения торгов, их удобство и доступность для участников, находящихся в различных регионах страны².

Электронная форма касается основных способов приватизации (аукцион, продажи посредством публичного предложения и без объявления цены). В начале 2017 г. на электронные торги выставлено 97 лотов, в том числе 42 объекта недвижимого имущества

¹ URL: www.rosim.ru, 18.11.2016, 25.11.2016.

² URL: www.rosim.ru, 23.01.2017.

(из них по 25 объектам полномочия продавца осуществляет АО «РАД») и акции 55 акционерных обществ¹.

Тем не менее итоги второй трехлетней приватизационной программы (2014–2016 гг.) по большинству параметров оказались существенно скромнее результатов первой (2011–2013 гг.).

Если в 2014–2016 гг. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 389 хозяйственных обществ и 332 объекта казны РФ, а в отношении 125 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации, то в 2011–2013 гг. эти показатели составляли 730 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (без учета пакетов, объявление о продаже которых состоялось в 2010 г.), 65 объектов казны и 216 ФГУПов. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) на 47%, приватизируемых ФГУПов – на 42%. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (более 24,8 млрд руб.), оказалась меньше, чем в 2011–2013 гг. (около 25,7 млрд руб.), не говоря уже о влиянии инфляции.

В то же время число проданных объектов казны выросло более чем в 5 раз. Можно говорить о некоторых успехах в части привлечения к приобретению приватизируемых компаний преимущественно профильных стратегических инвесторов, заинтересованных в их дальнейшем развитии («Архангельский траловый флот» (АТФ), столичные аэропорты), хотя для позитивной оценки этих примеров требуется дальнейший мониторинг хода выполнения взятых инвесторами обязательств и развития активов на протяжении определенного времени.

Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур (ВИС). Число ВИС, мероприятия по формированию которых полностью завершены, сократилось в 2,5 раза: 14 по итогам 2014–2016 гг., тогда как в 2011–2013 гг. их было 34. По количеству интегрируемых активов увеличение (в 1,5 раза) наблюдается только по объектам казны (702 ед. против 457 ед.) при резком сокращении числа ФГУПов, приватизируемых в рамках формирования ВИС (30 ед. против 148 ед.). Количество АО, акции которых подлежат внесению в их уставный капитал, выросло с 85 до 141 ед. Однако необходимо учесть, что в 2011–2013 гг. дополнительно были приняты решения об условиях приватизации акций еще 76 ОАО, преобразованных из ФГУПов, уже включенных в первую трехлетнюю программу приватизации.

Разумеется, во многом такие результаты объясняются влиянием новой экономико-политической ситуации, сложившейся уже в 2014 г. В 2011–2013 гг. в экономике отсутствовали явно выраженные кризисные явления.

Более корректным является сопоставление с аналогичным по продолжительности периодом до перехода к трехлетним приватизационным программам (2008–2010 гг.), который характеризовался схожей с 2014–2016 гг. экономической траекторией (2008 г. – начало кризиса при резком падении темпов роста, который в силу известной инерции все же был зафиксирован по итогам года в целом, 2009 г. – собственно спад, 2010 г. – начало посткризисного восстановления).

Количество проданных в 2008–2010 гг. (395 ед.)² и в 2014–2016 гг. (389 ед.) пакетов акций сопоставимо. Причем в 2008–2010 гг. на миноритарные пакеты пришлось более

¹ Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

² Включая пакеты, объявление о продаже которых состоялось в 2007 г.

1/4 всех продаж (в 2014–2016 гг. – менее 16%), а негосударственные продавцы в проведении приватизации не участвовали вовсе. Число же приватизированных ФГУПов (125 ед.) оказалось в 4,7 раза меньше, чем в 2008–2010 гг. (591 ед.), даже без учета предприятий, решение по которым в 2009 г. принималось Минобороны РФ (256 ед.). Это явно свидетельствует о весьма ограниченной результативности второй трехлетней приватизационной программы.

Уже в наступившем году утверждена новая приватизационная программа на 2017–2019 гг., третья по счету, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г. Подготовка документа затянулась. К началу текущего года такой документ отсутствовал, несмотря на принятие федерального бюджета на 2017–2019 гг.

После принятия проекта соответствующего распоряжения на заседании правительства 2 февраля 2017 г. окончательно «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.» были утверждены Распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

Основные параметры *приватизационной программы на 2017–2019 гг.* выглядят следующим образом.

Структурно она, как и прежде, состоит из двух разделов. В первом изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества, планы по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях.

Задачи государственной политики в сфере приватизации в документе напрямую не сформулированы. Их заменяет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, включая сокращение участия государства в экономике, повышение эффективности продаж акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики.

Упомянувшийся в предыдущей приватизационной программе Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым предусмотрено завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, присутствует наряду с законом о приватизации в качестве исходного документа для разработки новой программы и в контексте обеспечения непрерывности процесса приватизации в части включения в план приватизации объектов федерального имущества, приватизация которых не завершена в предыдущем плановом периоде.

В качестве дополнительных исключений в отношении массива компаний, из капитала которых намерено выйти государство, в «Прогнозном плане приватизации на 2017–2019 гг.» отнесены (1) акционерные общества и предприятия, включенные в перечень

стратегических организаций, (2) миноритарные госпакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально-интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур, а также (3) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Если первые две группы совпадают с теми, что упоминались в приватизационной программе 2014–2016 гг., то третья является новой, поскольку ранее в числе дополнительных исключений значились находящиеся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные бюджетные доходы от нее.

Как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике носит довольно общий характер.

Де-факто он сводится к представлению количественного распределения относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности в разрезе видов экономической деятельности, отсутствует даже общая оценка по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т.п.

Перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений президента РФ и правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включает всего 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»), и 3 компании с сокращением его доли: в одной («АЛРОСА») – до 29% плюс 1 акция, в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») – до 25% плюс 1 акция. Предыдущая приватизационная программа на 2014–2016 гг. включала 20 таких компаний, не считая «Роснефти», в капитале которой предполагалось сокращение доли ее материнской компании, АО «Роснефтегаза», состоявшееся в конце 2016 г.

К числу принципиально новых активов, которые отсутствовали в двух предыдущих приватизационных программах, относятся лишь ПЗЦМ и «Кристалл». В «Прогнозном плане приватизации на 2014–2016 гг.» значились ОЗК (с выходом государства из капитала), «АЛРОСА» и «Совкомфлот» (с сокращением доли государства до 25% плюс 1 акция) и «Банк ВТБ (ПАО)» (с сокращением доли государства до 50% плюс 1 акция). Почти все эти компании являлись объектами приватизационных сделок в недалеком прошлом (допэмиссии акций ОЗК в 2012 г. и ВТБ в 2013 г., публичные размещения акций «АЛРОСА» в 2013 и 2016 гг.). Сделка с акциями «Совкомфлота» была отложена в 2015 г. в связи с ухудшением макроэкономической ситуации, низкой инвестиционной активностью в стране, введением ограничительных мер в отношении ряда российских компаний за рубежом. Неоднократно включался в приватизационные программы и НМТП, а единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ отчуждения федерального пакета его акций (агентом) еще в 2012 г. было определено ООО «Ю Би Эс Банк».

В отношении пакетов акций «Банка ВТБ» (ПАО) (10,9% минус 1 акция) и «Совкомфлота» (25% минус 1 акция) Распоряжениями Правительства РФ от 15 июня 2016 г. № 1223-р и от 3 августа 2016 г. № 1649-р в качестве агентов на отчуждение указанных

федеральных пакетов акций определены ООО «Ренессанс Брокер» и АО «ВТБ Капитал» соответственно. Последнее сменило предыдущих агентов по сделке с акциями «Совкомфлота», которыми ранее являлись ООО «Морган Стэнли Банк» (2011 г.) и «Дойче Банк» (2012 г.).

Относительно бюджетных доходов от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики) можно констатировать их примерное совпадение с оценкой таких доходов, содержащейся в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. В 2017–2019 гг. они ожидаются в размере 5,6 млрд руб. ежегодно (суммарно – 16,8 млрд руб.) против 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг. (суммарно 16 млрд руб.). В предшествующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. прогноз составлял 3 млрд руб. ежегодно (суммарно 9 млрд руб.). Что же касается прогноза основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия правительством РФ отдельных решений, то он в количественном выражении отсутствует, как и в предыдущей приватизационной программе 2014–2016 гг. (в приватизационной программе 2011–2013 гг. фигурировала величина в 1 трлн руб.).

Новая приватизационная программа, как и предыдущая, содержит также упоминание о возможности принятия президентом РФ и правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам). К последним имеет отношение и оговорка о том, что возможное сокращение доли государства в ПАО «Банк ВТБ» ниже 50% плюс 1 акция от общего количества обыкновенных акций будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ПАО «Сбербанк России». Между тем обнаруженная позиция главы Банка России по данному вопросу исходит из признания факта взаимосвязи доверия вкладчиков к банкам с участием государства в их капитале и рисков для банковской системы, проистекающих из возможной продажи государственных долей в кредитных организациях ввиду утраты доверия клиентов¹.

Во втором разделе новой приватизационной программы содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке (298 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), 477 АО, 10 ООО и 1041 объект иного имущества казны РФ) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет. По сравнению с начальными версиями предыдущих программ число предлагаемых к приватизации активов занимает промежуточное положение по количеству унитарных предприятий (114 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 514 ед. – на 2014–2016 гг.) и хозяйственных обществ (854 ед., включая 35 ЗАО и 10 ООО, в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 440 ед., включая 4 ЗАО, – на 2014–2016 гг.), но радикально отличается в большую сторону по количеству объектов иного имущества (73 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 94 ед. – на 2014–2016 гг.).

В отношении ряда приватизируемых активов в документе указывается на их передачу различным интегрированным структурам, включая преобразование группы унитарных

¹ URL: <https://news.rambler.ru/business/35718619-nabiullina-rasskazala-o-perspektivah-privatizatsii-bankov/>, 28.12.2016.

предприятий в АО с последующей передачей 100% акций государственным корпорациям (ГК) «Роскосмос», «Росатом», «Ростех» и внесение в уставный капитал АО «Российские ипподромы» и «ГЛОНАСС» некоторых объектов казны РФ. Относительно возможности приватизации других объектов установлены оговорки в части проведения приватизации после передачи объектов в казну РФ (включая объекты культурного наследия), определения сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности (по ряду АО), и принятия решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее (по группе унитарных предприятий). В этом ключе находится и данное по итогам рассмотрения правительством проекта новой приватизационной программы поручение Минкомсвязи о продолжении работы над законопроектом об особенностях реорганизации ФГУП «Почта России», хотя этот актив, безусловно, относится к крупнейшим.

В комментарии Минэкономразвития России в связи с рассмотрением в начале февраля текущего года российским правительством проекта новой трехлетней приватизационной программы отмечается, что в настоящее время, в отличие от 2016 г., отсутствует острая необходимость в бюджетных поступлениях, что позволяет не форсировать события, действовать с учетом готовности компаний к приватизации и изменения ситуации в экономике в целом. Кроме того, по мнению Минэкономразвития, приватизация всегда должна преследовать цель улучшения качества корпоративного управления или развития конкуренции на отдельных рынках¹.

Между тем Закон о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях.

При этом в пояснительной записке к вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2016 г., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2017 г. прогнозируются в объеме 138,2 млрд руб., в 2018 г. – 13,6 млрд, в 2019 г. – 13,9 млрд руб. Для финансирования дефицита федерального бюджета они будут играть сугубо подчиненную роль: в 2017 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 13,6% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2018–2019 гг. – на порядок меньше (1,4%).

Предполагаемая структура прогнозируемых приватизационных поступлений в 2017 г. включает средства от отчуждения находящихся в федеральной собственности пакетов акций ПАО «Банк ВТБ» и «Совкомфлота», по которым летом 2016 г. приняты соответ-

¹ URL: www.economy.gov.ru, 03.02.2017.

ствующие решения правительства РФ, а также средства от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний (18,7 млрд руб.). Если предполагаемые поступления от продажи пакета акций ПАО «Банк ВТБ» (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд руб.) практически совпадают с поступлениями от первой продажи пакета сопоставимой величины в 2011 г., то для пакета акций «Совкомфлота» (25% минус 1 акция, 24 млрд руб.) они почему-то оказываются вдвое больше, чем ожидалось при планировании доходов на 2016 г. (12 млрд руб.).

Для 2018–2019 гг. в бюджетные проектировки заложены только средства из последнего источника (без учета стоимости акций крупнейших компаний). Этот прогноз приватизационных доходов представляется излишне оптимистичным. Предполагаемая к получению бюджетом в 2017–2019 гг. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (46,2 млрд руб.) без малого вдвое превышает аналогичную величину предыдущих приватизационных программ 2011–2013 гг. (25,7 млрд руб.) и 2014–2016 гг. (24,8 млрд руб.), а годовые оценки приватизационных доходов (18,7 млрд руб. – в 2017 г., 13,6 млрд руб. – в 2018 г., 13,9 млрд руб. – в 2019 г.) в 2–3 раза больше прогнозной величины (5,6 млрд руб. ежегодно), содержащейся в новой приватизационной программе на 2017–2019 гг.

Следует отметить также, что «Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества», утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. № 806, не предусматривают оценку стоимости объектов федерального имущества, включенных в проект программы приватизации, на стадии ее подготовки. В связи с этим расчет по каждому приватизируемому объекту на 2017–2019 гг. Росимуществом представлен не был.

В 2016 г. продолжалось активное совершенствование приватизационного законодательства. В июне и июле 2016 г. четырьмя федеральными законами были внесены некоторые изменения и дополнения в действующий закон о приватизации 2001 г.

Во-первых, появившаяся в рамках пакета новаций 2010 г. возможность поручать выполнение функций продавца федерального имущества юридическим лицам (ст. 6) была дополнена нормой о том, что сумма их вознаграждения не входит в цену продажи и подлежит выплате за счет средств победителя аукциона либо средств победителя продажи посредством публичного предложения, уплачиваемых сверх цены продажи приватизируемого федерального имущества. Соответственно, сведения о размере и порядке выплаты вознаграждения юридическому лицу, которое осуществляет функции продавца федерального имущества и (или) которому решением правительства РФ поручено организовать от имени Российской Федерации продажу приватизируемого федерального имущества, дополнили перечень информации, которая должна содержаться в сообщении о продаже имущества.

Во-вторых, изменились критерии для применения появившейся еще в 2011 г. возможности преобразования унитарных предприятий в общества с ограниченной ответственностью (ООО) (ст. 13).

По общему правилу, если размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого в процессе приватизации, ниже минимального размера уставного капитала АО, установленного законодательством РФ, то унитарное предприятие преобразуется в ООО, если он равен или превышает указанную величину, то следует акционирование унитарного предприятия. Однако в случае, если один из показателей его деятельности не превышает предельное значение, установленное в соответствии с Федеральным законом от

24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для субъектов малого предпринимательства, приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия может быть осуществлена также путем его преобразования в ООО.

В редакции, действовавшей до середины 2016 г., такими показателями являлись (1) средняя численность работников, (2) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость, определенные за предшествующие приватизации три календарных года, (3) сумма остаточной стоимости его основных средств и нематериальных активов на последнюю отчетную дату. Внесенными изменениями последний показатель был исключен, второй получил иную формулировку: доход от осуществления предпринимательской деятельности, определяемый в порядке, установленном законодательством РФ о налогах и сборах, за предшествующие приватизации три календарных года¹.

В-третьих, произошли изменения в части информационного обеспечения приватизации (ст. 15).

Официальный сайт Российской Федерации в Интернете для размещения информации о проведении торгов, определенный правительством РФ, на котором должна размещаться информация о приватизации всего государственного и муниципального имущества, получил статус официального. Это означает, что сайт torgi.gov.ru должен стать единственной площадкой федерального значения, специализирующейся на размещении информации о торгах, а остальные сайты станут дополнительными источниками данных о приватизации. Соответственно, в тексте закона термин «официальный сайт» заменил понятие «сайты», касаясь в числе прочего информационных сообщений о проведении конкурса по передаче акций АО в доверительное управление (ст. 26).

В отношении продажи посредством публичного предложения (ст. 23) было сделано важное дополнение, состоящее в том, что информационное сообщение о продаже имущества данным способом размещается в установленном ст. 15 порядке в срок не позднее трех месяцев со дня признания аукциона несостоявшимся.

В-четвертых, дальнейшее развитие получили правовые нормы по особенностям приватизации отдельных видов имущества. После введения в закон отдельных статей, касающихся объектов коммунальной инфраструктуры (ст. 30.1, 2013 г.) и концессионного соглашения (ст. 30.2, 2014 г.), в нем появилась таковая и по особенностям приватизации речных портов (ст. 30.3).

Как и в ст. 30.1, в ней установлена возможность приватизации портовых гидротехнических сооружений (в том числе причалов), перегрузочных комплексов и иного расположенного в речном порту федерального имущества, за исключением не подлежащего приватизации, при условии обременения обязательством по использованию в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта. Прекращение такого обременения и изменение его условий допускается в случаях и в порядке, которые установлены правительством РФ, по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта.

¹ Несколько видоизменилась формулировка и первого показателя: среднесписочная численность.

Однако в отличие от приватизации объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения по аналогии со ст. 30.2 в отношении объектов речного порта установлено преимущественное право покупки, которое может быть реализовано лицом при условии, что на момент подачи заявления о намерении заключить договор купли-продажи: (1) объект речного порта находится у лица на праве аренды или в безвозмездном срочном пользовании непрерывно в течение двух лет и более в соответствии с договором или договорами аренды либо безвозмездного срочного пользования, (2) у лица отсутствует задолженность по арендной плате, неустойкам (штрафам, пеням) и иным платежам в связи с владением и (или) использованием объектом речного порта, (3) лицом получено заключение о наличии неразрывной связи объектов порта и об обеспечении технологического процесса оказания услуг в порту, предусмотренное законодательством в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

В случае включения объекта речного порта в приватизационную программу лицо, обладающее преимущественным правом его покупки, направляет в орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации, заявление о намерении заключить договор купли-продажи данного объекта.

При его получении орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации объекта речного порта, обеспечивает заключение договора на проведение оценки его рыночной стоимости в двухмесячный срок с даты получения заявления, принимает решение об условиях приватизации такого объекта в двухнедельный срок с даты принятия отчета о его оценке и направляет лицу, обладающему преимущественным правом покупки объекта речного порта, проект договора купли-продажи объекта речного порта и копию решения об условиях приватизации объекта речного порта в 10-дневный срок с даты принятия указанного решения.

Если лицо, обладающее преимущественным правом покупки объекта речного порта, согласно на использование такого права, договор купли-продажи должен быть заключен не позднее 30 календарных дней со дня получения таким лицом предложения о его заключении. При отказе лица воспользоваться преимущественным правом либо при неподписании договора купли-продажи в указанный срок приватизация объекта речного порта осуществляется путем проведения конкурса.

В случае существенного нарушения предусмотренных решением об условиях приватизации обязательств лицом, с которым заключен договор купли-продажи объекта речного порта, орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации, вправе обратиться в суд с иском об изъятии посредством его выкупа, стоимость которого определяется по результатам проведения оценки в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. Обязательства в отношении такого объекта сохраняются в случае перехода права собственности на него к другому лицу.

Редакционные изменения претерпела формулировка одной из категорий имущества, на которые не распространяется действие приватизационного закона, – земельные участки и иные объекты недвижимости, используемые для содействия развитию жилищного строительства посредством деятельности соответствующего федерального фонда

(РЖС), в отношении которого стала использоваться формулировка «единый институт развития в жилищной сфере, выполняющий функции агента Российской Федерации»¹.

Многочисленные изменения и дополнения, вносившиеся в закон о приватизации на протяжении последних нескольких лет, обусловили необходимость корректировки прикладных нормативно-правовых актов, регулирующих приватизационный процесс, что было сделано постановлением Правительства РФ от 16 мая 2016 г. № 423. В их числе принятые еще в 2002 г. «Правила подготовки и принятия решения об условиях федерального имущества» и «Положения о продаже государственного и муниципального имущества на аукционе, специализированном аукционе, посредством публичного предложения, без объявления цены», а также «Правила разработки прогнозного плана (программы) федерального имущества» 2005 г.

6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Некоторые изменения претерпел в 2016 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2016 г. в него было внесено всего 1 АО («Гознак»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 5 ФГУПов и 5 АО, включая компанию «Башнефть», которая после возвращения в федеральную собственность основной доли капитала находилась в нем менее года. Изменения в перечне стратегических организаций во многом связаны с формированием интегрированных структур.

Указом Президента РФ от 12 мая 2016 г. № 221 определена новая схема реорганизации ракетно-космической отрасли. Она предусматривает акционирование 16 ФГУПов, включая 1 казенное предприятие, с последующей передачей акций государственной корпорации (ГК) «Роскосмос» в качестве имущественного взноса государства, как и пакетов акций 46 АО разной величины (включая 9 полных (100%), 6 контрольных, 7 блокирующих, 15 миноритарных и 9 единичных акций). Большинство указанных пакетов подлежат внесению в уставные капиталы 8 интегрированных структур, передаваемых «Роскосмосу». Из названных активов по 3 ФГУПа и АО подлежат исключению из перечня стратегических.

ГК «Ростех» передаются федеральные пакеты акций 11 ОАО, в том числе полный пакет (100%) исключаемой из перечня стратегических научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод», и миноритарные пакеты еще 10 АО, связанных с ней по профилю производственной деятельности. Помимо этого, 1 ФГУП, исключаемое из перечня стратегических организаций, подлежит акционированию с передачей 100% акций «Ростеху» в качестве имущественного взноса, что дополняется передачей контрольного пакета еще 1 АО (вне перечня стратегических).

Особо следует сказать об изменениях в перечне стратегических организаций, связанных с уменьшением порога государственного корпоративного контроля в 2 ПАО («АЛРОСА» и «Банк ВТБ»). Если для первого из них оно не было принципиальным

¹ С этим связано и недавнее – сделанное уже в 2017 г. – изменение ГП «Управление федеральным имуществом» 2014 г., где вместо Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства стало упоминаться АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК), которое и является единым институтом развития в жилищной сфере.

(с 37% уставного капитала до 33%), то для второго имело более осязаемый характер. Порог государственного корпоративного контроля в уставном капитале ВТБ в течение 2016 г. снижался дважды: в феврале (с 50% плюс 1 акция до 45%) и в мае (с 45% до 42,83%). В комментарии Росимущества по поводу сокращения в феврале 2016 г. доли государства в капитале ПАО «Банк ВТБ», зафиксированной в перечне стратегических организаций, указывалось на необходимость ее приведения к текущей доле владения после приобретения ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) крупного пакета привилегированных акций ВТБ при сохранении корпоративного контроля со стороны государства за счет доли в голосующих акциях¹. По данным «Отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.», содержащего информацию по состоянию на лето 2016 г., доля государства в голосующих акциях составляет 60,93% при доле в капитале 12,13%.

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров 2016 корпоративного года, которая составила 90,75%, в том числе 94,34% среди общего количества АО, входящих в специальный перечень, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), 91,97% – среди АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ, и 87,85% – среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

В соответствии с решениями правительства РФ, принятыми на общих собраниях акционеров, в 2016 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня² утверждены 404 кандидата, включая 189 профессиональных поверенных (из 191 чел., рекомендованного к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 79 независимых директоров (вместо 86 чел. по рекомендации) и 136 госслужащих (вместо 130 чел. по рекомендации)³.

За последние годы в структуре представительства государства в органах управления АО Спецперечня произошли следующие изменения (табл. 8).

В период 2015–2016 гг. отмечался рост доли госслужащих. После минимума, имевшего место в 2014 г. (26,4%), их удельный вес вырос до более чем 1/3. Причем если в 2015 г. это произошло за счет уменьшения представительства профповеренных (до 45,6%), то в 2016 г. сократилась доля независимых директоров. Она стала минимальной за все 7 лет, оказавшись практически той же, что и в 2010 г. (менее 20%). В рамках пятилетнего периода (2012–2016 гг.) по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло

¹ URL: www.rosim.ru, 08.02.2016.

² Без учета ОАО «Роскартография» и АО «Роснефтегаз» (решение правительства РФ задерживалось) и ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс).

³ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает правительство РФ.

увеличение численности госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,47 до 2,72 чел., профдиректоров – с 5,14 до 5,36 чел.¹.

Таблица 8

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2009–2016 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	36	342	100,0	163	47,7	120	35,1	59	17,2	...
2010	49/59*	386	100,0	193	50,0	117	30,3	76	19,7	...
2011	51	416	100,0	181	43,5	150	36,1	85	20,4	...
2012	57	434	100,0	141	32,5	205	47,2	88	20,3	15
2013**	63	452	100,0	127/122***	28,1	228/245***	50,4	97/102***	21,5	27
2014	51	402	100,0	106/104***	26,4	199/197***	49,5	97/90***	24,1	45
2015**	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54
2016**	50	404	100,0	136	33,7	189	46,8	79	19,5	65

* Встречаются данные об избрании профессиональных директоров в органы управления 59 АО.

** С учетом АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

*** Встречаются иные данные (в знаменателе) о составе представителей государства по категориям (вероятно, носят предварительный характер, хотя для 2014 г. совокупное количество профессиональных директоров (профповеренных и независимых директоров), публикуемое в материалах Росимущества (287 чел.), соответствует сумме лиц по данным группам, указанным в знаменателе).

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг., расчеты авторов.

В структуре ревизионных комиссий в 2016 г. представительство госслужащих хотя и осталось преобладающим, все же несколько сократилось – примерно до 2/3 против 70% годом ранее (или 128 чел. против 65 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 4 года увеличилась более чем вчетверо, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,26 чел. в 2012 г. до 1,32 чел. в 2016 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (табл. 9), то по 479 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 2636 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО², более половины заняли профессиональные директора (1535 чел., или 58,2%), а госслужащие (1101 чел.) – соответственно 41,8%. По 38 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (56 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2015 г., когда их насчитывалось 1571 чел.

¹ По тексту отчета Росимущества, тогда как при использовании графических данных получается величина – 5,28 чел. на 1 компанию.

² Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (38 ед.), и (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (123 ед.).

Таблица 9

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2016 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	233	431	100,0	310	71,9	121	28,1	...
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860/1869*	100,0	1350	72,6	510/519*	27,4	23**
2013	637/ 245***	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683/ 159***	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527/ 151***	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330
2016	479/ 123***	1535	100,0	1346	87,7	189	12,3	353

* Встречаются данные об избрании 1869 профессиональных директоров, включая 519 независимых директоров.

** Встречаются данные об избрании 21 представителя из числа негосударственных служащих в составы ревизионных комиссий.

*** В знаменателе количество АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но в отношении которых решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов в органы управления и контроля не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Как следует из табл. 9, в 2015–2016 гг. изменения в структуре представительства профдиректоров имели заметный характер. При сокращении их количества примерно на 27% гораздо сильнее (почти в 4 раза) уменьшилась численность независимых директоров, которая, как и доля среди представителей государства (помимо госслужащих), оказалась минимальной с 2009–2010 гг. (189 чел., или 12,3%). При этом собственно в 2016 г. при увеличении количества профповеренных, ставшего близким к максимумам 2012 и 2014 гг., число независимых директоров сократилось более чем вдвое.

Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2016 г. по сравнению с 2015 г. несколько выросло, тем не менее оказалось много меньше, чем в 2014 г. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,15 до 3,20 чел. при увеличении числа независимых экспертов в ревизионных комиссиях с 0,63 до 0,73 чел. (т.е. до уровня 2014 г.).

В части нормативно-правовых новаций 2016 г., касающихся управления АО с госучастием, можно отметить изменения, внесенные в «Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотая акция»)», утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738. Оно дополнено нормами, обязывающими представителя интересов государства при возникновении обстоятельств, препятствующих осуществлению своих полномочий, а также при увольнении с государственной должности или должности государственной службы в течение 5 рабочих дней ставить в известность соответствующие

федеральные органы власти. Они, в свою очередь, направляют в Росимущество предложения о целесообразности прекращения полномочий такого лица или о заключении договора с ним как с профессиональным поверенным. Также регламентированы нормы о взаимодействии представителей государства в АО, где используется «золотая акция», с органами власти на предмет подготовки к проведению совета директоров, общего собрания акционеров, выдачи директив для голосования и последующего информирования органов власти.

Продолжалась интенсивная работа по разработке типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью компаний с участием государства. В 2016 г. были утверждены методические рекомендации (указания, материалы) по целому ряду вопросов, включая организацию и проведение обязательного аудита финансовой (бухгалтерской) отчетности, организацию управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в АО с госучастием, расчет снижения расходов АО с долей государства в капитале более 50%, разработку и корректировку программ инновационного развития АО с госучастием, государственных корпораций, компаний и ФГУПов. Отдельно следует выделить новые «Методические указания по выявлению и реализации непрофильных активов», одобренные поручением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № ИШ-П13-4065. В связи с этим прежняя «Методология определения профильности активов», утвержденная Росимуществом в 2014 г., признана утратившей силу.

В части практического внедрения внутренних нормативных документов госкомпаниями можно отметить следующее.

К началу августа 2016 г. из 53 компаний, входящих в Спецперечень, в 46 АО на заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) утверждены проекты долгосрочных программ развития (ДПР) (в 2 АО проекты ДПР находились на рассмотрении правительства РФ и еще в 4 АО – на стадии разработки и согласования), а в 43 АО – системы ключевых показателей эффективности (КПЭ) (еще в 7 АО системы КПЭ находились на различных стадиях межведомственного согласования)¹.

Из 46 АО с утвержденными ДПР представили материалы и результаты проведения аудита ДПР за 2015 г. 38 компаний, по которым Росимущество располагает информацией о подготовке необходимых отчетов о реализации ДПР. По достижению КПЭ она имеется в отношении 39 компаний.

Более проблематично выглядит этот аспект применительно к обширному массиву компаний, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (374 ед.). На указанную дату из них только в 188 была утверждена ДПР (еще в 58 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 204 (еще в 31 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ), большие усилия были направлены на внедрение мероприятий по обеспечению повышения производительности труда.

¹ ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), ОАО «НМТП» и «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили решение этих вопросов, как и ГТЛК в части утверждения систем ДПР.

Из 50 АО Спецперечня в 44 компаниях был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 42 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 45 – в КПЭ менеджмента, в 36 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами, в 40 – заполнена годовая форма федерального статистического наблюдения «Сведения о производительности труда по предприятиям сектора нефинансовых корпораций с государственным участием»¹.

Для более обширной группы из 374 АО, не включенных в Спецперечень, с совокупной долей государства более 50% охват этими мерами оказался ниже. Лишь в 135 компаниях был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 149 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 142 – в КПЭ менеджмента, в 99 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами, в 154 – заполнена годовая форма указанного выше статистического наблюдения.

Более 3/4 компаний Спецперечня разработали и утвердили внутренние нормативные документы: регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов, положения о внутреннем аудите, о системе управления качеством, о системе управления рисками, о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития. Последний является относительно более проблемным, он имеется в 40 компаниях.

В 2016 г. серьезная работа проводилась по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. В целях организации максимальной открытости в части внедрения норм и принципов ККУ публичными АО Центральным банком Российской Федерации (ЦБ РФ) разработаны «Рекомендации по составлению отчета о соблюдении принципов и рекомендаций кодекса». Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний 2015 корпоративного года, утвержденных годовым общим собранием акционеров в 2016 г., в части соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ.

По итогам их рассмотрения, а также информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом Росимущества, следует отметить, что все эти 12 АО отразили в своих годовых отчетах информацию о ходе внедрения норм и принципов кодекса. Из них в 9 компаниях информация о ходе внедрения норм и принципов ККУ соответствует формату, предусмотренному «Рекомендациями» Банка России.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «дорожных карт» по внедрению кодекса к концу лета 2016 г. реализация положений ККУ в целом составляет 77%.

Наиболее интенсивными темпами идет внедрение положений кодекса по следующим 5 разделам:

- права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (86%);
- система управления рисками и внутреннего контроля (85%);
- система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (83%);

¹ ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), ОАО «НМТП» и «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили исполнение этих мероприятий.

- раскрытие информации об обществе, информационная политика общества (77%);
- совет директоров общества (76%).

Степень внедрения еще по 2 разделам ККУ составляет около 60%: корпоративный секретарь общества и существенные корпоративные действия.

Среди 12 компаний в части внедрения ключевых разделов кодекса наиболее высокие позиции занимают ПАО «Совкомфлот» (99%), АК «АЛРОСА» (ПАО) и ПАО «Банк ВТБ» (по 90%), ПАО «Аэрофлот» (81%).

Напряженность бюджетной ситуации вынудила правительство РФ принять специальный документ по вопросам дивидендной политики именно в 2016 г.¹

По распоряжению № 705-р от 18 апреля 2016 г. по вопросам выплаты дивидендов по итогам работы за 2015 г. федеральным органам власти, в первую очередь Росимуществу, следовало руководствоваться такими положениями:

- направляемая на выплату дивидендов сумма не может быть меньше большей из двух величин: 50% чистой прибыли акционерного общества (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг, акций дочерних обществ и относящегося к ним налога на прибыль), определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности акционерного общества, или 50% чистой прибыли акционерного общества, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности акционерного общества;

- направляемая на выплату дивидендов акционерными обществами, являющимися субъектами естественных монополий, сумма не может быть меньше большей из двух величин: не менее 50% чистой прибыли акционерного общества, учтенной ФАС России при утверждении соответствующего тарифа, или суммы, определенной в соответствии с вышеизложенными положениями;

- направление чистой прибыли, не распределенной на финансирование инвестиционных проектов и иные цели, на выплату дивидендов;

- соответствие инвестиционных проектов установленным в акционерном обществе требованиям доходности.

Общий объем доходов федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, в виде начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим государству, с учетом решений, принятых на годовых общих собраниях акционеров по итогам 2015 г. по состоянию на 1 августа 2016 г., превысил 188,82 млрд руб., что существенно ниже, чем годом ранее (237,73 млрд руб.), и примерно соответствует уровню, сложившемуся по итогам 2012 г. (184 млрд руб.).

По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет 99% всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2015 г. приходится на АО Спецперечня (против 59% годом ранее). В группу 12 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ПАО «Газпром», АО «Роснефтегаз», ПАО «АНК «Башнефть», ОАО «АК «Транснефть», ПАО «РусГидро», ПАО «Банк ВТБ», ПАО «Ростелеком», ПАО «Совкомфлот», АК «АЛРОСА» (ПАО), АО «Зарубежнефть», АО «АИЖК», ОАО «СО ЕЭС».

18 АО, входящих в Спецперечень, направили на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли общества по итогам работы в 2015 г. По 15 АО Спецперечня правительством РФ были приняты решения о невыплате по итогам 2015 г. дивидендов, в том числе

¹ Напомним, что до того эти вопросы регулировались правительственным Распоряжением № 774-р от 29 мая 2006 г., действующим в редакции конца 2012 г.

в 11 компаниях по причине убытков, полученных АО по итогам работы. По итогам 2015 г. по 5 АО Спецперечня («Башнефть», «АЛРОСА», АИЖК, ОЗК, НК «Роснефть») начисление дивидендов в федеральный бюджет производилось на основании финансовой отчетности, составленной по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО)¹.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2016 г. в отличие от 2015 г. динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила поступательный характер. По формальным признакам можно констатировать рост поступлений как от использования государственного имущества (из возобновляемых источников), так и от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников). Последний раз такая динамика наблюдалась в 2011–2012 гг. Однако такая оценка может измениться в зависимости от трактовки бюджетных доходов от продажи пакета акций «Роснефти».

В *табл. 10 и 11* представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015–2016 гг.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.

² За пределом рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные, биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2016 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2016 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2016 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 ^д	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^к	16809,9 ^л	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^м	18195,2 ^н	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^о	14587,7 ^п	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^р	13507,6 ^с	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^т	12349,2 ^у	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^ф	11241,25 ^х	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^ц	3730,3 ^ч	5002,0	–
2013	153826,25	134832,0	7739,7 ^ш	4042,7 ^ш +1015,75 ^ш	6196,1	–
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^щ	3961,6 ^щ +1348,5 ^щ	7817,0	–
2015	285371,1	259772,0	9032,3 ^з	5593,8 ^з +1687,8 ^з	9285,2	–
2016	946721,95/ 254326,95 ^о	918968,3/ 226573,3 ^о	9412,4 ^н	5843,25 ^н +3026,1 ^н	9471,9	–

^а По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. Отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих).

^б Сумма арендной платы (1) за земли сельскохозяйственного назначения и (2) за земли городов и поселков.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (1) научными организациями, (2) образовательными учреждениями, (3) учреждениями здравоохранения, (4) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (5) архивными учреждениями, (6) Министерством обороны РФ, (7) организациями Министерства путей сообщения РФ, (8) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (9) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

^г По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. Отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций.

^д Общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю).

^е Сумма арендной платы (1) за земли городов и поселков и (2) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (1) научными организациями, (2) образовательными учреждениями, (3) учреждениями здравоохранения, (4) государственными учреждениями культуры и искусства, (5) государственными архивными учреждениями, (6) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (7) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (8) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

В отличие от предыдущих лет закон об исполнении федерального бюджета за 2015 г. не содержит агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годового).

³ Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений).

^н Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (1) научным учреждениям, (2) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (3) образовательным учреждениям, (4) учреждениям здравоохранения, (5) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (5) государственным учреждениям культуры и искусства, (6) государственным архивным учреждениям, и (7) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²).

^к Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (1) научным учреждениям, (2) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (3) образовательным учреждениям, (4) учреждениям здравоохранения, (5) государственным учреждениям культуры и искусства, (6) государственным архивным учреждениям, (7) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (8) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.), и (9) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

^п Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (1) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2016 гг.), (2) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (2012 г. и 2014–2016 гг.) и (3) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2016 гг.).

^м Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (1) научным учреждениям, (2) образовательным учреждениям, (3) учреждениям здравоохранения, (4) государственным учреждениям культуры и искусства, (5) государственным архивным учреждениям, (6) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (7) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ,

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

(8) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом)¹.

^н Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

^о Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.goskazna.ru; расчеты авторов.

В 2016 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом в 3,3 раза, главным образом за счет дивидендных поступлений, которые выросли в 3,5 раза (до 919 млрд руб.), что, разумеется, обусловлено влиянием сделки по продаже пакета 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.)² выплата дивидендов в бюджет составила всего 226,6 млрд руб., что почти на 13% уступает показателю предыдущего года, но все же несколько больше, чем в 2014 г. (220,2 млрд руб.).

Перечисления части прибыли унитарными предприятиями выросли всего на 2%, а ее абсолютная величина составила около 9,5 млрд руб. и оказалась наибольшей за весь период с начала 2000-х гг. Два года подряд (2015–2016 гг.) бюджетные поступления из этого источника превышают бюджетные доходы от аренды земли, которые, хотя и выросли несколько больше (на 4,2%), составили около 9,4 млрд руб.³ Также два года подряд наблюдается опережающий (почти на 22%) рост совокупных поступлений от сдачи в аренду федерального имущества (около 8,9 млрд руб.). Однако в отличие от 2015 г. такой результат обеспечен за счет увеличения (в 1,8 раза) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (более 3 млрд руб.), тогда как доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), выросли всего на 4,5% (более 5,8 млрд руб.).

В структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (более 97% против 91% годом ранее). На долю каждого из трех других источников пришлось примерно по 1%. Картина существенно меняется, если не учитывать средства от продажи пакета акций

¹ Данные за 2016 г. приведены в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего две категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

² 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.

³ В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, которые расположены в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций, а также плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, которая впервые появилась в бюджетной отчетности за 2015 г.

«Роснефти». В этом случае абсолютная величина доходов от использования государственного имущества (254,3 млрд руб.) оказывается на 11% ниже, чем в 2015 г. (285,4 млрд руб.). А их структура близка к тому, что сложилась по его итогам: удельный вес дивидендов – 89%, прибыли, перечисленной ФГУПами, и арендных платежей за землю – по 3,7%, арендных платежей за имущество – 3,5%. Доли поступлений из трех последних источников несколько выросли по сравнению с 2015 г.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 11), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков¹) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 11

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2016 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2016 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2016 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^с	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^н
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^т
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^т
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^с	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^с	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18604,1	6304,0	1634,55 ^с	10665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416470,5	406795,2	2112,7 ^с	7562,6+0,012 (НМА) ^г

^а Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

^б Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^в Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, которые находятся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

^г Сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов от продажи квартир, а также от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, и (3) от доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^д Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^е Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

¹ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

* Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

³ Включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

⁴ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

⁵ Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

⁶ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

⁷ Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

⁸ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

⁹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

¹⁰ Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

¹¹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины) включают доходы (а) от продажи

квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2016 гг. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)), включают доходы: (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2016 г.)), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой заграничными учреждениями (2015–2016 гг.), (в) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (г) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2016 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (ж) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2016 гг.), (з) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.goskazna.ru; расчеты авторов.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2016 г. выросли многократно (более чем в 22 раза).

В еще большей мере (в 64,5 раза) увеличились поступления от продажи акций (до 406,8 млрд руб.). Эта величина более чем втрое превышает предыдущий максимум 2011 г. (126,2 млрд руб.).

На 29% выросли доходы от продажи земельных участков, составив 2,1 млрд руб. против 1,6 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг. и 2013–2014 гг., но уступает итоговой величине за 2011 г., не говоря уже о максимуме 2012 г. При этом, напротив, на те же 29% сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (около 7,6 млрд руб.) оказалась наименьшей с 2011 г.

Поступления от продажи акций обеспечили в 2016 г. подавляющую часть совокупных доходов из невозобновляемых источников (97,7%), тогда как годом ранее – менее 34%. Соответственно, на долю доходов от продажи различного имущества пришлось 1,8% (в 2015 г. – более 57%), а от продажи земли – всего 0,5% (в 2015 г. – 8,8%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2016 г. (табл. 12) увеличился по сравнению с предшествующим годом в 4,5 раза. Их абсолютная величина (1363,2 млрд руб.) почти втрое превзошла прежний максимум, достигнутый в 2012 г.

Таблица 12

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2016 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.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/51,2*	228964,5	73,9/48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	303975,2		18604,1	6,1	285371,1	93,9
2016	1363192,45/ 670797,45**		416470,5	30,6/62,1**	946721,95/ 254326,95**	69,4/ 37,9**

* 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 целиком, 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.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В 2016 г. соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества сдвинулось в сторону первых. Их удельный вес вырос в 5 раз, достигнув 30,6%. Соответственно, доля доходов от использования государственного имущества уменьшилась с примерно 94% до 69,4%. Близкие к этому пропорции наблюдались в 2012 г., когда был продан пакет акций Сбербанка, но вырученные средства были получены федеральным бюджетом в составе прибыли, перечисленной Центробанком РФ.

Если же для 2016 г. исключить средства от продажи пакета акций «Роснефти» из суммы доходов из возобновляемых источников, то в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества станут преобладать первые (62,1%), что сопоставимо с показателями 2004 и 2011 гг. При таком раскладе доля доходов из возобновляемых источников составит менее 38%. По своей абсолютной величине (254,3 млрд руб.) они уступят только уровню 2015 г., уверенно опережая показатели 2012 г. (229 млрд руб.) и 2014 г. (241,2 млрд руб.). Для доходов от приватизации и продажи государственного имущества итоги 2016 г. оказываются рекордными даже без учета средств от продажи пакета акций «Роснефти».

* * *

Подведем некоторые итоги. Завершилась реализация трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг. После годовичного перерыва, связанного с неблагоприятными макроэкономическими условиями, возобновились продажи крупнейших активов, общая величина которых за все 3 года превысила 1,1 трлн руб., что было достигнуто в основном за счет сделок, проведенных именно в 2016 г., когда особо важную роль сыграла сделка по продаже пакета акций «Роснефти». Только благодаря ей величина крупнейших сделок превысила аналогичный показатель в период действия предыдущей приватизационной программы 2011–2013 гг., причем в отличие от него все такие сделки в 2014–2016 гг. являлись бюджетобразующими, за исключением консолидации активов столичных аэропортов с привлечением профильных стратегических инвесторов из частного бизнеса.

По большинству других параметров итоги приватизационной программы 2014–2016 гг. оказались существенно скромнее, несмотря на то что в 2016 г. по сравнению с 2015 г. заметно увеличились продажи пакетов акций и количество акционируемых унитарных предприятий в рамках стандартных приватизационных процедур. Явное исключение представляет продажа объектов казны РФ, масштабы которой в 2016 г. увеличились многократно.

Новый прогнозный план приватизации на 2017–2019 гг. содержательно выстроен аналогично двум предыдущим трехлетним программам. При сопоставлении с ними по количеству активов, приватизируемых в обычном порядке (унитарных предприятий и хозяйственных обществ), он занимает промежуточное положение, радикально отличаясь в большую сторону по количеству объектов иного имущества казны. Прогноз бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) примерно совпадает с оценкой таких доходов, содержащейся в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. Перечень крупнейших компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, существенно сократился по сравнению с программой 2014–2016 гг., к тому же отсутствует прогноз поступлений от них.

Данные о количестве унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале на начало 2016 г., содержащиеся в новой приватизационной программе, подтверждают сохранение многолетней тенденции уменьшения числа хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на такие негативные тренды, как сокращение доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов и сокращение доли компаний,

где Росимуществство может полноценно осуществлять права акционера, в рамках всей совокупности акционерных обществ с долей государства.

В управлении компаниями с госучастием в последние годы вновь обозначилась тенденция к снижению представительства независимых директоров в их органах управления за счет увеличения роли госслужащих и профповеренных. К особенностям 2016 г. можно отнести интенсивную работу по внедрению норм нового кодекса корпоративного управления (ККУ) в крупнейших акционерных компаниях с долей государства в капитале и ужесточение подходов к дивидендной политике.

Оценка структуры доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества находится в зависимости от трактовки сделки по продаже акций «Роснефти». Если формально следовать в русле действующей бюджетной классификации, то, как и в 2015 г., преобладали поступления из возобновляемых источников, хотя доля доходов от приватизации и продажи имущества существенно выросла. При исключении же итогов сделки по «Роснефти» из рассмотрения можно говорить о преобладании доходов из невозобновляемых источников, чего не наблюдалось с 2011–2012 гг.

6.2. Рынок корпоративного контроля: этапы, особенности, регулирование¹

6.2.1. Российский рынок слияний и поглощений: этапы развития

Российский рынок слияний и поглощений начал формироваться в начале 1990-х гг. – одновременно с массовой приватизацией государственного имущества. В строгом смысле о слияниях и дружественных поглощениях можно говорить лишь после кризиса 1998 г. До этого момента имели место «поглощения через приватизацию», которые можно считать ключевым явлением **первого этапа** развития рынка корпоративного контроля (1992 г. – начало кризиса 1998 г.). В 1/3 случаев реорганизация проходила до начала приватизации, в 1/3 – одновременно с приватизацией и в 1/3 – после завершения приватизации. С середины 1990-х гг. начались и процессы консолидации российских активов как путем проведения слияний и поглощений, так и через приобретение компаниями долей и акций других компаний. В 1998 г. около 40% исследуемых предприятий имели в составе акционеров другие предприятия, а более 13% были интегрированы с поставщиками или потребителями².

Именно в этот период формировались первые крупнейшие российские финансово-промышленные группы, которые активно расширяли поле своей деятельности. На этом этапе были заложены и предпосылки для высококонцентрированной корпоративной собственности в России, которая предопределяет ключевые особенности корпоративного рынка и в настоящем.

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова – РАНХиГС при Президенте РФ, Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Радыгин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

² Подробно о теоретических проблемах рынка корпоративного контроля, особенностях эволюции российского рынка слияний и поглощений в 1990–2000-е гг. см.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

Второй этап развития рынка слияний и поглощений (1999–2002 гг.) – «посткризисный бум» в период восстановительного роста экономики – был связан с перераспределением собственности после кризиса 1998 г. Для него были характерны как высокая активность на рынке недружественных поглощений, так и значительная доля спекулятивных сделок слияний и поглощений в общем объеме соответствующего рынка.

В этот период происходит процесс консолидации активов вокруг существующих и вновь создаваемых бизнес-групп. Примерно к 2003 г. формирование большинства интегрированных структур частного сектора закончилось, активность крупного капитала на рынке слияний и поглощений значительно снизилась, а наиболее активными его участниками стали компании второго и третьего эшелонов.

Процесс слияний и поглощений, первоначально инициированный крупнейшими нефтяными компаниями, происходил в черной и цветной металлургии, химии, угольной промышленности, машиностроении, лесной, фармацевтической промышленности. Особым видом слияния стал переход на единую акцию в нефтяных компаниях.

Именно в этот период, когда многие компании пострадали от кризиса 1998 г., активизировались враждебные поглощения, при которых применялись процедуры банкротства компаний, использовались пробелы в законодательстве о юридических лицах и т.п. Именно в этот период распространение получило рейдерство, иначе именуемое как «жесткие враждебные поглощения» или «захваты» корпоративной собственности. Ключевой его особенностью, помимо нарушения законов, являлось использование административного ресурса¹. Очевидно, что целью рейдеров при поглощении компании являлось не ее развитие, а вывод и реализация наиболее ценных активов, прежде всего объектов недвижимости.

Что касается методов поглощений, то за недолгую историю слияний и поглощений в России (за 20 с лишним лет) они практически не изменились и сводятся к 7 основным группам:

- скупка различных пакетов акций на вторичном рынке;
- лоббирование приватизационных сделок с государственными пакетами акций;
- административное вовлечение в вертикально-интегрированные структуры (холдинги или иные группы);
- скупка и трансформация долгов в имущественно-долевое участие;
- захват контроля через процедуры банкротства;
- инициирование судебных решений (для признания ранее заключенных сделок недействительными, ограничения прав голосования или владения пакетами акций, проведения общих собраний и др.);
- применение внеэкономических методов принуждения к переуступке активов.

В начале 2000-х гг. наблюдалось снижение темпов экспансии крупнейших сложившихся корпоративных групп. Это было связано с тем, что наиболее привлекательные активы были распределены, и начался реорганизационный спад, связанный с экономической и юридической реорганизацией, легализацией и закреплением прав собственности на эти активы.

¹ См.: *Радыгин А.Д.* Слияния и поглощения в корпоративном секторе: основные подходы и задачи регулирования // Вопросы экономики. 2002. № 12. С. 85–109.

Третий этап (2004–2008 гг.) – этап экономического роста – до начала кризиса характеризовался высокой долей участия государства в процессах слияний и поглощений, возрастанием доли применения «цивилизованных» форм сделок и прозрачных механизмов реструктуризации собственности, в том числе инструментов фондового рынка.

С 2004 г. наблюдается существенный и стабильный рост активности на рынке слияний и поглощений, при этом росли как количество проводимых сделок, так и их объемы. Процесс консолидации капиталов в этот период имел свои существенные отличия от западной практики, такие как:

- слабость прямого контроля регулирующих государственных органов за происходящими процессами слияний и поглощений;
- низкая вовлеченность инструментов организованного фондового рынка в процесс слияний и поглощений;
- невозможность миноритарных акционеров оказывать существенное влияние на деятельность компании;
- в большинстве случаев основной собственник компании являлся и ее генеральным менеджером;
- отсутствие прозрачной структуры собственности компаний (конечных бенефициаров);
- значительно более высокий уровень концентрации акционерного капитала.

Наиболее распространенными в 2004–2008 гг. стали полная покупка компании-цели и скупка долей и акций компании до контрольного пакета, поскольку иначе невозможно оказывать сколько-нибудь существенное влияние на деятельность компании.

Проблема рейдерства в общем объеме сделок этого периода не выглядит значимой. По данным МВД РФ, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд руб., или примерно 12% общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г.

В целом существенными особенностями сложившегося к 2008 г. российского рынка слияний и поглощений стали¹:

- быстрый (семикратный) рост объемов сделок на рынке слияний и поглощений на протяжении 2003–2007 гг.;
- преобладание на российском рынке сделок в размере 30–40 млн долл. с активами предприятий, которые в западной градации считаются средними. По оценкам, это обусловлено тем, что наиболее ликвидные и привлекательные активы уже обрели своих хозяев, в каждой отрасли сформировались группы основных игроков;
- значительная доля сделок слияний и поглощений с иностранным (формально) участием. В 2007 г. она составила примерно 22% в общем объеме российского рынка, снизившись с 35% в 2006 г. При этом покупки иностранных инвесторов превышали вложения российских инвесторов за рубежом;
- существенный рост, более чем вдвое, за 2005–2007 гг. средней стоимости компаний, приобретаемых на мировом рынке слияний и поглощений (в 2005 г. – 142 млн долл., в 2006 г. – 167 млн, в 2007 г. – более 300 млн долл.), и количества сделок по покупке зарубежных активов на протяжении 2003–2008 гг. (с 5 в 2003 г. до 70 в 2007 г.);
- высокий уровень сделок слияний и поглощений, совершаемых с использованием офшоров. Общее число офшоров, созданных российскими резидентами, составляло в

¹ См.: *Радыгин А.Д.* Российский рынок слияний и поглощений: этапы, особенности, перспективы // Вопросы экономики. 2009. № 10. С. 23–45.

этот период, по некоторым оценкам, 3,5–4% (около 100 тыс.) от всех имеющихся в мире¹. Начиная с 2000-х гг. использование офшоров в качестве элементов российских холдингов, аккумулирующих основные доходы компаний, стало широко использоваться;

– массовая распространенность враждебных (недружественных) поглощений, а также криминальных захватов активов предприятий;

– закрытость значительной части сделок по слияниям и поглощениям, обусловленная стремлением к сохранению конфиденциальности как в целях неразглашения данных о бенефициарах, так и во избежание нежелательных транзакций конкурентов, в том числе недружественных поглощений и захватов активов компаний. По некоторым оценкам, как минимум 30–40% от общего объема публичных сделок являлись теневыми;

– использование административного ресурса и вне рыночных методов (включая правоприменительную практику) для возврата активов в собственность государства и их приобретения государственными корпорациями.

Такие факторы, как высокая концентрация собственности, слабый уровень развития рыночных институтов и низкая эффективность работы судебной системы, непрозрачность прав собственности и коррупция, оказывали системное влияние на все аспекты деятельности на российском рынке слияний и поглощений.

С осени 2008 г. до 2014 г. можно говорить о **четвертом этапе** развития рынка слияний и поглощений. Финансовый кризис 2008 г., выразившийся в обвале фондовых рынков и дефиците ликвидности, в начавшемся спаде производства, а также в значительном снижении мировых цен на ряд значимых сырьевых товаров, обусловил существенное снижение числа сделок на мировом рынке слияний и поглощений.

В 2008 г. начались дефолты по долговым корпоративным обязательствам. К началу ноября 2008 г. совокупная сумма эмиссий, по которым возникли дефолты, составляла около 30 млрд руб. В этот период резко сократилось количество сделок по продаже менеджментом пакетов своих акций компании. При этом наблюдался обратный процесс – менеджмент (они же в России крупные акционеры) стал покупать акции своей компании. Большинству компаний удалось удержать свои активы, несмотря на распространенное в этот период кредитование под залог акций компании. К началу 2009 г. стали известны случаи передачи активов банку-кредитору (прежде всего в строительстве, ритейле и др.). Начиная с 2010 г. наблюдается последовательное снижение числа трансграничных сделок: в 3,4 раза – сделок российских инвесторов за рубежом (с 19,76 млрд долл. в 2010 г. до 5,85 млрд долл. в 2013 г.). Более чем в 2 раза сократился объем сделок с российскими активами с участием иностранных покупателей (с 10,14 млрд долл. в 2010 г. до 4,92 млрд долл. в 2013 г.)².

Пятый этап – с 2014 г. по настоящее время – можно охарактеризовать как спад и стагнацию. Падение рынка слияний и поглощений становится рекордным, достигая более 60% – со 120 млрд долл. в 2013 г. до 46,8 млрд долл. в 2014 г. (подробно см. ниже).

¹ См.: Хейфец Б. Зарубежная экспансия российского бизнеса и национальные интересы России // Слияния и поглощения. 2007. № 9. С. 56.

² Рынок M&A: по числу сделок Россия побила антирекорд 2009 г. URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm.

Причинами этого стали взаимное наложение нескольких кризисов¹ – глобального и российского, внешнеэкономический шок от предпринятых в отношении России санкций, от падения цен на нефть и др.

В целом, по имеющимся данным базы сделок российского рынка слияний и поглощений 2001–2017 гг., в стадии завершения зафиксировано 16 569 сделок на общую сумму 1 010 211,36 млн долл.²

6.2.2. Динамика рынка слияний и поглощений: Россия в антитренде с миром

Общая динамика рынка

В 2010–2016 гг. суммарный годовой объем сделок на российском рынке менялся разнонаправленно. Максимальный объем приходится на 2013 г., когда после спада 2012 г. – до уровня 1,55 трлн руб. – он достиг 3,82 трлн руб., превысив показатели предыдущего года более чем вдвое (рис. 1).

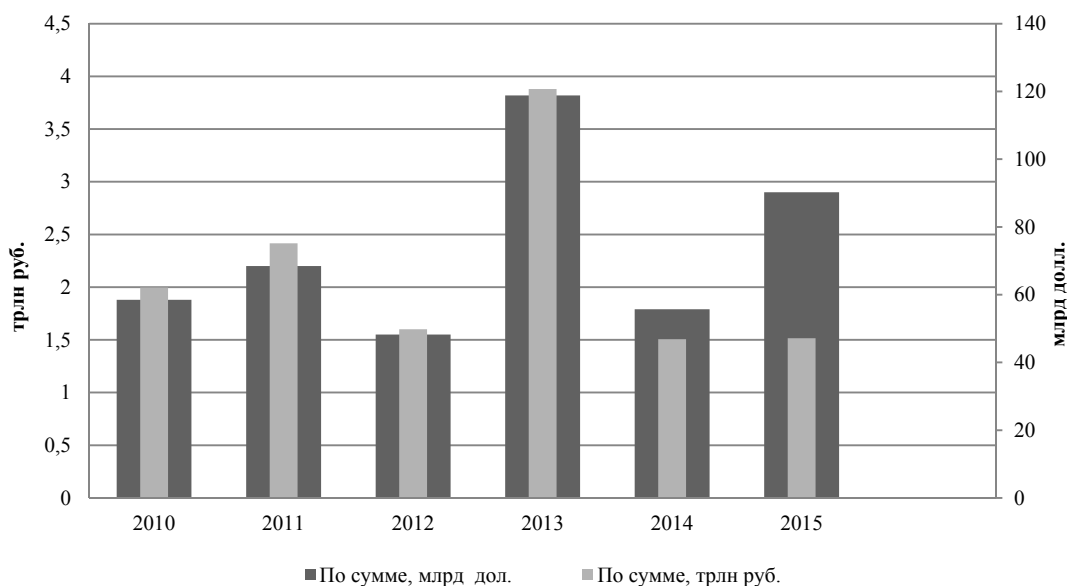


Рис. 1. Динамика сделок на российском рынке слияний и поглощений

Источник: ИА АК&М³.

¹ См. подробнее: Мау В. Глобальный кризис и дискуссия о посткризисной экономической повестке // Российская экономика в 2014 г. М.: ИЭП, 2015. С. 2–27.

² См.: URL: <http://mergers.ru/deals/>

³ Здесь и далее используются следующие источники статистических данных: Информационно-аналитическое агентство PREQVECA (URL: <http://mergers.ru/>); Рынок M&A: по числу сделок Россия побилла антирекорд 2009 г. (URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm); Рейтинг: Топ-30 сделок слияний и поглощений 2016 г. (URL: <http://mergers.akm.ru/rates/9>; <http://investorschool.ru/vvp-rossii-po-godam>); Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета (Государственный университет управления). 2015. №7; Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире (URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire, 18.04.16); Рынок растет за счет множества мелких сделок (URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2016/07). В статистике ИА АК&М учитываются сделки по купле-продаже пакетов

В долларовой эквиваленте максимум также приходится на 2013 г. – 120,70 млрд долл. (для сравнения: максимум 2007 г. составил 124 млрд долл.), за которым последовали резкий спад почти в 2,6 раза (до 46,86 млрд долл.) и сохранение этого уровня в 2015 г. (47,15 млрд долл.).

Если можно говорить о рынке слияний и поглощений 2003–2007 гг. как о быстрорастущем (в 6,5 раза – с 19 млрд до 124 млрд долл.), то рынок 2010–2015 гг. – скорее, рынок, который пережил в 2014 г. шок, превосходящий шок 2008–2009 гг. (падение в 2008 г. емкости рынка на 36% относительно предыдущего года – со 120–122 млрд до 75,5 млрд долл.)¹, и значительно свернулся: более чем на 60% – со 120 млрд до 46,8 млрд долл. (табл. 13).

Таблица 13

**Соотношение рынка слияний и поглощений и ВВП России,
2007–2015 гг.**

Год	Размер ВВП России в ценах 1990 г., млрд долл.	Объем рынка слияний и поглощений России, млрд долл.	Соотношение рынка слияний и поглощений и ВВП, %
2007	606	124	20,46
2008	637,8	60	9,4
2009	587,9	41,91	7,14
2010	614,4	61,12	9,9
2011	640,6	75,17	11,73
2012	662,6	49,79	7,5
2013	671,3	120,7	17,98
2014	675,3	46,86	6,94
2015	649,64	47,15	7,26

Источник: Росстат; ИА «АК&М»; URL: <http://investorschool.ru/vvp-rossii-po-godam>

Как видно из табл. 13, максимальный уровень соотношения рынка слияний и поглощений и ВВП России составил почти 20,46% в 2007 г., после которого последовал спад до 7,14% в 2009 г. Также достаточно высоким этот уровень был в 2013 г. – почти 18%, после которого в 2014 г. был зафиксирован спад до минимума (6,94%), несколько повысившийся в 2015 г. (до 7,26%). С 2013 г. существенно затормозилось трансграничное движение капитала (с 18,5% ВВП между странами «большой двадцатки» в 2007 г. до 4,5% в 2013 г.)². Важно отметить, что до 2010 г. российский рынок корпоративного контроля развивался в одном тренде с мировым. Однако начиная с 2011 г. тенденция изменилась, в 2010–2011 гг. рост совокупной стоимости сделок слияний и поглощений на мировом рынке соответствует спаду совокупной стоимости сделок слияний и поглощений на российском рынке корпоративного контроля. И наоборот, спад в 2012–2013 гг. в

акций/долей не менее 50% или консолидации таковых либо покупка крупнейших пакетов в размере менее 50% (при отсутствии акционера/участника с пакетом 50% и более) в компаниях с участием российского капитала либо активов на территории России, стоимостью от 1 млн долл., о которых стало известно в течение периода. Критерии для включения сделки в статистику: сообщение о завершении сделки; сообщение об одобрении сделки советом директоров компании, собранием акционеров, антимонопольными органами; сообщение о подписании соглашения о намерениях. Не учитываются сделки с пакетами менее 50%, если речь не идет о консолидации контрольного пакета или о покупке мажоритарного пакета при отсутствии контролирующего участника; стоимостью менее 1 млн долл.; совершенные в рамках холдинга либо единой группы лиц, являющихся конечными бенефициарами компаний – участников сделки (См.: URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm).

¹ Радьгин А.Д. Российский рынок слияний и поглощений: этапы, развития и перспективы // Вопросы экономики. 2009. № 10.

² См. подробнее: Май В. Экономика России в ожидании новой модели роста: перестройка или ускорение? // Российская экономика в 2013 г. М.: ИЭП, 2014. С. 11–16.

мире соответствует росту на российском рынке. Пик 2013 г. на российском рынке в 118,12 млрд долл. (с 43,61 млрд в 2011 г. – прирост 170%) соответствует мировой спад с 3100 млрд долл. в 2011 г. до 2310 млрд долл. в 2013 г. (на 25,5%)¹ (рис. 2).



Рис. 2. Динамика сделок на мировом и российском рынках слияний и поглощений, млрд долл.

Источник: Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета (Государственный университет управления, г. Москва). 2015. № 7; Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире, URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire.,18.04.16_

В 2015 г. мировой рынок слияний и поглощений переживает бум: сумма сделок превышает 5 трлн долл., что выше рекордного уровня 2007 г. (4,6 трлн долл.). Год стал рекордным по количеству мегасделок (свыше 5 млрд долл.)². На российском рынке же, наоборот, наблюдается спад (рис. 3). Если говорить о причинах роста мирового рынка, то среди них можно назвать спрос на инновационные лекарства и методы лечения. Так, крупнейшей сделкой в этой отрасли (160 млрд руб.) и второй по величине за всю историю стало слияние американского гиганта Pfizer, Inc. и ирландской Allergan Plc. Другим «мотором» роста мирового рынка является технологический сектор: объем сделок с участием компаний из этой сферы превысил 713 млрд долл. Крупнейшей сделкой за всю историю рынка ИТ стало поглощение корпорацией Dell и фондом прямых инвестиций Silver Lake производителя систем хранения данных EMC. Сумма сделки составила 67 млрд долл.

¹ Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета. 2015. № 7.

² Здесь и далее использованы данные: Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире, URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire.,18.04.16_

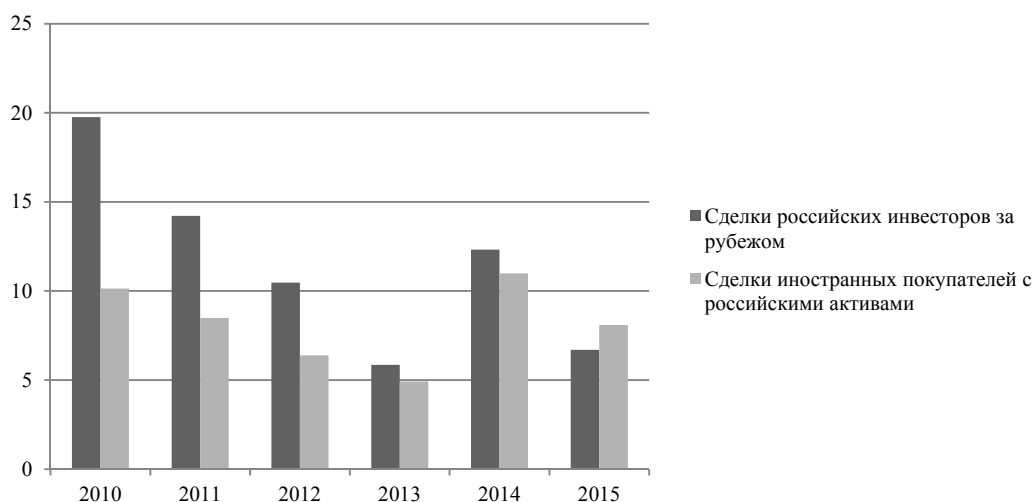


Рис. 3. Динамика трансграничных сделок по сумме, млрд долл.

Источник: ИА АК&М.

Говоря о трансграничных сделках, важно отметить, что среди них в основном доминируют сделки российских инвесторов за рубежом (2010–2014 гг.). Исключение составляет 2015 г., когда сделки иностранных покупателей с российскими активами превзошли сделки российских инвесторов за рубежом.

В 2010–2013 гг. наблюдается последовательное снижение числа трансграничных сделок:

- в 3,4 раза – сделок российских инвесторов за рубежом (с 19,76 млрд долл. в 2010 г. до 5,85 млрд долл. в 2013 г.);
- более чем в 2 раза – сделок иностранных покупателей с российскими активами (с 10,14 млрд долл. в 2010 г. до 4,92 млрд долл. в 2013 г.).

В 2014 г. на рынке слияний и поглощений отмечен всплеск активности более чем в 2 раза как сделок российских инвесторов за рубежом (с 5,85 млрд долл. в 2013 г. до 12,32 млрд долл. в 2014 г.), так и сделок иностранных покупателей с российскими активами (с 4,92 млрд долл. в 2013 г. до 10,99 млрд долл. в 2014 г.). Напротив, в 2015 г. наблюдалось общее уменьшение объема совершенных трансграничных сделок: почти на 84% – сделок российских инвесторов за рубежом и почти на 26% – иностранных покупателей с российскими активами.

Говоря о трансграничных сделках, важно отметить также тенденцию снижения интереса к старым офшорам, прежде всего к Кипру. В 2015 г. из 500 крупнейших российских компаний Кипр использовала каждая третья – 136 организаций. При этом рост прямых инвестиций в Россию показали Багамы, Бермуды, Британские Виргинские острова, острова Кайман. Из этих стран в Россию за первых 3 месяца года поступило более 2 млрд долл., что на 40% больше, чем годом ранее¹.

¹ Бизнес перенаправляет денежные потоки в другие юрисдикции: деньги вначале уходят в компании, зарегистрированные на Кипре (так как официально именно они владеют российскими активами), потом переводятся в новые организации в других странах и только после этого возвращаются в Россию. См.: Маркелова Е. Бизнес бежит с Кипра // life.ru. 23.09.2016.

Слияния и поглощения в России в 2015–2016 гг.: отраслевая динамика

По имеющимся данным, наибольший удельный вес на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. занимают строительство и девелопмент (28%), на втором месте – ТЭК (19%), на третьем месте – добыча полезных ископаемых (11%). Транспорту принадлежит 8%, 7% – финансам. Данные по удельному весу отраслей на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. представлены на *рис. 4*.

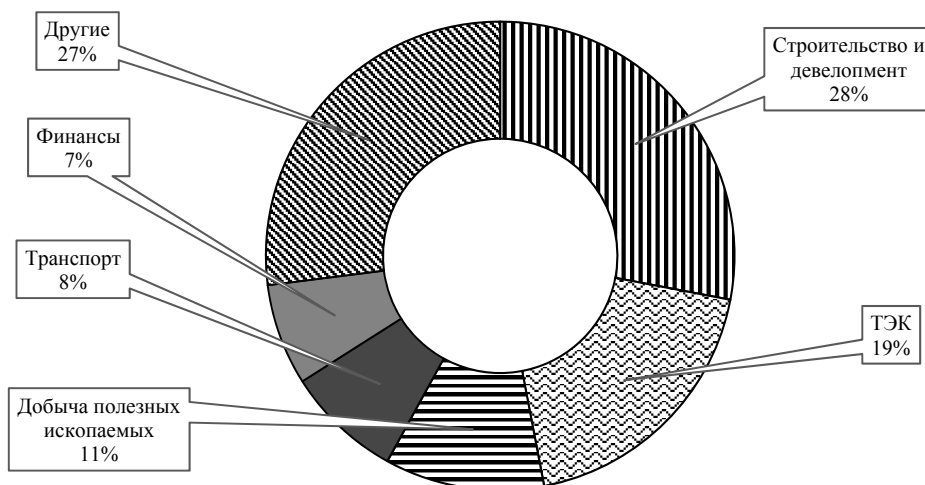


Рис. 4. Удельный вес отраслей на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. по сумме сделки

Источник: ИА «АК&М».

По числу сделок в 2015 г. также лидирует строительство (15%), на втором месте – финансы (11%), на третьем – торговля (10%). Данные по удельному весу отраслей на российском рынке слияний и поглощений представлены на *рис. 5*.

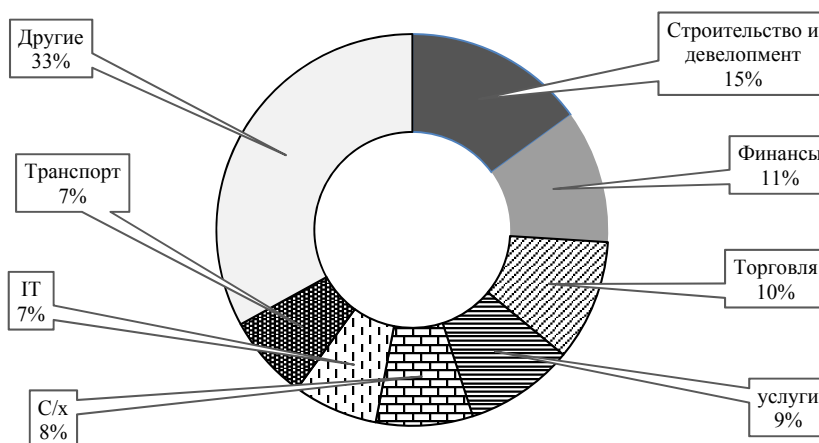


Рис. 5. Удельный вес отраслей на российском рынке слияний и поглощений по числу сделок, 2015 г.

Источник: ИА «АК&М».

В 1-м полугодии 2016 г. было совершено сделок слияний и поглощений на 15,49 млрд долл., что почти на 10% меньше, чем за аналогичный период 2015 г.¹, однако количество сделок слияний и поглощений выросло на 18%, достигнув 209 сделок, по сравнению со 177 за 1-е полугодие 2015 г. Средний уровень сделки остался практически на прежнем уровне, составив 45,1 млн долл., за вычетом крупнейших – свыше 1 млрд долл., против 45,6 млн в 1-м полугодии 2015 г.

Данные о средней стоимости совершаемых сделок слияний и поглощений представлены на рис. 6.

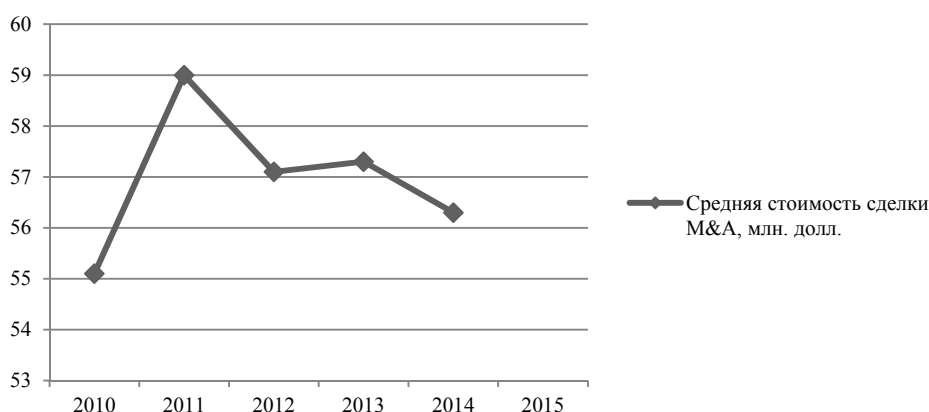


Рис. 6. Средняя стоимость сделок по слиянию и поглощению в России, млн долл.

Источник: ИА «АК&М».

Четверть объема рынка слияний и поглощений в 2015 г. обеспечила покупка Газпромбанком и UCP группы компаний «Стройгазконсалтинг», сумма которой оценивается в 7 млрд долл., вторая – приобретение золотодобывающего гиганта Polyus Gold компанией Sacturino Ltd. за 5,3 млрд долл.

Данные о числе совершенных в год сделок по слиянию и поглощению представлены на рис. 7.

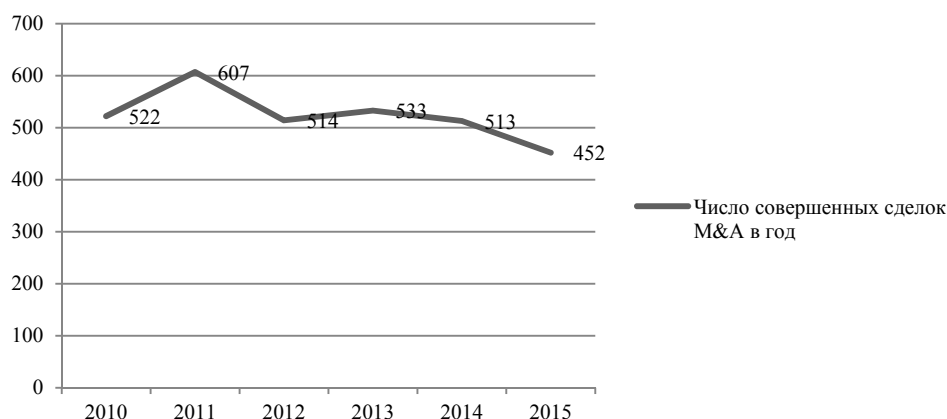


Рис. 7. Число совершенных сделок слияний и поглощений в год

Источник: ИА «АК&М».

¹ См.: Рынок растет за счет множества мелких сделок. URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2016/07

Данные о средней стоимости сделок по слиянию и поглощению в отраслях российской экономики в 2015 г. представлены на *рис. 8*.

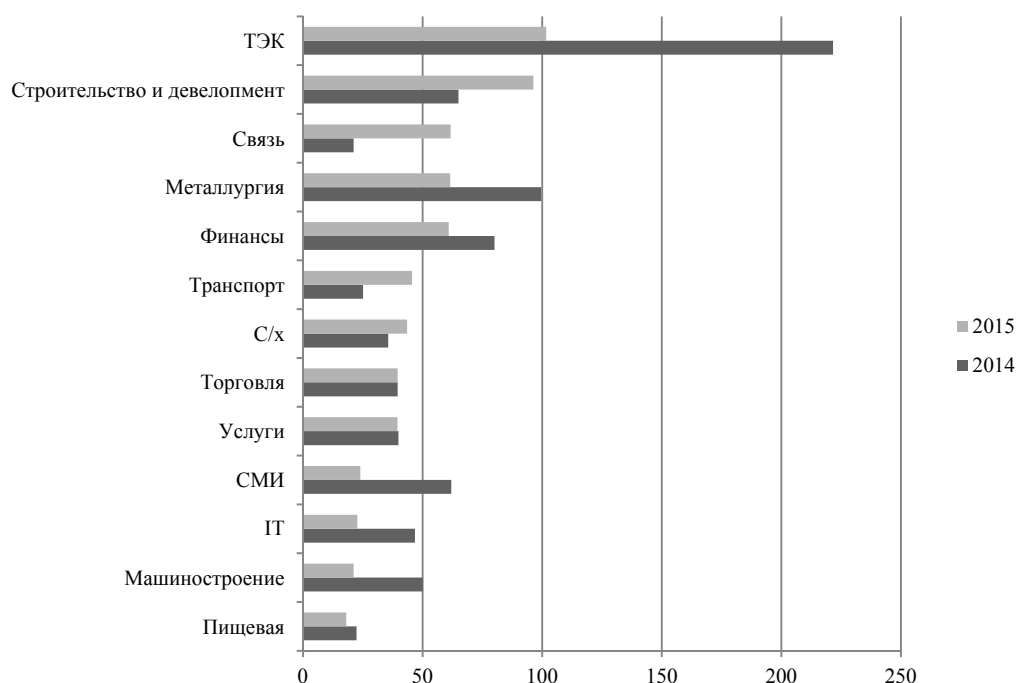


Рис. 8. Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики в 2015 г., млн долл. (за вычетом крупнейших)

Источник: ИА «АК&М».

В средней стоимости сделок слияний и поглощений в 2015 г. произошли значимые изменения:

– более чем вдвое относительно 2014 г. сократилась стоимость сделки в топливно-энергетическом комплексе (с 221,6 млн до 101,7 млн долл.), в 1,6 раза сократилась средняя стоимость сделок в металлургии (с 99,6 млн до 61,5 млн долл.). Сокращение также демонстрируют финансы, СМИ, IT и машиностроение;

– одновременно с этим в 2015 г. наблюдался рост средней стоимости сделки слияний и поглощений в следующих отраслях: строительство и девелопмент – 148% (с 65 млн до 96,3 млн долл.), связь – 291% (с 21,2 млн до 61,7 млн долл.), транспорт – 181,7% (с 25,1 млн до 45,6 млн долл.), сельское хозяйство – почти 122,2% (с 35,6 млн до 43,5 млн долл.).

Что касается 1-го полугодия 2016 г., лидерство, как и в 2015 г., по-прежнему сохраняют строительство и девелопмент. За полугодие в этой отрасли совершено 38 сделок на 8,68 млрд долл., что составляет 56% объема рынка. Наибольший удельный вес (более четверти сделок в отрасли) приходится на покупку площадок под застройку и редевелопмент. Пользуясь кризисом, инвесторы скупают участки «про запас». Другим наиболее популярным направлением для вложения средств остается покупка бизнес-центров и незавершенных девелоперских проектов. На второе место вышла торговля (14% объема рынка), на третьем – финансы (7% объема рынка).

По числу сделок в 1-м полугодии 2016 г. также лидируют строительство и девелопмент, торговля, финансы и IT (18, 12, 10 и 10% соответственно).

Высокую активность на российском рынке M&A демонстрирует опять же строительство: трехкратный рост числа совершенных сделок относительно 2014 г., а также увеличение среднего размера сделки. По мнению экспертов, инвесторы рассматривают коммерческую недвижимость как способ обезопасить свои активы во время кризиса, а в дальнейшем нарастить их стоимость.

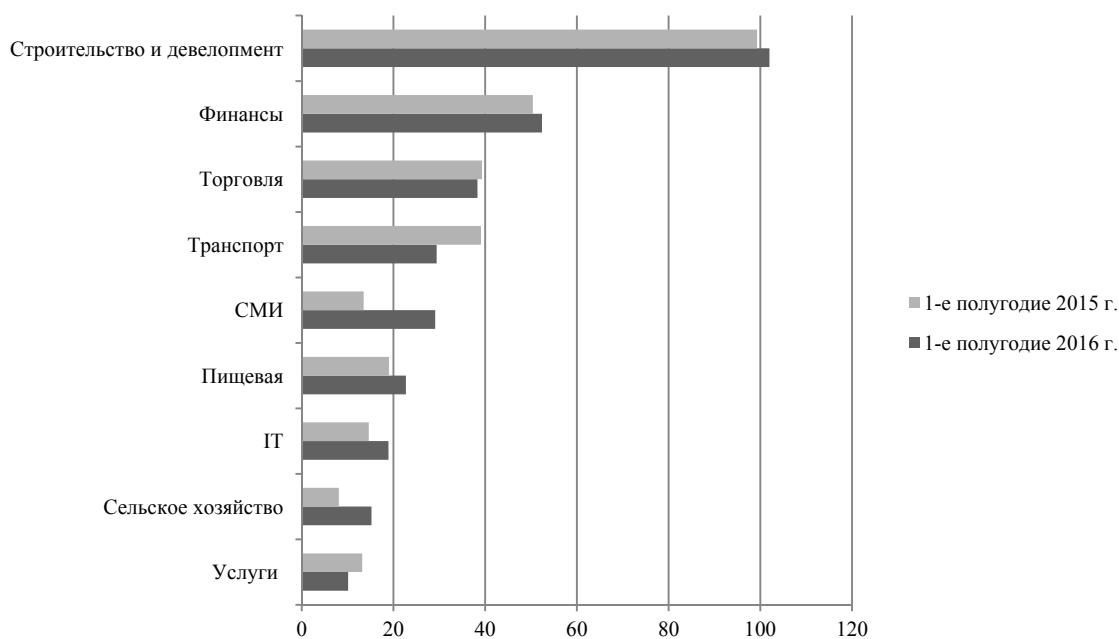


Рис. 9. Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики, млн долл. (за вычетом крупнейших)¹

Источник: ИА «АК&М».

Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики представлена на рис. 9. Первое место с большим отрывом (почти в 2 раза) от остальных отраслей по средней стоимости сделки по слиянию и поглощению занимает также строительство. Она составила 99,3 млн долл. в 1-м полугодии 2015 г. и 102 млн долл. в 1-м полугодии 2016 г. На втором месте по стоимости сделок слияний и поглощений – финансы (52,4 млн долл. в 1-м полугодии 2016 г. против 50,4 млн в 1-м полугодии 2015 г.). На третьем – торговля (38,3 млн в 2016 г., против 39,3 млн в 2015 г.). Более чем двукратный рост демонстрирует сектор «СМИ» (средняя стоимость сделки в нем составила 29,1 млн против 13,5 млн долл. соответственно).

В I квартале 2016 г. средняя стоимость сделок слияний и поглощений относительно аналогичного периода 2015 г. увеличилась почти во всех сегментах, за исключением торговли, транспорта и услуг.

Новацией 2016 г. стал рост количества сделок, совершенных в счет погашения долга. Так, банк «Российский капитал» стал в текущем году санатором застройщика «СУ-155» (сделка оценена по размеру обязательств «СУ-155» примерно в 4,9 млрд долл.). Сбербанк

¹ Учитывались только отрасли с числом сделок не менее 10. Из подсчета исключены крупнейшие сделки стоимостью от 1 млрд долл.

стал владельцем московского бизнес-центра President Plaza в счет погашения долгов собственника объекта. К группе ВТБ перешла башня «Евразия» в деловом центре «Москва-сити» – также в рамках исполнения кредитных обязательств бывшего владельца. В обмен на обслуживание долга перешли к новому собственнику и доли в угольной компании «Заречная» и аффилированных с ней лицах¹.

Нельзя не отметить значительную роль государства на рынке корпоративного контроля. Его структурами куплено, по оценкам, как минимум около 40% суммарной стоимости всех сделок слияний и поглощений, совершенных в 1-м полугодии 2016 г. По данным Аналитического центра при Правительстве РФ (анализ статистических данных числа зарегистрированных организаций, количества сделок слияний и поглощений с участием российских активов и интенсивности банкротств российских предприятий), наиболее явно на концентрацию рыночных долей организаций в российской экономике в периоды экономических кризисов оказывают влияние не слияния и поглощения, а именно *институт банкротств*. Так, и в период кризиса 2008–2010 гг., и в 2014–2015 гг. наблюдается существенное замедление рынка слияний и поглощений с участием российских активов. Данная тенденция свидетельствует о том, что в периоды экономического спада рост концентрации на российских рынках не может быть обусловлен заключением сделок M&A. При этом во время обоих кризисных периодов интенсивность банкротств российских предприятий существенно возрастает².

В 2017 г. прогнозируются дальнейший рост активности на мировом рынке слияний и поглощений и достижение пика совокупной стоимости сделок слияний и поглощений в развитых странах, в 2018 г. – пика в развивающихся экономиках. На российском рынке более вероятно сохранение уровня 2016 г. Рост на российском рынке ожидается не ранее 2017–2018 гг.

6.2.3. Корпоративные конфликты: эволюция рейдерства 2008–2016 гг.

Рейдерство в России возникло в 1990-х гг. Первоначально им занимались в основном преступные организации, использующие насильственные методы. К концу 2000-х гг. среди рейдеров начинают преобладать лица, имеющие образование в сфере бизнеса и связи в государственных органах. В 2008–2016 гг. случаи рейдерства, спровоцированные финансовым кризисом 2008 г., активно освещаются в СМИ и рассматриваются в исследовательской литературе. После 2010 г. доминирование беловоротничковых рейдеров, применяющих более интеллектуальные методы, приводит к сокращению общедоступной информации о рейдерских захватах, число которых тем не менее продолжает расти. Анализ примеров рейдерства, широко распространенных в околокризисный период, и его более современных, но не столь многочисленных известных случаев позволяет установить типы рейдеров, объекты, стадии и методы рейдерства и что из этого главенствует сегодня, предоставляет возможность определить вектор развития рейдерства в России³.

¹ Рейтинг: Топ-30 сделок слияний и поглощений 2016 г. URL: <http://mergers.akm.ru/rates/9>.

² См. подробнее: Аналитический центр при Правительстве РФ. Концентрация на российских рынках: тенденции во время экономического спада // Бюллетень конкуренции. Декабрь 2015 г.

³ При подготовке данного раздела проводился анализ печатных и сетевых СМИ, в том числе таких, как «Новая газета», «ВФМ.ru», РИА «Новости», РБК, «Преступная Россия», «The Guardian», «Политком.ru», «Российская газета», «Известия», Деловой еженедельник «Экономика и жизнь – Черноземье», «Радио

В российском законодательстве понятие рейдерства отсутствует. В научной литературе не выработано единое определение этого явления. Его часто отождествляют с враждебным (недружественным) поглощением, разделяют на законное («белое») и незаконное («черное») рейдерство¹.

Однако российское рейдерство, возникшее в 1990-х гг. и, в отличие от зарубежной практики, стойко ассоциируемое с насильственными и, следовательно, незаконными методами, не следует рассматривать как нечто легальное. Соответственно, не является рейдерством враждебное поглощение, которое в большинстве стран означает законную покупку миноритарным акционером или инвестором доли в публичной компании² с намерением сменить руководство и получить контроль, но всегда с целью увеличить стоимость акций. Этот процесс регулируется правилами поглощения и корпоративным законодательством³.

Таким образом, рейдерство (захват корпоративных активов) в России – это незаконное завладение бизнесом или его частью путем использования нелегальных методов, в том числе подлога, коррупции, запугивания и насилия, для получения большой и быстрой прибыли в результате продажи активов и отмыывания доходов.

Трудно найти достоверную статистику случаев рейдерства. За 2014 г. следственными органами возбуждено почти 200 тыс. уголовных дел по так называемым экономическим составам. Из 46 тыс. дел, дошедших до суда, 15 тыс. были прекращены. Таким образом, обвинительным приговором закончились лишь 15% дел. При этом около 80–83% предпринимателей, в отношении которых были возбуждены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес, «их попрессовали, обобрали и отпустили»⁴.

Однако, по экспертным оценкам, число рейдерских захватов увеличивается. Арест владельца бизнеса по сфабрикованному обвинению в экономическом преступлении для получения контроля над компанией, пока он втянут в судебные процедуры, является одним из методов корпоративных рейдеров. На 1 апреля 2012 г. под стражей находились около 4 тыс. предпринимателей. За 1-е полугодие 2015 г. количество содержащихся в СИЗО по экономическим статьям выросло в 1,5 раза⁵. По данным бизнес-омбудсмена, на 1 февраля 2016 г. в СИЗО содержались 6,5 тыс. человек, проходящих по экономическим статьям⁶. При этом с 9 апреля 2010 г. существует запрет на применение заключения под стражу в качестве меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении предусмотренных статьями УК преступлений (мошенничество, присвоение и

«Свобода», «The Moscow Post», «Руспрес», «Российское предпринимательство», «Право.ru», «Коммерсант.ru», «Forbes».

¹ См., например: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Аневалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010; Соколов И.А. Рейдерство как уголовно-правовое явление в России и за рубежом // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 5. С. 92–94; Воеводкин А.В. О понимании рейдерства в России // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2016. № 1 (91). С. 58–59.

² Рейдерство публичными компаниями не ограничивается.

³ Здесь и далее см.: Shelley L., Deane J. (George Mason University's Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center). The rise of reiderstvo: implications for Russia and the West. 09.05.2016. URL: <http://reiderstvo.org/>

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 03.12.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>

⁵ См.: Челищева В. Попробуй тут не сядь. 19.10.2015. URL: <http://www.novayagazeta.ru/inquests/70380.html>

⁶ Business FM. Бизнесмены не должны сидеть в СИЗО? 03.11.2016. URL: <https://www.bfm.ru/news/337845>

растрата, незаконное предпринимательство и пр.), если они совершены в сфере предпринимательской деятельности (ст. 108 УК). Суды обходят эту норму, несмотря на разъяснения Верховного суда¹.

Сообщения об атаках рейдеров нечасто проверяются и еще реже доходят до суда, нет и официальной статистики рассмотренных в пользу законных владельцев уголовных дел о рейдерстве. Следственный комитет (СК) окончил только 104 уголовных дела о рейдерских захватах в 2013 г., 96 в 2014 г., 112 в 2015 г. и 45 в 1-м полугодии 2016 г.² В СК сообщили, что за 2015 г. в ведомство поступило 368 сообщений о рейдерстве, что на 27,9% ниже показателя 2014 г. В итоге следователи приняли решение возбудить уголовные дела в 23 случаях, тогда как в 2014 г. аналогичных решений было 42. В отношении остальных жалоб были приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела³.

Экономические кризисы 2008 и 2014 гг. способствовали росту рейдерства в России, что связано со снижением стоимости предприятий и, как следствие, со снижением затрат на рейдерские захваты. Основными в арсенале рейдеров становятся долговая и коррупционный методы. Например, «ЦентрОбувь», пережившая экономический кризис 2008 г., в 2014 г. испытала спад обувного рынка и снижение покупательской активности, начала накапливать задолженность перед банками и поставщиками и стала легкой мишенью для рейдеров⁴.

Низкая степень риска судебного преследования делает рейдерство одним из самых прибыльных преступлений в современной России – банкротство средней компании стоит около 120–170 тыс. долл., прибыль рейдера же может составлять 3–4 млн долл.⁵

Существенная разница между числом рейдерских захватов и количеством их расследований имеет несколько объяснений. Важными способствующими факторами являются коррупция, пробелы в законодательстве и проблемы эффективности правоприменения⁶. Уголовный кодекс не определяет и не наказывает само рейдерство, классифицируя отдельные его составляющие как мошенничество (ст. 159), служебный подлог (ст. 292) и пр.⁷ «Высокопоставленность» некоторых рейдеров позволяет прикрывать их незаконную деятельность и отбивает желание у жертв обращаться за помощью. Когда правоохранительный орган пытается противостоять рейдерам, он часто встречает сопротивление других

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // Российская газета. 27.12.2013. № 294; Верховный суд предлагает запретить аресты бизнесменов // РИА «Новости». 03.11.2016. URL: <https://ria.ru/incidents/20161103/1480597597.html>

² См.: Статистическая информация. URL: <http://sledcom.ru/activities/statistic>

³ См.: СКР отчитался о сокращении числа рейдерских захватов в Москве вдвое. 11.02.2016. URL: <http://rbc.ru/rbcfreenews/56bc49b69a79473eb1757746>

⁴ См.: Как «ЦентрОбувь» пережила два кризиса и не справилась с рейдерами. 20.05.2016. URL: <https://crimerussia.com/raidergrabs/kak-tsentrobuiv-perezhila-dva-krizisa-i-ne-spravilas-s-reyderami/>

⁵ См.: *Harding L.* Raiders of the Russian Billions. 24.06.2008. URL: <https://www.theguardian.com/world/2008/jun/24/russia.internationalcrime>

⁶ См.: Центр политических технологий. Рейдерство как социально-экономический и политический феномен современной России (2008). URL: <http://politcom.ru/tables/otchet.doc>. С. 7.

⁷ В 2015 г. в Государственную думу внесен проект новой статьи УК об установлении уголовной ответственности за присвоение прав на владение и управление юридическим лицом и (или) его активами (или законопроект о рейдерстве). Не все однозначно поддержали новый документ, в том числе Верховный суд, уверенный в достаточности мер для борьбы с рейдерами в действующем законе. 16 марта 2016 г. законопроект был отклонен. См.: Законопроект № 816921-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=816921-6&02>; *Воронина Ю.* Покусились на чужое. 07.07.2015. URL: <https://rg.ru/2015/07/07/reyderstvo.html>

государственных органов или даже собственных отделов. Большое влияние оказывает общественное мнение – сложившееся представление о том, что приватизированная частная собственность была приобретена незаконно или нечестно обуславливает безразличное отношение к случаям рейдерства.

Часто из-за крайне противоречивой информации трудно, а иногда невозможно, отнести тот или иной случай к проявлению рейдерства. Например, одни источники называют руководителя «Рудгормаша» рейдером¹, другие – жертвой рейдеров². Ясно одно: в результате продолжительного выяснения отношений занятость и производительность на предприятии существенно сократились. К другим не менее запутанным случаям можно отнести, например, дела Hermitage Capital Management (НСМ) и «Евросети».

Рейдерскими целями могут быть активы физических лиц, активы корпораций, общественных и государственных организаций или же сами компании всех размеров. Основной мишенью является небольшой бизнес, не имеющий ресурсов для защиты.

Популярностью пользуются недвижимость в больших городах и близлежащие сельскохозяйственные земли. Например, рейдеры попытались захватить Детскую музыкальную школу им. Танеева вскоре после завершения 12-летней реконструкции ее здания в центре Москвы. В 2014 г. представители Роспотребнадзора нашли запах аммиака в школе. Приехавшие затем комиссии, в том числе комиссия МЧС, не нашли никаких запахов. Тем не менее Роспотребнадзор закрыл здание и подал в суд, с тем чтобы школа была закрыта. Ситуация все еще не разрешена³.

В последнее время рейдеры обратили внимание на интеллектуальную собственность (интеллектуальное рейдерство) от музыкальных произведений до изобретений. Поскольку права на интеллектуальную собственность не защищены должным образом, риски для рейдера в этой сфере минимальны.

В 1997 г. Фонд социального страхования принял решение создать ЕИИС (единую интегрированную информационную систему) «Соцстрах». Поскольку у фонда не имелось финансовых средств, компания «НИСТ» (позже «ОИТ») взяла на себя обязательство безвозмездно разработать для фонда ЕИИС «Соцстрах» и в дальнейшем обеспечивать ее авторское сопровождение. До 2010 г. «НИСТ» сопровождала и развивала ЕИИС «Соцстрах» и одновременно безвозмездно за свой счет разрабатывала ее новые подсистемы. В 2011 г. новое руководство фонда передало сопровождение ЕИИС «Соцстрах» другой компании, что привело к нарушению авторских прав, с этого же момента резко увеличились расходы на эксплуатацию системы. С этого года череда взаимных исков и судебных слушаний между компаниями практически не прекращается. Несмотря на то что спор идет между двумя коммерческими структурами, вмешательство фонда, использующего административные ресурсы, не дает возможности судам объективно разобраться в ситуации⁴.

¹ Волошин А. Фактический руководитель «Рудгормаша» А. Чекменев стал раковой опухолью воронежского бизнес-сообщества. 18.03.2013. URL: <http://www.eizh.ru/articles/konflikty/fakticheskiy-rukovoditel-rudgormasha-a-chekmenev-stal-rakovoy-opukholyu-voronezhskogo-biznes-soobshch/>

² Никитина С. «Рудгормаш» захватывают рейдеры. 08.02.2011. URL: <http://izvestia.ru/news/371047>

³ См.: Пальвелева Л. Счастье и беда школы Танеева. 04.06.2015. URL: <http://www.svo-boda.org/a/27054012.html>

⁴ См.: Хромов Н. Государственное рейдерство по захвату продуктов интеллектуальной деятельности? 08.10.2014. URL: http://www.moscow-post.com/economics/gosudarstvennoe_rejderstvo_po_zaxvatu_produkto_v_intellektualnoj_deyatelnosti15586/

Рейдерские захваты компаний в иностранной собственности или собственности являются редкостью и привлекают большое общественное внимание. Тем не менее широко освещаемые захваты фирм с иностранным участием сыграли определенную роль в снижении иностранных инвестиций.

Из личных выгод разрушаются даже предприятия в городах, где большинство населения зависит от работы единственной фабрики. Так, энгельсская фабрика «Химволокно» была когда-то успешной текстильной компанией с выходом на рынки Германии, Южной Кореи, Турции и Швейцарии. Несмотря на успех, рейдеры за 2 года смогли захватить контроль над компанией и инициировать банкротство. Оцениваемая в 87 млрд руб., она была продана за 100 млн руб. после того, как лишилась всех ценных активов¹.

Подвергаются рейдерству и стратегически важные для российской оборонной промышленности и национальной безопасности компании. Одни были умышленно обанкрочены, другим пришлось распродать самые ценные активы, уволить высококвалифицированный персонал (например, Московский вертолетный завод им. Миля, ПО «Баррикады», НПО «Гелиймаш»²). В конце 2000-х гг., со ссылкой на данные российских спецслужб, сообщалось о предполагаемых рейдерских захватах более 200 российских оборонных предприятий³.

К настоящему времени на экспертном уровне принято различать четыре типа корпоративных рейдеров.

1. *Преступные организации и банды*, чьи рейдерские атаки начиная с 1990-х гг. включали вооруженный захват активов и часто убийство владельцев бизнеса. В них входили не только преступники, но и бывшие сотрудники правоохранительных органов и служб безопасности со связями в государственных органах.

2. *Узаконенные владельцы*, превратившие нелегально полученные в 1990-х гг. активы в законный бизнес в 2000-х гг. Они продолжают использовать незаконные, хотя и более сдержанные, методы и сохраняют связи с государственными органами. Эта группа включает миноритарных акционеров и бизнесменов, которые стремятся завладеть компанией, используя не предусмотренные законом средства – фиктивные уголовные дела, черный PR, ложные сведения в реестре акционеров.

3. *Беловоротничковые преступники частного сектора*, имеющие образование, связанное с бизнесом (право, экономика, финансы, бухгалтерское дело), которые первыми использовали квазилегальные методы захвата активов в постприватизационный период. Одни создали банки для последующего захвата активов заемщиков, другие – целые компании, специализирующиеся на рейдерстве⁴.

4. *Беловоротничковые преступники государственного сектора*. Известно, что государственные служащие принимали участие в рейдерстве с самого его начала, но сегодня чиновники и члены их семей играют все большую роль в инициировании захватов активов и их последующем разделе.

¹ См.: Beitman A. Bankruptcy Fraud in Russia. 22.07.2013. URL: <http://tracc.gmu.edu/2013/07/22/bankruptcy-fraud-in-russia/>

² См.: Лазарева А. Ответ Вадима Удута на публикацию «Злой гелий Вадим Удута ворует для жены». 18.02.2015. URL: <http://www.rospress.com/finance/15467/>

³ См.: Рейдеры нацеливаются на оборонные предприятия? 10.04.2008. URL: <https://iq.hse.ru/news/177682074.html>

⁴ Так, в 2009 г. в Симоновском районном суде Москвы был вынесен приговор руководителям одной из крупнейших рейдерских структур страны – ИК «Россия». От ее действий пострадало более 50 предприятий См.: Мефодьева О. Рейдерство в России живет и процветает. 18.03.2010. URL: <http://politcom.ru/9787.html>

Например, Саратовский гарнизонный военный суд вынес приговор обвинявшимся в захвате крупной компании «Агрофирма «Энгельсская» бывшему директору, главному бухгалтеру, сотруднику правоохранительных органов, а также бывшему заместителю председателя комиссии по управлению имуществом Энгельсского муниципального района, а впоследствии советнику руководителя контрольного управления областного правительства. Суд посчитал доказанным, что экс-директор при поддержке сотрудника правоохранительных органов, который осуществлял силовое прикрытие операции, в 2008 г. провел незаконное собрание акционеров компании, на котором было отстранено от управления прежнее руководство. Прежнего директора в то время дважды задерживали сотрудники милиции и службы по контролю за оборотом наркотиков, сначала обнаружив у него огнестрельное оружие в машине, а затем наркотические средства при осмотре офиса. Впоследствии директор был признан невиновным. Первоначально рейдеры своего добились, завладев имуществом компании, которое оценивалось в 47,7 млн руб., похитив недвижимость ликвидируемой «Агрофирмы «Энгельсская-2» стоимостью 191 млн руб. и пр.¹

Другой пример – «Агромол», фабрика средних размеров в Костроме с 300 работниками, производящая молочную продукцию. В 2008 г. два бывших сотрудника силовых структур угрожали арестовать ее владельца, если он не продаст им компанию по заниженной цене. Когда он отказался, в отношении него возбудили уголовное дело, обвинив в хищении 1,8 млн руб., которые были официально возвращены «Агромолу» в рамках рефинансирования кредита 2006 г. Несмотря на то что владелец довел до сведения суда информацию о вымогательстве, он был осужден на пять с половиной лет заключения, но после двух лет заключения решением Верховного суда был полностью оправдан².

Рейдерский захват проходит четыре стадии. Стадия *подготовки* включает выбор цели и сбор информации. Подавляющее большинство рейдерских атак достигает цели еще на стадии *переговоров* (включает покупку акций миноритарных акционеров, распространение дискредитирующей информации, шантаж и пр.), когда жертвы распродают свои активы рейдерам, осознавая бесполезность сопротивления. Если владелец отказывается от переговоров, начинается стадия *исполнения*. После завершения захвата наступает стадия *легализации* – обычно путем быстрой перепродажи активов нескольким владельцам и закрытия компании.

Методы, используемые рейдерами в процессе захвата, можно разделить на восемь категорий.

1. *Подлог и мошенничество* – составляющие почти каждого случая рейдерства, включают подделку документов всех видов от реестра акционеров до контрактов, решений суда и банковских документов. Для заверения этих документов требуется участие должностных лиц на всех уровнях. В случаях с мелкой собственностью рейдеры с поддельными документами забирают недвижимость силой или угрозой ее применения³.

¹ См.: Куликов А. Подполковника ФСБ в Саратове осудили за рейдерство. 17.02.2012. URL: <https://rg.ru/2012/02/17/reg-pfo/pomanov-anons.html>

² См.: Яковлев А.А., Соболев А.С., Казун А.П. (Высшая школа экономики). Может ли российский бизнес ограничить «силовое давление» со стороны государства? Препринт WP1/2014/01. М., 2014. С. 22–24.

³ Сотрудники налоговой службы были признаны виновными в превышении должностных полномочий, в получении и даче взяток, в покушении на мошенничество в особо крупном размере. Установлено, что должностные лица совершили хищение регистрационного дела компании «Пушкинская» и внесли незаконные изменения в учетные данные восьми юридических лиц См.: В Санкт-Петербурге вынесен приговор

2. *Злонамеренное судебное преследование* имеет место, когда рейдеры фабрикуют уголовные обвинения против владельцев и руководителей компании для запугивания или временного устранения руководства компании. В «заказном деле» судья выносит решение согласно приказу «сверху». Такие приказы непросто отследить, и, следовательно, сложно оценить частоту их использования.

3. *Притеснение налоговыми инспекциями и другими органами.* Рейдеры часто подкупают органы государственного регулирования для проведения проверок, ложных отчетов и инициирования других административных притеснений, чтобы ослабленные владельцы компаний не могли противостоять рейдерским атакам.

4. *Злоупотребление акциями и защитой акционеров.* В последние 15 лет рейдеры все чаще прибегают к атакам изнутри, используя базовые институты корпоративного управления для получения контроля. Рейдеры покупают миноритарную долю для доступа к конфиденциальной информации, подделывают внутреннюю документацию, распространяют ложную информацию, срывают собрания акционеров и пр.¹

5. *Злоупотребление банковской системой* играет важную роль в облегчении рейдерства. В некоторых случаях банк выдает кредит компании, которой он хочет завладеть, в других – продает рейдерам конфиденциальную информацию о клиентах. Иногда банки сами становятся жертвами рейдеров, которые требуют назад займы банка для получения контроля над его клиентами.

В 2009 г. многие крупные компании были доведены до банкротства в результате «кредитного рейдерства», сформированного в результате экономического кризиса 2008 г.² – «Амурметалл», «Серпуховский текстиль», ГП «Добрыня», «Камышинский ХБК», «Мясокомбинат «Омский», «Дальград», «Кристалл»³. В некоторых случаях традиционные банки компаний и хотели бы ссужать им деньги, но новые банки-рейдеры приняли часть долгов, чтобы потребовать их назад и ликвидировать компании.

6. *Насилие* (вооруженные рейдерские захваты, поджоги, убийства и пр.), уровень которого заметно уменьшился с 1990-х гг., все еще не является редкостью⁴.

7. *Черные PR компании* – общая черта рейдерских атак. Они уходят корнями в «компрокатные войны» 1990-х гг. Основными целями черного PR являются уничтожение репутации компании, создание неуверенности в ее будущем и дезинформация акционеров о ее экономических показателях. Современные специалисты по черному PR активно используют Интернет, публикуя негативную информацию о бизнесе и его владельцах.

суда в отношении группы лиц, участвовавших в рейдерских захватах предприятий и организаций. 16.06.2010. URL: <http://sledcom.ru/news/item/540987>

¹ Случай «СМАРТС», пятого по величине сотового оператора России, является хорошим примером того, как рейдеры злоупотребляют миноритарным пакетом акций для поглощения компании. После того как рейдеры приобрели такой пакет, они неоднократно срывали собрания акционеров, подавали иски против «СМАРТС», чтобы парализовать деятельность компании, используя судебную систему, заключали фальшивые контракты от имени компании в других регионах. После нескольких попыток рейдеры получили контроль над «СМАРТС» и перепродали акции со значительной прибылью. См.: *Студеникин Н.* PR-защита бизнеса в корпоративных войнах: практикум победителя. М.: Альпина Паблишерз, 2011. С. 332–339.

² См.: *Мешков С.А., Румянцева А.В.* Рейдерство как проявление теневизации в национальной экономике // Российское предпринимательство. 2014. № 6 (252). С. 51–58.

³ См.: *Петров С.* Кредитное рейдерство. 18.06.2009. URL: <http://pravo.ru/review/view/12918/>

⁴ В качестве примера можно привести попытку рейдерского захвата компании «ОГАТ», одной из крупнейших транспортных компаний Приморского региона. См.: *Чернышев А.* Рейдеры не остановились перед убийствами. 23.07.2013. URL: <http://kommersant.ru/doc/2238936>

8. *Злоупотребление международными механизмами правоприменения.* Рейдеры используют «красное уведомление» или международный ордер на арест Интерпола для возвращения в Россию владельца или руководителя фирмы по сфабрикованным уголовным обвинениям. Из-за растущего количества «красных уведомлений» Интерпол не успевает выявлять подозрительные запросы, тщательно рассматривая только 3% из них¹.

Рейдеры применяют методы из нескольких категорий или используют их все: подлог и мошенничество, злонамеренное судебное преследование, налоговые претензии, злоупотребление акциями и банковской системой, насилие, черный PR, злоупотребление правовыми нормами². Одним из ярких примеров может служить дело «Тольяттиазота» (ТоАЗ), одного из крупнейших производителей аммиака в мире, которое длилось около 10 лет (2005–2015 гг.) и в рамках которого была развернута полномасштабная информационная война, возбуждались уголовные дела о нарушениях при приватизации, о неуплате налогов, направлялись заведомо ложные сведения в ФНС, подделывались документы, фальсифицировались сведения о составе акционеров, производились аресты имущества компании, направлялись запросы на международный розыск и др.³

Резюмируя все сказанное, можно отметить следующее. Рейдерство не является чем-то новым для России. На смену постприватизационным захватам 1990-х гг., характеризующимся откровенно криминальными приемами и насилием, пришел систематический четырехступенчатый захват активов законного бизнеса различными государственными служащими и бизнесменами. Рейдеры пользуются слабостью государственных институтов, коррупцией, злоупотреблением правовыми нормами, СМИ. Рейдерство отличается использованием деструктивных, коррумпированных и насильственных средств, подрывая деловой климат и доверие инвесторов в национальном масштабе. Без решения этой проблемы, без поддержки и эффективной правовой защиты бизнеса рейдерство будет продолжать процветать.

6.2.4. Корпоративное законодательство о слияниях и поглощениях (2010–2016 гг.): реформа гражданского законодательства

Возможность проведения слияний и поглощений компаний возникла в начале 90-х гг. одновременно с возникновением открытых акционерных обществ. Вступившая в силу 1 января 1995 г. первая часть Гражданского кодекса РФ содержала общие нормы о реорганизации юридических лиц, об открытых акционерных обществах, о выпуске и обращении акций и стала основой регулирования корпоративных отношений в этой сфере. С принятием Федерального закона «Об акционерных обществах», вступившего в силу

¹ См.: *Bowcott O.* Interpol Accused of Failing to Scrutinise red notice requests. 27.11.2013. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2013/nov/27/interpol-accused-red-notice-requests>

² Примеры применения тех или иных комбинаций рейдерских инструментов рассматриваются, например, в: *Shelley L., Deane J.* (George Mason University's Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center). The rise of reiderstvo: implications for Russia and the West. 09.05.2016. URL: <http://reiderstvo.org/>

³ Подробно см.: *Левинский А.* Дело с запахом аммиака: как «красный директор» «Тольяттиазота» потерял контроль над предприятием. 25.04.2016. URL: <http://www.forbes.ru/kompanii/resursy/318561-delo-s-zapakhom-ammiaka-kak-krasnyi-direktor-tolyattiazota-poteryal-kontrol>; Заявление ОАО «Тольяттиазот» в связи с недостоверной информацией, содержащейся в интервью генерального директора компании «Уралхим». 05.12.2014. URL: <http://www.toaz.ru/rus/press/document1715.phtml>; ОАО «Тольяттиазот» выявило незаконную попытку блокировки хозяйственной деятельности предприятия, связанной с мошенническими действиями миноритарного акционера. 07.12.2015. URL: <http://www.toaz.ru/rus/press/news/document1959.phtml>

1 января 1996 г., правовое регулирование слияний и поглощений было существенно дополнено и расширено.

Примерно до 2002–2003 гг. процедуры слияния и поглощения – реорганизовать общество или приобрести контрольный пакет акций – не воспринимались ни законодательной властью, ни бизнес-сообществом в качестве особых инструментов развития бизнеса и потенциальных источников корпоративных проблем, требующих пристального внимания со стороны как законодателя, так и компаний.

В 2002–2003 гг. значительный рост числа недобросовестных захватов акционерных обществ, получивших широкую огласку (см. выше), обусловил более пристальное внимание государства к проблемам регулирования рынка слияний и поглощений. В октябре 2003 г в Государственной Думе РФ были проведены парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение прав собственности как фактор экономической стабильности России». Именно тогда впервые на федеральном уровне была признана необходимость применения специальных подходов к регулированию слияний и поглощений акционерных обществ, в первую очередь для того, чтобы ограничить возможности незаконного захвата собственности.

В настоящее время процедуры слияния и поглощений компаний достаточно подробно урегулированы Гражданским кодексом и Федеральным законом «Об акционерных обществах» (далее – ФЗ «Об АО»). Сегодня основные принципы слияний компаний в терминологии российского законодательства – реорганизации в форме слияний и присоединений хозяйственных обществ – сводятся к следующему.

1. Слияния или присоединения обществ осуществляются по решению его учредителей (участников) или по решению органа управления общества, уполномоченного на это уставом. В некоторых случаях для осуществления слияния или присоединения необходимо получение предварительного согласия уполномоченного государственного органа – Федеральной антимонопольной службы России (ФАС). Согласование сделок по слиянию и присоединению обществ в ФАС осуществляется на основании положений Федерального закона «О защите конкуренции».

2. Кредитор каждого участвующего в реорганизации юридического лица имеет право потребовать досрочного исполнения реорганизуемым юридическим лицом своих обязательств перед данным кредитором, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательств и возмещения убытков, за некоторыми исключениями, которые будут рассмотрены ниже¹.

3. При слиянии и присоединении юридических лиц возникает универсальное правопреемство, т.е. все права и обязанности участвующих в реорганизации лиц переходят к вновь возникающему в результате слияния юридическому лицу либо к юридическому лицу, к которому осуществляется присоединение.

4. При слиянии юридическое лицо считается реорганизованным с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица. При реорганизации в форме присоединения юридическое лицо, прекращающее свое существование, считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

¹ До принятия в декабре 2008 г. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 315-ФЗ кредитор обладал правом выбора между прекращением и досрочным исполнением обязательств с возмещением убытков при реорганизации юридического лица.

5. Акционеры реорганизуемых обществ имеют право требовать от общества выкупа принадлежащих им акций (п. 1 ст. 75 ФЗ «Об АО»)¹.

Помимо общих положений, законодателем предусмотрены процедура принятия решения о слиянии и присоединении, содержание и порядок заключения договоров слияния и присоединения (ст. 16 и 17 ФЗ «Об АО»), порядок утверждения устава и выборов совета директоров вновь возникающего общества и некоторые другие.

На практике институт реорганизации компаний не пользуется у российского бизнеса популярностью. Одной из причин такой ситуации является возможность появления при слиянии и присоединении обществ дополнительных обязательств в отношении кредиторов по досрочному погашению долгов, в отношении миноритарных акционеров – по выкупу принадлежащих им акций. Кроме того, необходимость соблюдения сложной процедуры реорганизации влечет дополнительные издержки, а информационная открытость процесса присоединения и реорганизации создает дополнительные угрозы со стороны как конкурентов, так и потенциальных захватчиков компании.

Российские компании чаще всего используют присоединение или слияние в случае так называемого перехода на одну акцию². Обычно это происходит по одному из следующих вариантов:

- присоединение дочерних обществ к головной компании;
- присоединение головной компании, а также дочерних обществ к одной из «дочек» основного общества;
- слияние головной компании со своими дочерними обществами;
- присоединение основной компании и дочерних обществ ко вновь созданной компании.

Фактически механизм реорганизации компаний сегодня не выполняет свою функцию на рынке слияний и поглощений в связи с ростом уязвимости компании в период реорганизации и повышением угрозы в этот период нежелательных действий конкурентов и потери контроля, с высокой формализованностью процедуры, лишаящей реорганизацию экономической целесообразности, особенно в условиях быстро меняющейся рыночной конъюнктуры, с длительностью сроков реорганизации.

В 2001 г. законодателем была предпринята первая попытка создания системы правовых норм, призванных обеспечить баланс интересов различных групп лиц в связи с осуществлением поглощений, в том числе недружественных. Устранялась двусмысленность, связанная с возможностью ограничения свободного обращения акций открытых акционерных обществ. Ни само общество, ни его акционеры теперь не могли оговаривать за собой преимущественное право покупки акций, отчуждаемых другими акционерами. Данное правило позволяло полностью правомерно проводить скупку акций на вторичном рынке, в том числе для цели поглощения акционерного общества путем установления над ним полного корпоративного контроля. Дополнительные акции открытого акционерного общества теперь могли быть размещены как путем закрытой подписки, т.е. в пользу заранее известного одного приобретателя или нескольких приобретателей³, так и путем открытой подписки, что увеличивало количество акций, находящихся в свободном обращении, и, в конечном счете, упрощало их покупку на открытом рынке. Кроме

¹ На практике проблемой для таких акционеров нередко становится заниженная оценка стоимости акций.

² Здесь и далее: *Молотников А.* Слияния и поглощения. М.; СПб.: Вершина, 2007. С. 20.

³ В том числе образующих между собой, по смыслу Федерального закона «О защите конкуренции», группу лиц.

того, теперь каждый акционер мог осуществить свое преимущественное право на приобретение размещаемых голосующих акций пропорционально количеству уже имеющихся у него акций данного акционерного общества. По мнению законодателя, стать противовесом в борьбе с активизировавшимися недружественными поглощениями должен был такой механизм, когда решение о проведении размещения акций могло быть принято только общим собранием акционеров большинством не менее чем в три четверти голосов владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров. В случае если размещение голосующих акций открытого акционерного общества подпадало под признаки сделки с заинтересованностью, за решение о таком размещении не имели права голосовать лица, заинтересованные в совершении сделки, в том числе акционер или группа акционеров, планирующих установить корпоративный контроль над обществом.

Период 2001–2006 гг. ознаменовался резким ростом числа криминальных захватов активов компаний, получивших широкий общественный резонанс, следствием которого стало накопление критической массы претензий к регулированию поглощений законодательством об акционерных обществах в части норм о защите прав акционеров. Слишком многие вопросы поглощений оставались неурегулированными и препятствовали дальнейшему развитию бизнеса. К числу наиболее обсуждаемых проблем относилась проблема регулирования взаимоотношений мажоритарных и миноритарных акционеров в корпоративном законодательстве в связи с выдавливанием последних из акционерных обществ и размыванием пакетов их акций.

В 2006 г. законом были сформулированы некоторые новые правила, касающиеся поглощения путем приобретения крупных пакетов акций. Было проведено различие между *добровольным предложением* о приобретении акций и *обязательным предложением*. Механизм предложенного регулирования имеет целью обеспечение соблюдения баланса интересов приобретателя акций, «старых» акционеров и менеджмента компании. При его эффективности недобросовестный захват становится более затратным и рискованным, а значит, менее выгодным мероприятием, чем правомерное, юридически чистое поглощение. Принятый в январе 2006 г. Федеральный закон¹ ввел в корпоративное законодательство новые механизмы.

Добровольное и обязательное предложения. Лицо, намеревающееся приобрести более 30% общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций открытого общества, предоставляющих право голоса (с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам), вправе направить в открытое акционерное общество публичную оферту, адресованную акционерам о приобретении принадлежащих им акций (ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»). После приобретения более 30% акций открытого общества (с учетом принадлежащих ему и аффилированным лицам) акционер уже обязан направить публичное предложение другим акционерам о приобретении у них акций (ст. 84.2 ФЗ «Об акционерных обществах»).

Условиями, призванными защитить права акционеров, являются:

а) приложение к добровольному и обязательному предложениям банковской гарантии, предусматривающей обязательство гаранта уплатить прежним владельцам ценных бумаг цену, в случае неисполнения лицом, направившим предложение, обязанности

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» от 5 января 2006 г. № 7-ФЗ.

оплатить приобретаемые ценные бумаги в срок. При этом срок действия банковской гарантии должен истекать не ранее чем через шесть месяцев после истечения установленного в предложении срока оплаты приобретаемых ценных бумаг.

Предложение о продаже ценных бумаг делается *всем* акционерам на одинаковых условиях. Установленный срок оплаты акций при обязательном предложении – не более 15 дней с момента внесения записи по счету депо лица, сделавшего предложение.

Предоставление лицом, направляющим добровольное и обязательное предложение, информации по вопросам, связанным с порядком продажи акций, данных о совершаемой им сделке (для добровольного предложения), об акциях, которыми он владеет, и о лицах, имеющих более 20% в его органах управления (для добровольного предложения) и др.;

б) запрет приобретения лицом, направившим добровольное предложение, акций на условиях, отличных от условий добровольного предложения, в период срока его действия;

в) установление срока для принятия предложения: от 70 до 90 дней с момента получения добровольного предложения акционерным обществом – для добровольного предложения и от 70 до 80 дней – для обязательного;

г) предварительное уведомление органов ФСФР, если акции обращаются на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

Однако попытка защитить миноритариев таким способом поставила в достаточно сложное положение крупного акционера (особенно в условиях дефицита ликвидности), который, приобретя пакет акций, должен примерно в месячный срок предоставить банковскую гарантию на длительный срок на стоимость оставшегося пакета акций. При этом, возможно, его оферта не будет акцептована, и в этом случае его издержки не будут компенсированы никаким способом.

Реформа гражданского законодательства 2008–2014 гг. внесла свои коррективы и в регламентацию слияний и поглощений. В мае 2014 г. был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Он *закрепил возможность комплексной реорганизации*, т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затруднят определение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениям со стороны реорганизуемых предприятий.

Ключевым документом при реорганизации юридических лиц является теперь только передаточный акт (ранее – еще и разделительный баланс)¹.

Существенное изменение претерпела регламентация гарантий прав кредиторов при реорганизации. Ранее кредитор юридического лица, если его права требования возникли

¹ Передаточный акт, помимо старых требований, должен будет теперь содержать «порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава и стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей юридического лица, которые могут произойти *после* даты, на которую составлен передаточный акт» (ч. 1 ст. 59 ГК РФ). Если передаточный акт не позволит определить правопреемника или из него будет следовать, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства юридических лиц, что привело к существенному нарушению прав кредиторов, реорганизованное юридическое лицо и созданные в результате реорганизации юридические лица несут солидарную ответственность по такому обязательству.

до опубликования уведомления о реорганизации юридического лица, вправе был потребовать *досрочного исполнения соответствующего обязательства должником*, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков (за исключением некоторых случаев, установленных законом). Теперь на всех кредиторов распространяются условия, ранее действовавшие для акционерных обществ: кредитор может требовать досрочного исполнения обязательств, причем только в судебном порядке, в течение 30 дней после даты опубликования последнего уведомления о реорганизации юридического лица и др. Исключение составляют кредиторы, которым предоставлено обеспечение исполнения обязательств. Фактически происходит сужение прав кредиторов при реорганизации.

Помимо этого, теперь ответственность за неисполнение перед кредитором обязательств несут не только юридические лица, созданные в процессе реорганизации, но и *«лица, имеющие фактическую возможность определять действия реорганизованных юридических лиц, члены их коллегиальных органов, лицо, уполномоченное действовать от реорганизованного лица»*, если они своими действиями способствовали невозмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, непредоставлению достаточного обеспечения.

Закон прямо закрепил, что признание судом недействительным решения о реорганизации не влечет ликвидации образовавшегося в результате реорганизации юридического лица и не является основанием для признания недействительными сделок, совершенных таким юридическим лицом. Представляется, что такая норма должна обеспечить неизменность в распределении имущества государственных компаний и госкорпораций, возникших в результате именно многочисленных реорганизаций.

Особую регламентацию получило признание реорганизации несостоявшейся. Оно может быть осуществлено по требованию участника корпорации, голосовавшего против принятия решения о реорганизации или не принимавшего участия в голосовании по этому вопросу, если решение о реорганизации не принималось участниками реорганизованной корпорации, а также созданных при реорганизации с использованием заведомо недостоверных данных о реорганизации.

Последствиями принятия такого решения суда являются:

- восстановление юридических лиц, существовавших до реорганизации;
- сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации с лицами, добросовестно полагавшимися на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам;
- участники ранее существовавшего юридического лица признаются обладателями долей участия в нем в таком размере, в котором доли им принадлежали до реорганизации, и некоторые другие.

Кроме того, введен запрет на реорганизацию хозяйственных товариществ и обществ в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации. В целом внесенные нормы о реорганизации в наибольшей степени отражали интересы крупнейших компаний и иных структур с государственным участием (контролем), так или иначе ограничивая права кредиторов.

Механизм приобретения контрольного пакета акций компаний является значительно более востребованным и динамично развивающимся. Его развитие в 1990–2008 гг. было

подробно рассмотрено ранее¹. В продолжение реформы гражданского законодательства в акционерном законе в июне 2015 г.² были сформулированы *особенности обращения акций публичных и непубличных акционерных обществ*:

1. Уставом непубличного общества может быть предусмотрено *преимущественное право приобретения акций его акционерами* при условии, что акции приобретаются по возмездным сделкам по цене предложения третьему лицу или по цене, установленной уставом общества, или в порядке, определенном уставом.
2. В случае приобретения акций по иным сделкам (мена, отступное и др.) преимущественное право приобретения таких акций может быть предусмотрено уставом непубличного общества только по цене, которая или порядок определения которой установлены уставом общества.
3. Если иное не предусмотрено уставом общества, акционеры пользуются преимущественным правом приобретения отчуждаемых акций пропорционально количеству акций, принадлежащих каждому из них.
4. Кроме того, устав может предусматривать преимущественное право непубличного общества на приобретение отчуждаемых акций в случае, если его акционеры не использовали свое преимущественное право.
5. Акционер, намеренный осуществить отчуждение своих акций третьему лицу, *обязан известить об этом непубличное общество*, устав которого предусматривает преимущественное право приобретения отчуждаемых акций.
6. Акционер вправе осуществить *отчуждение акций третьему лицу* при условии, что другие акционеры общества и (или) общество не воспользуются преимущественным правом приобретения всех отчуждаемых акций в течение *двух месяцев* со дня получения извещения обществом, если более короткий срок не предусмотрен уставом общества.
7. При отчуждении акций непубличного общества с нарушением преимущественного права акционеры, имеющие такое преимущественное право, либо само общество, если его уставом предусмотрено преимущественное право приобретения им акций, в течение *трех месяцев* со дня, когда акционер общества либо общество узнали или должны были узнать о данном нарушении, *вправе потребовать в судебном порядке перевода на них прав и обязанностей приобретателя* и (или) передачи им отчужденных акций с выплатой приобретателю их цены по договору купли-продажи или цены, определенной уставом общества, а в случае отчуждения акций по иным, чем договор купли-продажи, сделкам – передачи им отчужденных акций с выплатой их приобретателю цены, определенной уставом общества, если доказано, что приобретатель знал или должен был знать о наличии в уставе общества положений о преимущественном праве.
8. Уставом непубличного общества может быть предусмотрена необходимость *получения согласия акционеров на отчуждение акций* третьим лицам.

¹ Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Аневалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

² Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

9. Уставом непубличного общества либо решением о размещении дополнительных акций или эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, которое принято общим собранием акционеров единогласно всеми акционерами непубличного общества, может быть предусмотрено, что акционеры не имеют преимущественного права приобретения размещаемых дополнительных акций или эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции¹.

Уставом непубличного общества в отношении определенных категорий акций могут быть предусмотрены порядок (в том числе непропорциональность) их *конвертации в акции другого общества*, создаваемого в результате реорганизации общества, и (или) порядок (в том числе непропорциональность) их обмена на доли участников в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, доли или вклады в складочном капитале хозяйственного товарищества либо паи членов производственного кооператива, создаваемых в результате реорганизации общества. Такое решение может быть принято только в случае единогласного голосования.

Публичное общество не вправе размещать привилегированные акции, номинальная стоимость которых ниже номинальной стоимости обыкновенных акций (п. 2. ст. 25 ФЗ «Об АО»).

Уставом непубличного общества или акционерным соглашением, сторонами которого являются все акционеры непубличного общества, может быть определен отличный от установленного настоящей статьей порядок осуществления преимущественного права приобретения размещаемых непубличным обществом акций либо эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в его акции. Соответствующие положения могут быть предусмотрены уставом непубличного общества при его учреждении либо внесены в его устав, изменены и (или) исключены из его устава по решению, принятому общим собранием акционеров единогласно всеми акционерами общества (п. 5 ст. 41 ФЗ «АО»).

Этим же законом внесены *существенные изменения в порядок выкупа акций акционерами*. Основные новации, значимые для сферы слияний и поглощений, сводятся к следующему:

1) требование о выкупе акций акционера, зарегистрированного в реестре акционеров общества, или отзыв такого требования предъявляются *регистратору*, а не в общество, как это было раньше;

2) изменен *порядок рассмотрения обязательного и добровольного предложений* о выкупе акций. Отменена возможность принятия рекомендаций по добровольному и обязательному предложениям общим собранием акционеров (абз. 3 п. 1 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»). Это делает исключительно совет директоров.

В процедуре выкупа акций особую роль теперь играет *регистратор*. Именно регистратору публичного общества:

– подается заявление владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров публичного общества, о продаже ценных бумаг;

– сообщают сведения о лицевом счете или о счете депо, на который подлежат зачислению вносимые в оплату ценные бумаги (если выбранной формой оплаты продаваемых ценных бумаг являются другие ценные бумаги). Указанные сведения должны быть получены регистратором публичного общества не позднее дня истечения срока принятия добровольного или обязательного предложения;

¹ См. подробнее в ст. 7 ФЗ «Об акционерных обществах».

– разрешено вносить запись об установлении ограничения по счету¹, на котором учитываются права владельца на ценные бумаги, без распоряжения последнего. Законом определен также порядок снятия такого ограничения².

Регистратор также передает лицу, направившему добровольное или обязательное предложение, заявления о продаже ценных бумаг и вносит записи о переходе прав на продаваемые ценные бумаги к лицу, направившему добровольное или обязательное предложение на основании отчета, и документов, подтверждающих исполнение обязанности по выплате денежных средств или зачислению ценных бумаг продавцу – владельцу ценных бумаг, зарегистрированному в реестре акционеров общества, без представления его распоряжения.

Выплата денежных средств в связи с продажей ценных бумаг их владельцами, не зарегистрированными в реестре акционеров публичного общества, осуществляется путем их перечисления на банковский счет номинального держателя акций, зарегистрированного в реестре акционеров публичного общества;

3) внесены некоторые *изменения в порядок принудительного выкупа акций* (ст. 84.8 ФЗ «Об АО»). Так, в частности, лицо, выкупающее акции, если оно не зарегистрировано в реестре акционеров общества, обязано направить регистратору общества сведения, позволяющие идентифицировать его и его аффилированных лиц (с указанием количества ценных бумаг, учитываемых на счетах депо, в соответствии с правилами, установленными законодательством Российской Федерации о ценных бумагах для осуществления прав по ценным бумагам лицами, права которых учитываются номинальным держателем).

Регистратор передает лицу при принудительном выкупе информацию о реквизитах банковских счетов номинальных держателей, которые зарегистрированы в реестре акционеров общества, а в случае если такие номинальные держатели являются кредитными организациями, – информацию о реквизитах их счетов.

Лицо, выкупающее акции при принудительном выкупе, выплачивает денежные средства в связи с выкупом ценных бумаг у владельцев, не зарегистрированных в реестре акционеров общества, номинальным держателям путем перечисления денежных средств

¹ Под ограничениями по счету здесь понимается запрет на распоряжение ценными бумагами, в том числе передача их в залог, обременение другими способами. Такие ограничения могут действовать со дня получения регистратором общества заявления владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров общества, о продаже ценных бумаг и до дня внесения записи о переходе прав на продаваемые ценные бумаги к лицу, направившему добровольное или обязательное предложение, или до дня получения отзыва такого заявления (п. 4.2 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»).

² Запись о снятии ограничения по счету вносится:

- 1) одновременно с внесением записи о переходе прав на приобретаемые ценные бумаги к лицу, сделавшему добровольное или обязательное предложение;
- 2) в день получения от владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров общества, отзыва своего заявления о продаже ценных бумаг;
- 3) в день получения номинальным держателем информации о получении регистратором общества отзыва владельцем ценных бумаг, не зарегистрированным в реестре акционеров общества, своего заявления о продаже ценных бумаг;
- 4) через семь рабочих дней после дня истечения срока для оплаты приобретаемых ценных бумаг, если от владельца ценных бумаг не поступило распоряжение (поручение) о сохранении действия ограничения (п. 4.3 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»).

на банковские счета в соответствии с информацией, полученной от регистратора общества.

Номинальные держатели обязаны выплатить своим депонентам денежные средства в связи с выкупом ценных бумаг в соответствии с положениями, рассмотренными выше. Регистратору предоставляются теперь сведения о лицевых счетах (счетах депо), на которых учитываются его права на ценные бумаги и права его аффилированных лиц. И только после предоставления такой информации регистратор осуществляет списание выкупаемых ценных бумаг с лицевых счетов их владельцев, с лицевых счетов номинальных держателей акций и зачисляет их на лицевой счет лица, осуществляющего принудительный выкуп акций (без распоряжения лиц, зарегистрированных в реестре акционеров публичного общества).

В июле 2009 г. были дополнены нормы *о солидарной ответственности общества и регистратора*. Так, должник, исполнивший солидарную обязанность, имеет право обратного требования (регресса) к другому должнику в размере половины суммы возмещенных убытков, если иное не предусмотрено ниже. Условия осуществления данного права (в том числе размер обратного требования (регресса)) могут быть определены соглашением между обществом и регистратором. Условия соглашения, устанавливающего порядок распределения ответственности либо освобождающего общество или регистратора от ответственности в случае причинения убытков по вине хотя бы одной из сторон, ничтожны. При наличии вины только одного из солидарных должников виновный должник не имеет права обратного требования (регресса) к невиновному должнику, а невиновный должник имеет право обратного требования (регресса) к виновному должнику в размере всей суммы возмещенных убытков. При наличии вины обоих солидарных должников размер обратного требования (регресса) определяется в зависимости от степени вины каждого солидарного должника, а в случае невозможности определить степень вины каждого из них размер обратного требования (регресса) составляет половину суммы возмещенных убытков¹. В июне 2015 г. вышеуказанные нормы были отменены.

Далее, этим же законом были *дополнены нормы о крупной сделке*.

Так, срок исковой давности по требованию о признании крупной сделки недействительной в случае его пропуска восстановлению не подлежит. Суд отказывает в удовлетворении требований о признании крупной сделки, совершенной с нарушением предусмотренных законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

– голосование акционера, обратившегося с иском о признании крупной сделки, решение об одобрении которой принимается общим собранием акционеров, недействительной, хотя бы он и принимал участие в голосовании по этому вопросу, не могло повлиять на результаты голосования;

– не доказано, что совершение данной сделки повлекло или может повлечь за собой причинение убытков обществу или акционеру, обратившемуся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для них;

– к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ.

– при рассмотрении дела в суде доказано, что другая сторона по данной сделке не знала и не должна была знать о ее совершении с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней.

Иными словами, усложняется возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. Это выгодно менеджменту, усложняет контроль за его деятельностью. Механизмы совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью являются наиболее часто нарушаемыми компаниями с государственным участием видами сделок¹.

Ранее, в июне 2009 г., были введены нормы об *акционерном соглашении*, призванные способствовать предотвращению возникновения и разрешения корпоративных конфликтов. Основные положения об акционерных соглашениях сводятся к следующему:

а) акционерным соглашением признается договор об осуществлении прав, удостоверенных акциями, и (или) об особенностях осуществления прав на акции:

б) по акционерному соглашению его стороны обязуются осуществлять определенным образом права, удостоверенные акциями, и (или) права на акции и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав;

в) акционерным соглашением может быть предусмотрена обязанность его сторон:

- голосовать определенным образом на общем собрании акционеров;
- согласовывать вариант голосования с другими акционерами;
- приобретать или отчуждать акции по заранее определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств;
- воздерживаться от отчуждения акций до наступления определенных обстоятельств;
- осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества.

В ноябре 2010 г. список случаев, когда не действует норма о добровольном предложении, был дополнен случаями:

– приобретения акций в результате их внесения Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества, владельцем более 50% обыкновенных акций которого является или становится в результате внесения такого вклада Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование;

– приобретения акций, вносимых в оплату размещаемых путем закрытой подписки дополнительных акций открытого акционерного общества, включенного в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный президентом Российской Федерации.

В декабре 2011 г.² в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» была введена статья о *трансфер-агентах* – иных регистраторах, депозитариях и брокерах, которые могут привлекаться регистратором для выполнения части его функций по агентскому договору или договору поручения и доверенности. При осуществлении своей деятельности трансфер-агенты *обязаны* указывать, что они действуют от имени и по поручению регистратора, а также предъявлять всем заинтересованным лицам доверенность, выданную этим регистратором.

В случаях, предусмотренных договором и доверенностью, *трансфер-агенты вправе:*

¹ См. подробнее: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе. М.: ИЭП, 2007. С. 511, 518–521, 536.

² Федеральный закон от 2 декабря 2011 г. № 415-ФЗ.

- 1) принимать документы, необходимые для проведения операций в реестре;
- 2) передавать зарегистрированным и иным лицам выписки по лицевым счетам, уведомления и иную информацию из реестра, которые предоставлены регистратором.

Трансфер-агенты обязаны:

- 1) принимать меры по идентификации лиц, подающих документы, необходимые для проведения операций в реестре;
- 2) обеспечивать доступ регистратора к своей учетной документации по его требованию;
- 3) соблюдать конфиденциальность информации, полученной в связи с осуществлением функций трансфер-агента;
- 4) осуществлять проверку полномочий лиц, действующих от имени зарегистрированных лиц;
- 5) удостоверить подписи физических лиц в порядке, предусмотренном Банком России;
- 6) соблюдать иные требования, установленные нормативными актами Банка России.

В декабре 2012 г.¹ были установлены *сроки реализации преимущественного права на выкуп акций*. Так, уточняется, что если цена размещения или порядок ее определения не установлены решением о размещении ценных бумаг, конвертируемых в акции, срок действия преимущественного права не может быть *менее 20 дней* с момента направления (вручения) или опубликования уведомления. А если информация, содержащаяся в таком уведомлении, раскрывается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, – *менее восьми рабочих дней* с момента ее раскрытия. В этом случае уведомление должно содержать сведения о сроке оплаты ценных бумаг, который не может быть *менее пяти рабочих дней* с момента раскрытия информации о цене размещения или порядке ее определения.

В июне 2015 г. были внесены изменения, расширяющие возможности участия в управлении обществом лиц, не зарегистрированных в реестре акционеров, права которых предоставляют номинальные владельцы. Так, в частности, они могут участвовать в собрании акционеров и голосовать по поставленным на голосование вопросам².

В декабре 2015 г. были внесены изменения, касающиеся предоставления возможности защиты прав акционера третейским судом (в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом)³. Изменения вступили в силу с 1 сентября 2016 г. и связаны с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ», установившего, что «в арбитраж (третейское разбирательство) по соглашению сторон могут передаваться споры между сторонами гражданско-правовых отношений, если иное не предусмотрено федеральным законом».

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 части 1 статьи 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации».

Подводя итог, хочется отметить, что в 2010–2016 гг. сфера слияний и поглощений претерпела значимые изменения:

– в сфере реорганизации компании, традиционно являющейся проблемной, была введена возможность комплексной реорганизации компании, изменены нормы, регулирующие гарантии прав кредиторов при реорганизации (фактически их права были сужены), расширена ответственность собственников и других лиц, имеющих фактическую возможность определять действия реорганизуемых лиц, если они своими действиями способствовали невозмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, непредоставлению достаточного обеспечения;

– приняты меры, призванные обеспечить неизменность в распределении имущества посредством реорганизации (нормы о недействительности решения о реорганизации и его последствиях, о признании реорганизации несостоявшейся), что в первую очередь соответствовало интересам крупнейших компаний и иных структур с участием (контролем) государства;

– закреплены полномочия регистратора публичного общества при реализации процедуры выкупа акций;

– приняты меры, направленные на предотвращение и разрешение корпоративных конфликтов, и введены нормы об акционерном соглашении;

– усложнена возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. Это выгодно в первую очередь менеджменту компаний в силу усложнения контроля за его деятельностью. Механизмы совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью являются наиболее часто нарушаемыми компаниями с государственным участием видами сделок;

– фактически возрастает вариативность моделей отношений в акционерном обществе – вплоть до превращения непубличного общества в максимально «закрытое» – и возрастает значимость устава.

6.2.5. Антимонопольное регулирование слияний и поглощений в 2010–2016 гг.: либерализация законодательства и усиление государства в экономике

Антимонопольное регулирование слияний и поглощений в России начинается в 1991 г. с принятия Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, определявшего понятия «поглощение» и «группа лиц», предусматривавшего обязанность получения предварительного согласия антимонопольного органа на сделки по слиянию и поглощению и последующего уведомления о сделках, а также содержавшего несколько других положений о государственном контроле в сфере слияний и поглощений².

¹ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

² Об эволюции антимонопольного регулирования слияний и поглощений в 1991–2009 гг. подробно см.: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др.* Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

В 1995 г. в отдельную сферу выделяется регулирование слияний и поглощений естественных монополий. Помимо Федерального закона о естественных монополиях¹ вопросы слияний и поглощений в сферах деятельности естественных монополий регулируются также некоторыми специальными законами².

На финансовых рынках с 1999 г. регулирование процедур антимонопольного контроля слияний и поглощений осуществлялось на основании Федерального закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг³.

В 2006 г. был принят Федеральный закон о защите конкуренции⁴, объединивший антимонопольное регулирование на товарных и финансовых рынках, который в целом сохранил традиционный подход к вопросу о том, в каких случаях слияние или поглощение компании является приемлемым для государства.

Понятие экономической концентрации становится основным с точки зрения реализации процедур слияния и поглощения; снижается административный контроль в отношении сделок с недвижимостью. Федеральный закон о защите конкуренции также предусматривает: регламентацию полномочий антимонопольных органов при проведении проверок хозяйствующих субъектов; введение понятия и механизмов реализации «государственных и муниципальных преференций»; введение запрета на заключение вертикальных соглашений между хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят к установлению цены перепродажи товара.

Таким образом, к 2010 г. была создана система правовых норм, регулирующих формы и методы антимонопольного контроля в сфере слияний и поглощений, а также система государственных органов, осуществляющих эти надзорные функции. Тем не менее конкуренция не стала неотъемлемой частью российской экономики. Антимонопольный контроль, в том числе в сфере слияний и поглощений, охватывал деятельность низшего и среднего по уровню капитализации рыночных сегментов. Активность антимонопольного органа или, напротив, отсутствие таковой в сфере надзора за деятельностью крупнейших компаний определялись в значительной степени внеэкономическими мотивами⁵.

Развитие антимонопольного регулирования в течение 2010–2016 гг. было ознаменовано принятием «третьего» и «четвертого» антимонопольных пакетов.

Основные изменения, принятые в декабре 2011 г. Федеральным законом № 401-ФЗ и получившие название «третий антимонопольный пакет», направлены на уточнение требований к антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям, а также уточнение критериев монопольно высокой цены. Также закрепляется право правитель-

¹ Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // Российская газета. 24.08.1995. № 164.

² См., например: Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ // Российская газета. 08.04.1999. № 67; Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ // Российская газета. 05.03.2003. № 42; Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ // Российская газета. 29.03.2003. № 59.

³ Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ // Российская газета. 29.06.1999. № 120.

⁴ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Российская газета. 27.07.2006. № 162.

⁵ См.: Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений / науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издво «Дело» АНХ, 2010. С. 106–117.

ства РФ определять правила недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры товарных рынков в сферах естественных монополий и уточняется порядок осуществления госконтроля за экономической концентрацией и порядок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства¹.

В рамках темы о слияниях и поглощениях наиболее важны следующие новации:

1) в очередной раз повышен (с 3 до 7 млрд руб. суммарной стоимости активов и с 6 до 10 млрд руб. суммарной выручки организаций) порог совершения сделок по слиянию и присоединению, совершаемых с предварительного согласия антимонопольного органа (пп. 1, 2 ст. 27.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). Тем самым уменьшен сегмент сделок, контролируемых антимонопольным органом;

2) внесена статья, указывающая, что, помимо контроля российских сделок и активов, контроль за экономической концентрацией будет распространяться на *иностранных лиц и/или организации*, осуществляющих поставки товаров на территорию России в сумме *более чем 1 млрд руб.* в течение года, предшествующего дате осуществления сделки;

3) принята новая статья, регулирующая вынесение *предостережения* о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства, которое выносится антимонопольными органами в целях *предупреждения* нарушения антимонопольного законодательства (ст. 25.7 Федерального закона «О защите конкуренции»);

4) дополнены полномочия Федеральной антимонопольной службы: она наделена правом выдавать *предупреждения* о прекращении незаконных действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (ч. 1 п. 3.2 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Чаще всего предупреждения выдаются компаниям, злоупотребляющим своим доминирующим положением, а также в случае споров между хозяйствующими субъектами, если речь идет об отказе или уклонении от заключения договора либо о навязывании невыгодных условий. По оценкам Правового управления ФАС России, «из 1,5 тыс. предупреждений добровольно исполнено 1,2 тыс. Это значит, что более половины дел урегулируется, не доходя до суда, и нарушенные права восстанавливаются быстрее»².

«Третьим антимонопольным пакетом» уточняется состав уголовной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства и уточняется ряд процессуальных норм, определяющих порядок производства по делу об административном правонарушении. Так, внесены изменения в ст. 178 Уголовного кодекса РФ, из которой исключена ответственность за согласованные действия и вертикальные соглашения хозяйствующих субъектов. Таким образом, уголовное преследование будет осуществляться только за наиболее опасные для конкуренции деяния – картельные сговоры. При этом впервые в российском законодательстве появилось определение картеля, под которым понимается незаконное соглашение между конкурентами на рынке, реализация которого приводит или может привести к определенным негативным последствиям: к установлению и поддержанию определенной цены, к разделу товарного рынка, к отказу от заключения договора с определенным покупателем и др.³

¹ В России вступил в силу «третий антимонопольный пакет». URL: <http://pravo.ru/news/view/66926/10.01.12>

² Добрикова Е. Антимонопольное законодательство: тенденции 2015 г. // ГАРАНТ.РУ. 03.04.2015. URL: <http://www.garant.ru/article/616813/#ixzz4Ub8JcMwH>.

³ В России вступил в силу «третий антимонопольный пакет». URL: <http://pravo.ru/news/view/66926/10.01.2012>.

В октябре 2015 г. Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ, получившим название «четвертый антимонопольный пакет», были внесены следующие поправки:

А) закон *исключает запрет на злоупотребление доминирующим положением* к хозяйствующим субъектам в случае, если такие действия приводят только к ущемлению интересов отдельных лиц, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и не приводят к ограничению конкуренции на рынке в целом («проблема дачников», которые не могут подключиться к электрическим сетям);

Б) закон исключает функцию по ведению реестра субъектов, занимающих долю на товарном рынке более 35% товарного рынка;

В) из-под антимонопольного контроля исключаются сделки доминирующих хозяйствующих субъектов, активы которых не превышают размеров, установленных законом;

Г) закон *отменяет предварительное согласование сделок субъектов естественных монополий*, если сделки осуществляются в рамках одной группы лиц по основаниям п. 1 ч. 1 ст. 9 и ст. 31 Закона «О защите конкуренции»¹;

Д) создание коллегиального органа – Президиума ФАС, наделенного в числе других полномочиями по пересмотру дел по нарушению антимонопольного законодательства в случае нарушения ими единообразия в толковании и применении антимонопольного законодательства, а также нарушения интересов неопределенного круга лиц;

Е) существенно расширяется применение институтов предупреждения и предостережения, в том числе за счет распространения его на органы государственной власти и местного самоуправления.

В июле 2016 г. Федеральным законом № 264-ФЗ было предусмотрено, что не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта – юридического лица, учредителем (участником) которого являются одно физическое лицо (в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя) или несколько физических лиц, если выручка от реализации товаров за последний календарный год такого хозяйствующего субъекта не превышает 400 млн руб. При этом исключениями являются финансовые организации, хозяйственные общества, в уставном капитале которых имеется доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и др. (ч. 2.1, 2.2 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Кроме того, установлено, что внеплановая выездная проверка по сообщениям и заявлениям физических и юридических лиц, средств СМИ, указывающих на признаки совершения нарушения антимонопольного законодательства в отношении субъекта малого предпринимательства, а также обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства проводится после согласования с органом прокуратуры в порядке, установленном приказом генерального прокурора, с некоторыми исключениями (ч. 5.1 ст. 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции»).

В 2016 г. продолжилась работа над «пятым антимонопольным пакетом». Предполагается, что он коснется соотношения прав на интеллектуальную собственность и антимонопольного регулирования, законодательного определения антимонопольного комплекса и последствий его добросовестного применения, введения «параллельного» им-

¹ «Четвертый антимонопольный пакет». URL: http://fas.gov.ru/netcat_files/557/716/Chetvertyy_antimonopol_nyu_paket.pdf

порта, создания системы коллективных исков и возмещения ущерба, изменения стратегии тарифного регулирования. И наконец, будет упразднен морально устаревший Закона «О естественных монополиях»¹.

Важно отметить, что принятие некоторых норм, таких как введение предупреждения и предостережения, давно является необходимым и ожидаемым. В целом наблюдается некоторая либерализация антимонопольного законодательства, однако она происходит на фоне увеличения доли государства и государственных компаний в экономике. Так, по оценкам ФАС, по итогам 2015 г. вклад государственного сектора (с «бюджетным») в ВВП оценивался примерно в 70%, тогда как в 2005 г. эта доля составляла около 35%². При этом антимонопольное регулирование в сегменте крупных собственников продолжает носить довольно ограниченный характер.

* * *

Российский рынок слияний и поглощений с 2007 до 2010 г. развивался в одном тренде с мировым: в 2007–2009 гг. наблюдалось значительное снижение суммарного годового объема сделок, в 2009–2011 гг. произошел рост. Рост объема сделок на мировом рынке составил 155%. Начиная с 2011 г. *Россия развивается в антитренде с мировым рынком*. Так, в 2011–2013 гг. спад на мировом рынке корпоративного контроля до 74,55% соответствует росту на российском рынке корпоративного контроля (рост составил 270%), и, наоборот, рост мирового рынка в 2013–2015 гг. (216,4%) соответствует спаду почти до 39,9% на российском рынке слияний и поглощений.

Российский рынок слияний и поглощений остается в основном *локальным*, 78% сделок совершается с российскими активами и российскими покупателями, общая сумма таких сделок составляет 69%. Что касается трансграничных сделок, то на протяжении 2010–2014 гг. доминировали российские сделки за рубежом, и лишь в 2015 г. лидерами в совершении трансграничных сделок стали иностранные покупатели с российскими активами. В лидерах и по сумме сделок, и по их количеству в 2015–2016 гг. закрепились строительство и девелопмент (28 и 15% соответственно).

Максимальный уровень соотношения рынка слияний и поглощений и ВВП России составил почти 20,46% в 2007 г., после чего последовал спад до 7,14% в 2009 г. Также достаточно высоким этот уровень был в 2013 г. (почти 18%), после чего в 2014 г. снизился до минимального значения – 6,94% с некоторым увеличением в 2015 г. до 7,26%.

В 2017 г. прогнозируются дальнейший рост суммарного объема сделок по слиянию и поглощению на мировом рынке и достижение пика в развитых странах, а в 2018 г. – в развивающихся экономиках. На российском рынке более вероятно сохранение имеющегося уровня, а рост ожидается не ранее 2017–2018 гг.

В 2010–2016 гг. регулирование сферы слияний и поглощений было существенно изменено. В частности, введена возможность комплексной реорганизации, приняты нормы, регулирующие гарантии прав кредиторов при реорганизации (фактически сузившие права кредиторов), расширена ответственность собственников и других лиц, имеющих фактическую возможность определять действия реорганизуемых лиц, приняты

¹ ФАС готовит «пятый антимонопольный пакет» // Российская Федерация сегодня. 2016. № 2. URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1802>

² См. также: *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И.* Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 61–87.

нормы о недействительности решения о реорганизации и его последствиях, о признании реорганизации несостоявшейся. Кроме того, были закреплены полномочия регистратора публичного общества при реализации процедуры выкупа акций и введены нормы об акционерном соглашении. В интересах менеджмента усложняется контроль его деятельности, в том числе внесены изменения в возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. При этом фактически возрастает вариативность моделей отношений в акционерном обществе.

В сфере антимонопольного законодательства принятие некоторых норм, таких как введение предупреждения и предостережения, давно является необходимым и ожидаемым. В целом наблюдается некоторая либерализация антимонопольного законодательства, однако она происходит на фоне увеличения влияния государства и государственных компаний в экономике. При этом антимонопольное регулирование в сегменте крупных собственников продолжает носить довольно ограниченный характер.

6.3. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования¹

Современный российский финансовый рынок, зародившийся в начале 1990-х гг., приближается к своему 30-летнему рубежу. В истории его развития условно можно выделить несколько этапов.

I этап: 1990–1998 гг.

1990-е гг. стали периодом радикальной трансформации всей экономики, начались ее разгосударствление и переход к рыночной модели. После полного отсутствия финансового сектора в его рыночном понимании были организованы валютный и фондовый рынки, развитие получил денежный рынок. Была сформирована соответствующая первичная нормативная база. Однако слабые стартовые условия для таких масштабных реформ и экономический кризис 1998 г., отбросивший назад развитие финансового рынка, отразились на качестве его дальнейшего формирования².

II этап: 1999–2008 гг.

В период 1999–2002 гг. экономика постепенно восстанавливалась, падение объемов производства сменилось ростом во многом благодаря взлету сырьевых цен. Вместе с тем последнее явление, наряду с рядом институциональных факторов, способствовало становлению модели рентного капитализма³ с широкой экспансией государства как собственника, торможению темпов осуществления в стране рыночных и институциональных реформ. Из-за наметившегося огосударствления экономики финансовый рынок развивался недостаточно быстро. Сопоставление показателей российского финансового рынка с аналогичными параметрами ведущих стран и сегодня свидетельствует о его малых масштабах.

Отсутствие должного внимания в отношении потребностей развития рыночных институтов привело к множеству негативных последствий, включая правовой вакуум, запаздывание с внедрением лучших торговых технологий и централизованного клиринга

¹ Автор раздела: Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ.

² См.: *Криничанский К.В.* Состояние и проблемы развития финансового рынка в России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 68–81.

³ См. подробнее: *Абрамов А., Радыгин А.* Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.

фондовыми биржами, отсутствие центрального депозитария, серьезные ограничения роста института коллективных инвестиций и пр. В результате российский финансовый рынок оказался чувствительным к внешним факторам, что наглядно проявилось в условиях развертывания мирового финансового кризиса 2008 г.¹

III этап: 2009–2012 гг.

В рассматриваемый период качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка не произошло. Тем не менее после того как финансовый кризис обострил проблемы системных рисков и несовершенства системы регулирования и надзора на финансовых рынках, регулирование этой сферы стало предметом реформирования. Был разработан план мероприятий по созданию международного финансового центра в России, одним из приоритетных направлений которого стало ужесточение контроля над системными рисками в сфере финансовых рынков путем создания мегарегулятора.

Создание единого регулятора было обусловлено слабой конкурентоспособностью российского финансового рынка, на развитии которого отрицательно сказалась низкая эффективность регулирующих субъектов. Многочисленные регуляторы (ФСФР, Минфин, Росфинмониторинг и многие другие), контролировавшие отдельные, часто пересекающиеся сферы рынка, не могли своевременно получать полную и достоверную информацию и оперативно принимать решения, были не в состоянии оценить ситуацию на рынке. Некоторые сегменты финансового рынка, например, рынок Форекс, долгое время оставались вне регулирования.

Развитие финансового рынка, во многом опережающее его правовое обеспечение, требовало приведения финансового законодательства к единообразию, устранения противоречий, недоработок и пробелов.

Плюсами новой системы регулирования и надзора на финансовых рынках должны были стать: создание единой правовой системы, качественный мониторинг состояния финансовых рынков, оперативное выявление возможных системных рисков и решение широкого круга проблем, слаженность при реализации финансовой политики развития, содействие в расширении и совершенствовании финансовых услуг.

Несмотря на преимущества, мегарегулирование несет и определенные риски: низкое качество результатов реформы из-за ее масштаба; усиление конфликта интересов и функций в самом регуляторе, главным претендентом на роль которого являлся Банк России; риск чрезмерной авторитарности регулятора (в том числе потеря автономности саморегулируемыми организациями) и унификации регулирования финансовых организаций разных видов на базе подходов, сложившихся в отношении банков; ущемление интересов небанковских финансовых институтов². Все это породило немало противников реформы в научном и профессиональном сообществах.

¹ См.: Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009; Игонина Л.Л. Мировой финансовый кризис и его воздействие на российский финансовый рынок // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т. 6. № 4. С. 62–69.

² См.: Рожественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. 2013. № 5. С. 10–17; Снежко Ю.Н. Формирование мегарегулятора и его последствия для создания международного финансового центра в России // Статистика и экономика. 2014. № 5. С. 90–94; Веселова А.С., Володин С.Н. Центральный банк Российской Федерации как интегрированный финансовый регулятор // Фондовый рынок: современное состояние, инструменты и тенденции развития. XII Межвузовская научная конференция. Москва, 14 апреля 2015 г. Национальный исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т), Российский экон. ун-т

Однако наличие рисков еще не означает, что они обязательно должны быть реализованы. Зарубежный опыт демонстрирует как удачные примеры работы мегарегулятора (Канада, Германия, Япония, Сингапур, Швейцария¹), так и неудачные (Великобритания). Однозначно оценить целесообразность применения такой системы регулирования на российском финансовом рынке до начала ее функционирования не представлялось возможным.

IV этап: 2013 г. – настоящее время

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов². Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что означало начало крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны. Банк России, применяющий опыт банковского регулирования к новым подконтрольным организациям, выступил инициатором изменений, внесенных в период 2013–2016 гг. в законы в сфере финансовых рынков. Можно обозначить *три основных направления таких изменений*.

1. Выявление и последующее правовое урегулирование деятельности фактических участников финансового рынка, закрепление новых видов субъектов и инфраструктурных организаций.

Новыми участниками рынка ценных бумаг являются *специализированные общества (СО)* – специализированное финансовое общество (СФО) и специализированное общество проектного финансирования (СОПФ). Ранее российское законодательство предусматривало возможность создания компании специального назначения только одного вида – ипотечного агента³.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ, в соответствии с которыми устанавливались особенности правового положения СО, содержались статьи об управляющей компании и замене СО – эмитента облигаций, обеспеченных залогом, в случае его банкротства (ст. 15.1–15.4). Так, в случае принятия арбитражным судом решения о признании такого СО банкротом и об открытии конкурсного производства все обязательства по облигациям могут быть переданы другому СО, что, несомненно, является положительным моментом.

Два вида СО отличаются целями и предметом деятельности. Для СФО это:

- приобретение имущественных прав требовать исполнения от должников уплаты денежных средств по кредитным договорам, договорам займа и иным обязательствам,

им. Г.В. Плеханова, Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации / науч. ред. Н.И. Берзон, С.Н. Володин. М.: КУРС, 2015. С. 191–201.

¹ См.: Сучкова Е.О., Мастеровенко К.В. Мегарегулятор финансового рынка: обзор методологий и практическая реализация в России и зарубежных странах // Финансы и кредит. 2015. № 38 (662). С. 20–30.

² См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

³ См.: Филатова В.Ф. Секьюритизация финансовых активов в России: как это будет работать? // Юридическая работа в кредитной организации. 2014. № 3. С. 13–20.

включая права, которые возникнут в будущем из существующих или из будущих обязательств;

- приобретение иного имущества, связанного с приобретаемыми денежными требованиями, в том числе по договорам лизинга и договорам аренды;
- осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований.

Целями и предметом деятельности СОПФ являются:

- финансирование долгосрочного инвестиционного проекта путем приобретения:
 - а) денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта;
 - б) иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта;
- осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества.

Появление СОПФ обусловлено потребностью рынка в механизме, позволяющем направить денежные потоки из финансового сектора экономики на реализацию проектов в рамках реального сектора. С практической точки зрения сфера применения СОПФ является очень обширной: финансирование крупных инфраструктурных проектов (например, создание дорог, мостов и прочих крупных объектов) и проектов локального значения. Использование СОПФ для финансирования проектов имеет ряд несомненных преимуществ, в том числе расширение инвесторской базы и налоговые льготы. СОПФ может заниматься только финансируемым проектом, т.е. обладает целевой правоспособностью. СОПФ не имеет права заключать сделки, не связанные с реализацией проекта, включая эмиссию дополнительных долговых инструментов, следовательно, у СОПФ не может быть кредиторов, отличных от кредиторов, обладающих таким статусом ввиду заключения соглашения о проектном финансировании¹.

Заслуживает внимания профессиональное мнение о «пересекающейся правоспособности» СФО и СОПФ и, следовательно, об отсутствии необходимости в двух видах СО. Однако стоит отметить, что СФО обладает более широкой правоспособностью, но ограниченными возможностями по корректировке режима своей деятельности на основе устава. СОПФ носит узкоспециализированный характер, но в его уставе можно наилучшим образом отразить интересы учредителей. Нормативные формулировки целей деятельности СФО позволяют ему практически в полном объеме осуществлять деятельность СОПФ (за исключением эмиссии облигаций, обеспеченных залогом иного имущества, что не является первоочередной задачей секьюритизации)².

¹ См.: Ушаков О., Фильчуков А. Компании спецназначения. Новые возможности для проектного финансирования по российскому законодательству // Финансовая газета. 2016. № 11. С. 9, 12–13; Нуриев А.Х. Регулирование проектного финансирования: на пути к международным стандартам // Международные банковские операции. 2014. № 1. С. 8–21.

² См.: Сулов Р. Неипотечная секьюритизация в России: есть ли будущее? // Банковское обозрение. Приложение «БанкНадзор». 2015. № 1. С. 20–24.

В 2016 г.¹ еще одним участником рынка ценных бумаг стал *репозитарий*, осуществляющий лицензируемую деятельность по сбору и хранению информации о договорах определенного вида, а также по ведению реестра этих договоров (договоров репо, заключенных не на организованных торгах; договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, и пр.) (ст. 15.5–15.9, ст. 39.3, 39.4).

Форекс-дилер – новый профессиональный участник рынка ценных бумаг (ст. 4.1). До 2015 г.² его деятельность не являлась объектом правового регулирования³.

Новые правила работы на рынке Форекс призваны сделать его более прозрачным и понятным для клиентов и, способствуя более четкому пониманию возникающих рисков утраты денежных средств, предостеречь их от опрометчивых инвестиций. В то же время существенные ограничения и недоработки в новом законодательстве (требование к размеру собственных средств финансовой организации не менее 100 млн руб.; требования к программно-техническим средствам, органам управления и номинальным счетам организации; обязательное членство в СРО и пр.⁴) привели к тому, что по состоянию на 16 декабря 2016 г. лицензию на осуществление деятельности Форекс-дилера имеют только 6 организаций⁵, тогда как на день принятия положений о Форекс-дилерах – 1 октября 2015 г. – в России насчитывалось приблизительно 100 финансовых организаций, работающих на рынке Форекс.

Федеральный закон о РЦБ также дополнен статьями о саморегулируемой организации (СРО) Форекс-дилеров (ст. 50.1, 50.2). Форекс-дилер обязан быть членом СРО, уплатив вступительный взнос в компенсационный фонд организации.

Обязанность по созданию компенсационного фонда для возмещения убытков физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, которые причинены им в результате несостоятельности (банкротства) Форекс-дилеров, является отличительной особенностью СРО Форекс-дилеров (компенсационные фонды других саморегулируемых организаций формируются в целом для обеспечения ответственности членов организации перед потребителями их услуг и третьими лицами), и закон уделяет особое внимание обособлению средств фонда от иного имущества организации и их хранению, порядку формирования фонда, порядку и условиям компенсационных выплат.

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2015 г. № 430-ФЗ // Российская газета. 11.01.2016. № 1.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. № 460-ФЗ // Российская газета. 31.12.2014. № 299.

³ Деятельностью Форекс-дилера признается лицензируемая деятельность по заключению от своего имени и за свой счет с физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, не на организованных торгах, во-первых, договоров, которые являются производными финансовыми инструментами, обязанность сторон по которым зависит от изменения курса соответствующей валюты и (или) валютных пар, и, во-вторых, двух и более договоров, предметом которых является иностранная валюта или валютная пара, срок исполнения обязательств по которым совпадает, кредитор по обязательству в одном из которых является должником по аналогичному обязательству в другом договоре. В обоих случаях условием заключения договоров является предоставление Форекс-дилером указанному физическому лицу возможности принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного этим лицом Форекс-дилеру обеспечения.

⁴ См. *Полежаева Н.А.* Саморегулируемая организация Форекс-дилеров // Банковское право. 2016. № 6. С. 53–57.

⁵ См.: Рынок ценных бумаг и товарный рынок. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?PrtlId=sv_secur.

Федеральный закон о СРО в сфере финансового рынка¹ ограничивает предельный размер вступительного членского взноса до 100 тыс. руб. (ст. 18). С одной стороны, ограничение размера вступительного взноса призвано воспрепятствовать установлению входных барьеров со стороны СРО и тем самым защитить добросовестных профессиональных участников рынка, в нашем случае – рынка Форекс. С другой стороны, 2 млн руб. – размер вступительного взноса Форекс-дилера в компенсационный фонд СРО согласно Федеральному закону о РЦБ – представляются более адекватной суммой с точки зрения защиты инвесторов с учетом внушительных оборотов рынка Форекс и размеров потерь, которые несут инвесторы в случае несостоятельности (банкротства) их Форекс-дилеров, тем более что размер собственных средств последних должен составлять не менее 100 млн руб., относительно которых двухмиллионный вступительный взнос является вполне уместным.

Организаторы торговли на рынке ценных бумаг, в том числе биржа, были исключены из профессиональных участников рынка и из-под действия Федерального закона о РЦБ в 2014 г.². Сегодня их деятельность регулируется Федеральным законом об организованных торгах³.

Новыми участниками страховых отношений⁴ являются *перестраховочные организации (раньше упоминались в законе, но не рассматривались как участники); объединения страховых агентов, объединения страхователей, застрахованных лиц, выгодоприобретателей; специализированные депозитарии* (ст. 4.1).

В 2014 г.⁵ специализированный депозитарий стал абсолютным новшеством для страхового дела (ст. 26.2). В нем на основании договора должны учитываться и храниться ценные бумаги, принимаемые для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика, осуществляющего деятельность по пенсионному страхованию, страхованию жизни (т.е. все крупные страховые организации) и по иным видам страхования. Специализированный депозитарий осуществляет ежедневный контроль за соблюдением страховщиками установленных правил за их же деньги, что вызывает недовольство последних и в итоге может привести к удорожанию услуг страховщиков.

Введение института специализированного депозитария для страховых компаний следует расценивать как этап в процессе унификации процедур контроля за различными сегментами рынка коллективных инвестиций. Изменения должны способствовать совершенствованию механизмов защиты прав потребителей страховых услуг, повышению ответственности субъектов страхового дела, прозрачности их деятельности⁶.

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

² См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организованных торгах» // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

⁴ См.: Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

⁵ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 26.07.2013. № 163.

⁶ См.: Захарова Н.А., Бевзюк Е.А., Кабанцева Н.Г., Ларионова В.А., Слесарев С.А. Комментарий к Закону РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (постатейный) //

До вступившего в силу в 2015 г. Федерального закона об актуарной деятельности¹ – деятельности по анализу и оценке рисков и обусловленных их наличием финансовых обязательств – отдельные нормы об *актуарии* содержались в законодательстве о страховой деятельности и деятельности по пенсионному обеспечению и страхованию, однако по факту механизм привлечения актуариев отсутствовал. Отсутствовали определения субъекта и объекта актуарной деятельности, требования к ее осуществлению и контролю за ней. Отсутствовала четкая система критериев оценки рисков: специалисты проводили ее исходя из собственных суждений. Несмотря на осуществление актуариями контроля платежеспособности организаций, занимающихся общественно значимой деятельностью и деятельностью, связанной с принятием рисков, в законодательстве отсутствовали нормы, предусматривающие ответственность актуария за результат его работы².

Таким образом, принятие Федерального закона об актуарной деятельности обусловлено потребностью в эффективном системном регулировании и осуществлении такой деятельности, необходимостью повышения прозрачности и продуктивности в сфере рынка коллективных инвестиций.

Закон имеет несколько отрицательных моментов. Например, обязанность обеспечения проведения актуарного оценивания деятельности негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций и обществ взаимного страхования возлагается на них же и осуществляется за их деньги, что в итоге может привести к удорожанию услуг указанных организаций.

Принятие Федерального закона о деятельности *кредитных рейтинговых агентств 2015 г.*³, впервые урегулировавшего условия осуществления такой деятельности и надзор за ней, стало ключевым событием для рейтинговой отрасли. Качественная оценка способности рейтингуемого лица исполнять принятые финансовые обязательства необходима инвесторам и способствует притоку капиталов в страну. В ряде случаев наличие у эмитента или эмиссии рейтинга определенного уровня может являться обязательным требованием для финансового регулятора и может дать некоторые преференции⁴.

Саморегулируемые организации не являются чем-то новым для финансового рынка в целом. Финансовые организации были вправе объединяться в СРО на общих основаниях (см. Федеральный закон о СРО⁵). Ряд профильных законов также указывали на такое

СПС КонсультантПлюс. 2014; *Петрова Н.А.* Взаимодействие страховщиков со спецдепозитариями // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 4. С. 10–20.

¹ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 06.11.2013. № 249.

² См.: *Зобова Е.П.* Новый Закон об актуариях // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 2. С. 10–20; *Шестакова Е.* Актуарная деятельность // ЭЖ-Юрист. 2013. № 45. С. 2.

³ Федеральный закон «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации...» от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

⁴ См.: *Худько Е.* Рейтинг в праве // ЭЖ-Юрист. 2016. № 6–7. С. 1, 4–5.

⁵ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Российская газета. 06.12.2007. № 273.

право¹. Только в двух случаях устанавливалось обязательное членство в СРО². Со вступлением в силу в 2016 г. Федерального закона о СРО в сфере финансового рынка³ для участников большинства финансовых рынков членство в СРО стало обязательным в случае наличия организации соответствующего вида. Таким образом, Федеральный закон о СРО в сфере финансового рынка не только закрепил новые виды СРО, но и изменил систему саморегулирования на рынке⁴.

Следует отметить, что закон о финансовых СРО не распространяется на СРО актуариев, членство в которых также является обязательным и чья деятельность регулируется Федеральными законами об актуарной деятельности и о СРО.

Таким образом, четкое определение круга подконтрольных Банку России субъектов, систематизация и усовершенствование правового регулирования их деятельности направлены на обеспечение устойчивого развития финансового рынка, эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, в том числе на оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям, на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

2. Повышение требований к участникам финансового рынка, наделение Банка России расширенными полномочиями в отношении участников рынка

В последние три года после определения подконтрольных Банку России субъектов финансового рынка были приняты изменения, направленные на ужесточение, конкретизацию требований к участникам рынка и на расширение их обязанностей. Функции и полномочия Банка России в отношении участников финансового рынка также были расширены, что нашло отражение в соответствующих нормативных актах.

ФЗ о РЦБ после внесенных в него с конца 2013 г. многочисленных изменений⁵, помимо урегулирования деятельности новых участников рынка:

а) расширяет требования к остальным участникам. Существенно изменены и дополнены статьи о регистраторе (ст. 8), о номинальном держателе ценных бумаг (ст. 8.3), об особенностях учета прав на ценные бумаги иностранных организаций, действующих в интересах других лиц (ст. 8.4), об особенностях осуществления прав по ценным бумагам

¹ См.: Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // Российская газета. 25.04.1996. № 79; Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Российская газета. 13.05.1998. № 90; Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ // Российская газета. 04.12.2001. № 237-238; Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ // Российская газета. 31.12.2004. № 292.

² См.: Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ // Российская газета. 16.12.1995. № 242; Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 24.07.2009. № 136.

³ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

⁴ См. подробнее: *Полежаева Н.А.* Саморегулируемые организации в сфере финансового рынка // Экономическое развитие России. 2015. № 12. С 116–121.

⁵ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ // Российская газета. 25.12.2013. № 291; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ // Российская газета. 30.07.2014. № 169; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ // Российская газета. 12.07.2016. № 151 и пр.

лицами, права которых учитываются номинальным держателем, иностранным номинальным держателем, иностранной организацией (ст. 8.9). Введен целый ряд новых статей, в том числе о требованиях к представительствам иностранных организаций, к профессиональным участникам рынка ценных бумаг и о предоставлении информации центральному депозитарию (ст. 9.1, 10.1-1, 30.3);

б) расширяет функции Банка России (ст. 42), устанавливает основания и порядок аннулирования лицензии Банком России (ст. 39.1, 39.2);

в) совершенствует нормы, непосредственно касающиеся эмиссионных ценных бумаг. Введены новые статьи, включая большую главу, посвященную представителю владельцев облигаций и их общему собранию (ст. 29.1–29.11). Преобразованы статьи об облигациях с залоговым обеспечением (ст. 27.3), об особенностях эмиссии и обращения биржевых и коммерческих облигаций (ст. 27.5-2), об особенностях размещения и обращения в России ценных бумаг иностранных эмитентов (ст. 51.1).

*Федеральный закон о клиринге*¹ в 2015 г.² дополнен главой об имущественном пуле – обособленной совокупности ценных бумаг и иного имущества, формируемой клиринговой организацией из внесенного участниками клиринга имущества (ст. 24.1–24.5). Расширены требования к содержанию правил клиринга и перечень обязательной для раскрытия информации (ст. 4, 19).

Главным новшеством стали нормы о центральном контрагенте, которые призваны унифицировать его статус, наделяя организации, исполняющие такую функцию, одинаковыми правами и обязанностями. Банк России преследует цель обеспечения непрерывности деятельности центрального контрагента как важного финансового института, в том числе централизованного распределения ликвидности среди всех участников финансового рынка. Пруденциальный режим, включающий надзор и наблюдение за центральным контрагентом, будет носить сплошной и постоянный характер, что позволит исключить прецеденты, когда требуется восстановление его финансовой устойчивости. В целом поправки гармонизируют национальное законодательство с международными стандартами³.

Согласно *Федеральным законам об организованных торгах*⁴ (ст. 14) и *о центральном депозитарии*⁵ (ст. 7) с 2015 г.⁶ организатор торговли и центральный депозитарий обязаны организовывать и осуществлять внутренний аудит.

¹ Федеральный закон «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 11.02.2011. № 29.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 403-ФЗ // Российская газета. 31.12.2015. № 297.

³ См.: Тарасенко О.А. Центральный контрагент: новеллы правового статуса // Право и экономика. 2016. № 3. С. 67–73.

⁴ Федеральный закон «Об организованных торгах» от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

⁵ Федеральный закон «О центральном депозитарии» от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ // Российская газета. 09.12.2011. № 278.

⁶ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147.

Согласно *Закону об организации страхового дела*¹ в его последней редакции конца 2016 г., являющейся результатом трехгодичных преобразований акта², в сфере добровольного страхования в правилах страхования перечень оснований отказа в страховой выплате теперь должен быть исчерпывающим. Банк России вправе определять минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования. Банк России также устанавливает порядок создания и эксплуатации единой автоматизированной информационной системы, создаваемой в целях информационного взаимодействия участников страхового дела и противодействия мошенничеству в страховании (ст. 3). В целях своевременного выявления рисков неплатежеспособности субъектов страхового дела Банк России осуществляет мониторинг их деятельности с применением финансовых показателей (коэффициентов) (ст. 30).

Статья о страховых агентах и брокерах изложена в новой значительно дополненной редакции (ст. 8). Брокеры, осуществляющие прием денежных средств от страхователей в счет оплаты договора страхования, должны обладать гарантией исполнения обязательств в форме банковской гарантии на сумму не менее 3 млн руб. или наличия собственных средств в размере не менее 3 млн руб., размещенных в денежные средства. Вводятся ограничения на назначение агента или брокера выгодоприобретателем по заключенным им полисам в пользу третьих лиц. Вознаграждение, выплачиваемое страховщиком агенту или брокеру по обязательному страхованию, не может превышать 10% от страховой премии.

Кроме того, введены понятия страховой группы и франшизы (ст. 6, 10), статьи о национальной перестраховочной компании (ст. 13.1–13.3), уточнены объекты страхования и требования к страховым тарифам (ст. 4, 11), значительно дополнены статьи о перестраховании и о страховых пулах за счет положений о перестраховочных пулах (ст. 13, 14.1).

Для обеспечения финансовой устойчивости и платежеспособности страховщиков были проведены соответствующие преобразования, в том числе введен ряд статей, включая статьи о внутреннем контроле и аудите (ст. 28.1, 28.2), об обязательном аудите и опубликовании годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика (ст. 29). Расширены обязанности субъектов страхового дела (ст. 30), доработаны статьи о лицензировании их деятельности (ст. 32), о квалификационных и иных требованиях (ст. 32.1). Указанные изменения направлены на предотвращение серьезных проблем у страховщиков, приводящих к нарушению интересов их многочисленных страхователей. В то же время далеко не всем страховщикам удастся быстро и без усилий выполнять такие требования, что отражается на сроках и стоимости их услуг.

¹ Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ // Российская газета. 26.07.2013. № 163; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157; Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 363-ФЗ // Российская газета. 12.07.2016. № 151 и пр.

На рынке небанковских профессиональных кредитов в 2016 г.¹ ряд важных изменений претерпел *Федеральный закон о микрофинансовой деятельности и МО*². Нововведения позволят убрать с рынка микрозаймов недобросовестных кредиторов.

Микрофинансовые организации (МО) подразделены на микрофинансовые и микрокредитные компании. Микрофинансовая компания осуществляет свою деятельность с учетом установленных ограничений (ст. 12) и требований, в том числе к собственным средствам (капиталу), и имеет право привлекать для осуществления такой деятельности денежные средства физических лиц, в том числе не являющихся ее учредителями (участниками, акционерами), а также юридических лиц. Микрокредитная компания имеет право привлекать денежные средства физических лиц, являющихся ее учредителями (участниками, акционерами).

Если раньше сумма микрозайма не превышала 1 млн руб., то сейчас эта сумма не должна превышать предельный размер обязательств заемщика перед заимодавцем по основному долгу (3 млн руб. для юридического лица или индивидуального предпринимателя, 500 тыс. руб. для физического лица) (ст. 2, 12).

Уточнен порядок приобретения статуса МО (ст. 5). Минимальный размер собственных средств (капитала) микрофинансовой компании устанавливается в размере 70 млн руб. Значительно дополнена статья об исключении сведений о юридическом лице из государственного реестра МО, в том числе расширен перечень случаев исключения сведений о МО из реестра на основании решения Банка России, установлены случаи отказа в исключении таких сведений из реестра (ст. 7).

Введены статьи о принудительной ликвидации МО по инициативе Банка России (ст. 7.1), об особенностях начисления процентов и иных платежей при просрочке исполнения обязательств по займу (ст. 12.1). Расширены функции Банка России в отношении МО за счет возможности устанавливать экономические нормативы (ст. 14). Требования к отчетности и иной информации МО стали более определенными (ст. 15).

Из изменений, внесенных в *Федеральный закон о кредитной кооперации*³, можно назвать введение финансовых нормативов, которые кредитный кооператив обязан соблюдать с 2016 г.⁴ (ст. 6).

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 407-ФЗ // Российская газета. 31.12.2015. № 297; Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ // Российская газета. 06.07.2016. № 146; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

² Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ // Российская газета. 07.07.2010. № 147.

³ Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 24.07.2009. № 136.

⁴ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147.

Следует отметить, что вышеуказанные субъекты вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном *Федеральным законом о потребительском кредите (займе)* 2014 г.¹.

Повышение требований к субъектам финансового рынка и наделение Банка России расширенными полномочиями нацелены в первую очередь на недопущение на рынок и устранение с него недобросовестных участников, защиту интересов честных финансовых организаций и потребителей их услуг.

3. Коммерциализация негосударственных пенсионных фондов

С 2014 г. согласно изменениям², внесенным в Федеральный закон о НПФ³, негосударственным пенсионным фондом признается *организация*, исключительной лицензируемой деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение, в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование. Ранее под НПФ понималась особая организационно-правовая *форма* некоммерческой организации социального обеспечения (ст. 2). Несоответствие такой формы содержанию деятельности фонда, которая имеет все признаки предпринимательской, очевидно – у учредителей отсутствовали легитимные корпоративные права на участие в деятельности фонда; существовала проблема привлечения в фонд дополнительного финансирования⁴.

Федеральный закон о НПФ⁵ больше не указывает, что деятельность фондов не относится к предпринимательской, и прямо устанавливает, что фонд может создаваться в организационно-правовой форме акционерного общества (ст. 4, 25). Соответственно отменен запрет на выпуск фондом ценных бумаг (ст. 14), введены статьи об особенностях совершения сделок с акциями фонда (ст. 7), об организации внутреннего контроля в фонде (ст. 6.3).

Минимальный размер уставного капитала фонда должен составлять не менее 120 млн руб., а с 1 января 2020 г. – не менее 150 млн руб. Минимальный размер собственных средств фонда должен составлять не менее 150 млн руб., а с 1 января 2020 г. – не менее 200 млн руб. (ст. 6.1).

Преобразована глава об органах управления фонда (ст. 28–31). Новая статья о предъявляемых к ним требованиях (ст. 6.2), в основном связанных с репутационными и квалификационными качествами деятельности фонда, не является законодательной новацией.

¹ Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ // Российская газета. 23.12.2013. № 289.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ // Российская газета. 30.07.2014. № 169.

³ Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Российская газета. 13.05.1998. № 90.

⁴ См. Комментарий к законодательству Российской Федерации о пенсионных накоплениях (постатейный) / И.А. Алеева, Д.В. Алексеев, Н.А. Дегтярева и др.; отв. ред. Ю.В. Воронин. М.: Норма, 2015.

⁵ См. Федеральный закон о НПФ в ред. Федеральных законов от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ, а также от 28 декабря 2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2013. № 296.

Ранее такие требования были изложены в ст. 7. Требования были расширены, ужесточены, стали более конкретными, получили четкую привязку к моменту наступления событий. Большинство требований к деловой репутации, которые применяются Банком России для определения соответствия кандидата должности в фонде, предполагает отсутствие в биографии кандидата нарушений, касающихся финансовой деятельности организации, где он занимал определенные должности и позиции. С приходом Банка России оценка фонда осуществляется прежде всего с точки зрения его финансовой, инвестиционной деятельности, а не социальной, как было ранее.

Создание фондов в форме акционерного общества позволит им стать полноправными участниками рынка, перейти к системе рыночной оценки их эффективности, а также рейтинговать фонды. Трансформация фондов перестроит систему корпоративного управления негосударственным пенсионным обеспечением, вменит фондам в обязанность выполнение более результативных стандартов корпоративного управления и конкретизирует правила ответственности менеджмента.

Обязанности фонда расширены. Например, сейчас фонд обязан организовать систему управления рисками (ст. 14). Введена статья об определении обязательств фонда (ст. 14.1). Несмотря на важность четкой регламентации обязательств фонда, статья только устанавливает, что обязательства определяются на основании сведений и информации, отраженных на пенсионном счете накопительной пенсии и пенсионном счете негосударственного пенсионного обеспечения.

В части гарантий исполнения фондом обязательств существенно расширены и вынесены в отдельную статью положения о резерве фонда по обязательному пенсионному страхованию (ст. 20.1). Введена статья о дивидендах, согласно которой фонд не вправе принять решение (объявлять) о выплате дивидендов по акциям до истечения пяти лет со дня его государственной регистрации, что несколько снижает инвестиционную привлекательность фонда в целях обеспечения интересов его вкладчиков, участников и застрахованных лиц (ст. 20.3).

Главной новацией статьи о разрешенных объектах инвестирования пенсионных накоплений является не ее содержание, а передача права регулирования этого вопроса Банку России (ст. 24.1). В связи с получением фондом статуса коммерческой организации изменился подход к распределению дохода от размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений (не менее 85% дохода фонда должно направляться на пополнение средств пенсионных резервов и накоплений; ранее процент не устанавливался) (ст. 27).

Расширены полномочия Банка России (ст. 34), и в 2015 г.¹ введена статья о принудительной ликвидации фонда по инициативе Банка России (ст. 33.2).

В рамках главы об особенностях деятельности по формированию и инвестированию пенсионных накоплений расширены обязанности фонда, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию (ст. 36.2), уточнены особенности ведения пенсионных счетов накопительной пенсии (ст. 36.19), а также введен ряд новых

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 167-ФЗ // Российская газета. 03.07.2015. № 144.

статей (ст. 36.2-1, 36.6-1 и пр.). Введена глава о требованиях к досрочному негосударственному пенсионному обеспечению и об особенностях деятельности фонда по досрочному негосударственному пенсионному обеспечению (ст. 36.29–36.37).

Таким образом, коммерциализация НПФ вывела их на новый уровень на финансовом рынке, предоставила им больше свободы. В то же время сохранение за фондами социальной составляющей их деятельности и, следовательно, конфликт интересов акционеров и вкладчиков (участников, застрахованных лиц) оправдывают наделение Банка России расширенными полномочиями в отношении НПФ.

* * *

Подводя итоги, можно сказать, что с передачей в 2013 г. Банку России функций по регулированию, контролю и надзору за деятельностью некредитных финансовых организаций началась активная модификация финансового законодательства с намерением устранить дефекты правового регулирования. И четкое определение круга подконтрольных Банку России субъектов финансового рынка, и повышение требований к ним с расширением полномочий Банка России, и коммерциализация негосударственных пенсионных фондов нацелены прежде всего на развитие и обеспечение стабильности финансового рынка, на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Интересы участников финансового рынка часто отходят на второй план.

Таким образом, частично сбылись опасения специалистов, с осторожностью отнесшихся к созданию мегарегулятора. Банк России пока не достиг баланса между своей функцией по развитию финансового рынка, создающей для его участников дополнительные возможности, и функцией по регулированию и надзору на рынке, ограничивающей риски участников, в сторону которой и произошел перевес. Кроме того, Банк России показал себя как достаточно авторитарный регулятор, что особенно проявляется в ограничении деятельности СРО. Это было связано в том числе и с принятием контрмер по преодолению последствий финансового кризиса 2008 г., и с регулированием в условиях кризиса 2014 г., однако привело к ужесточению требований к участникам для обеспечения стабильности финансового рынка.

Указанные недостатки постепенно могут быть минимизированы. Представляется, что для устранения дисбаланса в регулировании рынка целесообразно:

(1) на уровне законов более четко прописать функции, права и обязанности Банка России, а также права участников финансовых рынков и требования к ним, чтобы ограничить возможность излишнего авторитаризма в нормативных актах мегарегулятора;

(2) рассмотреть возможности оптимизации внутренней структуры Банка России для сглаживания противоречий при реализации его конфликтующих интересов и функций и обеспечения более продуктивного взаимодействия мегарегулятора и участников финансовых рынков;

(3) предоставить больше свободы участникам рынка, имеющим относительно долгую историю «добросовестного поведения» (например, СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг).