



ISSN 2712-7907

№ 5 (282) 2021

Бюллетень Счетной палаты РФ

Управление федеральным
имуществом

Представляя
номер

Андрей Батуркин



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

В этом номере Бюллетеня мы возвращаемся к одной из традиционных и ключевых тем для Счетной палаты – теме управления государственным имуществом, фокусируясь в этот раз на таком ее аспекте, как приватизация.

Счетная палата на постоянной основе мониторит процесс отчуждения государственных активов. По итогам работы мы отмечаем как позитивные изменения в этой сфере, так и болевые точки, требующие внимания и решения.

На государственный сектор по-прежнему приходится значительная доля экономики страны. Так, выручка 18 крупнейших акционерных обществ с государственным участием за 2019 год составила свыше 15,5 трлн рублей по МСФО, или более 10,4 трлн рублей по РСБУ.

Согласно данным Единой системы управления государственным имуществом, в федеральной собственности остаются порядка 850 обществ с госучастием и 500 унитарных предприятий. Управляются они недостаточно эффективно. Как мы отмечали в номере 8 Бюллетеня СП за 2020 год, более 500 обществ в 2017–2019 годах не перечисляли дивиденды в доход бюджета, а 97 % поступлений обеспечили 20 АО, или 2 % от общего количества. Часть ФГУП не отвечает специфике деятельности министерств и служб, за которыми они закреплены, либо функционирует в конкурентных сферах.

Для организаций с госучастием приватизация – это в первую очередь поиск эффективного собственника. При этом должны неукоснительно соблюдаться государственные интересы пополнения федерального бюджета – прежде всего исходя из справедливой стоимости отчуждаемых активов и долгосрочной экономической целесообразности.

Соответственно, учитывая, что наиболее привлекательные для коммерческого использования объекты уже перешли в частную собственность ранее, особую актуальность приобретает тема предпродажной подготовки государственных активов. Это позволяет повысить их инвестиционную привлекательность. Сейчас такая подготовка не проводится и объекты продаются фактически в состоянии «как есть». Также актуальной остается проблема рыночной оценки отчуждаемых активов, которая обязательна при приватизации. Стоимость одного и того же объекта у разных оценщиков может различаться в разы. Этой теме следует уделить особое внимание.

На сегодняшний день механизмы приватизации государственного имущества в целом регламентированы. Однако основной Федеральный закон о приватизации имеет много исключений из его сферы действия, сделки с пакетами акций крупнейших обществ

требуют дополнительного регулирования, а информационное освещение процесса приватизации недостаточно.

Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, которые регулярно утверждает Правительство Российской Федерации, перестали выполнять роль основного инструмента отчуждения государственных активов и на практике не выполняются. В результате фактические темпы приватизации не позволяют достичь поставленной Правительством цели повысить темпы экономического развития за счет сведения к минимуму участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках к 2024 году.

Надеемся, что наш анализ в сфере приватизации внесет позитивный вклад в совершенствование процесса перевода объектов госсобственности в частный сектор и в партнерстве с ФОИВ, общественностью и экспертным сообществом позволит устранить существующие недостатки.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция.....	63
Экспертное мнение	67
В продолжение темы.....	87
Тематические проверки Счетной палаты.....	125
Международная практика.....	135
Исследования по теме	141
Публикации в СМИ.....	147
Новости Счетной палаты.....	154



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 марта 2021 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Проанализировать нормативно-правовое регулирование процесса приватизации, подходы, применяемые к отчуждению федерального имущества, формирование и выполнение Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы с учетом необходимости сокращения государственного сектора экономики, а также динамику поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества.

Итоги анализа

Приватизация является основным способом достижения цели сокращения доли государства в экономике, которая обозначена Президентом Российской Федерации в числе приоритетных.

Вместе с тем отраженные в государственных программах показатели (индикаторы) не позволяют комплексно оценивать влияние итогов приватизации на состояние стратегических отраслей экономики и бюджетную систему Российской Федерации, а также не обладают преемственностью, что затрудняет анализ динамики и результатов приватизации.

Основным инструментом приватизации в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон № 178-ФЗ, Закон о приватизации) определен Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества.

В рамках Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р (далее – Прогнозный план приватизации), отражено порядка 20 % отчужденного федерального имущества (в денежном эквиваленте). Вне Прогнозного плана приватизации осуществлено выбытие земельных участков (2 509 земельных участков на сумму 5,1 млрд рублей), недвижимого имущества, переданного единому институту развития АО «ДОМ.РФ» (далее – АО «ДОМ.РФ») (169 объектов на сумму 23,1 млрд рублей), иных активов.

Формальный подход к формированию Прогнозного плана приватизации и недостаточная координация участников приватизационных процедур привели к включению в него имущества, продажа которого невозможна. Не в полной мере соблюдались правила его формирования и публикации. В 2017–2019 годах в Прогнозный план приватизации изменения вносились 58 раз.

Исполнение Прогнозного плана приватизации составило 25 % от запланированного количества пакетов акций акционерных обществ (далее – АО) и долей в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью (далее – ООО), 22 % – от акционирования федеральных государственных унитарных предприятий (далее – ФГУП) и 23 % – от количества объектов иного имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации (далее – казна), что является самым низким показателем за последние 10 лет.

Из девяти запланированных к приватизации пакетов акций крупнейших компаний реализован только один стопроцентный пакет акций АО «Производственное объединение «Кристалл» в пользу другой запланированной к приватизации акционерной компании. Такие сделки не приводят к реальному сокращению доли государственного сектора в экономике.

Особенности сделок по отчуждению пакетов акций в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, заключаемых в целях привлечения инвестиций, нормативно не закреплены, а содержатся в указанных решениях Правительства Российской Федерации.

Большинство продаж осуществлено посредством публичного предложения и без объявления цены (далее – «вторичные» торги), что предполагает существенный дисконт от первоначальной цены торгов, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости. Доля указанных торгов растет с каждым годом.

Работа агентов по продаже федерального имущества не показала свою эффективность. Значительное количество объектов реализовано агентами на «вторичных» торгах. Около 20 % всех объектов казны, включенных в Прогнозный план приватизации, не было выставлено агентами на торги.

Выводы

Недостаточное нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с приватизацией имущества, создает риски недостижения целей государственной политики в области управления и распоряжения федеральным имуществом, неисполнения прогнозных планов приватизации и недополучения средств федерального бюджета.

План приватизации исполнен только на четверть, что является исторически низким показателем. Причиной низких поступлений в федеральный бюджет, в первую очередь, является отсутствие крупных продаж.

Формальный подход к формированию Прогнозного плана приватизации, недостаточный уровень координации участников приватизационных процедур и информационного обеспечения не способствуют исполнению плана.

Низкое качество реализуемых активов, ненадлежащая предпродажная подготовка, в том числе осуществленная без учета инвестиционной привлекательности, непроведение торгов также негативно влияют на темпы приватизации.

Особенности применяемых подходов к приватизации акций акционерных обществ с инвестиционными условиями нормативно не урегулированы, что создает риски недопоступления средств в федеральный бюджет, а также неисполнения указанных условий покупателями.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) предлагает Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- установления целевых показателей документов стратегического планирования в части показателей, характеризующих поступление в федеральный бюджет средств от приватизации, включая продажу акций крупнейших обществ, а также сокращение количества акционерных обществ с государственным участием и ФГУП, в том числе посредством приватизации;
- установления особенностей (в том числе условий) заключения сделок по отчуждению федерального имущества в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций;
- целесообразности формирования сведений о результатах приватизации федерального имущества, не включенного в прогнозные планы (программы) приватизации, и размещения на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в течение отчетного периода;
- установления перечня конкретных мероприятий, осуществляемых в рамках предпродажной подготовки объектов федерального имущества, в том числе направленных на повышение инвестиционной привлекательности приватизируемых объектов, включающего:
 - оформление имущественных прав на объекты приватизируемых ФГУП и хозяйственных обществ;
 - анализ соответствия кадастровой стоимости отчуждаемого земельного участка стоимости, установленной для категории и вида его фактического использования;
 - перевод земельных участков в более востребованную рынком категорию и (или) вид разрешенного использования и другие необходимые мероприятия;

- возможного снижения размера задатка и увеличения срока оплаты приватизируемого федерального имущества, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях расширения круга участников торгов;
- возможности приостановления процедуры предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования земельного участка;
- возможности определения механизма компенсации федеральному бюджету в случаях последующего изменения вида разрешенного использования земельных участков, отчужденных из федеральной собственности без проведения торгов, с учетом разницы кадастровой стоимости.

Счетная палата предлагает Минфину России:

- рассмотреть возможность отдельного ведения учета операций по доходам от продажи объектов недвижимого имущества, составляющего казну;
- провести работу по упорядочению размещаемой информации на официальных сайтах в сети Интернет;
- при доработке реестра федерального имущества (далее – РФИ) обеспечить возможность технической интеграции информационных баз данных РФИ, Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и системы бухгалтерского учета ГИИС «Электронный бюджет», обеспечить верификацию имеющихся в РФИ данных.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.5.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.2.0.21).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Выполнение Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать нормативно-правовое регулирование процесса приватизации и его направленность на достижение целей государственной политики в области управления и распоряжения федеральным имуществом.

3.2. Цель 2. Проанализировать выполнение Прогнозного плана приватизации с учетом необходимости сокращения государственного сектора экономики.

3.3. Цель 3. Проанализировать отдельные способы отчуждения федерального имущества без включения в Прогнозный план приватизации.

3.4. Цель 4. Проанализировать динамику поступления в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в текущем и ретроспективном периодах и качество их администрирования.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

4.1. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва);

4.2. Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва);

4.3. Акционерное общество «ДОМ.РФ» (г. Москва).

5. Исследуемый период

2017–2019 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 25 августа 2020 года по 31 марта 2021 года, в том числе на объекте Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва): с 30 ноября по 25 декабря 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ нормативно-правового регулирования процесса приватизации и его направленности на достижение целей государственной политики в области управления и распоряжения федеральным имуществом

7.1.1. Национальные приоритеты и направления государственной политики в сфере управления федеральным имуществом определялись положениями указов и посланий Президента Российской Федерации, а также планами Правительства Российской Федерации по их исполнению.

Основной целью с 90-х годов XX века¹ установлено поэтапное сокращение государственного сектора экономики и сведение к минимуму имущества, составляющего казну, что предполагало направление на приватизацию.

Одним из майских указов 2012 года² в привязке к целям повышения темпов и устойчивости экономического роста предусматривалось завершение до 2016 года

-
1. Сокращение количества унитарных предприятий и учреждений определено Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024. Сокращение доли государства в экономике Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, определено применением прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти.
 2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса. Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, подготовленные в его исполнение, реализованы не в полном объеме, значительная часть АО и ФГУП в различных несырьевых секторах остается под прямым контролем государства. Однако поручение по исполнению указа снято с контроля³ при отсутствии полного достижения цели.

Как следует из положений Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определено сокращение хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года актуализирована цель постепенного снижения доли государства в экономике, в том числе за счет продажи активов банковского сектора.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года⁴ определены цели повышения темпов экономического развития за счет сведения к минимуму к 2024 году участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках. При этом темпы сокращения количества организаций с государственным участием обозначены на уровне 10 % в год.

Утвержденные Правительством Российской Федерации документы стратегического планирования – государственные программы «Управление федеральным имуществом»⁵, «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁶ и «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»⁷ в различные периоды содержали показатели (индикаторы), определяющие темпы сокращения государственного сектора и приватизации (см. табл. 1).

-
3. Решение Контрольного управления Президента Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № 8ВН-ур.
 4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 года во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
 5. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327 (далее – Госпрограмма «Управление федеральным имуществом»).
 6. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (далее – Госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика»).
 7. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»).

Таблица 1

%

Наименование показателя (индикатора)	Значения показателей (индикаторов) подпрограмм							
	2017 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.	2021 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	план
Государственная программа «Управление федеральным имуществом» (в т. ч. подпрограмма 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации»)»⁸								
Средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием (показатель Госпрограммы), %	13,0	19,0	10,0	13,6	11,5	10,9	12,5*	13,5*
Средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации (показатель Госпрограммы), %	17,0	18,0	21,0	24,0	21,0	28,3	24*	34,5*
Процент ежегодного сокращения АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, не менее, %	5,0	14,6	6	8,4**	9,0	11,2	10,0*	11,0*
Процент ежегодного сокращения ФГУП по отношению к предыдущему году, не менее, %	20,0	22,2	13	18,8**	14,0	10,6	15,0*	16,0*
Доля денежных средств, поступивших в федеральный бюджет от продажи акций (долей), в планируемом объеме поступлений в соответствии с Прогнозным планом приватизации (за исключением поступлений от продажи акций крупнейших акционерных обществ), %	100,0	104,0	100,0	43,6	100,0	38,4	100,0*	100,0*
Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» (подпрограмма Ж)								
Доля продаж пакетов акций АО, подлежащих продаже в соответствии с Прогнозным планом приватизации, %	-	-	-	-	-	-	27,0***	51,0

8. В заключении Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год отмечено, что все целевые показатели (индикаторы) Госпрограммы «Управление федеральным имуществом» являются относительными и измеряются в процентах, что затрудняет объективную характеристику эффективности хода ее реализации.

Наименование показателя (индикатора)	Значения показателей (индикаторов) подпрограмм							
	2017 г.		2018 г.		2019 г.		2020 г.	2021 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план	план
Доля продаж объектов казны, подлежащих продаже в соответствии с Прогнозным планом приватизации, %	-	-	-	-	-	-	14,0	29,0
Количество организаций с государственным участием, единиц	-	-	-	-	-	-	1 465	1 319
Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (подпрограмма 6)								
Доля проданных объектов имущества казны, подлежащих продаже в соответствии с Прогнозным планом приватизации, %	-	-	-	-	-	-	-	50,0
Доля проданных пакетов акций (долей) АО (ООО), подлежащих продаже в соответствии с Прогнозным планом приватизации, %	-	-	-	-	-	-	-	50,0

* Значения плановых показателей неприменимы в связи с прекращением госпрограммы в 2020 году.

** В результате контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год» в Росимуществе значения показателей не подтверждены.

*** Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 140 плановое значение на 2020 год в размере 27,0 % уменьшено в 2,5 раза – до 10,6 %.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2019 г. № 1656-р Госпрограмма «Управление федеральным имуществом» исключена из перечня государственных программ⁹ и отменена 8 апреля 2020 года. Взамен принята¹⁰ подпрограмма «Ж» Госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика». В связи с изменением ведомственной подчиненности Росимущества подпрограмма «Управление федеральным имуществом» в настоящее время реализуется в рамках Госпрограммы «Управление государственными финансами

9. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.
10. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 376.

и регулирование финансовых рынков»¹¹, ответственным исполнителем которой является Минфин России.

В результате обозначенной трансформации с 2021 года из госпрограмм исключены целевые индикаторы, характеризующие ежегодное сокращение количества акционерных обществ с государственным участием и ФГУП. При этом сохраняются риски недостижения цели, определенной Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года, которая заключается в приведении количества указанных организаций к минимуму через 3 года.

Также Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» не содержит показателей, характеризующих выполнение плана по поступлениям в федеральный бюджет от продажи акций (долей) (в 2018 и 2019 годах плановое значение по поступлениям в федеральный бюджет средств от приватизации не достигалось даже наполовину). При этом фактически запланировано исполнение плана приватизации в 2022 году на уровне не более 90 % при условии, что не подлежащее реализации имущество, включенное в прогнозный план, не учитывается при расчете индикаторов.

Фактические значения целевых показателей (индикаторов) указанных госпрограмм не достигали своих плановых значений, а формально достигнутые значения по сокращению количества акционерных обществ (далее – АО) и федеральных государственных унитарных предприятий (далее – ФГУП) объясняются, в основном, не успехами приватизации, а сокращением организаций в процессе ликвидации, их реорганизации или включения в вертикально-интегрированные структуры (далее – ВИС)¹².

Одной из задач подпрограммы «Ж» Госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» является завершение в срок до 31 декабря 2024 года процесса создания ВИС, в том числе сокращение количества находящихся в федеральной собственности миноритарных пакетов акций дочерних обществ ранее сформированных ВИС.

-
11. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 2386 в Госпрограмму «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» включена подпрограмма 6 «Управление федеральным имуществом».
 12. Такие факты установлены по результатам контрольного мероприятия Счетной палаты «Проверка эффективности корпоративного управления в хозяйственных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» и экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий».

Срок ликвидации или реорганизации ФГУП установлен федеральными законами¹³ до 1 января 2025 года, а также поручением Правительства¹⁴ – до 31 декабря 2021 года.

Учитывая отмену показателя по сокращению количества ФГУП, крайне низкие темпы их акционирования¹⁵, а также длительные сроки включения в Прогнозный план приватизации и их подготовки к приватизации, существует высокий риск неисполнения поручения Правительства в установленный срок.

Нормативно-правовое регулирование процесса приватизации федерального имущества¹⁶ определено Законом № 178-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹⁷.

Утверждение прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на плановый период отнесено к исключительным полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере приватизации.

Приватизация 22 категорий имущества¹⁸ не регулируется Законом № 178-ФЗ, в том числе:

- земельных участков, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости;
- объектов недвижимого имущества, в отношении которых принято решение о выполнении АО «ДОМ.РФ» функций агента Российской Федерации.

Также с 2010 года под действие норм Закона № 178-ФЗ не подпадают сделки, заключаемые на основании решений Правительства Российской Федерации в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики¹⁹. При этом до настоящего времени не приняты специальные федеральные законы и (или) иные

-
13. Федеральные законы от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
 14. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Е. Григоренко поручено (от 13 ноября 2020 г. № ДГ-П13-1450) федеральным органам исполнительной власти и организациям в срок до 31 декабря 2021 года обеспечить реализацию мероприятий по реорганизации (ликвидации) ФГУП.
 15. Исполнен в части ФГУП на 26 % от общего числа ФГУП, включенных в Прогнозный план приватизации, и на 51 % от числа возможных к приватизации ФГУП.
 16. Под приватизацией федерального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, в собственность физических и (или) юридических лиц.
 17. Отдельные положения Гражданского кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 г. № 1541-1 и другие нормативные правовые акты, определяющие в том числе порядок приватизации имущества, в отношении которого не применяются нормы Закона о приватизации.
 18. В первоначальной редакции Закона № 178-ФЗ было 9 категорий. В 2018 и 2019 годах введено 2 категории.
 19. С 2015 года добавились цели развития малого и среднего предпринимательства.

нормативные правовые акты, регулирующие особенности отношений по отчуждению указанного имущества, что отмечалось Счетной палатой.

В 2017–2020 годах в Закон № 178-ФЗ и подзаконные акты внесен ряд изменений, в том числе по вопросам:

- проведения продажи государственного имущества в электронной форме с едиными требованиями, установленными Федеральным законом № 44-ФЗ²⁰;
- утверждения прогнозных планов (программ) приватизации в сроки, сопоставимые со сроками формирования проекта бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период²¹;
- предоставления в Росимущество информации о результатах приватизации имущества субъектов Российской Федерации и муниципального имущества по единой форме.

Перед продажей федерального имущества решения об условиях приватизации (далее – РУП), которые содержат информацию о составе приватизируемого имущества, способе его приватизации и начальной цене, принимаются Правительством Российской Федерации, Росимуществом либо по его поручению – территориальными органами²² и публикуются на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов www.torgi.gov.ru (далее – сайт торгов)²³.

Не все из девяти предусмотренных статьей 13 Закона № 178-ФЗ способов приватизации²⁴ использовались при приватизации федерального имущества, не использовался конкурс, специализированный аукцион.

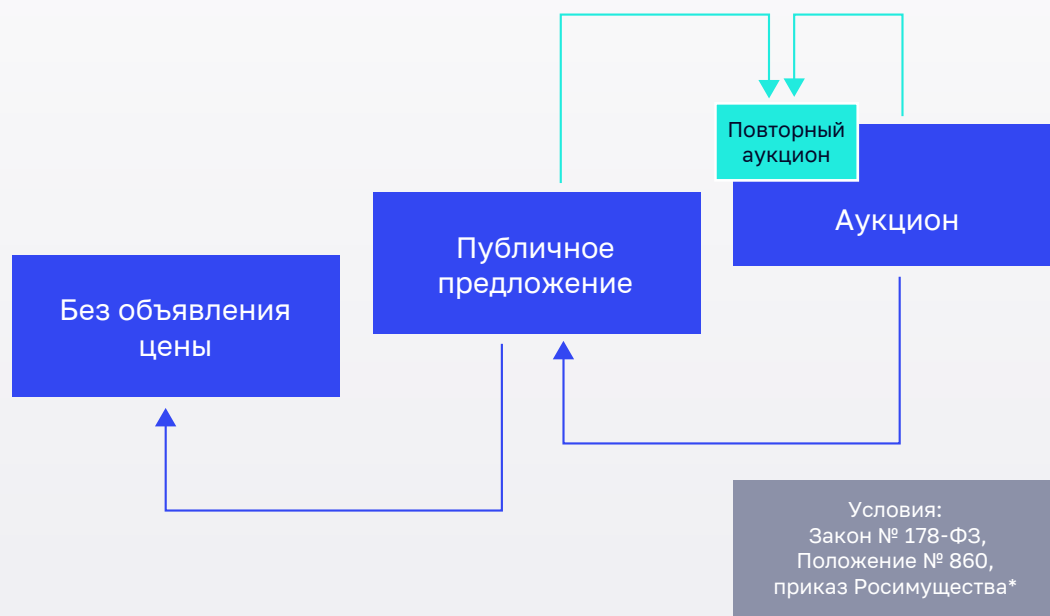
-
20. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
 21. По итогам контрольного мероприятия Счетной палаты «Проверка обоснованности прогноза объемов источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в части поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, нормативной и методической базы их формирования» в Росимущество в Правила разработки плана приватизации внесены изменения в части сопоставимости сроков разработки со сроками формирования проекта бюджета, а именно: уточнен срок представления Минфином России в Правительство Российской Федерации проекта программы приватизации федерального имущества, согласованный с ФАС России (до 15 сентября) и утверждения программ приватизации не позднее 10 рабочих дней до начала планового периода.
 22. Согласно статьям 6, 14 Закона № 178-ФЗ и Правилам подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 512 (далее – Правила № 512).
 23. Определен постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909 в соответствии со статьей 15 Закона № 178-ФЗ.
 24. Способы приватизации: преобразование унитарного предприятия в АО или ООО, продажа имущества на аукционе, продажа акций акционерных обществ на специализированном аукционе, продажа имущества на конкурсе, продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций акционерных обществ, продажа имущества посредством публичного предложения, продажа имущества без объявления цены, внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ, продажа акций акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Порядок организации и проведения продажи имущества в электронной форме установлен Положением об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 860 (далее – Положение № 860).

На рис. 1 представлена схема продажи акций хозяйственных обществ.

Рисунок 1

Общая процедура продажи акций (долей) хозяйственных обществ



* Критерии и условия принятия решений о продаже посредством публичного предложения и без объявления цены утверждены приказом Росимущества от 31 декабря 2014 г. № 532/дсп «Об утверждении критериев принятия решений о продаже федерального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» (с изменениями, внесенными приказами от 1 июля 2015 г. № 264/дсп, от 2 ноября 2015 г. № 430/дсп, от 14 марта 2016 г. № 96/дсп). Предусматривают условия изменения способов приватизации, определение места проведения повторного аукциона или аукциона по результатам проведения оценки рыночной стоимости имущества на новую отчетную дату в соответствии с утвержденными критериями.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р утверждена Методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности

управления и распоряжения имуществом²⁵, которая предусматривает систему показателей, определяющих возможность включения имущества в прогнозные планы приватизации, а также категории имущества, акций (долей) АО (ООО), ФГУП, не подлежащих включению в указанные планы.

7.1.2. В 2016–2019 годах полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений, в том числе приватизации, осуществляло Минэкономразвития России, а правоприменительные функции и полномочия, в том числе по подготовке проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на соответствующий период, предложений о внесении в него изменений осуществляло Росимущество²⁶.

Указом Президента Российской Федерации и решением Правительства Российской Федерации²⁷ полномочия по управлению федеральным имуществом и приватизации, а также руководство деятельностью Росимущества, ранее относившегося к ведению Минэкономразвития России, с апреля 2020 года переданы Минфину России.

Отдельные функции по приватизации некоторых видов федерального имущества переданы иным федеральным органам исполнительной власти, в том числе в части подготовки имущества подведомственных ФГУП к приватизации (акционированию)²⁸.

Кроме того, уполномоченным юридическим лицом, наделенным полномочиями по отчуждению из федеральной собственности объектов недвижимого имущества,

-
25. Разработка Методики осуществлялась Минэкономразвития России на протяжении двух лет во исполнение подпункта «а» пункта 4 поручения Правительства Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2864 о мерах по реализации перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 5 апреля 2018 года (от 15 мая 2018 г. № Пр-817ГС, абзацы второй–четвертый подпункта «г» пункта 1) и завершена Минфином России после передачи ему соответствующих полномочий от Минэкономразвития России, с учетом решения Комитета Совета Федерации по экономической политике Федерального Собрания Российской Федерации от 7 июля 2020 г. № 3.6-12/1847, принятого по итогам проведения круглого стола на тему «Особенности реализации программы приватизации федерального имущества в 2020 году».
 26. В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – Положение о Росимуществе).
 27. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 491 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».
 28. Установлены пунктом 1.1 постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

включая земельные участки, является АО «ДОМ.РФ»²⁹, признанное единым институтом развития в жилищной сфере, 100 % акций которого находятся в собственности Российской Федерации.

В соответствии с правом, предусмотренным Законом № 178-ФЗ, Правительством Российской Федерации поручено юридическим лицам организовывать от имени Российской Федерации продажу приватизируемого федерального имущества и (или) осуществлять функции продавца. Распоряжением от 25 октября 2010 г. № 1874-р утвержден соответствующий перечень из 23 юридических лиц.

Продажа пакетов акций (долей) хозяйственных обществ осуществляется центральным аппаратом (ЦА) Росимущества и его территориальными органами (ТУ), а также агентскими организациями, с которыми Росимуществом заключены агентские договоры³⁰.

Вознаграждение агентам выплачивается за счет средств победителя торгов в размере, установленном Правительством Российской Федерации.

После утверждения Порядка отбора агентов для организации продажи федерального имущества³¹ Правительство Российской Федерации закрепило за Росимуществом полномочие привлекать юридических лиц для продажи приватизируемого федерального имущества³².

В связи с утверждением Прогнозного плана приватизации на 2020–2022 годы³³, с учетом решения Комитета Совета Федерации³⁴ фактически отбор юридических лиц

-
29. Согласно пункту 2.1 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Закон № 161-ФЗ) единый институт развития выступает агентом Российской Федерации и от своего имени совершает юридические и иные действия, в том числе сделки, с находящимися в федеральной собственности земельными участками и иными объектами недвижимого имущества, в отношении которых уполномоченным Правительством Российской Федерации межведомственным коллегиальным органом принято решение о целесообразности совершения единым институтом развития юридических и иных действий, в том числе сделок, в отношении земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, в качестве агента Российской Федерации.
 30. Один из договоров Росимуществом заключен несвоевременно.
 31. Порядок отбора юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца, в соответствии с которым отбор осуществляется из соответствующего перечня, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2017 г. № 748.
 32. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. № 1376 «О внесении изменения в Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом».
 33. Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации на 2020–2022 годы утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3260-р (далее – Прогнозный план приватизации на 2020–2022 годы).
 34. Согласно решению Комитета Совета Федерации по экономической политике Федерального Собрания Российской Федерации от 7 июля 2020 г. № 3.6-12/1847, принятому по итогам проведения круглого стола на тему «Особенности реализации программы приватизации федерального имущества в 2020 году», Росимуществу рекомендовано ускорить отбор агентов по продаже федерального имущества, включенного в программу приватизации на 2020–2022 годы, а также рассмотреть возможность привлечения специализированных организаторов торгов, определенных Правительством Российской Федерации, к приватизационным процедурам государственного имущества и муниципального имущества в субъектах Российской Федерации.

для организации продажи и (или) осуществления функций продавца в отношении 95 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (89 АО и 6 ООО) проведен Росимуществом в августе 2020 года³⁵, и его результаты утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 г. № 2951-р, в соответствии с которым функции продавца переданы АО «РАД».

Не урегулировано распределение для целей приватизации хозяйственных обществ между ЦА и ТУ Росимущества в течение срока действия Прогнозного плана приватизации. Вместе с тем на основании внутреннего приказа Росимущества³⁶ и решений Комиссии Росимущества³⁷ разграничение по обществам и способам приватизации проводилось после несостоявшихся торгов, организованных ЦА.

ТУ Росимущества осуществляют свои полномочия в соответствии с утвержденным приказом Минэкономразвития России типовым положением³⁸, в которое изменения не вносились с 2016 года, несмотря на изменение функций и полномочий Росимущества, установленных Положением о Росимуществе (в 2017–2020 годах внесено 12 изменений, в том числе в части приватизации).

7.2. Анализ выполнения Прогнозного плана приватизации с учетом необходимости сокращения государственного сектора экономики

7.2.1. Прогнозный план (программа) приватизации состоит из двух разделов:

1-й раздел включает перечень пакетов акций крупнейших компаний, которые могут приватизироваться на основании отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации³⁹;

2-й раздел состоит из перечней АО, ООО, ФГУП и иного имущества, планируемого к приватизации.

35. На основании поручения Правительства Российской Федерации от 10 июня 2020 г. № МХ-П13-6214 и приказа Росимущества от 23 июня 2020 г. № 176.

36. Приказ Росимущества от 31 декабря 2014 г. № 532/дсп (с изменениями).

37. Положение о Комиссии по определению условий приватизации федерального имущества, подлежащего продаже в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации, утверждено приказом Росимущества от 9 ноября 2017 г. № 369 (с изменениями).

38. Типовое положение о территориальном органе (межрегиональном территориальном органе) Федерального агентства по управлению государственным имуществом утверждено приказом Минэкономразвития России от 1 ноября 2008 г. № 374.

39. В рамках Основных направлений государственной политики в сфере приватизации федерального имущества на плановый период, в которых также отражается количество хозяйственных обществ и ФГУП, находящихся в собственности Российской Федерации.

Формирование Прогнозного плана приватизации на 2017–2019 годы, а также на 2020–2022 годы осуществлялось Минэкономразвития России⁴⁰ совместно с Росимуществом с учетом отчета о результатах приватизации федерального имущества за отчетный год⁴¹. Проект программы приватизации федерального имущества, согласованный с ФАС России и Минфином России, представлялся Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации за 15 дней до определенной планом заседаний Правительства Российской Федерации даты рассмотрения на указанном заседании.

В ходе подготовки проекта прогнозного плана приватизации с участием Росимущества, ФОИВ и Минэкономразвития России проведено шесть согласительных совещаний, по итогам которых не снятыми остались разногласия с 24 ФОИВ, а также с ГК «Росатом» и ГК «Ростех».

По итогам проведения в Минэкономразвития России согласительных совещаний из проекта прогнозного плана приватизации исключено 11 акционерных обществ и 48 ФГУП. Дополнительно в проект включено 13 АО.

Проект прогнозного плана приватизации внесен в Правительство Российской Федерации с неурегулированными разногласиями⁴². Причины невключения в проект АО и ФГУП, с указанием их количества, приведены в таблице 2.

Таблица 2

Кол-во обществ	Причина невключения в Прогнозный план приватизации	Кол-во ФГУП	Причина невключения в Прогнозный план приватизации
27	Включены в перечень стратегических АО и ФГУП*	86	Включены в перечень стратегических АО и ФГУП*
636	Являются дочерними обществами вертикально-интегрированных структур и государственных корпораций или подлежат внесению в их уставные капиталы в текущем году	86	Не ведут ФХД и подлежат ликвидации

40. В целях приведения нормативных актов в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 г. № 1133 в том числе внесены изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, в соответствии с которыми проект программы приватизации федерального имущества представляется в Правительство Российской Федерации Минфином России.
41. Росимущество представляет такие отчеты в Минэкономразвития России (начиная с 2021 года – в Минфин России) не позднее 1 февраля.
42. Письмом Минэкономразвития России от 16 ноября 2016 г. № 34899-ЕЕ/ДО6.

Кол-во обществ	Причина невключения в Прогнозный план приватизации	Кол-во ФГУП	Причина невключения в Прогнозный план приватизации
15	Зарегистрированы за пределами Российской Федерации	203	Подведомственны ФАНО России, Управлению делами Президента и СВР России
309	Ликвидация, банкротство, не ведут ФХД, налоговыми органами принято решение об исключении из ЕГРЮЛ	345	Ликвидация, банкротство, налоговыми органами принято решение об исключении из ЕГРЮЛ
43	В федеральной собственности отсутствуют акции обществ, специальное право на управление	17	Включение в программу приватизации возможно на основании отдельных решений Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 26 апреля 2016 г.)
13	Акции обществ подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации	6	Подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации
52	Являются институтами развития, либо в отношении обществ Правительством Российской Федерации приняты иные решения, в том числе об их исключении из Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2014–2016 г.	192	Находятся в процедурах реорганизации путем преобразования в ФГБУ (на основании принятых решений Правительства Российской Федерации), в АО (на основании изданных распоряжений об условиях приватизации), путем присоединения к иным предприятиям, либо в отношении которых приняты иные решения
17	Полномочия собственника осуществляет Минобороны России. Приватизация акций требует внесения изменения в законодательство Российской Федерации о приватизации		
74	Акции обществ проданы		
21	Не представлены необходимые документы (выписки из реестра акционеров, копии уставов)		

* Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009 (далее – Перечень, стратегические АО и ФГУП).

Акции стратегических АО и ФГУП включаются в Прогнозный план приватизации после принятия Президентом Российской Федерации решения об уменьшении степени участия Российской Федерации в их управлении или об исключении

предприятий из числа стратегических⁴³. Перечень стратегических АО и ФГУП по состоянию на 1 января 2017 года состоял из 119 ФГУП и 43 хозяйственных обществ, по состоянию на 2 февраля 2021 года – 91 ФГУП и 40 обществ.

В период с 2017 по 2019 год Правительством Российской Федерации принято 58 актов о внесении изменений в Прогнозный план приватизации (1 постановление, 57 распоряжений).

Информация, характеризующая количественные показатели внесенных изменений в Прогнозный план приватизации, отражена в таблице 3.

Таблица 3

Прогнозный план приватизации	АО	ООО	ФГУП	Иное имущество
Первоначальная версия плана	479	10	298	1 041
Исключено из плана	7	-	61	90
Включено в план	85	6	14	921
Конечная редакция	581	16	251	1 872

В Прогнозный план приватизации включены:

- Федеральное государственное унитарное предприятие атомного флота (г. Мурманск), входящее в перечень запрещенных к приватизации организаций ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, находящихся в ведении Федерального агентства по атомной энергии⁴⁴;
- ФГУП, сведения о которых на дату утверждения Прогнозного плана приватизации были исключены из ЕГРЮЛ, либо Росимуществом в 2016 году приняты решения об их преобразовании в АО.
- При подготовке Прогнозного плана приватизации не в полной мере соблюдались Правила разработки плана приватизации:

43. В тех случаях, когда стратегические предприятия и общества не исключены из Перечня либо по ним не принято решение об уменьшении степени участия Российской Федерации в их управлении, они не могут быть включены в Прогнозный план приватизации.

44. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 27 апреля 2007 г. № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации». В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 1577-р предприятие исключено из Прогнозного плана приватизации.

- Прогнозный план приватизации размещен на сайте торгов с нарушением срока, установленного пунктом 17 Правил разработки плана приватизации (в редакции от 16 мая 2016 года), на 4 календарных дня⁴⁵;
- отсутствуют подготовленные Росимуществом расчеты для оценки финансовых последствий исключения федерального имущества из Прогнозного плана приватизации (абзац 2 пункта 18 Правил разработки плана приватизации);
- Минфином России не соблюдены сроки рассмотрения предложений об исключении федерального имущества из Прогнозного плана приватизации и направления мотивированной позиции в Росимущество (абзац 3 пункта 18 Правил разработки плана приватизации);
- Минспортом России не оформлены предложения об исключении из Прогнозного плана приватизации ФГУП «Спорт-Инжиниринг» (приложение № 1 к Правилам разработки плана приватизации).

7.2.2. Согласно отчету Росимущества о выполнении Прогнозного плана приватизации⁴⁶ изданы РУП в отношении 81 ФГУП (32 %), включенных в Прогнозный план приватизации, и акционировано 61 ФГУП (24 %) из 253 ФГУП⁴⁷.

При этом установлено, что значительная часть работы проделана Росимуществом в рамках предыдущего Прогнозного плана (в 2016 году). Так, изданы РУП в отношении 32 из 81 предприятия, преобразовано в акционерные общества 3 из 32 ФГУП, что отражает низкую достоверность отчета.

Таким образом, в течение 2017–2019 годов в рамках выполнения Прогнозного плана приватизации Росимуществом обеспечена регистрация всего 58 АО, что составляет 22,9 % и отражает крайне низкие темпы реализации поставленной цели.

На низкие показатели в том числе повлияло включение в Прогнозный план приватизации 121 ФГУП, приватизация которых невозможна, что свидетельствует о низком качестве работы по формированию перечня ФГУП, подлежащих приватизации. В таблице 4 приведены сведения о ФГУП по состоянию на 31 декабря 2019 года.

-
45. Также Прогнозный план приватизации размещен на сайте Росимущества 10 марта 2017 года с нарушением установленного Регламентом размещения и актуализации информации на официальном сайте Федерального агентства по управлению государственным имуществом в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», утвержденным приказом Росимущества от 30 апреля 2013 г. № 118, срока на 8 календарных дней.
46. Письмо Росимущества от 31 января 2020 г. № ИП-04/2871.
47. С учетом ФГУП, в отношении которых Росимуществом приняты РУП, но в последующем исключенных из Прогнозного плана приватизации.

Таблица 4

Статус	Кол-во ФГУП
Всего включено в программу приватизации	253*
ФГУП, невозможные к приватизации, в т. ч.:	121
не ведут хозяйственную деятельность	2
ликвидированы или находятся в стадии ликвидации	5
находятся в процедуре банкротства	10
относятся к полномочиям Минобороны России	8
приватизация приостановлена на основании поручения Президента Российской Федерации	1
приватизация ограничена в соответствии с законодательством Российской Федерации	95
Возможна приватизация	132
Изданы РУП из числа ФГУП, приватизация которых была возможна / в том числе в рамках предыдущего Прогнозного плана	81*/32
Осуществлена государственная регистрация АО / в том числе в рамках предыдущего Прогнозного плана	61/4

* С учетом ФГУП, исключенных из Прогнозного плана приватизации, в отношении которых приняты РУП.

Дополнительным фактором, сдерживающим исполнение Прогнозного плана приватизации в части акционирования ФГУП, является отсутствие со стороны отраслевых ФОИВ должного контроля за оформлением подведомственными ФГУП правоустанавливающих документов и регистрации прав на имущественные комплексы ФГУП⁴⁸.

Кроме того, Росимуществом издаются РУП по ФГУП, у которых не оформлены в полном объеме права на имущество либо в отношении имущества ведутся судебные разбирательства, из-за чего фактические сроки преобразования предприятий в АО (ООО) существенно затягиваются. Так, преобразование в АО 47 ФГУП осуществлялось Росимуществом в сроки от 3 до 41 месяца, при нормативном сроке 5 рабочих дней⁴⁹.

48. В соответствии с информацией отчета Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017-2019 годы (письмо Росимущества от 31 января 2020 г. № ИП-04/2871).

49. В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ.

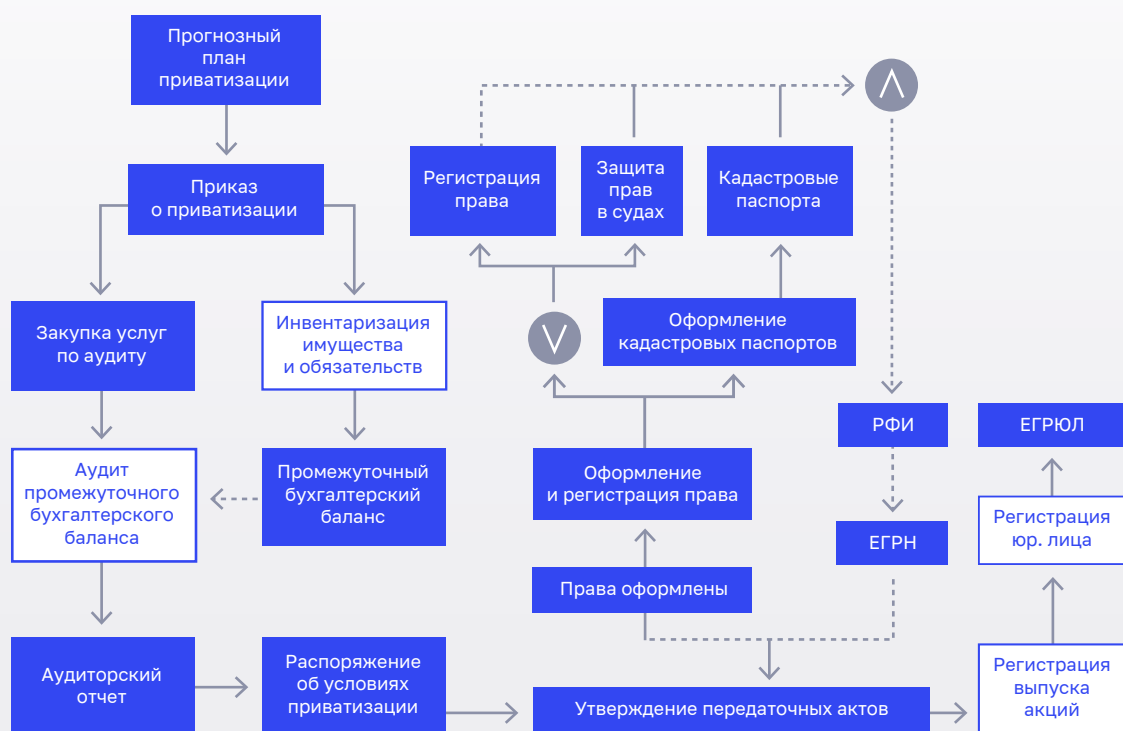
Например, при наличии судебного решения об удовлетворении исковых требований ТУ Росимущества в Московской области по истребованию земельного участка из незаконного владения ОАО «О*» земельный участок не включен в распоряжение об условиях приватизации ФГУП.

Порядок и сроки реализации процедур, необходимых в целях приватизации конкретных ФГУП, круг ответственных структурных подразделений и территориальных органов Росимущества определены в приказах Росимущества, которые издаются после включения ФГУП в Прогнозный план приватизации.

Соответствующими приказами полномочия по приватизации ФГУП делегируются территориальным органам Росимущества.

Рисунок 2

Порядок преобразования ФГУП



В целях проведения аудита промежуточных бухгалтерских балансов и результатов инвентаризации имущества и обязательств ФГУП, подлежащих приватизации, Росимуществом в 2017–2019 годах заключено 9 контрактов с аудиторскими организациями⁵⁰ на общую сумму 29,2 млн рублей, из которых оплачено 17,5 млн рублей.

Установлено, что ряд аудиторских отчетов, полученных по итогам выполнения соответствующих государственных контрактов, фактически не был использован.

Например, по 11 ФГУП, в отношении которых проведены аудиторские проверки, по состоянию на декабрь 2020 года территориальными органами Росимущества не приняты РУП, в том числе:

- по 2 ФГУП принято решение о реорганизации путем присоединения;
- по 1 ФГУП принято решение о ликвидации;
- по 3 ФГУП установлены ограничения на приватизацию;
- 2 ФГУП не включены Прогнозный план приватизации на 2020–2022 годы.

В рамках мероприятия установлено, что Росимуществом при принятии РУП используются результаты аудита, проведенного в предшествующие годы, содержащие устаревшие сведения.

Например, приватизация ФГУП «И*» (РУП от 29 декабря 2017 года) осуществлена на основании аудиторского заключения от 12 декабря 2014 года, приватизация ФГУП «П*» (РУП от 5 сентября 2018 года) осуществлена на основании аудиторского заключения от 22 декабря 2014 года.

Действующим законодательством не установлены ограничения по сроку действия аудиторского отчета. Также критерии, при которых требуется проведение повторной аудиторской проверки промежуточного бухгалтерского баланса и результатов инвентаризации предприятий, подлежащих приватизации, Росимуществом не утверждены.

В соответствии с приказами Росимущества о подготовке ФГУП к приватизации проекты РУП ряда ФГУП, а также участвующие в формировании вертикально-интегрированных структур подлежат согласованию с центральным аппаратом Росимущества.

При этом соответствующие согласования носят формальный характер, поскольку содержат общие обороты без формулирования территориальным органам конкретных поручений о возможности приватизации объектов, находящихся в хозяйственном ведении предприятий.

Кроме того, Росимущество в рамках осуществляемых полномочий не контролирует должным образом выполнение территориальными органами соответствующих указаний ЦА.

50. По информации, представленной Управлением организации оценки федерального имущества Росимущества.

Например, при согласовании проекта РУП по ФГУП «Д*» Росимущество указало ТУ по Московской области на отсутствие оснований не приватизировать ряд объектов предприятия. Вместе с тем в соответствии с РУП, изданным ТУ Росимущества в Московской области от 8 октября 2019 г. № 455-р, указанные объекты не включены в состав подлежащего приватизации имущества ФГУП.

7.2.3. За последние 10 лет общее количество хозяйственных обществ с государственным участием сократилось в 3 раза. При этом доля объектов, включенных в прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества⁵¹, составляет от 13,5 до 50,4 % их общего количества⁵² (см. рис. 3).

Учитывая существенное сокращение количества активов, снизились и темпы приватизации: из 862 АО и ООО, акционером (участником) которых является Российская Федерация, в Прогнозный план приватизации (в конечной редакции) включен 581 пакет акций (долей в уставном капитале) хозяйственных обществ, в том числе 9 крупнейших. Из них в 2017–2019 годах приватизировано 144, или 25 %. Это самый низкий показатель исполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за последние годы (см. табл. 5).

Таблица 5

План приватизации	План	Факт	% исполнения
2011–2013 гг.	1 477	730	49,4
2014–2016 гг.	990	530	53,5
2017–2019 гг.	581	144	24,8

Низкое качество планирования, недостаточная координация участников приватизационных процедур, приостановка приватизации на основании решений

-
51. Данные приведены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2010 год и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2009 г. № 1805-р, Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р, Прогнозным планом приватизации.
52. В расчет принимается количество АО (ЗАО, ООО), пакеты акций (долей) которых включены (при утверждении плана) в раздел II Прогнозного плана приватизации.

Правительства Российской Федерации и иные причины⁵³ привели к тому, что 274 общества не могли быть реализованы. Примеры иных причин, препятствующих продаже пакетов акций и рассмотренных на заседаниях Комиссии Росимущества⁵⁴: судебные разбирательства в отношении законности реализации пакета акций⁵⁵; необходимость выяснения обстоятельств, связанных с изменением имущественного состава хозяйственного общества⁵⁶; непредставление (несвоевременное представление) документов обществом в Росимущество⁵⁷; решения ФОИВ об изменении стратегии развития обществ соответствующей сферы⁵⁸.

Процесс реализации Прогнозного плана приватизации подразумевает предпродажную подготовку, продажу (торги) и контроль за исполнением условий договора купли-продажи.

При продаже акций (долей) хозяйственных обществ Росимуществом использовались три способа (аукцион, продажа посредством публичного предложения⁵⁹ и без объявления цены⁶⁰). Также отчуждение происходило посредством реализации преимущественного права⁶¹ и прямой продажи⁶².

-
53. Подлежит внесению в уставный капитал (79 обществ), находится в процедуре ликвидации (26 обществ), находится в завершающей стадии банкротства (22), продано в 2016 году в рамках выполнения прежнего плана приватизации на 2014–2016 годы (117), иные проблемы (30).
 54. Комиссия по определению условий приватизации федерального имущества, подлежащего продаже в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества (далее – Комиссия Росимущества) состоит из сотрудников центрального аппарата Росимущества. В 2017–2019 годах проведено 66 заседаний, оформленных протоколами.
 55. Например, распоряжение Росимущества от 29 сентября 2015 года об условиях приватизации ОАО «С*» признано незаконным, суд постановил обязать Росимущество реализовать акции общества, составляющие фонд акционирования работников предприятия, в размере 10 % (6 749 акций) лицам, состоящим в трудовых отношениях с обществом после продажи 15,5 % (10 462 акций). Протокол от 22 марта 2017 г. № 1 (97).
 56. Например, АО «У*» самовольно демонтирован склад автозапчастей, кроме того, зафиксировано выбытие 6 объектов недвижимости, протокол от 4 мая 2017 г. № 5 (101).
 57. Например, в Росимущество не представлена бухгалтерская отчетность ООО «С*», АО «У*», необходимая для публикации информационного сообщения о проведении продажи государственного имущества согласно пункту 3 статьи 15 Закона № 178-ФЗ, протокол от 4 мая 2017 г. № 5 (101).
 58. Например, решение о создании на базе части активов АО «И*» (складского комплекса) удаленного производственного участка АО «С*», протокол от 30 сентября 2019 г. № 62 (158).
 59. Продажа имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся. При этом процедура продажи проводится путем последовательного понижения цены первоначального предложения (цена имущества, указанная в информационном сообщении) на величину, равную величине «шага понижения», но не ниже цены отсечения, составляющей 50 % начальной цены такого аукциона. Победителем признается участник, который подтвердил цену первоначального предложения или цену предложения, сложившуюся на соответствующем «шаге понижения», при отсутствии предложений других участников.
 60. Продажа имущества без объявления цены осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась.
 61. Принадлежащие Российской Федерации акции ЗАО и доли в ООО могут быть приватизированы в порядке реализации преимущественного права их приобретения участниками (часть 11 статьи 43 Закона № 178-ФЗ).
 62. Как правило, при прямых продажах на основании решений Правительства Российской Федерации покупателю необходимо выполнить ряд условий, предусмотренных в договоре купли-продажи.

Срок подготовки к продаже пакета акций (долей) составлял на практике от 70 до 130 дней, последовательность процедур представлена на схеме (рис. 4).

Рисунок 3

Динамика количества обществ с госучастием, в том числе включенных в план приватизации

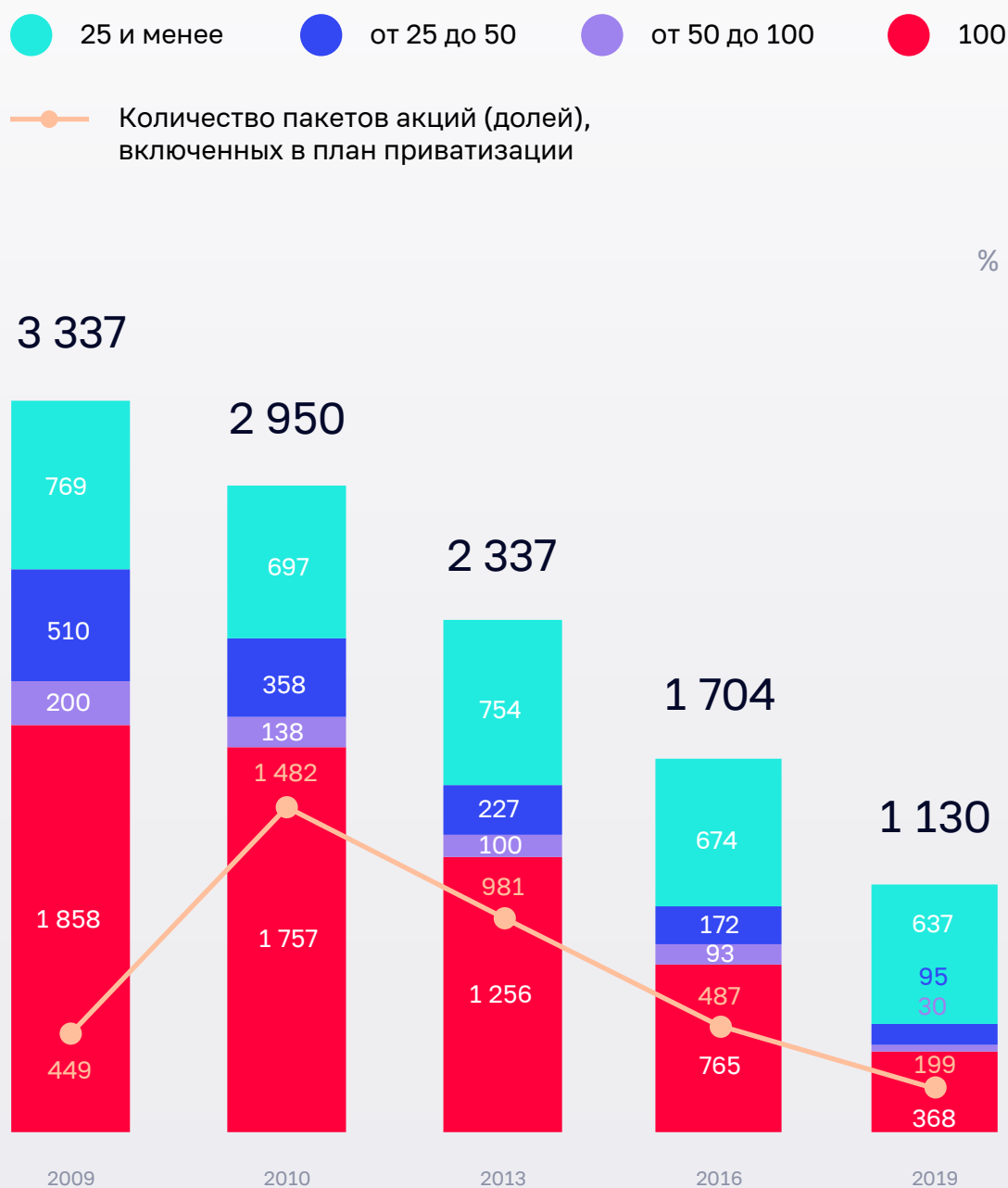


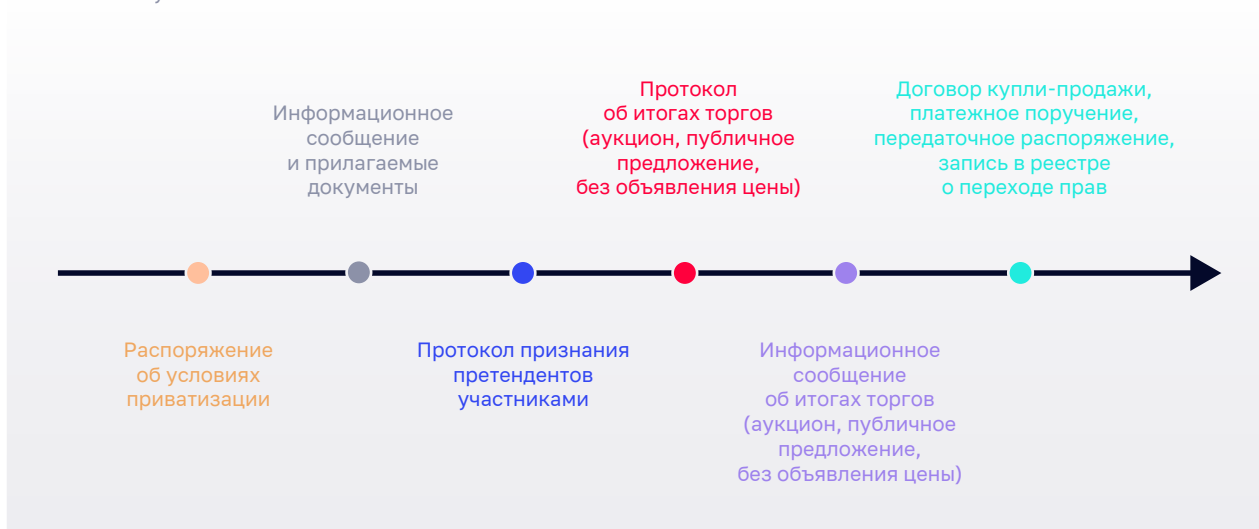
Рисунок 4



По итогам рассмотрения на Комиссии Росимущества отчета об оценке и мотивированного мнения профильного подразделения Росимущества на указанный отчет принимается решение о способе продажи имущества (аукцион, публичное предложение, без объявления цены, преимущественное право), начальной цене и иных параметрах продажи.

Как правило, прохождение каждого из этапов приватизации ОАО (ООО), определенных Положением № 860, занимает 40–50 дней. Информация об основных итоговых документах в качестве контрольных точек, завершающих соответствующие процессы, представлена на рис. 5.

Рисунок 5



Проведение продажи в электронной форме осуществляется оператором на электронной площадке, отражение информации о проводимых торгах – на сайте торгов, информационные сообщения о продаже имущества и итогах продажи также публикуются на сайте продавца.

Анализ структуры и содержания сайта Росимущества как продавца показал, что данные на нем не упорядочены и не актуализированы⁶³, что может затруднять поиск потенциальным покупателем нужной информации.

Поскольку приобретение иностранными инвесторами акций (долей) некоторых обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, требует предварительного согласования с ФАС России, Росимущество на своем сайте размещает для удобства инвесторов списки таких обществ (на данный момент их 7). Однако при этом не обеспечивается полнота этих списков, а данные в них разрозненные, что может вводить потенциальных инвесторов в заблуждение.

В период действия Прогнозного плана приватизации проведено более 450 процедур торгов в отношении хозяйственных обществ и реализовано 144 пакета акций (долей в уставных капиталах). При этом поступления федерального бюджета от продажи акций за 2019 год оказались ниже исполнения за 2017 и 2018 годы.

Анализ структуры состоявшихся продаж показывает, что на долю первичных продаж (преимущественное право и аукцион) приходится 36 % приватизированных предприятий, на долю продаж на «вторичных» торгах – 64 %. По итогам 2011–2013 годов эта пропорция составляла 51 % и 49 %, по итогам 2014–2016 годов – 39 % и 61 %. Таким образом, доля продаж, предусматривающих дисконт цены, увеличивается (табл. 6).

Таблица 6

	АО (ООО)	Преимущественное право	Аукцион	Продажа посредством публичного предложения	Продажа без объявления цены
Количество реализованных обществ, в т. ч.	144	3	49	70	22

63. По состоянию на 27 января 2021 года в разделе «Планы и показатели деятельности» некорректно заполнены предусмотренные Регламентом, утвержденным приказом Росимущества от 17 мая 2017 г. № 136 (далее – Регламент № 136), сведения: за период с 2011 по 2021 год не размещены прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества (содержится ссылка на другой раздел сайта Росимущества «Материалы приватизации») и соответствующие отчеты за 2018 и 2019 годы. В разделе «Программа приватизации» размещен Прогнозный план приватизации на 2017–2019 годы, представлены только 7 из 58 изменений в него и не размещены копии 50 распоряжений Правительства Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1241. В 2020 году не размещены копии 6 распоряжений и 1 постановления, а также несвоевременно размещены копии 7 распоряжений. Несвоевременно и (или) не в полном объеме размещены сведения в разделах «Реализованные сделки» и «Сделки в процессе реализации».

	АО (000)	Преимущественное право	Аукцион	Продажа посредством публичного предложения	Продажа без объявления цены
2017 г.	47	0	13	23	11
2018 г.	46	1	11	27	7
2019 г.	51	2	25	20	4
Сумма сделок, млн руб., в т. ч.	10 317,83	51,07	5 141,89	5 060,84	64,03
2017 г.	5 396,14	0,00	2 739,79	2 629,23	27,12
2018 г.	2 857,05	49,00	1 312,26	1 470,65	25,14
2019 г.	2 064,64	2,07	1 089,84	960,96	11,77

Сложившаяся практика проведения «вторичных» торгов во многом может объясняться ожиданиями покупателей снижения цены продажи на приватизируемые объекты, обусловленного практикой отсечения цены на 50 % от предыдущей при продаже имущества посредством публичного предложения, либо продажи без объявления цены.

В 2018 году по 10 состоявшимся продажам цена приватизации пакетов акций оказалась ниже балансовой стоимости пакетов акций⁶⁴. При этом по 8 из 10 фактов оказалась ниже балансовой стоимости и начальная цена продажи пакетов акций.

Наибольшие продажи как по количеству (65,3 %), так и по сумме сделок (90,6 %) обеспечили инвестиционные консультанты (агенты) АО «РАД» и ООО «ВЭБ Капитал», а ЦА и ТУ⁶⁵ за 3 года обеспечили поступления в федеральный бюджет меньше 1 млрд рублей (табл. 7).

64. Цена продажи составляет от 6 до 95 % балансовой стоимости.

65. Продажи осуществлены 7 территориальными органами Росимущества, в том числе в 2017 году: ТУ Росимущества в Воронежской области, ТУ по Республике Хакасия, ТУ по Саратовской области, ТУ Росимущества в Орловской области, ТУ по Республике Тыва, ТУ Росимущества в Республике Бурятия, в 2018 и 2019 годах – МТУ Росимущества в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Таблица 7

Продавцы/период	2017 г.		2018 г.		2019 г.		2017–2019 гг.	
	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.
Всего за 3 года	47	5 396,1	46	2 857,1	51	2 064,6	144	10 318
в том числе Росимуществом	29	352,4	16	593,2	5	21,8	50	967,4
из них: ЦА Росимущества	23	305,1	15	593,1	4	21,6	42	919,8
ТУ Росимущества	6	47,3	1	0,1	1	0,2	8	47,6
Агентами	18	5 043,7	30	2 263,9	46	2 042,8	94	9 350,4
из них: АО «Российский аукционный дом»	18	5 043,7	28	2 052,9	32	1 474,0	78	8 570,6
ООО «ВЭБ Капитал»	-	-	2	211	14	568,8	16	779,8

Наиболее высокие продажи, в том числе по сделкам свыше 100 млн рублей каждая, показало АО «РАД» (табл. 8).

Таблица 8

Наименование эмитента	Акции на продажу, % УК	Начальная цена	Сумма сделки
		млн руб.	
АО «Российский аукционный дом»			
Щелковский завод вторичных драгоценных металлов, г. Щелково, Московская область	100	1 214,0	1 515,0
Московская типография № 2, г. Москва	100	1 534,0	1 115,5
Новосибирский аффинажный завод, г. Новосибирск	100	880,0	880,0
Стройтранс № 1, г. Тюмень	100	387,6	432,3
Национальный научный центр горного производства – Институт горного дела им. А.А. Скочинского, г. Люберцы, Московская область	100	706,0	354,0
Московский центральный трест инженерно-строительных изысканий, г. Москва	100	337,3	202,2
Гостиница «Шахтер», г. Москва	100	196,0	198,6

Наименование эмитента	Акции на продажу, % УК	Начальная цена	Сумма сделки
Производственное объединение «Тонкий Органический Синтез», Московская область, г. Долгопрудный	75	356,0	178,2
Спецстройэксплуатация, г. Москва	100	311,0	178,1
Производственно-транспортное предприятие «Стандарт», г. Москва	100	354,0	177,0
Федеральный научно-технический центр метрологии систем экологического контроля «Инверсия», г. Москва	100	118,0	172,0
Хлебозавод № 12, г. Москва	49	340,0	170,4
Генподрядный институт по проектированию объектов жилищно-гражданского и дорожного строительства, г. Москва	100	133,9	148,0
Специальный проектно-изыскательский институт, г. Санкт-Петербург	100	142,2	142,3
Северо-Западный промышленный железнодорожный транспорт, г. Санкт-Петербург	100	243,0	121,7
Издательство «Детская литература», г. Москва	100	120,0	120,0
Производственный и научно-исследовательский институт по инженерным изысканиям в строительстве, г. Москва	100	231,2	115,6
Салют, г. Новосибирск	100	123,8	115,0
Московский научно-исследовательский центр, г. Москва	100	140,9	105,5
Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», г. Москва	100	181,0	100,3
Центральное издательство «Воздушный транспорт», г. Москва	100	100,0	100,2
Красноярский трест инженерно-строительных изысканий, г. Красноярск	100	187,8	100,0
ООО «Инвестиционная компания Внешэкономбанка («ВЭБ Капитал»)			
Институт микроэкономики, г. Москва	100	344,99	173,0
Всероссийский центр переподготовки офицеров, увольняемых в запас, г. Москва	100	90,00	149,4
Санаторий «Россиянка», Краснодарский край, г. Анапа	75	147,60	147,6

Наименование эмитента	Акции на продажу, % УК	Начальная цена	Сумма сделки
	млн руб.		
Ямское поле, г. Москва	20	143,00	143,0
Центральный аппарат Росимущества			
Автобаза МСХ, г. Москва	100	297,5	401,6
Московский завод «Электроштит», г. Москва	25,5	241,3	120,7

Помимо предусмотренных статьей 13 Закона № 178-ФЗ способов приватизации агентами осуществлялись продажи пакетов акций вне предусмотренных данным законом конкурентных процедур⁶⁶.

Так, согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 264-р и от 6 февраля 2015 г. № 169-р АО «РАД» в 2018 году по итогам аукциона с предварительным квалификационным отбором участников⁶⁷ осуществлена продажа 100 % обыкновенных акций АО «Издательство «Детская литература» и АО «Сибгипробум» на инвестиционных условиях, оценка которых существенно влияет на установление цены продажи.

Также при отсутствии порядка⁶⁸ возврата в федеральный бюджет задатков более 7 месяцев (с сентября 2017 года по май 2018 года) денежные средства в общей сумме 40,6 млн рублей, поступившие от победителей в счет оплаты за федеральное имущество, находились на счете агентской организации и поступили в федеральный бюджет только 28 мая 2018 года.

66. Подпунктом 15 пункта 2 статьи 3 Закона № 178-ФЗ предусмотрено, что действие Закона № 178-ФЗ не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении федерального имущества в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, в том числе в связи с осуществлением деятельности акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» на основании Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства. Гражданским законодательством не регулируются особенности продажи государственного имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, в том числе вопросы конкурентности процедур, определения цены продажи.
67. Согласно части 2 статьи 18 Закона № 178-ФЗ аукцион является открытым по составу участников.
68. В агентских договорах, заключенных Росимуществом агентскими организациями, не предусмотрены условия о перечислении задатка победителя в федеральный бюджет. Также таких условий не содержится в информационном сообщении о проведении торгов.

Цены продажи пакетов акций АО «Сибгипробум» и АО «Издательство «Детская литература» установлены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 78-р и от 6 февраля 2018 г. № 169-р на основании отчетов об оценке, составленных за пределами рекомендуемого статьей 12 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» срока (6 месяцев).

Осуществление прямых продаж даже в целях создания условий для привлечения инвестиций и стимулирования развития фондового рынка не способствует развитию конкурентной среды в сфере реального бизнеса и создает предпосылки для нарушения основных принципов равенства субъектов предпринимательской деятельности в рыночной экономике.

Росимуществвом допускалось несоблюдение сроков реализации распоряжений Правительства Российской Федерации о прямых продажах акций.

Зачастую целью приобретения покупателями обществ с государственным участием является не само общество как «бизнес-единица», а его имущественный комплекс. В основном такое имущество (земельные участки) используется покупателем как основа для жилищного строительства, в связи с чем в последние годы с целью редевелопмента инвестиционно привлекательных земельных участков приобретаются нерентабельные промышленные и сельскохозяйственные предприятия, находящиеся в границах населенных пунктов и прилегающих территорий⁶⁹.

При этом в отдельных случаях оценка рыночной стоимости значительно ниже определенной на торгах цены договора купли-продажи.

Примером может служить продажа акций АО «В*»: по итогам торгов цена (1 206,9 млн рублей) превысила начальную цену в 46,4 раза (26 млн рублей). В отчете об оценке стоимость определялась исходя из балансовой стоимости имущества согласно бухгалтерской документации предприятия, не оценивались инвестиционные возможности принадлежащих Обществу земельных участков «сельскохозяйственного назначения», расположенных в городе Воронеже, при этом оценщиком стоимость 100 % пакета акций Общества ошибочно уменьшена на 40 % с обоснованием «скидки на неликвидность», которая в свою очередь применяется для неконтрольных пакетов акций. После покупки при новом собственнике изменен вид разрешенного использования на «Многokвартирные малоэтажные жилые дома» с увеличением только кадастровой стоимости земельного участка в 363 раза.

При отсутствии надлежащей подготовки к торгам, в том числе включающей перевод земельных участков в более востребованную рынком категорию и (или) вид разрешенного использования, аналогичные объекты могут быть реализованы на торгах по заниженной цене.

69. Например, АО «Инвест-Сервис-Котельники» (Московская область, г. Котельники) – цена 92 млн рублей, Хлебозавод № 12 (г. Москва) – цена 170,4 млн рублей.

По итогам торгов посредством публичного предложения АО «РАД» продан 100 % пакет акций АО «И*» за 92 млн рублей, вместе с тем только один находящийся в собственности общества земельный участок⁷⁰ с разрешенным использованием для объектов жилой застройки имеет кадастровую стоимость 615,4 млн рублей⁷¹.

В данном случае не учитывались инвестиционная привлекательность и рыночная стоимость земельных участков предприятия, оценка проведена исходя из балансовой стоимости согласно бухгалтерской отчетности⁷².

Отмечен случай продажи акций общества без зарегистрированных прав собственности на здание и расположенный под ним земельный участок, которыми оно фактически владело и являлось титульным собственником.

В результате проведения продажи посредством публичного предложения цена 100 % акций АО «К*» составила 62,4 млн рублей. После продажи на принадлежащее обществу здание было зарегистрировано право собственности, а в сети Интернет появились объявления о продаже общества за 130 млн рублей.

При реализации в 2020 году акций АО «М*» аукционная документация содержала недостоверные сведения об имущественном комплексе предприятия, не соответствующие данным Единого государственного реестра недвижимости и отчета об оценке акций. Так, на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения торгов содержалась информация о том, что права собственности на находящиеся в Москве здание и земельный участок на Тверском бульваре, 24, стр. 1 и помещения на Карамышевской набережной, 44 площадью 2 483,2 кв. м общей кадастровой стоимостью более 400 млн рублей принадлежат не обществу, а Российской Федерации, в связи с чем такой объект становится менее привлекателен для покупателей. По результатам аукциона с двумя участниками (при этом отклонено 3 претендента) прибыльное предприятие продано за 329,6 млн рублей.

При этом стоимость здания на Тверском бульваре, принадлежащего обществу на праве собственности с 16 февраля 2017 года, оценщиком была определена в размере 188,6 млн рублей, или 186,4 тыс. рублей за 1 кв. м. В сети Интернет имеются сведения о размещении данного здания на продажу в 4,6 раза дороже: за 887,66 млн рублей, или 877,6 тыс. рублей за 1 кв. м⁷³.

-
70. По адресу: Московская область, Люберецкий район, г. Котельники, мкр-н Опытное поле, д. 10/3, общей площадью 5,5 га.
71. В интернете было опубликовано объявление о продаже данного земельного участка для целей жилого строительства по цене 664,4 млн рублей.
72. Исходя из содержания экспертного заключения Некоммерческого партнерства саморегулируемой организации «Деловой союз оценщиков» от 10 октября 2018 г. № 12168.
73. <https://www.cian.ru/sale/commercial/244266507/>

Несмотря на то что в разделе I Прогнозного плана приватизации предусмотрено прекращение на основании отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации участия Российской Федерации в уставном капитале 6 АО, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, а также сокращение доли участия в уставном капитале 3 АО, в анализируемом периоде совершена только одна такая сделка.

В 2019 году осуществлена приватизация 100 % акций АО «ПО «Кристалл» в пользу акционерной компании «АЛРОСА» (ПАО) с учетом ряда обязательств нового собственника.

Отчуждение акций путем прямой продажи с инвестиционными условиями на основании решения Правительства Российской Федерации, предусмотренное статьей 3 Закона № 178-ФЗ, должно регулироваться федеральными законами и (или) иными нормативными правовыми актами. Особенности заключения указанных сделок, в том числе существенные условия их заключения, нормативно не закреплены, а содержатся в решениях Правительства Российской Федерации.

В Прогнозном плане приватизации на 2020–2022 годы содержится перечень из семи крупнейших компаний⁷⁴ (табл. 9).

Таблица 9

Наименование акционерного общества	Доля участия Российской Федерации в уставном капитале общества	
	до приватизации, %	после приватизации
АО «Махачкалинский морской торговый порт»	100	0
АО «Племенной форелеводческий завод «Адлер»	100	0 (план) / 0 (факт)
АО «ВО «Алмазювелирэкспорт»	100	0
ПАО «Современный коммерческий флот»	100	75 % + 1 акция (план) / 82,8 % (факт)
АО «Росспиртпром»	100	75 % + 1 акция

74. В рамках исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко от 13 ноября 2020 г. № ДГ-П13-14590 следующие акционерные общества, включенные в Перечень, планируются к включению в Прогнозный план приватизации на 2020–2022 годы: АО «Международный аэропорт Шереметьево», АО «Российские железные дороги», ПАО «Транснефть», ПАО «РусГидро». Также в соответствии с поручением Росимуществом письмом от 7 декабря 2020 г. № АП-05/38976 в Минфин России внесен проект указа Президента Российской Федерации и проект распоряжения Правительства Российской Федерации об отчуждении находящихся в федеральной собственности акций ОАО «ВСМ» путем их внесения в уставный капитал ОАО «РЖД».

Наименование акционерного общества	Доля участия Российской Федерации в уставном капитале общества	
	до приватизации, %	после приватизации
«Банк ВТБ» (ПАО)	60,9*	50 % + 1 акция
АО «Кизлярский коньячный завод»	100	50 % + 1 акция

* От общего количества обыкновенных именных акций Банка. Российская Федерация в лице Росимущества является владельцем обыкновенных именных акций (12,13 % – доля в уставном капитале, 60,93 % от общего количества размещенных ценных бумаг данной категории). Также Российская Федерация в лице Минфина России является владельцем именных неконвертируемых привилегированных акций первого типа (32,88 % от уставного капитала).

В 2020 году совершены сделки по двум из указанных семи обществ.

При совершении одной из них применен способ, не предусматривающий денежную компенсацию федеральному бюджету. Так, в результате дополнительной эмиссии и публичного размещения (ИРО) 408,3 млн обыкновенных акций ПАО «Совкомфлот» (17,19 % от уставного капитала) объем привлеченных в компанию средств составил 42,9 млрд рублей. При этом доля Российской Федерации в уставном капитале общества снизилась со 100 до 82,81 %.

Также в декабре 2020 года на основании решения Правительства завершилась продажа на аукционе 100 % акций завода «Адлер» с обязательствами покупателя⁷⁵. При начальной цене 513,4 млн рублей после первого и единственного шага аукциона (25,7 млн рублей) предложение одного из двух допущенных участников в размере 539,1 млн рублей стало ценой договора купли-продажи.

7.2.4. Планом приватизации с учетом изменений⁷⁶ предполагалось к реализации 1 872 объекта имущества, составляющего казну (см. табл. 10).

Таблица 10

Иное имущество казны	2017 г.	2018 г.	2019 г.	1 пол. 2020 г.
План приватизации, шт.	1546	1825	1872	1171
Исполнение (нарастающим итогом)	77	251	422	29

75. Определены в распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 2211-р: – в течение 10 лет с даты перехода к покупателю права собственности: сохранение основных направлений деятельности акционерного общества, временный запрет на отчуждение принадлежащих акционерному обществу объектов недвижимого имущества, в том числе земельных участков, временный запрет на дальнейший переход прав на акции на период выполнения указанных условий; – сохранение штатной численности акционерного общества (на момент продажи 134 работника).

76. В редакции от 28 октября 2019 года.

Иное имущество казны	2017 г.	2018 г.	2019 г.	1 пол. 2020 г.
Процент исполнения, %	5,0	13,8	22,6	2,5
Продано за период:				
кол-во объектов	77	174*	171	29
площадь, тыс. кв. м	233,8	220,0	242,0	36,3
стоимость, млн руб.	282 669,5	446 483,9	755 376,4	123 839,4

* По данным Росимущества, результаты одних состоявшихся торгов впоследствии аннулированы.

Исполнение Прогнозного плана приватизации составило 22,6 %, продано 422 объекта. Более половины продаж реализовано посредством «вторичных» торгов, предполагающих отчуждение по цене ниже первоначальной цены торгов, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости.

Процесс организации продажи объектов иного имущества организован Росимуществом аналогично продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ. Продавцами являлись ЦА, ТУ⁷⁷ и привлеченные инвестиционные консультанты (агенты) (табл. 11).

Таблица 11

Показатель	2017 г.		2018 г.		2019 г.		2017-2019 гг.	
	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.	кол-во	млн руб.
Всего за 3 года	77	282,6	174	446,5	171	755,4	422	1 484,5
в т. ч. Росимуществом	68	254	101	273,0*	111	403,4	280	930,4
в т. ч.: ЦА	18	157,4	101	273,0	29	116,5	148	546,9
ТУ	50	96,6		0	82	286,9	132	383,5
Агентами	9	28,6	73	173,5	60	352,0	142	554,1
в т. ч.: АО «РАД»	9	28,6	39	72,1	39	301,6	87	402,3
АО «АПИ»	-	-	20	70,6	18	47,1	38	117,7
ООО «ВЭБ Капитал»	-	-	14	30,8	3	3,3	17	34,1

* По данным Росимущества, результаты одних состоявшихся торгов по цене 13 135,6 тыс. рублей впоследствии аннулированы.

77. В 2017 году продажа имущества казны осуществлена 18 территориальными органами из 56, в 2019 году – 7 территориальными органами, в 2018 году территориальные органы продажи не осуществляли.

Основные продажи (67 %) проведены самим Росимуществом. Наибольший удельный вес продаж среди агентов приходится на АО «РАД».

Торги проводились в отношении 298 включенных в план приватизации объектов, из которых по 153 объектам они признаны несостоявшимися, а в отношении 145 объектов торги проводились в 2020 году.

В отношении 999 объектов (более половины) торги не проводились. При этом в отношении 325 объектов от имени Российской Федерации функции продавца объектов осуществляли агенты.

Соответствующие мероприятия не проводились Росимуществом в отношении 190 объектов в связи с противоречием норм законодательства⁷⁸, устанавливающих особый порядок приватизации объектов культурного наследия и объектов речных портов.

Сведения о причинах, по которым агентами не проводились торги в отношении объектов имущества казны, Росимуществом не собирались.

Как показало контрольное мероприятие Счетной палаты⁷⁹, основными причинами низкого уровня исполнения плана приватизации является низкое качество его формирования и отсутствие предпродажной подготовки в целях повышения инвестиционной привлекательности объектов.

В план включались объекты, невозможные к приватизации в силу различных причин. В частности, объекты в отношении которых не оформлено право собственности Российской Федерации, ранее выбывшие из федеральной собственности, с не соответствующими фактическим характеристиками, переданные в хозяйственное ведение ФГУП⁸⁰.

Объекты недвижимости, включенные в Прогнозный план приватизации закреплялись Росимуществом за подведомственными предприятиями или учреждениями по договорам ответственного хранения в целях исключения расходов на содержание.

78. Проект федерального закона № 1040742-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельный кодекс Российской Федерации») направлен на устранение указанных противоречий.

79. Проверка целесообразности, законности и результативности возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, и администрирования соответствующих видов доходов федерального бюджета за 2017–2019 годы и истекший период 2020 года (далее – КМ).

80. Например, два объекта недвижимого имущества в г. Санкт-Петербурге не продаются в связи с несоответствием их адресов в плане фактическим; два объекта закреплены МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области за ФГУП «Росразмещение».

Сохранность переданных объектов в ряде случаев не обеспечивается, что приводит к нарушению имущественных интересов Российской Федерации⁸¹.

Отмечается проблема демпинга при конкурентных процедурах по отбору оценочных компаний: снижение цен заключенных контрактов от уровня НМЦК в среднем составило 4,4 раза (от 2,3 до 10,4).

При передаче имущества для реализации агентам не используются отчеты, выполненные по заказу Росимущества и оплаченные за счет средств федерального бюджета. Так, агентами не использованы 79 отчетов об оценке, оплаченных Росимуществом в 2017–2019 годах из федерального бюджета в общей сумме 1 797,2 тыс. рублей, а результаты новой оценки по заказу агентов оказались в среднем в 2 раза ниже.

По результатам выборочного анализа продаж установлены нарушения законодательства о приватизации и недостатки. В частности, Росимущество не соблюдает сроки издания РУП⁸², возврата задатков участникам торгов и заключения договоров купли-продажи имущества⁸³, осуществляет приватизацию объектов без предоставления преимущественного права выкупа субъектам малого и среднего предпринимательства.

7.2.5. На основании указов Президента Российской Федерации Росимуществом осуществляются мероприятия по формированию ВИС в стратегических отраслях экономики. Наибольшее количество ВИС формируется в сфере оборонно-промышленного комплекса, находящегося в зоне ответственности Минпромторга России.

В 2017–2019 годах в рамках реализации 27 указов Президента Российской Федерации, 17 распоряжений Правительства Российской Федерации (о создании / расширении ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 15 ВИС⁸⁴.

В рамках формирования или расширения существующих ВИС приватизации подлежали включенные в Прогнозный план приватизации 40 ФГУП (в том числе 2 ФГУП, решения об условиях приватизации которых были приняты после снятия ограничений на их приватизацию), акции 66 АО и 135 объектов имущества казны, что составляло от 7,3 до 13,5 % от количества объектов, включенных в Прогнозный план приватизации (табл. 12).

-
81. Например, затонули буксиры «Вьюга» и «Ураган», переданные ТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге на ответственное хранение ФГУП «Дирекция по инвестиционной деятельности». В результате их рыночная стоимость уменьшилась с 3 962,0 тыс. рублей до 2 рублей, за которые объекты проданы.
82. Установлены Правилами № 512.
83. Установлены Правилами № 8У60.
84. Госкорпорация «Ростех», Госкорпорация «Роскосмос», Госкорпорация «Росатом», АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», АО «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей», АО «Объединенная судостроительная корпорация», АО «Алмазювелирэкспорт» и иные ВИС.

Таблица 12

Объекты	Включенные в Прогнозный план приватизации	Участвующие в формировании ВИС	Процент от Прогнозного плана приватизации
ФГУП	251	40	15,9
АО	581	66	11,3
Объекты казны	1872	135	7,2

В рамках формирования ВИС Росимуществом по итогам выполнения Прогнозного плана приватизации изданы РУП в отношении: 28 ФГУП, 60 акций АО и 132 объектов имущества казны.

Решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации устанавливаются сроки формирования (расширения) интегрированных структур. Реализация соответствующих указов осуществлялась Росимуществом с нарушением установленных сроков. В частности, реализация указов Президента Российской Федерации:

от 16 ноября 2017 г. № 554 осуществлена с нарушением установленного срока⁸⁵ на 19 месяцев;

от 29 января 2018 г. № 38 (установленный срок выполнения 23 января 2019 года) и от 6 мая 2019 г. № 206 (установленный срок выполнения 6 ноября 2020 года) по состоянию на конец 2020 года не завершена.

7.3. Анализ отдельных способов отчуждения федерального имущества без включения в Прогнозный план приватизации

Росимуществом и его территориальными органами на основании Земельного кодекса Российской Федерации осуществлялась продажа федеральных земельных участков, составляющих казну, на торгах и без проведения торгов⁸⁶ (табл. 13).

85. Срок по Указу – 16 мая 2019 года, фактический срок реализации – 22 декабря 2020 года.

86. Случаи установлены статьей 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации.

Таблица 13

	Без торгов			На торгах			Итого		
	кол-во договоров, ед.	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.	кол-во договоров, ед.	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.	кол-во договоров, ед.	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.
2017	801	269 257,5	2 478 881,9	7	726,2	5 630,4	808	269 983,6	2 484 512,3
2018	737	14 366,6	1 650 083,6	6	3,6	2 432,2	743	14 370,2	1 652 515,8
2019	942	90 282,3	957 090,6	16	70,2	33 834,6	958	90 352,5	990 925,1
6 мес. 2020	375	2 967,4	1 245 527,5	11	29,0	20 626,8	386	2 996,4	1 266 154,3
Итого	2 855	376 873,8	6 331 583,6	40	828,9	62 524,0	2 895	377 702,7	6 394 107,6

Объем сделок, совершенных по результатам торгов, в период с 2017 года по первое полугодие 2020 года был незначительным.

На торгах 15 из 56 территориальных органов Росимущества продано 40 участков общей площадью 828,9 тыс. кв. м по цене 62 524,0 тыс. рублей, или 0,98 % от общего объема сделок по договорам купли-продажи земельных участков, составившей 6 394 107,6 тыс. рублей.

Таким образом, большая часть территориальных органов Росимущества не практиковала способ продажи земельных участков на торгах.

Без проведения торгов продажа земельных участков осуществлялась, в основном, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на данных земельных участках, а также земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду.

На указанные случаи приходится 97,6 % общей площади продаж без торгов (367 705,2 тыс. из 376 873,8 тыс. кв. м) и 98,15 % общей цены договоров (6 214 492,9 тыс. из 6 331 583,6 тыс. рублей).

Таким образом, продажи земельных участков без торгов многократно превышают продажи на торгах: по количеству сделок – в 71,4 раза, по площади – в 454,7 раза, по цене по договорам – в 101,3 раза.

В основном площадь проданных земельных участков составляла менее 10 га и лишь по 55 участкам превысила 10 га (от 10,1 до 20 682,4 га).

Согласно данным Росимущества, в период с 1 января 2017 года по 30 июня 2020 года для совершения юридических действий, в том числе сделок в качестве агента Российской Федерации, АО «ДОМ.РФ» 376 распоряжениями Росимущества, изданными на основании решений Правительственной комиссии по развитию

жилищного строительства и оценке эффективности земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации⁸⁷ (далее – Правительственная комиссия), переданы 412 земельных участков общей площадью 17 410,7 тыс. кв. м, а также 116 иных объектов недвижимости общей площадью 152,0 тыс. кв. м⁸⁸ (табл. 14, 15).

Таблица 14

Год	Передано земельных участков	Количество распоряжений Росимущества	Площадь, га
2017	46	46	196,54
2018	121	87	519,98
2019	193	136	650,55
6 мес. 2020	52	42	374,00
Итого	412	311	1 741,07

Таблица 15

Год	Передано объектов недвижимости	Количество распоряжений Росимущества	Площадь, кв.м
2017	-	-	-
2018	14	9	21 955,9
2019	91	49	123 512,7
6 мес. 2020	11	7	6 490,9
Итого	116	65	151 959,5

АО «ДОМ.РФ» вправе совершать юридические и иные действия в качестве агента Российской Федерации со дня подписания передаточного акта с Росимуществом⁸⁹.

87. Образована в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2008 г. № 632 «О Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации».
88. Далее под передачей АО «ДОМ.РФ» федеральных земельных участков и иных объектов недвижимости подразумевается передача в целях осуществления функций агента Российской Федерации.
89. Предусмотрен подпунктом «в» пункта 1 части 4 статьи 12 Закона № 161-ФЗ.

Решения Правительственной комиссии принимаются при выполнении одного из условий⁹⁰, утвержденных Правительственной комиссией протоколом от 26 февраля 2015 г. № 1.

При этом 67 переданных АО «ДОМ.РФ» объектов были исключены из Прогнозного плана приватизации⁹¹ распоряжениями Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 2703-р и от 18 мая 2019 г. № 971-р⁹². Из указанных объектов АО «ДОМ.РФ» в 2019–2020 годах продан 21 объект на общую сумму 332 193,9 тыс. рублей.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации⁹³ и во исполнение протокола заседания Правительственной комиссии от 30 октября 2019 г. № 4 Росимуществом переданы АО «ДОМ.РФ» 40 земельных участков и 19 иных объектов недвижимости в рамках возмещения затрат по реализации мероприятий по переезду федеральных органов исполнительной власти в здание Правительственного комплекса в ММДЦ «Москва-Сити»⁹⁴.

По данным АО «ДОМ.РФ»⁹⁵, продажи земельных участков и иных объектов недвижимого имущества казны составили в 2017 году 3 447,7 млн рублей (по результатам 23 продаж имущества общей площадью 1 082,4 тыс. кв. м), в 2018 году – 9 595,1 млн рублей (68 продаж имущества общей площадью 3 762,4 тыс. кв. м), в 2019 году – 10 045,4 млн рублей (78 продаж имущества общей площадью 1 763,2 тыс. кв. м), в 2020 году – 10 480,5 млн рублей (75 торгов имущества общей площадью 944,9 тыс. кв. м).

Доходы АО «ДОМ.РФ», связанные с исполнением функций агента Российской Федерации в период с января 2017 года по сентябрь 2020 года, в соответствии с ежеквартальными отчетами общества⁹⁶ составили 34 364,8 млн рублей (табл. 16).

-
90. «Основания и условия принятия Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации решений об использовании земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена», раздел III.
91. Согласно акту по результатам контрольного мероприятия по пункту 3.2.0.20.1 Плана работы Счетной палаты на 2020 год.
92. Позиции согласно перечню прочего имущества 21, 27, 49, 75, 76, 96, 141, 178–181, 200, 310, 326, 327, 336, 415, 420, 455, 544, 557, 571, 572, 587, 611, 612, 634, 648, 649, 651, 652, 730, 731, 761, 770, 772, 812, 818, 834, 903, 935, 952, 1008, 1138–1143, 1191, 1225, 1229, 1233, 1237, 1292, 1331, 1333, 1344–1346, 1458, 1461, 1466, 1603, 1621, 1889.
93. Пункт 8 поручения Правительства Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № ДМ-П17-13пр.
94. Анализ исходящих писем СЭДО Росимущества, в том числе от 27 декабря 2019 г. № АП-05/44474.
95. Письмо АО «ДОМ.РФ» от 22 января 2021 г. № 622-ВМ по запросу Счетной палаты от 14 декабря 2020 г. № ЗИ 03-138/03-05.
96. Отчет об исполнении единым институтом развития функций агента Российской Федерации, предусмотрен пунктом 12 статьи 12.1 Федерального закона № 161-ФЗ.

Таблица 16

млн руб.

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	9 мес. 2020 г.
Сумма денежных средств, полученных за отчетный период в соответствии с пунктом 1 части 13 статьи 12.1 Закона 161-ФЗ, в том числе:	6 255,7	7 531,4	9 524,9	11 052,8
поступлений по договорам купли-продажи	4 817,6	6 304,9	8 354,3	10 417,6
поступлений по арендной плате	1 321,9	1 126,9	1 128,9	623,2
неустоек, иных средств, полученных в связи с ненадлежащим исполнением контрактных обязательств по договорам; сумм, полученных от взыскания денежных средств	116,2	99,5	41,7	12,0
Расходы, связанные с исполнением функций агента Российской Федерации и подлежащие компенсации в соответствии с пунктом 2 части 13 статьи 12.1 Закона 161-ФЗ	231,7	524,8	715,9	550,9
Вознаграждение за выполнение функций агента Российской Федерации за отчетный период	6 024,0	7 006,6	8 809,1	10 501,9

Для сравнения, Росимуществом и коммерческими компаниями по договорам с Росимуществом (агентами) с 2017 года по II квартал 2020 года продано земельных участков и иного недвижимого имущества казны на 7 924,9 млн рублей, в том числе в рамках Прогнозного плана приватизации – 1 608,4 млн рублей⁹⁷.

Таким образом, объемы продаж АО «ДОМ.РФ» федерального недвижимого имущества в 4,2 раза превосходят показатели Росимущества и агентов, в том числе в рамках Прогнозного плана приватизации в 20,9 раза.

Только от одной сделки в ноябре 2019 года по продаже комплекса объектов недвижимости, ранее занимаемых Минэкономразвития России (г. Москва, ул. 1-я Брестская, д. 10, стр. 4, д. 2, стр. 3; ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 3, стр. 1, д. 1/3, стр. 2, 5) АО «ДОМ.РФ» выручило 2 809,1 млн рублей, или в 1,74 раза больше выручки по 451 договору от продажи Росимуществом и его территориальными органами, а также уполномоченными агентами, объектов прочего имущества, включенного в прогнозные планы приватизации в период 2017 года – первое полугодие 2020 года (1 608,4 млн рублей).

97. Материалы акта по результатам контрольного мероприятия в Росимуществе «Проверка целесообразности, законности и результативности возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, и администрирования соответствующих видов доходов федерального бюджета за 2017–2019 годы и истекший период 2020 года».

Анализ показал, что продажи осуществлялись АО «ДОМ.РФ» на аукционах, а также, в случае объектов культурного наследия, на конкурсах⁹⁸.

Средства, вырученные от продажи объектов, зачисляются в доход АО «ДОМ.РФ» или, если предусмотрено решением Правительственной комиссии⁹⁹, часть денежных средств (далее также – компенсация) перечисляется в федеральный бюджет или организациям (предприятиям, учреждениям), которым соответствующие объекты были предоставлены Российской Федерацией.

На практике в случаях передачи имущества казны соответствующая компенсационная выплата в федеральный бюджет не реализуется.

По результатам продажи объектов недвижимости в федеральной собственности, в отношении которых обществом исполнялись функции агента Российской Федерации, бывшим правообладателям выплачивались следующие денежные средства (табл. 17)¹⁰⁰.

Таблица 17

Год	Количество продаж с компенсацией	Общая цена по договорам, млн руб.	Общая сумма компенсации, млн руб.	Компенсация в среднем, %
2017	4	2 009,4	1 561,5	77,7
2018	24	4 862,6	3 704,9	76,2
2019	23	2 373,6	1 270,2	53,5
2020	31	4 141,7	2 025,8	48,9
Итого	82	13 387, 3	8 562,4	64,0

98. Анализ сайта торгов (раздел Продажа государственного (муниципального) имущества и имущества госкомпаний).

99. В соответствии с частью 4.3 статьи 12 Федерального закона № 161-ФЗ в решении Правительственной комиссии о целесообразности совершения единым институтом развития в жилищной сфере юридических и иных действий, в том числе сделок (предусмотрено пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 161-ФЗ), может быть указано на необходимость перечисления части денежных средств (указанных в части 8 статьи 12.1 Федерального закона № 161-ФЗ), полученных в том числе от продажи, в федеральный бюджет или организациям, акционерным обществам (которые указаны в части 4.1 статьи 11 Федерального закона № 161-ФЗ), которым были предоставлены Российской Федерацией соответствующие земельные участки, иные объекты недвижимого имущества.

100. По результатам анализа материалов, представленных АО «ДОМ.РФ» по запросу Счетной палаты от 14 декабря 2020 г. № ЗИ03-138/03-05 АО «ДОМ.РФ».

Таким образом, из 244 проданных АО «ДОМ.РФ» объектов (лотов)¹⁰¹ компенсация бывшему правообладателю была предусмотрена в 82 (или 33,6 %) договорах. При этом общая сумма компенсации составляла в среднем 64 % от указанных договоров.

Основными выгодоприобретателями в данном контексте являлись учреждения и предприятия Минобороны России и Минобрнауки России: в случаях продаж, предусматривающих компенсацию, общие выплаты составили 6 161,8 млн рублей и 1 612,3 млн рублей при объемах продаж 7 702,3 млн рублей и 3 973,4 млн рублей соответственно.

Также в 2019–2020 годах АО «ДОМ.РФ» совершено 7 сделок по продаже недвижимого имущества, ранее закрепленного за ФГУП «ФТ-Центр» Росимущества, на общую сумму 265,8 млн рублей, по которым была предусмотрена компенсация предприятию в общем размере 53,2 млн рублей.

7.4. Анализ динамики поступления в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества в текущем и ретроспективном периодах и качество их администрирования

7.4.1. Фактические показатели поступления средств в федеральный бюджет от приватизации пакетов акций (долей) и имущества казны за три периода действия программ приватизации 2011–2013 годов, 2014–2016 годов, 2017–2019 годов представлены в таблице 18¹⁰².

Таблица 18

млн руб.

Показатель	2011–2013 гг.	2014–2016 гг.	2017–2019 гг.	2011–2019 гг.
Продажа акций	211 703,7	442 823,2*	38 599,5	693 126,4
Продажа имущества казны	902,5	963,0	2 185,6	4 051,1
Всего	212 606,2	443 786,2*	40 785,1	697 177,5

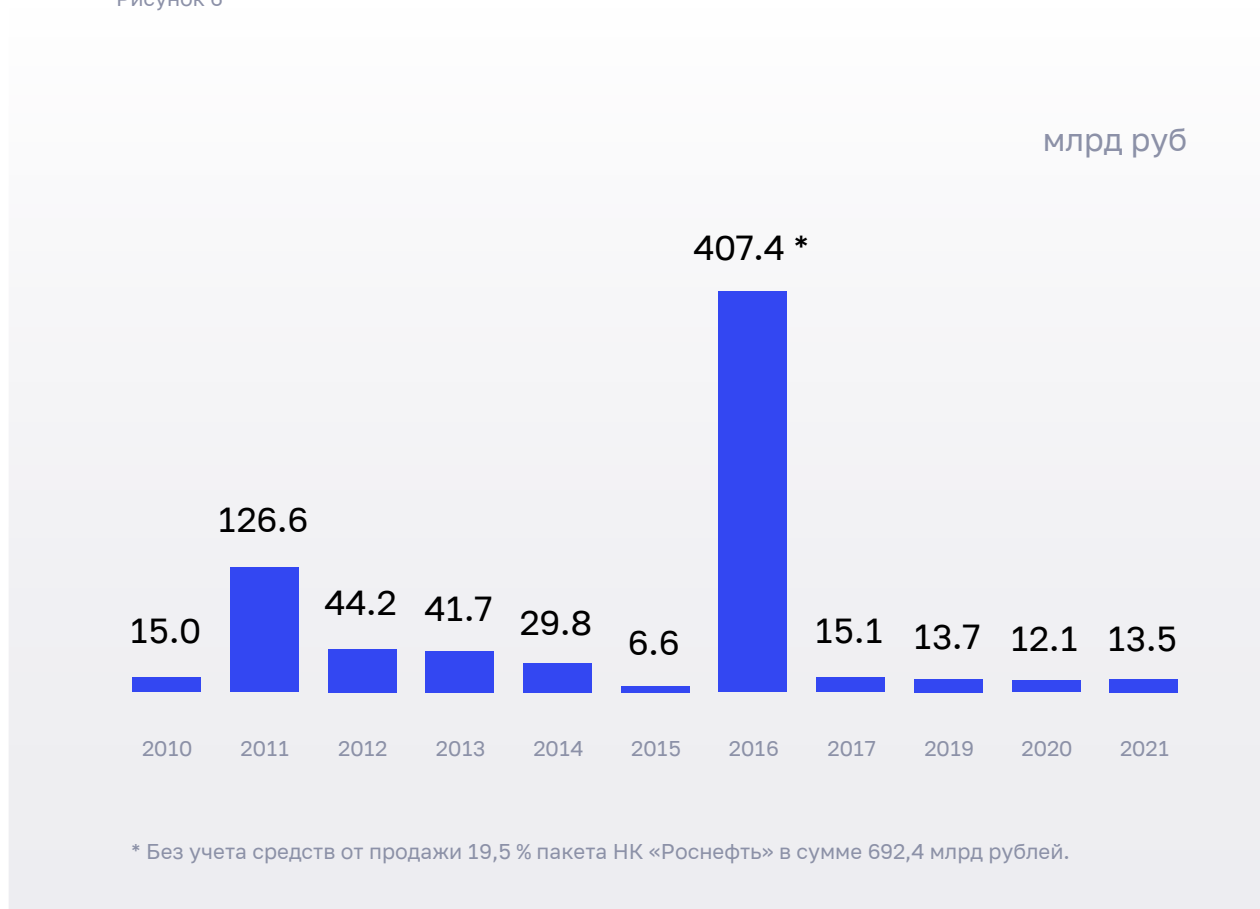
* Кроме того, в 2016 году средства от продажи 19,5 % пакета НК «Роснефть» в сумме 692 395,0 млн рублей зачислены в виде дивидендов в соответствии с частью 17 статьи 21 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ (в редакции от 22 ноября 2016 года).

101. Лоты включали как отдельные участки, помещения или здания, так и комплексы объектов (здание(я) с участками).

102. Сведения о поступлении средств по данным ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета (ф. 0507011).

С 2010 по 2020 год отмечалось скачкообразное поступление средств от приватизации, пик которых в связи с осуществлением крупных сделок приходится на 2016 год (ПАО АНК «Башнефть», ПАО «НК «Роснефть», АК «АЛРОСА» (ПАО) (рис. 6).

Рисунок 6



По результатам анализа динамики поступления средств от приватизации отмечается наименьшая эффективность реализации Прогнозного плана приватизации по сравнению с предыдущими прогнозными планами, что главным образом связано с отсутствием принятых решений о приватизации крупных и крупнейших АО¹⁰³.

Прогнозным планом приватизации поступление средств от приватизации федерального имущества утверждено в размере 5,6 млрд рублей ежегодно в течение трех лет без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики.

По результатам проверок обоснованности бюджетных прогнозов доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета Счетной палатой установлено, что данный показатель сформирован Росимуществом в отношении

103. За исключением АО «ПО «Кристалл», проданного в 2019 году по цене 1 886,0 млн рублей.

приватизации пакетов акций (долей) – так называемой «массовой» приватизации, и без учета доходов от продажи имущества казны.

Те же недостатки сохраняются и в Прогнозном плане приватизации на 2020–2022 годы: финансовые показатели планируемых поступлений в размере 3,6 млрд рублей также сформированы только по поступлениям продажи пакетов акций (долей) без учета стоимости акций крупнейших АО и казны.

Всего в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества за период 2017–2019 годов поступило 40,8 млрд рублей, или 82,3 % от бюджетных назначений, учтенных по главе 167 (Росимущество) Федеральными законами о бюджете № 415-ФЗ, № 362-ФЗ и № 459-ФЗ¹⁰⁴ (табл. 19).

Таблица 19

млн руб.

Период	Бюджетное задание (план)	Фактическое поступление средств	Отклонение	% исполнения
Всего за 2017–2019 годы	49 540,50	40 785,10	-8 755,40	82,3
в т. ч. от приватизации акций (долей)	47 221,60	38 599,50	-8 622,10	81,7
из них: продажа крупнейших обществ	-	1 886,0	1 886,0	-
распоряжение Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р ¹⁰⁵	29 172,6	26 236,8	-2 935,8	89,9
«массовая» приватизация	18 049,0	10 476,8	-7572,2	58,0
от приватизации иного имущества казны	2 318,9	2 185,6	-133,3	94,3
в том числе по годам:				
2017 г.	19 029,00	15 061,60	-3 967,40	79,2

104. Федеральные законы от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (с изменениями), от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (с изменениями) и от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями).

105. Кроме поступлений от приватизации активов в анализируемый период в федеральный бюджет поступали средства в сумме 26,2 млрд рублей в рамках реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1430-р, или 68,0 % от общего объема поступлений.

106. Показатели бюджетного прогноза согласно уточненным расчетам Росимущества.

Период	Бюджетное задание (план)	Фактическое поступление средств	Отклонение	% исполнения
от приватизации акций (долей)	18 356,60	14 284,50	-4 072,10	77,8
из них: продажа крупнейших обществ	-	-	-	-
распоряжение Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р	11 507,6	8 531,7	-2 975,9	74,1
«массовая» приватизация	6 849,03 ¹⁰⁶	5 752,8	-1 096,2	84,0
от приватизации иного имущества казны	672,4	777,1	104,7	115,6
2018 г.	16 516,20	13 657,20	-2 859,00	82,7
от приватизации акций (долей)	15 783,80	12 787,50	-2 996,30	81
из них: продажа крупнейших обществ	-	-	-	-
распоряжение Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р	10 183,8	10 330,8	147,0	101,4
«массовая» приватизация	5 600,0	2 456,7	-3 143,3	43,9
от приватизации иного имущества казны	732,4	869,7	137,3	118,7
2019 г.	13 995,30	12 066,30	-1 929,00	86,2
от приватизации акций (долей)	13 081,20	11 527,50	-1 553,70	88,1
из них: продажа крупнейших обществ	-	1 886,0	1 886,0	-
распоряжение Правительства РФ от 02.09.2010 № 1430-р	7 481,2	7 374,3	-106,9	98,6
«массовая» приватизация	5 600,0	2 267,3	-3 332,7	40,5
от приватизации иного имущества казны	914,1	538,8	-375,3	58,9

Основными причинами невыполнения прогнозных показателей поступлений от реализации Прогнозного плана приватизации являются:

- значительное количество несостоявшихся торгов¹⁰⁷, связанное в том числе с низкой инвестиционной привлекательностью реализуемых объектов, недостаточным уровнем предпродажной подготовки, низким качеством оценки пакетов акций;
- отсутствие утвержденного плана-графика продаж с увязкой временных параметров и стадий готовности объектов к приватизации;
- отсутствие своевременно подготовленных распоряжений об условиях приватизации по большинству объектов иного имущества казны, в связи с чем по ним не осуществлялась предпродажная подготовка и на торги они не выставлялись;
- изменения в ходе реализации Прогнозного плана приватизации способов приватизации в отношении ряда инвестиционно привлекательных объектов, в том числе их передача субъектам Российской Федерации, внесение в вертикально-интегрированные структуры, иные решения, вследствие чего продажа данных объектов стала невозможной;
- приостановление торгов в отношении ряда обществ в связи с проработкой вопроса об изменении способа приватизации, сохранения в федеральной собственности или продажи с инвестиционными условиями доли обществ племенных учхозов, объединения ряда АО в полиграфический комплекс;
- продолжительность процедур по оформлению и передаче полномочий по осуществлению функций продавца федерального имущества от имени Российской Федерации агентам ООО «ВЭБ Капитал» и АО «РАД».

7.4.2. Плановый показатель ежегодного поступления средств от продажи пакетов акций (долей), находящихся в собственности Российской Федерации, был рассчитан в 2017 году при разработке Прогнозного плана приватизации и в 2018–2019 годах не пересматривался, несмотря на изменение за два года финансовых показателей предприятий, влияющих на их стоимость, изменение Прогнозного плана приватизации в части добавления и исключения акционерных обществ, уже состоявшиеся продажи, а также изменение Методики прогнозирования¹⁰⁸.

Сопоставление показателей фактического поступления средств в 2017–2019 годы выявило тенденцию последовательного ежегодного сокращения данного источника

107. Сложившаяся тенденция отсутствия заявок и обусловленное этим признание торгов несостоявшимися может свидетельствовать не только о низкой инвестиционной привлекательности торгуемых объектов, но и недостаточном уровне предпродажной подготовки, в том числе качества оценки пакетов акций.

108. Редакции Методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, администрируемых Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, на очередной финансовый год и плановый период утверждались приказами Росимущества от 22 марта 2017 г. № 83, от 12 января 2018 г. № 3 и от 7 октября 2019 г. № 289.

финансирования дефицита федерального бюджета и подтвердило выводы о необходимости актуализации плановых показателей (табл. 20).

Таблица 20

млн руб.

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Всего
Прогноз согласно распоряжению № 227-р	5 600,0	5 600,0	5 600,0	16 800,0
Фактическое поступление денежных средств	5 752,8	2 456,7	2 267,3	10 476,8
Отклонение	152,8	-3 143,3	-3 332,7	-6 323,2
% исполнения	102,7	43,9	40,5	62,4

В 2017 году в общем объеме поступлений от «массовой» приватизации пакетов акций средства от сделок текущего года составили 5 114,2 млн рублей, остальные 638,6 млн рублей поступили от продаж, состоявшихся в 2016 году.

В 2018 году наблюдался крайне низкий уровень исполнения Прогнозного плана приватизации: поступление средств от приватизации пакетов акций сократилось по сравнению с 2017 годом более чем в два раза (на 3 296,1 млн рублей, или на 57,3 %).

Распоряжения Правительства¹⁰⁹ по осуществлению функций продавца федерального имущества от имени Российской Федерации агентами ООО «ВЭБ Капитал» и АО «РАД» приняты только в I и II кварталах 2018 года, в связи с чем независимые продавцы приступили к активной предпродажной подготовке большинства активов только во II квартале 2018 года после заключения агентских договоров и дополнительных соглашений к ним.

В 2019 году поступление средств от продажи пакетов акций, находящихся в собственности Российской Федерации, за исключением крупнейших, также снизилось по сравнению с предыдущим периодом на 189,4 млн рублей, или на 7,7 %.

По итогам года 61,4 % от объявленных торгов по продаже акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ, включенных в Прогнозный план приватизации, признаны несостоявшимися. Основной причиной несостоявшихся продаж являлось отсутствие заявок – 65 из всех проведенных.

109. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 530-р и № 531-р, от 29 июня 2018 г. № 1304-р.

В 2020 году на основании предложений Счетной палаты Правила разработки плана приватизации¹¹⁰ дополнены требованием по осуществлению ежегодного пересчета прогноза поступлений с учетом стоимости имущества, продажа которого завершена, внесенных в программу приватизации изменений, принятых Президентом и Правительством Российской Федерации решений по отчуждению пакетов акций крупнейших компаний.

7.4.3. Поскольку финансовые показатели поступления доходов от приватизации имущества казны прогнозными планами (программами) приватизации на 2017–2019 годы не предусмотрены, оценка исполнения поступления доходов осуществлена согласно прогнозным показателям, утвержденным Федеральными законами № 415-ФЗ, № 362-ФЗ и № 459-ФЗ.

По результатам анализа исполнения бюджетных назначений в 2017–2018 годах отмечается перевыполнение плановых показателей по поступлению доходов от приватизации имущества. В 2019 году, напротив, зафиксировано неисполнение, сложившиеся показатели ниже ожидаемых на 41,2 % (табл. 21).

Таблица 21

млн руб.

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017-2019 гг.
Бюджетное задание	672,4	732,4	914,1	2318,9
Фактическое поступление	777,1	869,7	538,8	2185,6
Отклонение	104,7	137,3	-375,3	-133,3
% исполнения	115,6	118,7	58,9	94,3

В 2017 и 2018 годах отмечается превышение фактических поступлений над объемом заключенных сделок на 494,4 млн рублей и 422,9 млн рублей соответственно. При этом в 2017 году данный факт объясняется условиями сделок предыдущего года, по которым срок оплаты приходится на 2017 год, а в 2018 году такая причина не объясняет сложившегося факта, что свидетельствует о зачислении иных видов доходов на данный код бюджетной классификации и, соответственно, низком качестве администрирования данного дохода.

110. В целях устранения неоднократных замечаний Счетной палаты о необходимости повышения качества прогнозирования утверждено постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2352 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806».

В 2019 году в годовом отчете о выполнении Прогнозного плана приватизации причин неисполнения не приводится, а в бюджетной отчетности Росимущества в качестве причин указывается значительное количество несостоявшихся торгов из-за низкой инвестиционной привлекательности объектов.

Информация о причинах низкой реализации Прогнозного плана приватизации отражена в разделе 7.2.4.

7.4.4. По результатам проведенных контрольных мероприятий по проверке формирования и исполнения бюджета Счетной палатой выявлены следующие нарушения и недостатки администрирования Росимуществом источников финансирования дефицита бюджета, а также доходов от продаж, полученных в ходе реализации Прогнозного плана¹¹¹:

- утвержденные приказами Росимущества перечни подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета не актуализировались, либо актуализировались несвоевременно;
- планирование поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета осуществлялось с отступлением от утвержденной методики прогнозирования;
- имелись замечания к самой методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета в части соответствия Общим требованиям к такой методике, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета».

Выявлены¹¹² отдельные факты расхождения данных оперативного учета, осуществляемого в системе МАД АСБУБО, и данных бюджетного учета в ГИИС «Электронный бюджет», вызванные осуществлением начислений дебиторской задолженности не в момент возникновения требований к покупателям, а после фактического поступления денежных средств в счет оплаты по договорам купли-продажи.

В части, касающейся обеспечения контроля за исполнением условий договоров купли-продажи пакетов акций и иных форм участия в капитале, а также объектов имущества казны, установлено, что большинство заключенных договоров купли-продажи исполнено без нарушения сроков, ведется контроль за полнотой и своевременностью поступления средств в бюджет. В 2018 году 2 договора купли-продажи пакетов акций и 13 договоров купли-продажи объектов имущества казны аннулированы в связи с отказом покупателя

111. По итогам исполнения представлений Счетной палаты Росимуществом приняты меры по устранению выявленных нарушений и недостатков.

112. По результатам контрольного мероприятия «Проверка целесообразности, законности и результативности возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, и администрирования соответствующих видов доходов федерального бюджета за 2017–2019 годы и истекший период 2020 года».

от оплаты. В связи с несвоевременным поступлением средств по 5 договорам купли-продажи пакетов акций начислено 558,0 тыс. рублей штрафных санкций и пени, которые уплачены в полном объеме, по 7 договорам купли-продажи объектов имущества казны начислено 49,0 тыс. рублей, из которых оплачено 5,8 тыс. рублей.

Анализ показал, что имеющаяся дебиторская задолженность, в основном, обусловлена условиями договоров купли-продажи в части сроков оплаты, имеет текущий характер и не оказала существенного влияния на исполнение плановых показателей.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Система показателей, обеспечивающих взаимосвязь и анализ направленности процессов приватизации на достижение целей государственной политики в области управления и распоряжения федеральным имуществом, не создана. Индикаторы госпрограмм не обеспечивают преемственность и не позволяют комплексно оценивать влияние итогов приватизации на состояние стратегических отраслей экономики и бюджетную систему Российской Федерации.

8.2. В связи с недостаточностью регулирования вопросов, связанных с приватизацией имущества, возникают риски недостижения целей государственной политики в области управления и распоряжения федеральным имуществом, неисполнения Прогнозного плана приватизации и недополучения средств федерального бюджета.

Особенности заключения сделок по отчуждению федерального имущества в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, в том числе их существенные условия, нормативно не закреплены, а содержатся в указанных решениях Правительства Российской Федерации.

Нуждаются в совершенствовании подходы к установлению размера задатка и определения срока оплаты приватизируемого федерального имущества, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях расширения круга участников торгов.

8.3. Фактическое выполнение Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы составило менее 25 % от запланированного к приватизации количества активов, что является самым низким показателем исполнения в сравнении с реализованными в 2011–2013, 2014–2016 годах планами приватизации.

В числе причин – ненадлежащая подготовка к продаже приватизируемого имущества, низкая инвестиционная привлекательность реализуемых активов.

8.4. От реализации Прогнозного плана приватизации в 2017–2019 годах в федеральный бюджет поступило 14,6 млрд рублей (менее 5 млрд рублей в среднем ежегодно),

включая 12,4 млрд рублей от продажи пакетов акций и долей в обществах и 2,2 млрд рублей от реализации объектов казны.

Причиной низких поступлений в федеральный бюджет в первую очередь является отсутствие крупных продаж. Из 9 крупнейших компаний, включенных в Прогнозный план приватизации, приватизировано только одно акционерное общество посредством передачи на инвестиционных условиях другой крупнейшей компании, также включенной в план приватизации.

Расширение реализации пакетов акций крупнейших компаний остается резервом поступлений источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

8.5. Вывод содержит информацию для служебного пользования.

8.6. Формальный подход к формированию Прогнозного плана приватизации и недостаточная координация участников приватизационных процедур привели к включению в него имущественных объектов, продажа которых невозможна в том числе в связи с ограничениями на приватизацию, неудовлетворительным финансовым состоянием, процедурами ликвидации, реорганизации и банкротства. В 2017–2019 годах в Прогнозный план приватизации 58 раз вносились изменения, приватизация 21 пакета акций была приостановлена.

8.7. Основными способами продаж федерального имущества остаются продажа посредством публичного предложения и продажа без объявления цены, предусматривающие существенный дисконт от первоначальной стоимости торгов, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости. Такими способами реализованы 64 % пакетов акций и долей предприятий, а также 57 % объектов, составлявших имущество казны. Доля таких продаж увеличивается с каждым новым планом приватизации.

8.8. В отношении более половины объектов, составляющих казну (999 объектов), включенных в Прогнозный план приватизации, торги не проводились. При этом в отношении 325 объектов от имени Российской Федерации функции продавца объектов осуществляли привлеченные агенты.

Торги проводились в отношении 298 включенных в Прогнозный план приватизации объектов, из которых по 153 объектам они признаны несостоявшимися, а в отношении 145 объектов торги проведены в 2020 году.

8.9. В рамках выполнения Прогнозного плана приватизации объем средств от продажи пакетов 144 хозяйственных обществ и 451 иного объекта имущества, составлявшего казну, в 2017–2019 годах составил 14,6 млрд рублей, или 21 % общего объема средств, полученных от возмездного отчуждения федерального имущества.

Вне Прогнозного плана приватизации в 2017–2019 годах реализовано федеральное имущество (недвижимое имущество, включая земельные участки) на сумму 54,4 млрд

рублей (79 %), в том числе единым институтом развития АО «ДОМ.РФ» (169 объектов на сумму 23,1 млрд рублей), территориальными органами Росимущества (2 509 земельных участков общей площадью 374,7 млн кв. м общей стоимостью согласно договорам 5,1 млрд рублей).

Согласно статье 15 Закона о приватизации в целях свободного доступа неограниченного круга лиц к информации о приватизации на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещаются сведения о результатах приватизации федерального имущества. Вместе с тем аналогичного требования в отношении федерального имущества, отчуждаемого за рамками Закона о приватизации, законодательством Российской Федерации не предусмотрено, в связи с чем соответствующая информация на сайтах не размещается.

8.10. Часть ФГУП и АО, включенных в Прогнозный план приватизации, подлежат приватизации путем передачи ВИС и после завершения их формирования сохраняют принадлежность к государственному сектору экономики. При этом процессы и сроки формирования ВИС затягиваются, не проводится оценка эффективности консолидации активов в ВИС.

8.11. Учитывая крайне низкие темпы акционирования ФГУП, длительные сроки включения предприятий в Прогнозный план приватизации и их подготовки к приватизации, существуют риски неисполнения планов Правительства Российской Федерации по ликвидации (реорганизации) ФГУП до конца 2021 года. При этом из государственной программы исключен соответствующий показатель по сокращению количества ФГУП.

8.12. Информационное освещение процесса приватизации недостаточно и не способствует повышению эффективности продаж и пониманию потенциальными инвесторами перспектив вложения в государственные активы.

9. Предложения

- 1) Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Минфин России;
- 2) Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложения:

1. Карта предложений (рекомендаций) на 3 л. в 1 экз.
2. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, анализ которых проведен в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на 4 л. в 1 экз.
3. Сведения о данных, методах их сбора и анализа, использованных для получения доказательств и обоснования результатов экспертно-аналитического мероприятия на 3 л. в 1 экз.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Вадим Яковенко

руководитель Федерального агентства
по управлению государственным имуществом

Перед Агентством стоит задача повысить эффективность управления, чтобы все госимущество использовалось и работало на развитие экономики страны.

Безусловно, приватизация федерального имущества – важная составная часть данного процесса.

В ходе выполнения программы приватизации Росимуществом последовательно решаются задачи, направленные на поэтапное сокращение государственного сектора экономики и пополнение доходов федерального бюджета.

Несмотря на сложный период, связанный с пандемией, по итогам 2020 года Росимущество впервые за несколько последних лет полностью выполнило план приватизации. Так, от продажи акций в федеральный бюджет поступило 4,08 млрд рублей при плане в 3,6 млрд рублей.

По состоянию на текущую дату в федеральный бюджет уже поступило более 2 млрд рублей в рамках реализации Прогнозного плана приватизации на 2020–2022 годы.

Вместе с тем снижение абсолютных цифр поступлений от приватизации свидетельствует о качественных изменениях в самом составе государственного имущества: за 30 лет приватизации многие инвестиционно привлекательные активы уже перешли в частные руки или вошли в состав вертикально - интегрированных компаний.

Говоря о приватизации крупных активов, необходимо отметить, что решения в отношении каждой компании принимаются индивидуально – на уровне Правительства. Соответствующие сделки прорабатываются и реализуются с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

В деятельности госкомпаний государство, как собственник, заинтересовано в достижении как финансово-экономических результатов (получении дивидендов), так и национальных целей развития, что нашло отражение в методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности госкомпаний.

Уже в текущем году с участием Росимущества были сформулированы целевые значения ожидаемых результатов ряда крупнейших компаний.

Помимо приватизации крупных активов особое внимание мы уделяем оптимизации состава имущества государственной казны.

В прошлом году мы пересмотрели систему продаж такого имущества, делегировав в территориальные органы Росимущества полномочия на осуществление

приватизационных мероприятий в части продажи объектов имущества казны в зависимости от местонахождения имущества.

Это позволяет дополнительно стимулировать интерес к проводимым торгам со стороны региональных инвесторов, включая представителей малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей.

Одновременно значительно повышены требования к работе агентов по продаже федерального имущества от имени Российской Федерации. За нарушения условий контракта для них введены серьезные штрафные санкции, что позволит повысить эффективность работы агентов и сократит сроки проведения приватизационных процедур.

Говоря о необходимости реализации тех или иных задач, любых изменений в современных условиях развития экономики и цифровых технологий, мы должны понимать, что они невозможны без развития информационных систем.

Поэтому нами активизирована работа по цифровой трансформации Росимущества, верификации данных реестра федерального имущества (РФИ), интеграции сведений РФИ с данными бюджетного учета.

Росимущество в целом поддерживает предложения Счетной палаты Российской Федерации. При этом большинство предложений связано с необходимостью внесения изменений в действующее законодательство. Так что в ближайшее время нам предстоит большая совместная работа в этом направлении.

Комментарий Министерства экономического развития Российской Федерации

Минэкономразвития России до 21 января 2020 года осуществляло руководство деятельностью Росимущества в сфере имущественных отношений, в том числе приватизации федерального имущества.

Основной задачей, возложенной на Росимущество, является наиболее эффективное использование и распоряжение федеральным имуществом, а также увеличение поступлений в федеральный бюджет от продажи и сдачи в аренду федерального имущества.

В соответствии с Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в РФ и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ Росимуществом реализуются меры, направленные на сокращение количества акционерных обществ с государственным участием и федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе посредством приватизации.

Минэкономразвития России уделяло особое внимание мерам, направленным на повышение прозрачности и эффективности управления государственным имуществом, в частности, им были приняты меры по развитию информационных систем Росимущества и Росреестра. При этом ежегодно осуществляется верификация данных, содержащихся в реестрах, что на практике приводит к систематизации данных о составе федерального имущества, а следовательно, и к увеличению количества приватизируемого имущества и увеличению поступлений в федеральный бюджет.

Реализацию предложений (рекомендаций) Счетной палаты РФ Минэкономразвития России считает целесообразной, однако следует понимать, что данные меры требуют внесения изменений в действующие нормативные правовые акты.

Экспертное мнение



Георгий Мальгинов

ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации,
кандидат экономических наук



Александр Радыгин

директор ИПЭИ РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации,
доктор экономических наук, профессор

Прогнозные планы приватизации как инструмент государственной имущественной политики

Исходя из норм Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ перспективы имущественной политики государства в этой сфере определяются прогнозными планами (программами) приватизации федерального имущества и основными направлениями приватизации федерального имущества, утверждаемыми Правительством РФ (далее – ППП).

Такие документы утверждались Правительством РФ ежегодно, начиная с 2002 года. После изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 года, временной горизонт приватизационных программ был расширен до трех лет вместо прежнего ежегодного формата. За истекший период были реализованы три трехлетние программы (2011–2013, 2014–2016 и 2017–2019 годы). В настоящее время действует Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 3260-р.

С увеличением продолжительности ППП менялись их структура и содержание¹.

-
1. Более подробно об общих проблемах приватизационной политики в России см.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И. «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций // Вопросы экономики, 2018, № 8, с. 5–38; Абрамов А.Е., Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д., Чернова М.И., Энтов Р.М. Государственный сектор и приватизационная политика // Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. М.: Дело, 2020. Глава 4. С. 107–153; выпуски «Российская экономика. Тенденции и перспективы» за 2011–2020 гг. ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Во-первых, произошли сдвиги в части целеполагания. Если в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 годы задачи государственной политики в этой сфере были сформулированы напрямую², то в последующих их заменила отсылка на иные документы: государственную программу РФ «Управление федеральным имуществом»³ и Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Во-вторых, по-разному определялся состав приватизируемого имущества. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 предусматривалось завершение до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса. Эта формулировка использовалась для характеристики активов, включенных в программу не только на 2014–2016 годы, но и в последующие, где не упоминается принадлежность к «несырьевому сектору».

Помимо этого, устанавливались дополнительные исключения в отношении массива компаний, из капитала которых намерено выйти государство. Их перечень менялся от программы к программе. Постоянным исключением являлись акционерные общества (АО) и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций⁴. До действующего ППП на 2020–2022 годы к исключениям относились (в различных формулировках) миноритарные федеральные пакеты акций АО, а также акции АО, являющихся дочерними обществами вертикально-интегрированных структур (ВИС), планируемые к последующему перераспределению среди них⁵. В действующем ППП, как и в предыдущем на 2017–2019 годы, исключениями являлись организации, зарегистрированные за пределами территории РФ. 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.

Сравнительно новым моментом действующего ППП можно считать упоминание в составе приватизируемого имущества акций АО, переданных юридическими или физическими лицами на безвозмездной основе, поступивших в федеральную

-
2. (1) создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий; (2) сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов; (3) улучшение корпоративного управления; (4) стимулирование развития фондового рынка; (5) формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; (6) формирование доходов федерального бюджета. В различных вариациях эти задачи ставились и в приватизационных программах до 2010 года, когда они утверждались ежегодно.
 3. С 2013 года являлась отдельным документом, а постановлением Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 376 включена в качестве подпрограммы в ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика».
 4. Включаются в приватизационную программу после принятия соответствующих решений Президентом РФ, который утверждает перечень стратегических организаций (Указ от 4 августа 2004 г. № 1009).
 5. После изменений, внесенных распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 3573-р, данная категория активов перестала упоминаться в качестве исключений.

собственность в результате реорганизации хозяйственных обществ, по решению суда, а также выморочного имущества.

В-третьих, в разделе I приватизационных программ стали выделяться компании (как правило, из числа крупнейших и крупных), приватизируемые на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, с указанием размеров сокращения участия государства в их капитале (вплоть до полного выхода).

Однако соответствующие сделки носят вероятностный характер, что нашло отражение в прогнозе бюджетных доходов от приватизации. После первой трехлетней программы (2011–2013 годы) во всех последующих ППП (включая действующий) отсутствовал в количественном выражении прогноз поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений.

Раздел II приватизационных программ традиционно представляет перечень имущества, приватизируемого типовыми способами. Со временем в отношении некоторых активов появились различные оговорки: принятие решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее, акционирование унитарных предприятий и отчуждение акций АО в случае, если Правительством не будет принято иное решение, определение сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности, отчуждение акций после завершения исполнения функций управляющей организации, проведение приватизации после передачи объектов в казну РФ. Для других активов имеются указания на их дальнейшую передачу различным интегрированным структурам и государственным корпорациям.

Если говорить о прогнозе бюджетных доходов от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний), то его величина составляла 6 млрд рублей в 2011 году и по 5 млрд рублей – для 2012 и 2013 годов (суммарно – 16 млрд рублей), в 2014–2016 годах – 3 млрд рублей ежегодно (суммарно 9 млрд рублей), в 2017–2019 годах – 5,6 млрд рублей ежегодно (суммарно – 16,8 млрд рублей).

В-четвертых, начиная с ППП на 2014–2016 годы в прогнозе влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности стало представляться на основе классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), а не отраслей (ОКОНХ). В данном аспекте можно говорить о запоздалом приведении содержания приватизационных программ в соответствие с классификацией, используемой в статистической отчетности еще с 2005 года, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата РФ. При этом более сложным стало сопоставление структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

Наиболее существенной проблемой является формальный характер прогноза, поскольку отсутствует даже общая оценка по ожидаемому изменению доли госсектора в экономике. Оценка результативности прогнозных планов (программ) приватизации представляется весьма неординарной задачей по целому ряду причин.

Прежде всего, получила продолжение прежняя практика внесения в эти документы многочисленных корректив, хотя одним из аргументов при принятии поправок в закон о приватизации весной 2010 года была необходимость придания приватизационному процессу большей стабильности и предсказуемости. С момента утверждения соответствующих программ принимались десятки нормативных правовых актов, вносящих в них изменений и дополнений. В отношении ППП 2011–2013 годов таковых было 51, в отношении ППП 2014–2016 годов – 90, в отношении ППП 2017–2019 годов – 58. Основная масса таких изменений касалась вторых разделов программ, т. е. активов, приватизируемых стандартными способами.

Изменения в первых разделах были относительно редки. Наиболее значимые из них относились к июню 2012 года, когда произошла серьезная радикализация первой трехлетней приватизационной программы применительно к крупнейшим компаниям, где государством допускалось уменьшение своей доли в капитале. В отношении большей половины из 10 компаний, изначально включенных в приватизационную программу, было заявлено прекращение участия государства в их капитале до 2016 года. Аналогичная перспектива была обозначена и для половины из 10 других компаний, за счет которых намного расширился перечень предлагаемых к приватизации крупнейших активов.

В последующих программах их перечень менялся мало. Так, из ППП на 2014–2016 годы было исключено АО «Роснано», а добавлена «Башнефть». В последний год действия ППП на 2017–2019 годы перечень компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, пополнили племенной форелеводческий завод «Адлер» и Махачкалинский морской торговый порт, ранее относимый к ФГУП, приватизируемым в обычном порядке.

Если говорить о реально состоявшихся сделках с акциями крупнейших компаний с госучастием, то их динамика за последние 10 лет представлена в таблице 1.

Таблица 1. Итоги выполнения ППП 2011–2013, 2014–2016 и 2017–2019 гг. в отношении крупнейших компаний

Показатель	ППП 2011–2013 гг.	ППП 2014–2016 гг.	ППП 2017–2019 гг.
Количество сделок (всего / не являются бюджетобразующими)	13 / 3	6 / 1*	1+1**
Сумма сделок (млрд руб.) (всего / по не относящимся к бюджетобразующим)	585 / 256,6	1113,7	1,886+26,65**

* Консолидация имущества аэропортов Шереметьево и Внуково, в результате которой после заключения акционерных соглашений с негосударственными акционерами доля государства в уставных капиталах АО «Международный аэропорт Шереметьево» и «Международный аэропорт «Внуково» сократилась до 30,4 и 25 % соответственно, мероприятия завершены в 2017 году.

** Выкуп в рассрочку акций компании «Система СМАРТ Текнолоджис Лтд» со стороны АФК «Система» (вне рамок приватизационной программы на 2017–2019 годы).

Источник: Отчеты Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг., о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 году, о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017, 2018 и 2019 годах, <http://rosim.gov.ru>.

Наиболее «урожайным» в этом отношении явился период 2011–2013 годов, когда было проведено 13 таких сделок (в 2011 году – 2, в 2012 – 5, в 2013 – 6) на общую сумму 585 млрд рублей. При этом около 44 % этой величины пришлось на сделки квазиприватизационного характера, по результатам которых бюджет непосредственно ничего не получал (дополнительные эмиссии АО «Объединенной зерновой компании» (ОЗК) на 5,951 млрд рублей в 2012 году и «Банк ВТБ» на 102,5 млрд рублей в 2013 году, продажа ОАО «Роснефтегаз» 5,66 % акций ОАО «НК «Роснефть» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд рублей в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР в 2013 году).

Хотя в период действия следующего ППП на 2014–2016 годы было проведено всего 5 сделок с акциями крупнейших АО (в 2014 году – 2, в 2016 – 3), их общая сумма оказалась почти вдвое большей, чем в 2011–2013 годах (1113,7 млрд рублей), что превысило содержавшийся в ППП на 2011–2013 годы прогноз возможных бюджетных доходов от крупнейших сделок в размере 1 трлн рублей.

Радикально поменялось и их содержание. В 2011–2013 годах 3 из 13 сделок не имели прямого бюджетного эффекта, представляя сокращение доли государства или контролируемых им структур в капитале ряда компаний. Напротив, в 2014–2016 годах бюджетообразующими являлись почти все крупнейшие сделки. В ходе реализации последней по времени завершившейся приватизационной программы на 2017–2019 годы по перечню крупнейших компаний была проведена единственная сделка. На основании распоряжения Правительства РФ от 11 сентября 2019 г. № 2027-р были реализованы мероприятия по организации продажи находящихся в федеральной собственности 100 % акций АО «ПО «Кристалл» в пользу АК «АЛРОСА» (ПАО). Цена сделки составила 1,886 млрд рублей.

В таблице 2 представлена динамика приватизации активов, находящихся в федеральной собственности, типовыми способами после 2010 года.

Таблица 2. Итоги выполнения ППП 2011–2013, 2014–2016 и 2017–2019 годов
(помимо крупнейших сделок)

Показатель (единиц)	ППП 2011–2013 гг.	ППП 2014–2016 гг.	ППП 2017–2019 гг.
Продано			
- пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах	730	389	144*
- объектов казны	65	332	421*
Приняты решения об условиях приватизации ФГУП (всего)	216	125	81
Приняты решения об условиях приватизации в рамках формирования ВИС:			
- ФГУП	148	30	28
- АО	85	141	60
- объекты казны	457	702	132

* Включая продажи, информационные сообщения из которых были опубликованы в 2016 году.

Источник: Отчеты Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг., о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 году, о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 гг. в 2017, 2018 и 2019 годах, <http://rosim.gov.ru>.

Как следует из таблицы 2, на протяжении срока действия завершившихся приватизационных программ наблюдалось постоянное уменьшение количества проданных пакетов акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ. В 2017–2019 годах оно сократилось в 5 раз по сравнению с 2011–2013 годами. Более чем в 2,5 раза уменьшилось количество ФГУП, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации. При этом в 6,5 раза выросло количество проданных объектов казны. В принципе схожие тенденции имели место и при приватизации активов в рамках формирования ВИС. Правда, в отличие от продажи активов, в этой части наблюдалось увеличение количества пакетов акций АО и объектов казны, вносимых в уставные капиталы ВИС, в 2014–2016 годах по сравнению с 2011–2013 годами.

Оценка бюджетного эффекта приватизации зависит от выбираемых для сопоставления показателей.

В годовых отчетах Росимущества оценка выполнения приватизационных программ осуществляется на основе сопоставления величины прогноза поступлений, содержащегося в ППП, с суммой сделок от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (кроме крупнейших компаний). По этому критерию первые две трехлетние приватизационные программы оказались перевыполнены. По данным

ведомства, федеральный бюджет получил в 2011–2013 годах 25,67 млрд рублей, что составило 160 % к прогнозу, а в 2014–2016 годах – более 24,8 млрд рублей (почти 276 % к прогнозу)⁶. На этом фоне последняя завершившаяся программа 2017–2019 годов выглядит существенно скромнее. Общая сумма сделок по продаже пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, составила около 10,3 млрд рублей (61 % к прогнозу).

При этом необходимо иметь в виду следующее.

Вышеуказанные оценки не касаются сделок с компаниями, приватизируемыми по индивидуальным схемам. Между тем именно они определяют степень выполнения бюджетных назначений по данным отчетов об исполнении федерального бюджета (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленных на сайте Федерального казначейства, по статье «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности».

Так, в целом за 2011–2013 годы, по данным бюджетной отчетности, от продажи акций и других форм участия в капитале (включая акции крупнейших компаний⁷) федеральный бюджет получил около 371 млрд рублей, не считая доходы от продажи других активов (земли и различного имущества).

Эта величина многократно превышает оценку доходов, содержащуюся в программе 2011–2013 годов, без учета основных поступлений от приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность (совокупно 16 млрд рублей). С другой стороны, поступления в федеральный бюджет от продажи акций в 2011–2013 годах оказались примерно в 2,7 раза меньше оценки в 1 трлн рублей, которая давалась при учете поступлений от возможной продажи акций крупнейших компаний в случае принятия Правительством РФ отдельных решений.

При этом в связи с подведением итогов ряда сделок в следующем календарном году может иметь место смещение результатов выполнения тех или иных приватизационных программ как в натуральном, так и финансовом измерениях.

Так, в Отчете Росимущества о выполнении ППП на 2017–2019 годы в 2017 году указано, что в стартовом году последнего по времени завершено трехлетнего ППП была осуществлена приватизация акций (долей в уставных капиталах)

-
6. По данным Отчета Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 году после перевыполнения более чем вдвое изначального задания госпрограммы (3 млрд рублей) в 2014 году в последующем они были увеличены: до 5 млрд рублей в 2015 году и 8,5 млрд рублей в 2016 году. Поэтому в целом за три года задание перевыполнено примерно в полтора раза.
 7. С учетом средств, полученных Центробанком РФ от продажи пакета акций Сбербанка в 2012 году (159,3 млрд рублей), которые были перечислены в бюджет 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 года.

46 хозяйственных обществ и 77 объектов казны, включая продажу акций 36 АО и 67 объектов, информационные сообщения о продажах которых были опубликованы в 2016 году.

В Отчете Росимущества о выполнении ППП на 2017–2019 годы в 2019 году утверждается, что в финальном году действия этого ППП общая сумма сделок по продаже акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ (помимо вышеупомянутого АО «ПО «Кристалл») составила 2,06 млрд рублей, а перечислено в федеральный бюджет в 2019 году, с учетом сделок 2018 года, от продаж хозяйственных обществ – 2 152,44 млн рублей.

Наконец, не вполне ясной остается степень полноты учета доходов от продажи различных видов имущества (особенно имущества казны). В тексте всех ППП упоминается величина ожидаемых доходов от приватизации федерального имущества (помимо стоимости акций крупнейших компаний) без детализации по видам активов.

Так, во вводной части Отчета Росимущества о выполнении ППП на 2017–2019 годы в 2017 году утверждается, что в федеральный бюджет по итогам состоявшихся продаж перечислено 5,83 млрд рублей (без учета крупнейших продаж) и плановое задание, определенное ППП (5,6 млрд рублей), выполнено на 104 %.

Между тем в соответствующих разделах данного документа фигурируют следующие величины. В 2017 году сумма сделок при приватизации акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ составила 5,19 млрд рублей, а при продаже объектов казны – 282,67 млн рублей (для обеих категорий – с учетом сделок, объявленных в 2016 году). В совокупности это дает менее 5,5 млрд рублей, что уступает не только заявленной величине перечислений в федеральный бюджет, но и величине планового задания. Отметим при этом, что в более позднем Отчете Росимущества о выполнении ППП на 2017–2019 годы в 2019 году приведена иная величина поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, в 2017 году – 5396,14 млн рублей. Ее учет позволяет констатировать выполнение планового задания, но заявленный в отчете 2017 года объем перечислений в федеральный бюджет (5,83 млрд рублей) все равно остается недостижимым без дополнительных разъяснений.

По данным вышеупомянутого отчета Росимущества, общая сумма сделок по продаже объектов имущества казны в 2017–2019 годах составила 1,5 млрд рублей, однако учет этих средств также вызывает вопросы.

Необходимо отметить, что в бюджетной отчетности Федерального казначейства за 2020 год появилась новая статья – доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, в части нефинансовых активов имущества казны. Их величина (898,0 млн рублей) совпадает с оценкой доходов федерального бюджета от приватизации имущества, находящегося в собственности РФ, с учетом сделок 2019 года (порядка 0,9 млрд рублей), из Отчета Росимущества о выполнении

приватизационной программы 2020–2022 годов в 2020 году со ссылкой на информацию Федерального казначейства, по состоянию на 1 февраля 2021 года⁸.

Прочие эффекты приватизации (в части привлечения инвестиций, стимулирования фондового рынка, улучшения корпоративного управления, развития конкуренции) требуют проведения специальных исследований. Оценивать их в краткосрочном периоде сложно и едва ли целесообразно, а вероятность проявления в рамках долгосрочного временного горизонта во многом связана с ситуацией, складывающейся в российской экономике в целом.

На практике трехлетние приватизационные программы, реализуемые после 2010 года, в основном оказались подчинены решению задач, которые так или иначе решались с начала 2000-х годов: пополнение бюджета и формирование интегрированных структур.

Отличительной чертой первой трехлетней приватизационной программы (2011–2013 гг.) стало снижение доли государства в некоторых компаниях путем проведения дополнительной эмиссии акций. В принципе логично ожидать использования вырученных средств на цели их развития. Однако, как и в случае с IPO изначально частных компаний, нет никаких гарантий направления привлеченных средств именно на инвестиционные (инновационные) цели. В ходе реализации следующего ППП (2014–2016 гг.) некоторые успехи были достигнуты в части вовлечения в приватизацию профильных стратегических инвесторов, заинтересованных в дальнейшем развитии продаваемых им активов («Архангельский траловый флот» в 2014 году, столичные аэропорты Внуково и Шереметьево в 2016–2017 годах), хотя для позитивной оценки этих примеров требуется дальнейший мониторинг их развития на протяжении определенного времени.

В целом же результаты второй трехлетней приватизационной программы (2014–2016 гг.) по большинству параметров оказались скромнее результатов первой (2011–2013 гг.). В еще большей степени это относится к итогам реализации ППП на 2017–2019 годы. Что касается действующей приватизационной программы на 2020–2022 годы, то ее можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, в отличие предыдущей она (в исходной редакции) включает существенно меньшее количество унитарных предприятий и хозяйственных обществ, приватизируемых в обычном порядке, хотя численность объектов иного имущества казны несколько больше. Количество крупнейших компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, сопоставимо с предыдущим Прогнозным планом 2017–2019 годов, а их состав во многом пересекается с ним.

8. Аналогичную ссылку имеют в Отчете Росимущества и данные о поступлении средств от продажи акций, находящихся в федеральной собственности, и иных форм участия в капитале по итогам 2020 года (4,08 млрд рублей с учетом поступлений по сделкам 2019 года).

Во-вторых, действующая программа приватизации содержательно выстроена аналогично остальным предшествующим, воспроизводя и характерные для них недостатки (например, формализм прогноза влияния приватизации на структурные изменения в экономике, слабая обоснованность прогноза приватизационных поступлений, отсутствие конкретики, раскрывающей возможные внебюджетные эффекты от проведения приватизации, включение предприятий, ограниченных к приватизации в соответствии с законодательством).

В-третьих, бюджетные доходы от приватизации помимо крупнейших сделок (3,6 млрд рублей ежегодно, суммарно – 10,8 млрд рублей) ожидаются примерно в полтора раза меньше по сравнению с оценкой, содержащейся в предыдущем ППП на 2017–2019 годы (суммарно – 16,8 млрд рублей), при некотором превышении над прогнозом на 2014–2016 годы (суммарно 9 млрд рублей). Переход Росимущества в 2020 году под кураторство Министерства финансов РФ и ответственность последнего за разработку приватизационных программ, что зафиксировано и в Правилах разработки прогнозных планов (программ) приватизации, со всей очевидностью могут привести к новым корректировкам и структурным изменениям текущего и последующих прогнозных планов.



Андрей Чернявский

ведущий научный сотрудник
института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Из отчета Счетной палаты РФ вытекает, что план приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы был выполнен на 20–25 %, существенно хуже, чем аналогичные планы за предыдущие годы. В частности, план приватизации на 2014–2016 годы был исполнен более чем на 50 %. Такой результат, по нашему мнению, свидетельствует о том, что приватизация не являлась приоритетной задачей правительства в 2017–2019 годах. Судя по принимаемым решениям и прогнозным и плановым документам, приватизация федерального имущества также не является приоритетом правительства в настоящее время и в среднесрочной перспективе. Полномочия по управлению федеральным имуществом и приватизации в 2020 году переданы Минфину России. Логично предположить, что приватизация в настоящее время рассматривается главным образом как источник пополнения бюджета (формально – как источник финансирования бюджетного дефицита). Однако Минфин не считает доходы от приватизации серьезным источником финансовых ресурсов. Из пояснительной записки к Закону о федеральном бюджете на 2021–2023 годы следует, что прогнозируемые доходы от приватизации составят в эти годы 3,3–3,6 млрд рублей, втрое меньше невысоких показателей 2019–2020 годов.

Помимо чисто фискальных эффектов от приватизации, на которые Правительство РФ в ближайшие годы не рассчитывает, большая доля государственного сектора создает проблемы для развития конкуренции, роста производительности труда, роста экономики в целом. По крайней мере, такие положения присутствуют в ряде правительственных документов и, конечно, в экономической литературе. Повышение доли государства в экономике вызывает беспокойство у ФАС – ведомства, ответственного за развитие конкуренции. В проекте доклада ФАС о состоянии конкуренции в 2018 году говорится о резком росте доли государства в экономике – с 25 % в 1998 году до 60–70 % и более в 2017 году. Методология получения таких оценок не раскрывается, авторы доклада ссылаются на экспертные оценки. Глава Счетной палаты Алексей Кудрин в недавнем интервью заявил, что доля государства в экономике растет последние 20 лет и составляет в настоящее время 46–48 %, а также имеет тенденцию к увеличению под влиянием экономического кризиса 2020 года.

Серьезная попытка оценить масштабы присутствия государства в российской экономике была предпринята экспертами МВФ¹. В соответствии с их оценками доля государства в 2016 году была существенно ниже распространенных завышенных оценок и тем не менее весьма высокой, составляя треть ВВП. Одновременно доля государства в ВВП без учета неформального сектора составляла 40 %. Кроме того, на государственный сектор экономики приходится 50 % занятых в экономике, также без учета неформальной занятости. Из оценок экспертов МВФ вытекает, что доля неформального сектора в российской экономике в 2016 году составляла 17–18 % (РБК со ссылкой на Росстат приводил гораздо более низкие оценки). В соответствии с экспертными оценками, доля неформальной занятости в российской экономике составляет примерно 20 %. Соответственно, долю госсектора в занятости с учетом неформального сектора можно оценить в 40 %. Мы видим, что использование разных метрик и предположений о доле теневого сектора приводит к различным оценкам доли государства в экономике. Последнюю можно оценить и в 35, и в 50 %.

По мнению экспертов МВФ, в 2010–е годы существенно возросла доля государства в энергетическом и финансовом секторах экономики, но это почти не повлияло на общий показатель доли государства в экономике, который, по их мнению, в этот период менялся незначительно. Межстрановой анализ, проведенный в цитируемой работе, показывает, что по сравнению с развитыми странами и развивающимися странами со средним уровнем дохода доля государства в России излишне высока. Последний вывод, несмотря на расхождения в количественных оценках, поддерживается ФАС и рядом независимых экспертов. В соответствии с выводами экспертов МВФ и другими исследованиями, государственные предприятия менее эффективны в сравнении с частными предприятиями и рост государственного сектора в экономике снижает общеэкономические показатели эффективности.

Доводы, приведенные в пользу сокращения госсектора в экономике, формально никто не оспаривает, по крайней мере с использованием экономической аргументации. Эти задачи отражены в посланиях Президента РФ и ряде правительственных документов. Тем не менее приватизация не рассматривается как первоочередной приоритет и как бы отложена на отдаленную перспективу. Можно выделить две причины такого положения вещей. Во-первых, приватизация несет в себе социальные риски, риски сокращения занятости и к тому же не ведет автоматически к повышению эффективности корпораций. Последнее связано с качеством менеджмента. В соответствии с рядом исследований, переход государственного предприятия в собственность управляющих им менеджеров может не привести к росту показателей

1. The Russian State Size and its Footprint: Have They Increased? / Gabriel di Bella and others, IMF Working Paper, 2019.

эффективности предприятия (это утверждение относится и к странам Восточной Европы)².

Во-вторых, темпы и результаты приватизации зависят от инвестиционного климата. Неудовлетворительный инвестиционный климат сокращает спрос на государственные активы со стороны частного сектора экономики и иностранных инвесторов. Таким образом, нельзя рассчитывать на значительный фискальный эффект от приватизации. Кроме того, по мнению ряда экспертов, при плохом инвестиционном климате приватизация не дает положительного эффекта в виде усиления конкуренции и роста эффективности. Российский инвестиционный климат сложно назвать благоприятным, в частности из-за санкционного режима, хотя формально стоимость ведения бизнеса в России сравнительно невысока и в рейтинге Всемирного Банка Doing Business Россия занимает вполне приличное место. Проблемы с российским инвестиционным климатом могут быть проиллюстрированы, прежде всего, данными Росстата по инвестициям в основной капитал. В 2020 году этот показатель в неизменных ценах был ниже уровня 2012 года. Доля инвестиций в ВВП в 2013–2020 годах не достигала 19 %, эти показатели совершенно не соответствуют целевым значениям, намеченным в указах Президента 2012 года. В 2020 году резко сократились прямые иностранные инвестиции в российскую экономику: по данным UNCTAD, это сокращение составило 96 %, хотя можно рассчитывать на их восстановление в посткризисный период.

В заключение отметим, что поднятая в отчете Счетной палаты тема приватизации подлежит обсуждению на правительственном и экспертном уровне.

2. Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies / Saul Estrin and others, International Policy Center University of Michigan Working Paper, 2009.



Дмитрий Воропаев

Председатель Счетной палаты
Красноярского края

Проблемы приватизации государственного имущества, несмотря на многолетнюю историю, сохраняют высокую актуальность.

Основные выводы Счетной палаты Российской Федерации, сформированные по результатам экспертно-аналитического мероприятия, такие как: недостатки нормативно-правового регулирования, формальный подход к формированию прогнозных планов приватизации, низкое качество реализуемых активов и, как следствие, неисполнение в полной мере планов приватизации – подтверждаются и результатами приватизации государственного имущества Красноярского края.

Наделение в июле 2020 года Правительства Российской Федерации полномочием по утверждению порядка разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества направлено на формирование единых требований к приватизации государственного и муниципального имущества. При этом изменения, внесенные 29 декабря 2020 года в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», фактически транспонируют порядок приватизации федерального имущества на государственное имущество субъектов РФ, сохраняя и для регионов формальный подход к формированию прогнозных планов приватизации.

Низкая ликвидность и ненадлежащее техническое состояние недвижимого имущества, включаемого в прогнозные планы (программы) приватизации, не позволяют достичь высокого экономического эффекта от продажи. Отсутствие предпродажной подготовки обоснованно отмечается в отчете Счетной палаты Российской Федерации в качестве причины слабой инвестиционной привлекательности объектов.

В части приватизации унитарных предприятий необходимо отметить, что государственная политика, направленная на сокращение унитарных предприятий, функционирующих на конкурентных товарных рынках, реализована путем принятия Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции», предусматривающего ликвидацию или реорганизацию таких унитарных предприятий к 1 января 2025 года.

В Красноярском крае по состоянию на 1 января 2019 года функционировало 22 государственных унитарных предприятия. За два года указанный показатель сократился до 14, при этом количество акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности Красноярского края, возросло с 20 до 29.

Указанная статистика свидетельствует о том, что цель Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ не достигается: юридические лица с государственным участием лишь изменяют организационно-правовую форму, сохраняя принадлежность к государственному сектору экономики.

При отсутствии законодательно установленных требований о сокращении акционерных обществ с государственным участием актуальной представляется дальнейшая реализация государственной политики в отношении указанных хозяйственных обществ.

В рамках приватизации унитарных предприятий путем акционирования необходимо отметить, что изменение организационно-правовой формы влечет за собой изменение статуса имущества, ранее закрепленного за унитарными предприятиями. Выбывающее из государственной собственности имущество обменивается на акции, при этом вопросы использования предоставленных такими акциями прав регулируются Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», в связи с чем полномочия контрольно-счетных органов в отношении деятельности акционерных обществ с государственным участием ограничиваются корпоративными отношениями и вопросами, установленным бюджетным законодательством (в части использования предоставляемых таким обществам бюджетных средств в виде субсидий и взносов в уставный капитал). Участие контрольно-счетных органов в анализе финансово-хозяйственной деятельности, оценки эффективности такой деятельности бюджетным законодательством не регулируются, а корпоративное законодательство такого участия не предусматривает, наделяя указанными функциями ревизионные комиссии.

Участие контрольно-счетных органов в вышеуказанных вопросах представляется важным и целесообразным в том числе и по причине отсутствия объективной информации о деятельности акционерных обществ с государственным участием, поскольку проверки, проводимые ревизионными комиссиями, сформированными акционером (субъектом РФ) / акционерами (с участием субъекта РФ), зачастую носят формальный характер.

В целом считаем, что реализация предложений Счетной палаты Российской Федерации позволит оптимизировать и повысить эффективность приватизации федерального имущества. Также целесообразным представляется рассмотрение вопроса о распространении подходов Счетной палаты Российской Федерации к приватизации федерального имущества и на приватизацию государственного имущества регионов.



Алексей Лошкин

председатель Контрольно-счетной палаты
Челябинской области, кандидат юридических наук

Приватизация государственного имущества направлена прежде всего на повышение эффективности и модернизации экономики. Ожидания существенных доходов от приватизации как источника финансирования текущих бюджетных обязательств не оправдываются, так как они носят нерегулярный, разовый характер и зависят от рыночной ситуации.

Поэтому реализуя активы, которые не нужны для решения государственных задач, государство открывает возможности частному бизнесу для экономического роста. Это, несомненно, оказывает положительное влияние на экономику России в целом, а также на федеральный бюджет (исключение расходов на содержание указанных активов).

Анализ выполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, является уникальным. Такое глубокое погружение в поставленную тематику вскрыло немало серьезных проблем, мешающих эффективно реализовывать программу приватизации.

Это, в частности, недостаточное нормативное регулирование в данной области, формальный подход к формированию Прогнозного плана (программы) приватизации, несоблюдение правил его формирования, низкое качество реализуемых активов, непроведение торгов. В итоге – низкие показатели по итогам приватизационных процедур.

Такие же проблемы наблюдаются и на уровне субъектов. Например, в Челябинской области на 2021–2023 годы к приватизации запланированы 62 объекта имущества. За январь–апрель текущего года организованы продажи 29 объектов, 27 из которых не реализованы в связи с отсутствием заявок на участие.

По моему мнению, основными причинами сложившейся ситуации явились низкое качество реализуемых активов, установление цен, не соответствующих качеству объекта, и недостаточная информированность организаций и населения о проведении указанных продаж. Это касается и земельных участков, и государственных унитарных предприятий, запланированных к приватизации.

Считаю, что для решения данной проблемы необходимы более гибкие подходы в определении стоимости объекта, так как государство (регионы), разумно снизив цену на такие объекты, в итоге получит доход от их продажи и избежит затрат на их содержание. В свою очередь, покупатели (в основном предприниматели, коммерческие организации) расширят объемы и территории своего бизнеса, что приблизит к достижению цели, поставленной Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, по постепенному снижению доли государства в экономике.



Ирина Тулякова

Председатель Счетной палаты
Владимирской области

Актуальность темы приватизации государственного имущества обусловлена необходимостью достижения целей государственной политики в области управления и распоряжения государственными активами в условиях ограничения деятельности унитарных предприятий и их ликвидации на конкурентных товарных рынках к 2025 году.

Недостаточное нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с приватизацией имущества, низкое качество планирования, недостаточная координация участников приватизационных процедур, отсутствие предпродажной подготовки объектов в целях повышения их инвестиционной привлекательности приводят к систематическому невыполнению программ приватизации и, как следствие, недополученным доходам бюджета как на федеральном, так и на региональном уровне.

Например, доходы бюджета Владимирской области от продажи материальных и нематериальных активов за 2019 год составили всего 10 884,2 тыс. рублей, или 32,6 % от годового плана. Не принимались решения о приватизации 72 объектов недвижимости, которые были включены в Программу приватизации. Процесс приватизации осуществлялся при отсутствии порядка принятия решений об условиях приватизации государственного имущества, что нарушало требования пункта 4 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Акционерные общества с государственным участием не были приватизированы по причине отсутствия заявок на проведенных аукционах. Основными способами продаж государственного имущества остаются продажа посредством публичного предложения и продажа без объявления цены.

Обозначенная в отчете Счетной палаты Российской Федерации проблема продажи земельных участков согласно Земельному кодексу Российской Федерации на торгах и без проведения торгов имеет важное значение для органов местного самоуправления, так как доходы от распоряжения землей, в том числе находящейся в неразграниченной собственности, являются одним из основных источников формирования местных бюджетов.

В ходе проведенного Счетной палатой Владимирской области аудита эффективности управления и использования земель, государственная собственность на которые не разграничена, было отмечено, что на федеральном уровне не определен порядок

учета таких земель. Реестр земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не ведется.

Данные о площади земель в границах муниципальных образований (в том числе по формам собственности), представленные Управлением Росреестра по Владимирской области и органами местного самоуправления, значительно различаются, в ряде случаев в разы. Информация о земельных участках в разрезе городских поселений в Управлении Росреестра по Владимирской области отсутствует.

Наличие в земельном законодательстве норм¹, устанавливающих разные права и процедуры выкупа земельных участков для физических лиц и индивидуальных предпринимателей (имеющих при этом одинаковые имущественные права по гражданскому законодательству), приводит к развитию практики искусственного создания ИП перед выкупом земельных участков, с целью их приобретения по льготной цене в размере 2,5 % кадастровой стоимости, с последующей ликвидацией ИП после заключения договора купли-продажи.

Например, при приобретении земельного участка площадью 392 кв. м с видом разрешенного использования для организации производства и кадастровой стоимостью 471 168,32 рубля цена выкупа собственником как физическим лицом (в размере 50 % кадастровой стоимости) могла бы составить 235,6 тыс. рублей, а при выкупе земли ИП (в размере 2,5 % кадастровой стоимости) она составила 11,8 тыс. рублей, или почти в 20 раз меньше.

В ходе проведенного аудита отмечено, что по состоянию на 1 января 2020 года основная доля земельных участков Владимирской области, государственная собственность на которые не разграничена (93,4 %), не вовлечена в хозяйственный оборот. Процесс разграничения государственной собственности на землю и вовлечения земель в хозяйственный оборот идет крайне медленно. При этом большинство неразграниченных земельных участков предоставляется без проведения процедуры торгов.

Доходы консолидированного бюджета Владимирской области от распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в 2019 году по отношению к 2015 году (за 4 года) уменьшились на 324 539 тыс. рублей, или на 28,3 %, в том числе доходы от продажи земельных участков сократились на 53,4 %.

В ходе проверки, проведенной в четырех муниципальных образованиях Владимирской области, установлены факты, свидетельствующие о совершении должностными лицами муниципальных образований действий, направленных на уклонение (несоблюдение) от установленной процедуры торгов, что приводит к заключению

1. Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

договоров продажи земельных участков по заниженной стоимости, в том числе при предоставлении земельных участков:

- с видом разрешенного использования, который отсутствует в классификаторе видов разрешенного использования, с последующей сменой вида разрешенного использования земельного участка;
- с видом разрешенного использования «Для огородничества», расположенных в иных территориальных зонах, площадь которых превышает рамки установленных ограничений, с последующей сменой собственником вида разрешенного использования земельного участка на индивидуальную жилую застройку;
- общего пользования, продажа которых законодательством запрещена, с последующей сменой вида разрешенного использования на малоэтажную жилую застройку.

Такие факты приводят к недополученным доходам местных бюджетов.

Считаем, что предложения Счетной палаты Российской Федерации, выработанные по результатам экспертно-аналитического мероприятия и направленные на регламентацию предпродажной подготовки объектов имущества, расширение круга участников торгов, ограничение предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования, следует распространить в отношении имущества, принадлежащего субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления. Это позволит нивелировать риски недостижения целей государственной политики в области управления и распоряжения государственными активами и будет способствовать наполняемости региональных и местных бюджетов.

Кроме того, считаем целесообразным нормативно урегулировать вопрос организации учета и ведения реестра земель, государственная собственность на которые не разграничена, а также исключить нормы земельного законодательства, позволяющие злоупотреблять правом выкупа земельных участков по льготной цене путем искусственного создания ИП перед их продажей.

В продолжение
темы



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

По материалам отчета о результатах контрольного мероприятия «Проверка целесообразности, законности и результативности возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, и администрирования соответствующих видов доходов федерального бюджета за 2017–2019 годы и истекший период 2020 года»

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Цели

Проанализировать действующие способы возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, а также оценить актуальность и достаточность их нормативно-правового регулирования и методического обеспечения.

Проверить целесообразность, законность и результативность деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество) по возмездному отчуждению федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, а также исполнение полномочий по администрированию доходов федерального бюджета от возмездного отчуждения указанного имущества.

Итоги мероприятия

Прогнозный план (программа) приватизации не является единым документом, характеризующим возмездное выбытие федерального имущества. Исключены из сферы действия Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

(далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) и регулируются земельным законодательством случаи возмездного отчуждения из государственной собственности незастроенных земельных участков¹. Также Федеральный закон № 178-ФЗ не распространяется на сделки с федеральным недвижимым имуществом, совершаемые АО «ДОМ.РФ» в качестве агента Российской Федерации².

Большинство продаж в рамках исполнения прогнозных планов (программ) приватизации в 2017 году – первом полугодии 2020 года реализовано посредством публичного предложения и без объявления цены (55,1 % всех сделок). Коммерческие организации, осуществлявшие от имени Российской Федерации функции продавца на основании агентских договоров с Росимуществом³ (далее – организации-агенты), не показали свою эффективность.

Объемы продажи федерального недвижимого имущества АО «ДОМ.РФ» в 15,6 раза превысили продажи недвижимого имущества в рамках прогнозных планов (программ) приватизации.

Продажа территориальными органами Росимущества земельных участков вне Прогнозного плана приватизации в основном осуществлялась без проведения торгов (98,6 % договоров). Реализация участков на торгах большинством территориальных органов Росимущества не проводилась.

Доходы Росимущества от продажи имущества казны поступили в федеральный бюджет в сумме 2,4 млрд рублей, от продажи земельных участков – 4,9 млрд рублей.

Отсутствие достаточного нормативного регулирования вопросов, связанных с предпродажной подготовкой объектов федерального имущества, может в отдельных случаях создавать риски отчуждения отдельных категорий федеральных земель на невыгодных для Российской Федерации условиях.

Достижению приемлемых темпов приватизации недвижимого имущества казны и формированию ее оптимального состава препятствует также отсутствие эффективной системы учета федерального имущества и интеграции между ведомственными информационными базами (Реестр федерального имущества (далее – РФИ), ЕГРН и ГИИС «Электронный бюджет»). Инвентаризация имущества казны проводится лишь эпизодически, что не позволяет признать достоверными данные РФИ.

-
1. За исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы (статья 3 Федерального закона № 178-ФЗ).
 2. Предусмотрено пунктом 2.1 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».
 3. Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1914-р, от 21 февраля 2018 г. № 272-р, № 282-р поручено осуществлять от имени Российской Федерации функции продавца объектов организациям-агентам.

Выводы

Большинство продаж объектов недвижимости на торгах реализовано посредством публичного предложения и без объявления цены.

Возможно несоответствие кадастровой стоимости виду разрешенного использования и фактическому использованию, редкая актуализация, ошибки расчетов и отсутствие достоверной информации при кадастровой оценке,.

Предпродажная подготовка, направленная на повышение инвестиционной привлекательности и доходного потенциала продаваемых объектов недвижимости, не осуществляется.

Отмечается низкое качество информации системы учета федерального имущества.

Предложения (рекомендации) Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата предлагает:

Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- установления перечня конкретных мероприятий, осуществляемых в рамках предпродажной подготовки федерального имущества;
- возможности приостановления процедуры предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования земельного участка;
- возможности определения механизма компенсации федеральному бюджету в случаях последующего изменения вида разрешенного использования земельных участков, отчужденных из федеральной собственности без проведения торгов, с учетом разницы кадастровой стоимости.

Минфину России рассмотреть возможность при доработке РФИ с целью интеграции с ЕГРН:

- использовать реляционные базы данных, обеспечив автоматизированный контроль вводимой информации⁴;
- в целях повышения качества данных в РФИ верифицировать уже имеющиеся в РФИ данные;
- обеспечить возможность технической интеграции информационных баз данных РФИ, ЕГРН и системы бухгалтерского учета ГИИС «Электронный бюджет»⁵.

Росимуществу устранить до 1 октября 2021 года выявленные нарушения и недостатки.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.2.0.20, 3.2.0.20.1, 3.2.0.20.2, 3.2.0.20.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год и 3.5.0.2, 3.5.0.2.1, 3.5.0.2.2, 3.5.0.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального агентства по управлению государственным имуществом по возмездному отчуждению федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, и администрированию соответствующих видов доходов.

-
4. Ввод кадастрового номера по маске, формат числового значения в графах площади (протяженности) и стоимости объектов, а также выбор категории и вида разрешенного использования земельного участка из закрытых списков, определенных соответствующими нормативными правовыми актами.
 5. Например, представляется возможным предусмотреть соответствующие API, которые также могут быть использованы для выгрузки информации в целях анализа заинтересованными органами государственной власти в рамках исполнения ими своих полномочий, в том числе с использованием собственных аналитических программных комплексов, что будет способствовать уменьшению объема документооборота и повышению качества работы органов государственной власти.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва);
- Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области (г. Москва) (далее – ТУ Росимущества в Московской области, ТУ Росимущества);
- Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (далее – МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, МТУ Росимущества).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 3 августа 2020 года по 31 марта 2021 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проанализировать действующие способы возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, а также оценить актуальность и достаточность их нормативно-правового регулирования и методического обеспечения.

5.2. Цель 2. Проверить целесообразность, законность и результативность деятельности Росимущества по возмездному отчуждению федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, различными способами.

5.3. Цель 3. Проверить исполнение Росимуществом полномочий по администрированию доходов федерального бюджета от возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки.

6. Проверяемый период деятельности

2017–2019 годы и истекший период 2020 года.

7. Результаты контрольного мероприятия

7.1. Проанализировать действующие способы возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, а также оценить актуальность и достаточность их нормативно-правового регулирования и методического обеспечения

7.1.1. Согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации в состав государственной казны Российской Федерации (далее – казна, государственная казна) входят средства федерального бюджета и иное федеральное имущество, не закрепленное за федеральными государственными предприятиями и учреждениями.

Основным законом, регулирующим процесс приватизации федерального имущества, является Федеральный закон № 178-ФЗ. Под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в государственной собственности, в собственность физических и (или) юридических лиц.

Предусматривается отчуждение объектов недвижимого имущества казны путем включения в числе иных подлежащих приватизации активов в Прогнозный план приватизации федерального имущества в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ и последующей продажи на электронных торговых площадках. Положение об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 860 (далее – Положение № 860).

В 2017–2020 годах приватизация недвижимого имущества государственной казны осуществлялась на основании прогнозных планов приватизации федерального имущества. Они утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р об утверждении Прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы (далее – план приватизации на 2017–2019 годы, распоряжение Правительства № 227-р) и от 31 декабря 2019 г. № 3260-р об утверждении Прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы (далее – план приватизации на 2020–2022 годы, распоряжение Правительства № 3260-р).

Полномочия Росимущества по приватизации федерального недвижимого имущества (осуществлению от лица Российской Федерации функций продавца), продаже земельных

участков и администрированию доходов федерального бюджета от продаж определены положениями о Росимуществе и соответствующих территориальных органах⁶.

Также полномочия продавца в отношении включенных в Прогнозный план приватизации объектов передавались организациям-агентам в отношении установленного перечня объектов путем заключения агентских договоров.

Территориальным органам конкретные объекты передаются на продажу изданием соответствующего приказа Росимущества.

Механизм распределения продаваемых объектов, которые включены в Прогнозный план приватизации, между продавцами (центральный аппарат, территориальные органы или организации-агенты) непрозрачен, критерии такого распределения не установлены.

Отчуждение из государственной собственности земельных участков, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы, не предполагает включения в план приватизации и регулируется земельным законодательством⁷.

При организации и осуществлении продаж земельных участков Росимущество и его территориальные органы руководствуются Земельным кодексом Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2015 г. № 279 «Об утверждении Правил определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, при заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов» (далее – Правила № 279), внутренними административными регламентами⁸.

Из сферы действия Федерального закона № 178-ФЗ, помимо земельных участков, исключены случаи возмездного отчуждения из государственной собственности объектов жилищного фонда; имущества, находящегося за пределами Российской

-
6. Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – Положение о Росимуществе).
 7. Статьей 28 Федерального закона № 178-ФЗ определено, что собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом. Предоставление земельных участков собственникам расположенных на этих земельных участках зданий, строений, сооружений в аренду или в собственность осуществляется в порядке и на условиях, которые установлены земельным законодательством (пункт 7).
 8. Административный регламент по предоставлению Росимуществом государственной услуги по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов, утвержденный приказом Росимущества от 11 сентября 2020 г. № 261 (ранее действовал административный регламент, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 4 апреля 2017 г. № 166).

Федерации; государственного имущества на основании судебного решения; судов, обращенных в собственность государства; недвижимого имущества, переданного единому институту развития АО «ДОМ.РФ»⁹.

7.1.2. Способы приватизации недвижимого имущества через Прогнозный план приватизации определены в статье 13 Федерального закона № 178-ФЗ и в Положении № 860. Они включают: продажу на аукционе, продажу на конкурсе, продажу посредством публичного предложения и продажу без объявления цены. Указанные способы, за исключением конкурса, использовались на практике Росимуществом и организациями-агентами в проверяемом периоде. Для субъектов малого и среднего предпринимательства предусмотрены особенности участия в приватизации арендуемого федерального имущества¹⁰ в виде продажи без проведения торгов на основании рыночной стоимости, которая определена независимым оценщиком.

Процесс приватизации, включая выбор способа, представлен на рис. 1.

Продажа государственного имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся. Продажа государственного имущества без объявления цены осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась¹¹.

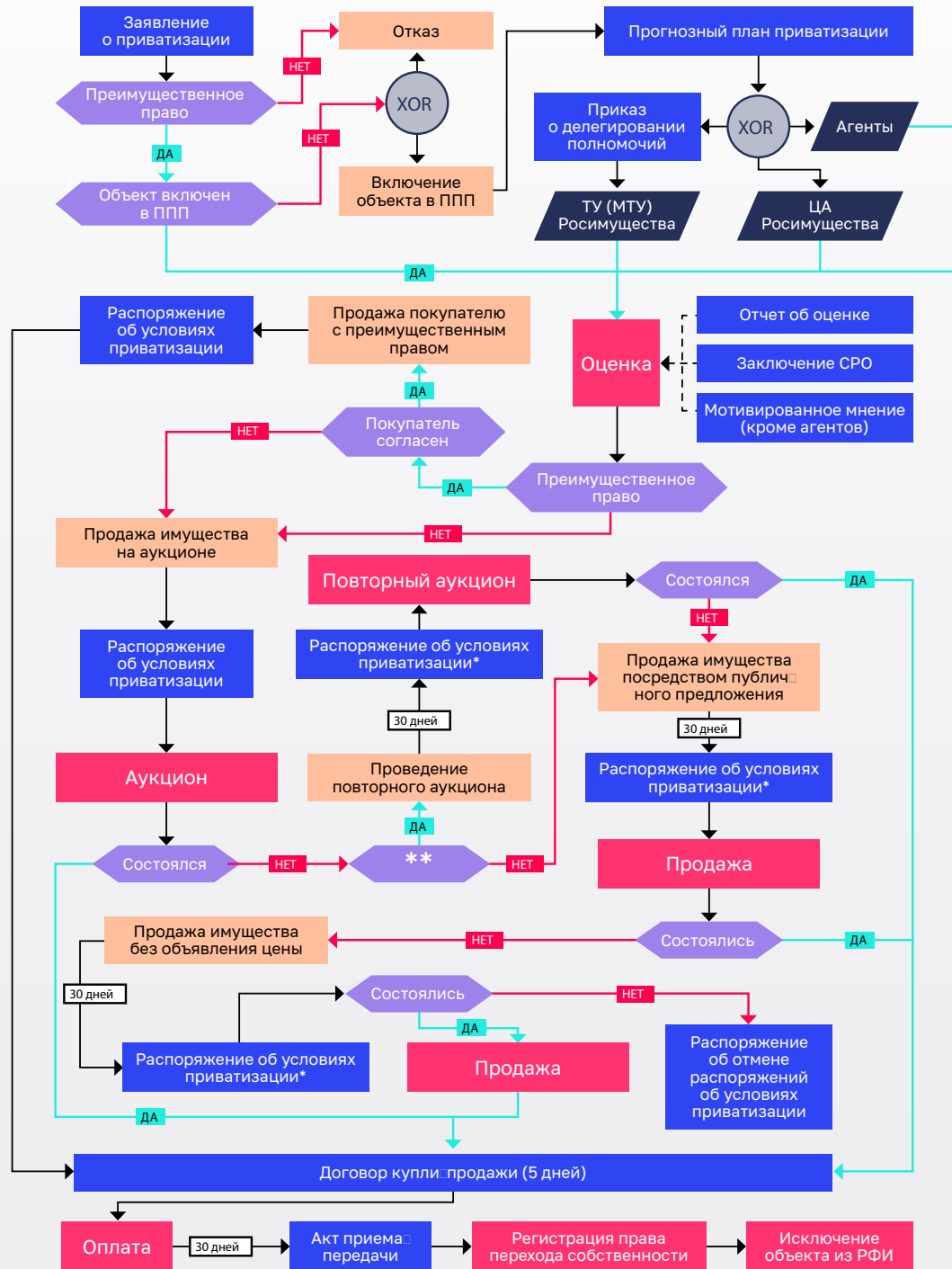
При продаже государственного имущества посредством публичного предложения начальная цена устанавливается не ниже начальной цены аукциона, который был признан несостоявшимся. Цена отсечения составляет 50 % от начальной цены такого аукциона.

При продаже государственного имущества без объявления цены начальная цена не определяется.

Критерии принятия Росимуществом решений о продаже федерального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены лишь в редких случаях предусматривают проведение повторного аукциона¹² и не распространяются на деятельность организаций-агентов.

-
9. Отдельные области отчуждения государственного и муниципального имущества регулируются специальными законами: Законом Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и другими.
 10. Пункт 5 статьи 3 Федерального закона № 178-ФЗ, статья 3 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 11. Статьи 23 и 24 Федерального закона № 178-ФЗ.
 12. Повторный аукцион предусматривается в случае, если начальная цена продажи имущества превышает или равна 200 млн рублей или в случае если начальная цена имущества менее 200 млн рублей, но превышает 50 млн рублей для объектов недвижимого имущества, в отношении которых действуют заключенные договоры аренды, до окончания срока действия которых осталось более 5 лет.

Процесс приватизации федерального недвижимого имущества



* При необходимости - переоценка

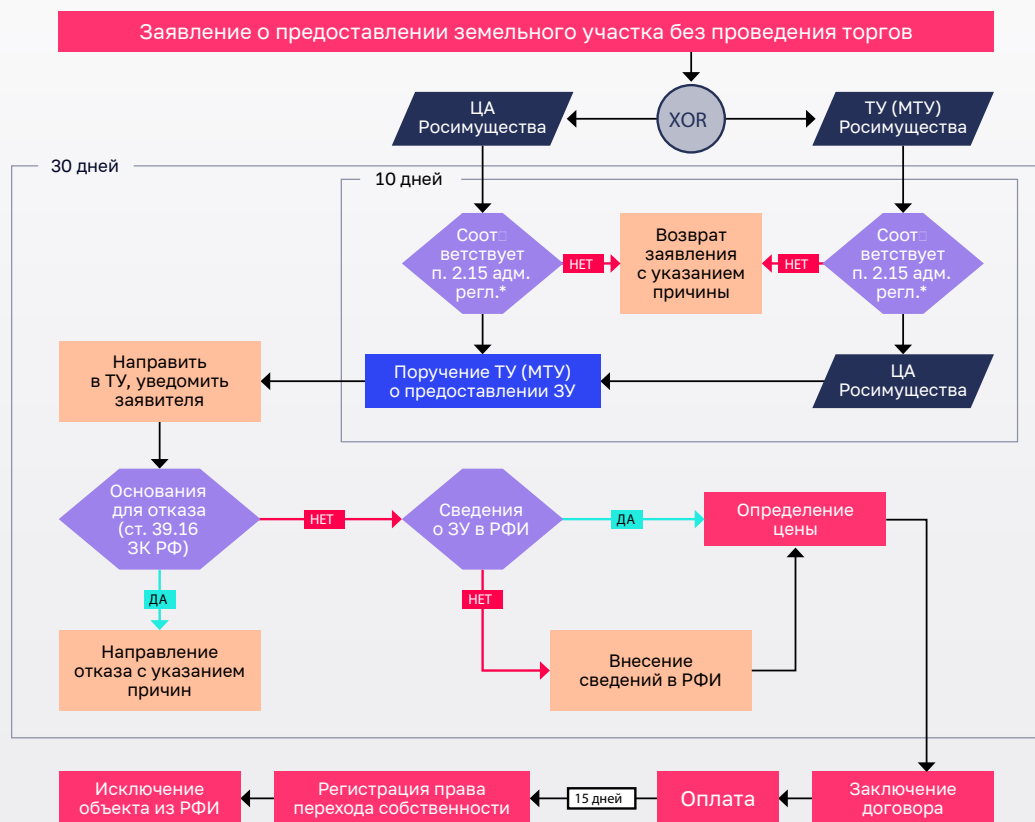
** (Цена ≥ 200 млн руб.) или (50 млн руб. < P < 200 млн руб.) и оставшийся срок аренды > 5 лет

Согласно статье 39.3 Земельного кодекса основным способом продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности, является продажа на торгах в форме аукционов (за исключением отдельных случаев продажи без проведения торгов¹³).

Порядок продажи земельных участков без проведения торгов установлен статьей 39 Земельного кодекса и соответствующим административным регламентом Росимущества¹⁴ и представлен на рис. 2.

Рисунок 2

Порядок продажи земельных участков без проведения торгов



*В пункте 2.15 Административного регламента перечислены основания отказа в приеме документов

13. Полный перечень установлен пунктом 2 статьи 39.3 Земельного кодекса.
14. Утвержден приказом Росимущества от 11 сентября 2020 г. № 261 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности, без проведения торгов».

В пункте 2.15 Административного регламента перечислены основания отказа в приеме документов.

В отличие от случаев отчуждения недвижимого имущества в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ¹⁵, условия рассрочки платежа при продаже земельных участков вне Прогнозного плана приватизации не регулируются, что приводит к вариативности решений со стороны территориальных органов Росимущества.

7.2. Проверить целесообразность, законность и результативность деятельности Росимущества по возмездному отчуждению федерального недвижимого имущества, включая земельные участки, различными способами

7.2.1. Возмездное выбытие федерального недвижимого имущества казны в проверяемом периоде характеризуется следующими показателями.

7.2.1.1. Сведения о динамике подлежащих приватизации объектов имущества казны и фактическом исполнении прогнозных планов приватизации по состоянию на конец отчетного периода приведены в таблице 1.

Таблица 1

Прочее имущество	Прогнозный план приватизации на 2017–2019 гг.			Прогнозный план приватизации на 2020–2022 гг.
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	I полугодие 2020 г.
План приватизации, шт.	1 546	1 825	1 872	1 171
Исполнение (нарастающим итогом)	77	251	421	29
Процент исполнения	5,0	13,8	22,6	2,5
Продано за период				
кол-во объектов	77	174*	170	29
площадь, тыс. кв. м	233,8	220,0	242,0	36,3
стоимость, тыс. руб.	282 669,5	446 483,9	746 019,9	123 839,4

*По данным Росимущества, результаты одних состоявшихся торгов по цене 13 135,6 тыс. рублей впоследствии признаны недействительными судебным решением.

15. Согласно статье 35 Федерального закона № 178-ФЗ оплата приобретаемого покупателем государственного или муниципального имущества производится одновременно или в рассрочку, при этом срок рассрочки не может быть более чем один год (пункт 1). На сумму денежных средств, по уплате которой предоставляется рассрочка, производится начисление процентов исходя из ставки, равной 1/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (пункт 4).

В период с 2017 года по первое полугодие 2020 года заключены договоры купли-продажи 450 объектов (комплексов объектов) недвижимости казны¹⁶ на общую сумму 1 599 012,7 тыс. рублей, которые включены в прогнозные планы приватизации федерального имущества¹⁷. Продажи 150 объектов на общую сумму 549 174,2 тыс. рублей проведены Центральным аппаратом Росимущества, 149 объектов на сумму 438 400,0 тыс. рублей – территориальными органами и 151 объект на сумму 611 438,5 тыс. рублей – организациями-агентами. До октября 2019 года территориальные органы Росимущества к продажам имущества казны не привлекались.

Приказами Росимущества 40 территориальным органам Росимущества делегированы полномочия по принятию решений об условиях приватизации в отношении 346 объектов федерального имущества, которые включены в план приватизации на 2017–2019 годы; 50 территориальным и межрегиональным территориальным управлениям – в отношении 988 объектов, включенных в план на 2020–2022 годы¹⁸.

Обобщенные сведения о результатах реализации недвижимого имущества, включенного в прогнозные планы приватизации, а также об их исполнении, приведены в таблице 2¹⁹.

Таблица 2

Продавец	2017 г.		2018 г.		2019 г.		6 мес. 2020 г.	
	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
АО «РАД»	9	28 601,6	39	72 097,9	38	292 260,6	2	33 974,0
АО «АПИ»	-	-	20	70 572, 6	18	47 098,2	6	4 007,9

16. Имущество, включенное в соответствующий пункт Прогнозного плана (программы) приватизации: как отдельное помещение, здание или сооружение, а также судно, так и комплекс из земельного участка и расположенных на нем зданий и (или) сооружений (в том числе включающий движимое имущество).
17. Утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации № 227-р и № 3260-р.
18. Приказы Росимущества от 9 октября 2019 г. № 291 «Об организации деятельности территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом по приватизации иного имущества, включенного в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы» и от 24 марта 2020 г. № 75 «Об организации деятельности территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом по приватизации иного имущества, включенного в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы».
19. На основании отчетов Росимущества об исполнении Прогнозного плана (программы) приватизации, ежегодно направляемых в 2017–2020 годах в Минэкономразвития России и Минфин России.

Продавец	2017 г.		2018 г.		2019 г.		6 мес. 2020 г.	
	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.	кол-во объектов	продажи, тыс. руб.
ООО «ВЭБ Капитал»	-	-	14	30 808,5	3	3 309,1	2	28 708,2
ЦА Росимущества	18	157 420,1	101	273 004,9	29	116 442,4	2	2 306,8
ТУ (МТУ)	50	96 647,8			82	286 909,6	17	54 842,5
Итого	77	282 669,5	174	446 483,9	170*	746 019,9	29	123 839,4
в т. ч. Агенты	9	28 601,6	73	173 479,0	59	342 667,9	10	66 690,1

* Также в 2019 году реализован 1 комплекс объектов движимого имущества на сумму 9 356,5 тыс. рублей (позиция 721 перечня иного имущества Прогнозного плана приватизации на 2017-2019 годы).

Выручка от продаж, совершаемых ежегодно организациями-агентами в общем объеме приватизации недвижимого имущества, выросла с 10,1 % в 2017 году до 53,9 % в первом полугодии 2020 года. При этом организации-агенты реализовывали более дорогое имущество. Средняя цена продажи объекта организациями-агентами с 2017 года по первое полугодие 2020 года увеличилась с 3 178,0 тыс. до 6 669,0 тыс. рублей, а по сделкам, совершенным Росимуществом и его территориальными органами, уменьшилась с 3 736,3 тыс. до 3 007,9 тыс. рублей.

Большинство продаж недвижимого имущества казны в рамках Прогнозного плана приватизации реализовано посредством публичного предложения и без объявления цены (55,1 % всех сделок), допускающими дисконт от первоначальной цены торгов. Несмотря на то что доля продаж привлеченными организациями-агентами на аукционах превышает соответствующий показатель Росимущества и его территориальных органов (45,9 против 38,7 %, без учета продаж в рамках реализации преимущественного права выкупа субъектами малого и среднего предпринимательства).

При передаче имущества для реализации организациям-агентам не использованы для продаж 79 отчетов об оценке, которые выполнены по государственным контрактам и оплачены Росимуществом в 2017-2019 годах из федерального бюджета на общую сумму 1 797,2 тыс. рублей.

Таким образом, привлечение организаций-агентов к продажам федерального недвижимого имущества не доказало свою эффективность.

7.2.1.2. Вне прогнозных планов приватизации территориальными органами Росимущества с 2017 года по первое полугодие 2020 года продано 2 895 земельных участков общей площадью 377 702,7 тыс. кв. м. Общая цена по договорам составила 6 394 107,6 тыс. рублей.

В основном реализация земельных участков осуществлялась без торгов (табл. 3).

Таблица 3

Территориальный орган Росимущества	Кол-во участков, проданных без торгов	Площадь, тыс. кв. м	Цена, тыс. руб.
ТУ в Магаданской области	4	26,0	2 804,6
ТУ в Волгоградской области	29	431,6	нет данных
ТУ в Астраханской области	6	229,9	56 094,4
ТУ в Республике Башкортостан	11	49,9	13 816,9
ТУ в Калининградской области	31	145,0	65 312,3
МТУ в Курской и Белгородской областях	11	15,8	3 108,4
МТУ в Республике Татарстан и Ульяновской области	4	64,1	89 336,9
МТУ в Алтайском крае и Республике Алтай	33	317,6	86 786,5
ТУ в Омской области	100	147,3	43 115,3
ТУ в Камчатском крае	14	205,5	20 198,6
МТУ в Хабаровском крае и ЕАО	21	2 546,8	23 408,9
ТУ в Карачаево-Черкесской Республике	1	0,5	98,2
ТУ в Оренбургской области	39	363,1	78 743,0
МТУ в Тамбовской и Липецкой областях	19	31,2	18 503,1
ТУ в Саратовской области	24	247,2	17 008,1
ТУ в Приморском крае	9	14,1	73 802,1
МТУ в Красноярском крае, Республике Хакасия и Республике Тыва	25	829,3	57 600,8
МТУ в Кемеровской и Томской областях	13	113,7	21 370,4
МТУ в Архангельской области и Ненецком автономном округе	16	272,4	29 689,1
ТУ в Амурской области	7	68,5	14 075,0
ТУ в Республике Коми	1	7,5	1 756,6
ТУ в Республике Калмыкия	1	3,7	681,0

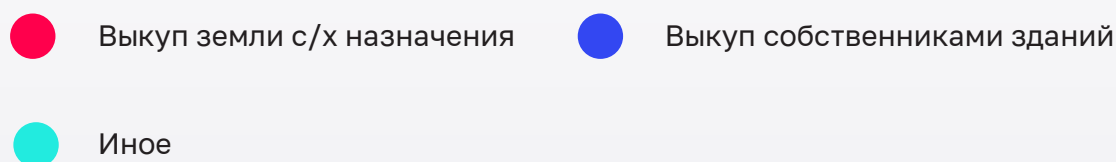
Территориальный орган Росимущества	Кол-во участков, проданных без торгов	Площадь, тыс. кв. м	Цена, тыс. руб.
МТУ в Удмуртской Республике и Кировской области	48	1 225,7	41 517,4
ТУ в Московской области	58	3 333,6	921 084,5
МТУ в Челябинской и Курганской областях	52	48 178,3	63 748,6
ТУ в Республике Саха (Якутия)	24	62,3	4 578,9
ТУ в Пермском крае	111	2 086,6	81 887,3
ТУ в Республике Дагестан	2	2,9	4 455,9
ТУ в Кабардино-Балкарской Республике	14	4 557,0	30 103,1
МТУ в Тульской, Рязанской и Орловской областях	33	92,5	51 357,9
ТУ в Чеченской Республике	28	157,9	14 749,2
ТУ в г. Москве	44	200,8	379 113,4
ТУ в Самарской области	12	452,0	240 084,9
МТУ в Республике Мордовия, Республике Марий Эл, Чувашской Республике и Пензенской области	86	1 561,0	23 110,0
МТУ в Забайкальском крае и Республике Бурятия	17	162,6	36 756,3
ТУ в Воронежской области	24	4 044,8	144 256,3
ТУ в Нижегородской области	45	411,5	62 604,6
ТУ в Сахалинской области	11	60,6	24 044,9
МТУ в Псковской и Новгородской областях	8	58,7	8 253,8
ТУ в Ставропольском крае	20	71 867,9	46 767,1
ТУ в Вологодской области	5	23,9	791,7
МТУ в Калужской, Брянской и Смоленской областях	37	1 311,8	27 848,7
ТУ в Ростовской области	100	207 441,5	245 081,3
МТУ в Тюменской области, ХМАО – Югре и ЯНАО	16	243,5	108 417,6
МТУ во Владимирской, Ивановской, Костромской, Ярославской областях	36	7 695,0	34 679,8
МТУ в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области	1 115	6 413,8	520 281,3
МТУ в Республике Карелия и Мурманской области	31	180,3	14 798,3
МТУ в Краснодарском крае и Республике Адыгея	68	2 762,5	2 273 762,8
ТУ в Иркутской области	48	55,7	7 915,4

Территориальный орган Росимущества	Кол-во участков, проданных без торгов	Площадь, тыс. кв. м	Цена, тыс. руб.
ТУ в Свердловской области	76	2 193,5	117 581,3
ТУ в Новосибирской области	254	3 804,0	75 513,6
ТУ в Тверской области	13	100,9	9 127,5
Итого	2 855	376 873,8	6 331 583,6

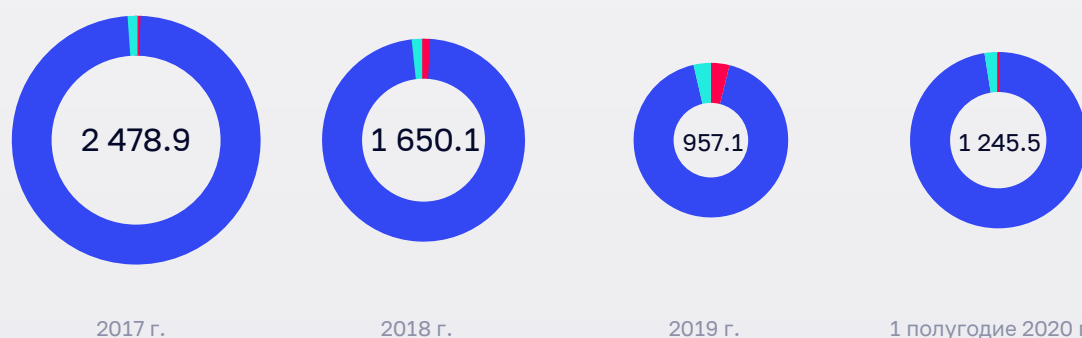
Из 11 предусмотренных Земельным кодексом случаев²⁰ Росимуществом наиболее часто практикуется продажа земельных участков без торгов собственникам зданий, сооружений либо помещений, на которых они расположены, что также видно из данных, приведенных на диаграммах (рис. 3, 4) и в таблице 4.

Рисунок 3

Заключение договоров купли-продажи земельных участков из казны Российской Федерации без проведения торгов



млн руб.



20. Пункт 2 статьи 39.3 Земельного кодекса.

Рисунок 4

Площадь проданных без торгов земельных участков из казны Российской Федерации



Таблица 4

Год	Выкуп земли с/х назначения арендаторами			Выкуп собственниками зданий			Иное		
	кол-во	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.	кол-во	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.	кол-во	площадь, тыс. кв. м	цена, тыс. руб.
2017	17	51 206,0	16 096,1	388	215 738,9	2 435 472,9	396	2 312,6	27 313,8
2018	28	6 555,8	17 309,9	344	5 626,5	1 607 608,9	365	2 184,3	25 164,9
2019	39	78 853,8	38 774,7	552	7 438,8	884 267,0	351	3 989,7	34 048,9
6 мес. 2020	14	157,4	1 992,8	192	2 128,0	1 212 971,6	169	682,1	30 563,1
Итого	98	136 773,0	74 173,5	1 476	230 932,2	6 140 319,4	1 281	9 168,7	117 090,7

На случаи продажи земельных участков крестьянскому (фермерскому) хозяйству или сельскохозяйственной организации согласно Федеральному закону № 101-ФЗ приходится более 1/3 площадей проданных участков.

Продажи земельных участков на торгах составляют незначительный объем. С 2017 года продано 40 земельных участков общей площадью 828,9 тыс. кв. м по совокупной цене 62,5 млн рублей, что составляет менее 1 % суммы по договорам от продажи земельных участков (табл. 5).

Таблица 5

Наименование ТУ (МТУ)	Кол-во участков, проданных на торгах	Площадь, тыс. кв. м	Цена, тыс. руб.
2017 г.			
ТУ в Саратовской области	1	710,3	2 000,6
ТУ в Волгоградской области	3	2,5	987,0
ТУ в Московской области	1	0,2	1 991,0
МТУ в Республике Мордовия, Республике Марий Эл, Чувашской Республике и Пензенской области	1	12,9	594,9
ТУ в Нижегородской области	1	0,2	56,9
Итого за 2017 г.	7	726,1	5 630,4
2018 г.			
МТУ в Кемеровской и Томской областях	1	0,3	39,0
ТУ в Волгоградской области	2	1,8	56,2
ТУ в Пермском крае	2	1,4	2 323,0
ТУ в Тверской области	1	0,03	14,0
Итого за 2018 г.	6	3,5	2 432,2
2019 г.			
ТУ в Камчатском крае	1	1,3	3,2
ТУ в Карачаево-Черкесской Республике	1	3,3	183,5
ТУ в Волгоградской области	1	0,7	251,0
ТУ в Магаданской области	1	14,0	485,0
ТУ в Республике Башкортостан	2	3,2	2 868,3

Наименование ТУ (МТУ)	Кол-во участков, проданных на торгах	Площадь, тыс. кв. м	Цена, тыс. руб.
ТУ в Пермском крае	5	7,5	2 461,4
ТУ в Республике Дагестан	2	2,2	21 143,8
ТУ в Нижегородской области	1	0,05	18,5
МТУ в Псковской и Новгородской областях	1	1,2	164,4
ТУ в Тверской области	1	36,9	6 255,4
Итого за 2019 г.	16	70,4	33 834,5
6 мес. 2020 г.			
ТУ в Оренбургской области	1	13,3	12 369,0
ТУ в Волгоградской области	2	0,05	117,2
ТУ в Пермском крае	7	10,6	5 005,7
ТУ в Республике Дагестан	1	5,0	3 135,0
Итого за 6 мес. 2020 г.	11	29,0	20 626,9
Итого	40	828,9	62 524,0

Работа по планированию, подготовке и проведению рыночных продаж федеральных земельных участков в порядке, установленном пунктом 3 статьи 39.11 Земельного кодекса, Росимуществом практически не проводится. Продажа земельных участков государственной казны осуществлялась без торгов большинством территориальных органов Росимущества. При этом механизм продажи на торгах использовался только 15 из 65 территориальных органов Росимущества.

Отсутствие продаж отчасти объясняется ограничениями, установленными пунктом 2 статьи 39.1 Земельного кодекса, не допускающими продажу из государственной или муниципальной собственности земельных участков, основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий и сооружений, за исключением отдельных случаев²¹.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 234 «Об обеспечении жилищного и иного строительства на земельных

21. К таким исключениям относятся продажи без проведения торгов в случаях, указанных в пункте 2 статьи 39.3 Земельного кодекса, а также продажи на аукционах в соответствии со статьей 39.18 Земельного кодекса гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

участках, находящихся в федеральной собственности» установлен запрет для федеральных органов исполнительной власти на согласование сделок, связанных с распоряжением земельными участками, находящимися в федеральной собственности для ряда случаев, в основном когда на участках возможно жилищное строительство.

Росимущество не аккумулирует и не анализирует на регулярной основе информацию территориальных органов о планируемых и состоявшихся продажах земельных участков, несмотря на установленные приказом Росимущества от 7 мая 2019 г. № 118 внутренние формы управленческой отчетности. В частности, Росимущество не смогло представить сведения о ценах договоров купли-продажи земельных участков, заключенных без торгов ТУ Росимущества в Волгоградской области в первом полугодии 2020 года.

7.2.1.3. Кроме того, продажи федерального недвижимого имущества в качестве агента Российской Федерации осуществляло АО «ДОМ.РФ»²².

По данным Росимущества, в 2017 году – первом полугодии 2020 года акционерному обществу «ДОМ.РФ» передано 442 земельных участка общей площадью 1 823,6 га и 116 иных объектов недвижимого имущества общей площадью 151 959,5 тыс. кв. м²³, в том числе исключенных из Прогнозного плана приватизации федерального имущества (распоряжениями Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 2703-р²⁴ и от 18 мая 2019 г. № 971-р²⁵).

Всего АО «ДОМ.РФ» в 2017–2020 годах продано 244 объекта (лота) федерального недвижимого имущества на 33 568,7 млн рублей, в том числе по первое полугодие 2020 года – 187 объектов на 24 981,7 млн рублей.

7.2.2. По результатам проверки формирования массива отчуждаемых объектов установлено следующее.

В отношении земельных участков работа по формированию перечней отчуждаемых объектов не проводится ввиду отсутствия рыночных продаж.

Перечни планируемых к отчуждению объектов недвижимого имущества государственной казны формируются Росимуществом на основании предложений

-
22. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».
 23. 80 земельных участков площадью 331,5 га в 2017 году, 179 участков площадью 729,8 га в 2018 году, 155 участков площадью 682,2 га в 2019 году, 28 участков площадью 80 га в первом полугодии 2020 года и 17 объектов недвижимости (кроме земельных участков) площадью 21 955,9 кв. м в 2018 году, 89 объектов площадью 123 386,5 кв. м в 2019 году, 11 объектов площадью 6 490,9 кв. м в первом полугодии 2020 года.
 24. Позиции согласно перечню прочего имущества №№ 21, 27, 49, 75, 76, 96, 141, 178–181, 200, 310, 326, 327, 336, 415, 420, 455, 544, 557, 571, 572, 587, 611, 612, 634, 648, 649, 651, 652, 730, 731, 761, 770, 772, 812, 818, 834, 903, 935, 952, 1008, 1138–1143, 1191, 1225, 1229, 1233, 1237, 1292, 1331, 1333, 1344–1346, 1458, 1461, 1466, 1603, 1621.
 25. Позиция согласно перечню прочего имущества № 1889.

территориальных органов и включаются в прогнозные планы приватизации в соответствии с Правилами разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества²⁶. Критерии, на основании которых Росимуществом имущество казны включается в Прогнозный план приватизации, определены только в 2020 году²⁷. Они подразумевают отсутствие потребности в объекте федеральных органов исполнительной власти и инвестиционную привлекательность объекта. Последний критерий зачастую не соблюдается, и в Прогнозный план приватизации попадают низколиквидные объекты.

При формировании прогнозных планов приватизации Росимуществом в полном объеме не осуществляется сверка данных в отношении включаемых объектов. Это приводит к необходимости внесения изменений в план и затягиванию процессов отчуждения соответствующего имущества.

Отмечены случаи, когда объекты недвижимого имущества, в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты решения об отчуждении из федеральной собственности, передаются в хозяйственное ведение ФГУП. Проверкой установлен факт закрепления МТУ Росимущества на основании поручений Росимущества двух таких объектов за ФГУП «Росразмещение» без исключения имущества из Прогнозного плана приватизации.

Формирование массива отчуждаемых объектов недвижимого имущества казны затруднено отсутствием достоверной информации о составе имущественного комплекса Российской Федерации и эффективной системы учета. Бухгалтерская (бюджетная) отчетность Росимущества не дает достоверного представления о стоимости объектов имущества казны, при этом частью 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Закон о бухгалтерском учете) установлено требование о достоверном представлении о финансовом положении экономического субъекта.

Существует расхождение количественных и стоимостных характеристик объектов имущества казны Российской Федерации в РФИ и бюджетной отчетности Росимущества²⁸.

До 2020 года нормативные требования по ведению пообъектного учета имущества казны отсутствовали.

Приказом Минфина России от 14 сентября 2020 г. № 198н в Инструкцию № 157н внесены изменения, предусматривающие ведение аналитического учета в разрезе объектов в составе имущества казны и идентификационных (реестровых) номеров

26. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806.

27. Инструктивным письмом Росимущества от 28 мая 2020 г. № ИП-04/16588.

28. По результатам последующего контроля за исполнением федерального бюджета и тематических проверок.

объектов нефинансовых активов в соответствии с учетной политикой²⁹. С 2020 года ведение аналитического учета по объектам в составе имущества казны предусмотрено также Федеральным казначейством³⁰, осуществляющим полномочия по ведению бюджетного учета Росимущества.

Таким образом, нормативно закреплён принцип отражения в бюджетном (бухгалтерском) учете сведений об объектах недвижимого имущества казны в финансовом выражении на основании данных управленческого учета. В качестве информационно-аналитической системы такого учета предполагается использовать ИАС ЕСУГИ³¹, разработанную Росимуществом для целей ведения РФИ.

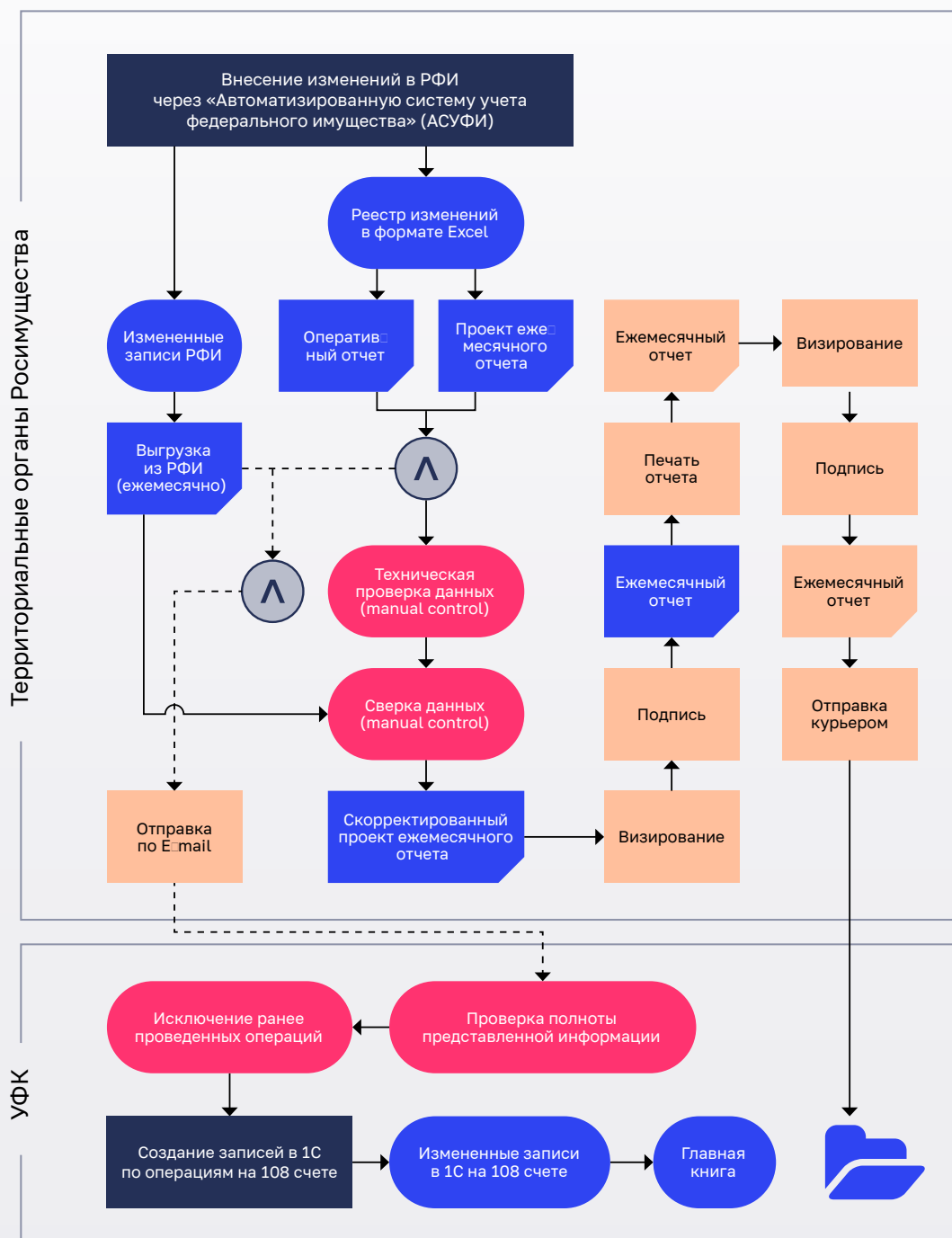
Однако ввиду недостатка функциональных возможностей данная система в существующем виде не может быть использована для целей управленческого учета и требует существенной модернизации. Выгрузка из системы ретроспективных характеристик объектов имущества казны и агрегированных данных об имущественном комплексе Российской Федерации невозможна.

Территориальными органами Росимущества совместно с органами Федерального казначейства проводится работа по организации пообъектного учета бухгалтерских операций с объектами имущества казны, проведенных после переноса данных бюджетного учета из локальных баз данных Росимущества и его территориальных органов в ГИИС «Электронный бюджет» в январе 2019 года³².

На примере процесса межведомственного взаимодействия, выстроенного между МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области и Управлением Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу (далее – УФК) (представлен на рис. 5), установлено, что проблема несовместимости федеральных баз данных решается совершением ручных операций по переносу и учету сведений об объектах недвижимости. Для компенсации отсутствующего функционала информационных систем возможно использование локальных электронных таблиц в формате .xls.

-
29. Пункт 145 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.
 30. Приказом Федерального казначейства от 2 апреля 2020 г. № 17н «Об утверждении Особенности ведения централизованного бухгалтерского учета» и рабочим Планом счетов, утвержденным приказом Федерального казначейства от 31 декабря 2019 г. № 40н.
 31. Единая система управления государственным имуществом.
 32. В декабре 2020 года Федеральным казначейством и Росимуществом утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Интеграция Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» с Государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет», создана соответствующая Рабочая группа. Срок промышленного ввода в эксплуатацию доработанных компонентов ГИИС «Электронный бюджет» и ФГИАС «ЕСУГИ» запланирован на IV квартал 2022 года.

Учет поступления имущества в казну Российской Федерации



Ежедневно МТУ Росимущества по электронной почте в УФК направляются скриншоты реестровых записей, в отношении которых внесены изменения, а также оперативный отчет о внесенных изменениях, который готовят сотрудники Росимущества на основе локальной электронной таблицы. По электронной почте направляется ежемесячный отчет об изменениях в РФИ. С периодичностью один раз в два–три месяца по электронной почте направляется выгрузка из РФИ. На основании полученных данных УФК на счетах бюджетного учета отражаются операции по движению объектов недвижимого имущества казны³³ и изменению их стоимости.

Верификация данных ежемесячных отчетов о внесенных в РФИ изменениях³⁴ осуществляется МТУ после отправки сведений в УФК.

УФК осуществляет бухгалтерские проводки на основании непроверенных данных и не имеет возможности проверить их полноту. Отчет на бумажном носителе³⁵ с выверенными данными в работе УФК фактически не используется. Контрольные действия по верификации данных носят несвоевременный характер и не приводят к положительному результату.

Отмечается низкое качество информации в РФИ. Путем анализа содержащейся в РФИ информации об объектах имущества казны Московской области, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, сверки данных с выписками из ЕГРН и экстраполяции результатов тестирования аудиторской нестатистической выборки из генеральной совокупности реестровых записей установлено следующее.

1. В РФИ отсутствуют сведения о регистрации права собственности Российской Федерации в отношении 1 846 земельных участков, 2 229 зданий и сооружений, 2 165 помещений на территории Московской области, а также в отношении 147 земельных участков, 930 зданий и сооружений, 587 помещений на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, что свидетельствует о нарушении Положения об учете федерального имущества.

Анализ выписок из ЕГРН по указанным объектам показал, что значительное количество числящихся в РФИ объектов фактически не является собственностью Российской Федерации, в отношении других объектов имущественные права Российской Федерации не зарегистрированы:

-
33. За исключением операций по передаче объектов имущества казны или поступлению в состав имущества казны объектов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, казенных учреждений, внебюджетных фондов, которые отражаются на основании извещений и актов приема-передачи. Форма ОКУД 0503125.
 34. Включая согласование и подписание отчета сначала в электронной форме, а затем повторно на бумажном носителе.
 35. Доставляется курьером.

- сняты или с кадастрового учета или ликвидированы 12,9 % земельных участков;
- данные о регистрации права собственности фактически отсутствуют в отношении 3,2 % земельных участков, 59 % зданий и сооружений, 44,4 % помещений;
- права собственности зарегистрированы на юридических лиц в отношении 9,7 % земельных участков, 17,9 % зданий и сооружений, 2,8 % помещений;
- право собственности Российской Федерации передано на иной уровень собственности в отношении 6,5 % земельных участков, 2,6 % зданий и сооружений, 5,6 % помещений;
- право собственности зарегистрировано, но сведения отсутствуют в РФИ по 67,7 % земельных участков, 20,5 % зданий и сооружений, 36,1 % помещений;
- права собственности зарегистрированы на физических лиц в 11,1 % случаев.

7.2.3. Содержание и состав полномочий Росимущества по подготовке объектов к приватизации, предусмотренных пунктом 5.27 Положения о Росимуществе, в документах не раскрываются. На практике работа по повышению инвестиционной привлекательности и доходного потенциала продаваемых объектов недвижимости не проводится. Фактически предпродажная подготовка в ряде случаев сводится к закреплению объектов недвижимости, которые включены в Прогнозный план приватизации, за подведомственными предприятиями или учреждениями по договорам ответственного хранения в целях исключения расходов на содержание, а также к организации и проведению рыночной оценки.

Договоры ответственного хранения заключаются территориальными органами Росимущества без компенсации расходов и издержек по обеспечению сохранности, технического обслуживания и содержания объектов.

С 2017 года по первое полугодие 2020 года Центральным аппаратом Росимущества в рамках работ по проведению оценки рыночной стоимости недвижимого имущества, которое включено в Прогнозный план (программу) приватизации, заключено 22 государственных контракта с 11 оценочными компаниями. Всего принято услуг на сумму 17 245,1 тыс. рублей (табл. 6).

Таблица 6

тыс. руб.

Оценочная компания	Количество контрактов	НМЦК	Цена контракта	Принято услуг
ООО «Центр оценки «Аверс»	6	41 647,7	10 120,0	9 932,6
ЗАО «МБЦ»	3	8 623,6	2 348,3	2 240,4
ООО «ЦОС»	3	6 651,4	1 672,0	1 672,0
ООО «Русэксперт»	1	5 057,0	1 289,5	1 074,8

Оценочная компания	Количество контрактов	НМЦК	Цена контракта	Принято услуг
ООО «Иола»	1	5 262,8	965,0	905,4
ООО «Деловые консультации»	1	6 413,3	615,9	615,9
ООО «Рашн Априэйлз»	1	2 373,3	488,0	488,0
ООО «Центр оценки «Эдвайс»	3	483,1	213,0	213,0
ООО «Стройэкспертсервис»	1	530,0	95,0	95,0
ООО «Сибсервис-Эксперт-Оценка»	1	60,0	24,0	8,0
ООО «ГЕС» (расторгнут)	1	236,7	93,5	0,0
Итого 2017 г. - I полугодие 2020 г.	22	77 338,9	17 924,2	17 245,1

Победителями зачастую становятся компании, не имеющие представительств и сотрудников в регионах расположения оцениваемых объектов недвижимого имущества. Актуальной является проблема объективности рыночной оценки, используемой Росимуществом для целей продажи объектов государственной казны.

7.2.4. Информационные сообщения о проведении продаж объектов недвижимого имущества казны размещаются Росимуществом на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru).

При этом Росимуществом с 2008 года издается официальный информационный бюллетень «Государственное имущество»³⁶. В нем не публикуются информационные сообщения о продаже федерального недвижимого имущества, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2008 г. № 1540-р.

Бюллетень Росимущества «Государственное имущество» фактически содержит информацию об объявлении продажи арестованного имущества, не являющегося федеральным, и древесины, а также результаты продажи древесины. Бюллетень не содержит информации о приватизации объектов федеральной собственности, реализации высвобождаемого военного, конфискованного и обращенного в федеральную собственность имущества.

36. Пункт 5.25 Положения о Росимуществе, приказ Росимущества от 25 июля 2008 г. № 154-П «Об учреждении официального информационного бюллетеня Федерального агентства по управлению государственным имуществом, и обеспечении государственной регистрации средств массовой информации». Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77-32879 от 15 августа 2008 года.

По результатам выборочного анализа продаж установлены нарушения и недостатки, допущенные при отчуждении федерального недвижимого имущества.

Не соблюдаются сроки возврата задатков участникам торгов, которые установлены Положением № 860. Возврат соответствующих средств 22 участникам по результатам 9 торгов осуществлен с задержкой (от 1 до 67 дней). Росимуществом не соблюдался установленный Правилами подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества³⁷ тридцатидневный срок принятия соответствующих решений³⁸.

По результатам анализа продаж земельных участков без проведения торгов установлено следующее.

1. Цена выкупаемого земельного участка без торгов, согласно Правилам № 279, определяется в размере кадастровой стоимости³⁹ в общем случае. В ряде случаев она может варьироваться и составлять 60 %.

Кадастровая оценка проводится один раз в несколько лет, рыночная стоимость в течение этого времени может существенно измениться.

До 1 января 2022 года очередная кадастровая оценка должна проводиться не ранее чем через три года (в городах федерального значения – не ранее чем через два года), и не позднее чем через пять лет с года проведения последней государственной кадастровой оценки⁴⁰. С 1 января 2022 года очередная кадастровая оценка должна проводиться через четыре года с года проведения последней государственной кадастровой оценки (в городах федерального значения – через два года)⁴¹. На практике сроки могут быть существенно увеличены.

Кроме того, как правило, при кадастровой оценке используются методы массовой оценки, которые могут не учитывать все индивидуальные особенности конкретного земельного участка. Кадастровая стоимость определяется исходя из возможности продолжения фактического вида использования земельного участка, а рыночная – исходя из наиболее эффективного (экономически). Кадастровая стоимость также

37. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 512.

38. Принимается одно из следующих решений: о продаже имущества ранее установленным способом, об изменении способа приватизации, об отмене ранее принятого решения об условиях приватизации.

39. С 1 января 2017 года проведение государственной кадастровой оценки осуществляется бюджетными учреждениями, созданными субъектами Российской Федерации согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Федеральный закон № 237-ФЗ).

40. Подпункт 1 пункта 7 статьи 6 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

41. Пункт 4 статьи 11 Федерального закона № 237-ФЗ.

может быть искажена вследствие ошибок, допущенных при ее определении, или использованных при расчете недостоверных сведений⁴².

При этом территориальными органами Росимущества в ряде случаев результаты определения кадастровой стоимости не оспаривались⁴³.

2. Средняя цена продажи земель сельскохозяйственного назначения, на которые приходится порядка более 1/3 площадей проданных без торгов земельных участков (13 677,3 из 37 687,4 га), невелика. Она составляет 0,54 рубля за 1 кв. м исходя из кадастровой стоимости.
3. В соответствии с Положениями о территориальных органах Росимущества продажа земельных участков площадью больше 10 га осуществляется по поручению Росимущества⁴⁴. При этом издание данных поручений Росимуществом и контроль их исполнения носят формальный характер. Вопрос рассмотрения обращений потенциальных покупателей Росимуществом в ряде случаев игнорируется, затягивается или переадресовывается обратно в территориальные органы.

ТУ Росимущества в Московской области дважды обращалось в Росимущество о рассмотрении возможности принятия решения о предоставлении земельного участка в собственность Обществу «В» с приложением комплекта документов. Росимуществом по представленному пакету документов выводы о возможности заключения договора не сделаны, поручение направлено спустя четыре месяца после обращения территориального органа.

МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области обращалось в Росимущество по вопросу принятия решения о предоставлении земельного участка в собственность садоводческого некоммерческого партнерства с приложением комплекта документов. Соответствующее поручение Росимущества направлено спустя три месяца после обращения территориального органа и не содержало выводов о возможности заключения договора.

7.2.5. В рамках проверки выявлено отсутствие эффективной судебной претензионной работы территориальных органов Росимущества, которые вынуждены при этом оплачивать судебные издержки как проигравшая сторона.

ТУ Росимущества в Московской области в проверяемом периоде участвовало в рассмотрении 21 судебного дела по вопросам, связанным с переходом прав собственности

-
42. К недостоверным сведениям относится допущенное при проведении кадастровой оценки искажение данных об объекте оценки, на основании которых определялась его кадастровая стоимость (пункт 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 28).
 43. Результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в соответствии со статьей 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 г. 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».
 44. Заключено 56 договоров купли-продажи земельных участков общей площадью 31,1 тыс. га на общую сумму 2 378 954,2 тыс. рублей, площадь каждого из которых превышает 10 га (от 10,1 до 20 682,4 га).

на имущество казны, из них в 13 – в качестве ответчика, в 8 – в качестве истца. Ни по одному из них решение в пользу территориального управления принято не было.

МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области участвовало в рассмотрении 37 судебных дел по указанным вопросам. Из них проиграно 26 дел (70,2 %), выиграно 9 дел (24,3 %), организации отказались от исков при рассмотрении 2 дел (5,4 %). На основании 21 судебного решения МТУ Росимущества заключены договоры купли-продажи земельных участков.

7.2.6. Затраты федерального бюджета по отчуждению недвижимого имущества казны незначительны и практически состояли из расходов на проведение оценки. Кроме указанных ранее заключенных Росимуществом 22 государственных контрактов с 11 оценочными компаниями на общую сумму 17 924,2 тыс. рублей, из которых принято услуг на сумму 17 245,1 тыс. рублей, вне реализации Прогнозного плана приватизации проводилась оценка рыночной стоимости отчуждаемых земельных участков, продажа которых осуществлялась территориальными органами Росимущества.

По 29 контрактам, заключенным территориальными органами Росимущества, был оценен 131 земельный участок. Расходы за 2017 год – первое полугодие 2020 года составили 2 145,2 тыс. рублей.

В 2017 году из федерального бюджета оплачивалось вознаграждение организации-агента АО «РАД», которое предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации⁴⁵. Его общая сумма составила по результатам продажи 9 объектов недвижимости 572,0 тыс. рублей, или 2 % от цены продажи.

В 2018–2020 годах вознаграждение организациям-агентам выплачивалось покупателями имущества сверх цены продажи.

7.3. Проверить исполнение Росимуществом полномочий по администрированию доходов федерального бюджета от возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества, включая земельные участки

7.3.1. На рис. 6 и в таблице 7 представлена структура доходов федерального бюджета от возмездного отчуждения федерального недвижимого имущества по Росимуществу в проверяемом периоде.

45. Предусмотрено пунктом 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1914-р (в изначальной редакции). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2017 г. № 1719-р выплата вознаграждения возложена на покупателя имущества.

Рисунок 6

Доходы от продажи объектов имущества казны

● Продажа земельных участков ● Приватизация имущества

млн руб.

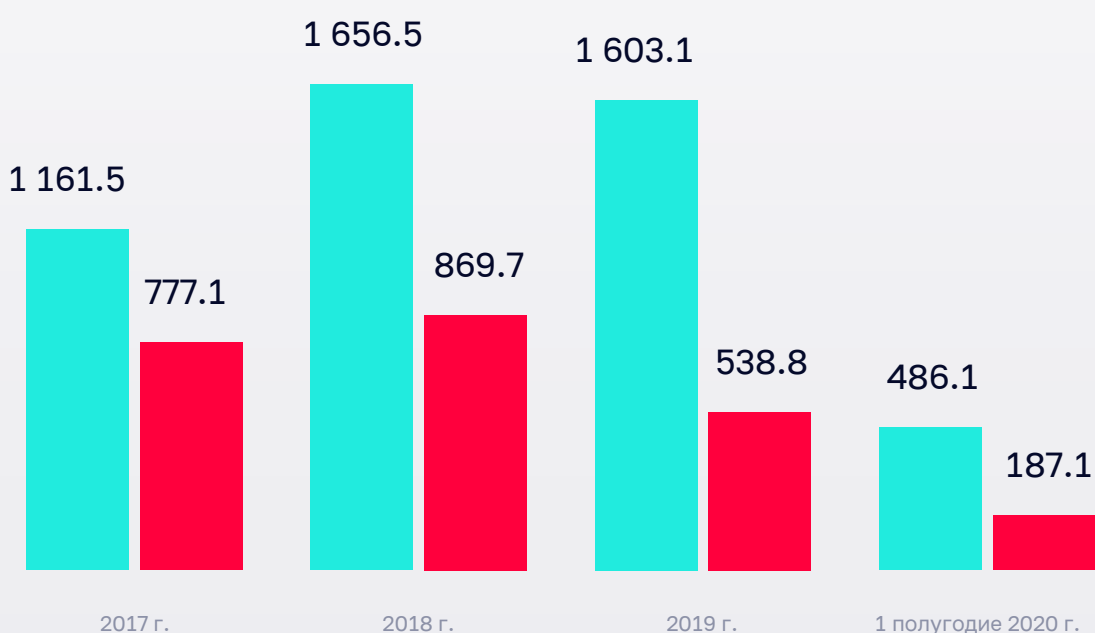


Таблица 7

Администратор доходов	2017 г.	2018 г.	2019 г.	I полугодие 2020 г.
КБК 167 1 14 06021 01 6000 430 «Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности»				
Росимущество, в том числе	1 161 467,1	1 656 485,1	1 603 066,6	486 142,8
ТУ Росимущества в Московской области	79 241,4	4 517,3	37 534,6	30 840,8
МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области	118 806,2	112 520,6	288 069,2	30 809,5

Администратор доходов	2017 г.	2018 г.	2019 г.	I полугодие 2020 г.
КБК 167 1 14 13010 01 6000 410 (до 1 января 2020 года – 167 1 14 02019 01 6000 410) Доходы от реализации (приватизации) иного имущества, находящегося в федеральной собственности				
Росимущество, в т.ч.	777 070,6	869 723,3	538 756,1	187 145,9
ЦА Росимущества	170 468,5	379 080,8	338 479,1	89 330,6
ТУ Росимущества в Московской области	71 700,8	430 593,2	106,0	5 433,9
КБК 167 1 14 01010 01 0000 410 «Доходы от продажи квартир, находящихся в федеральной собственности»				
Росимущество	2 626,3	6 861,3	1 809,9	3 711,0

Отклонение фактических поступлений федерального бюджета от продажи недвижимого имущества казны от сумм заключенных договоров купли-продажи в значительной степени связано с временным расхождением дат договоров и осуществления контрагентами платежей, включая продажи на условиях рассрочки.

Установлены случаи необоснованного зачисления Росимуществом поступлений федерального бюджета на коды бюджетной классификации (КБК), которые предназначены для зачисления доходов от продажи имущества казны и земельных участков.

ТУ Росимущества платеж по договору аренды федерального земельного участка⁴⁶ в размере 52,8 тыс. рублей зачислен по КБК 11406021016000430, который предназначен для учета поступлений от продажи земельных участков.

МТУ Росимущества по КБК 167 1141301001 6000 410, который предназначен для учета доходов от приватизации нефинансовых активов имущества казны, необоснованно зачислены платежи по 8 договорам купли-продажи древесины в размере 529,5 тыс. рублей⁴⁷.

Также ЦА Росимущества поступления доходов по договору от 6 декабря 2019 г. 6/н купли-продажи земельного участка общей площадью 2,1 га⁴⁸ с расположенными на нем объектами недвижимого имущества в размере 255,6 тыс. рублей необоснованно отражены по КБК 11690010016000140, который предназначен для учета прочих поступлений от денежных взысканий (штрафов).

Указанные проводки в бюджетном (бухгалтерском) учете повлекли искажение показателей форм бюджетной отчетности ОКУД 0503127 Росимущества

46. От 14 мая 2012 г. № 39/12.

47. На основании оборотно-сальдовой ведомости по КБК 167 1141301001 6000 410, сформированной в АСБУБО.

48. Кадастровый номер 86:17:0010611:3.

и соответствующих территориальных органов. Часть корректирующих проводок сделана в ходе проверки.

Помимо указанных видов доходов, Порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения⁴⁹ предусмотрено еще четыре кода бюджетной классификации⁵⁰. По ним также может быть отражен доход от реализации объектов недвижимого имущества казны, что создает неопределенность в принятии решений и свидетельствует об их избыточности.

В целях администрирования доходов Росимуществом изданы приказы от 7 декабря 2012 г. № 287 «Об утверждении Положения о порядке ведения оперативного и бюджетного учета доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета, администрируемых Федеральным агентством по управлению государственным имуществом» и от 3 октября 2019 г. № 284 «Об утверждении Положения о порядке администрирования Федеральным агентством по управлению государственным имуществом доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета» (далее – Положение № 284).

В соответствии с пунктом 2.1 Положения № 284 начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, в том числе пеней и штрафов, осуществляют структурные подразделения Центрального аппарата Росимущества (по закрепленным доходам) и территориальные органы.

С 2019 года полномочия Росимущества и его территориальных органов по ведению бюджетного учета переданы Федеральному казначейству и осуществлялись управлениями Федерального казначейства⁵¹.

По результатам анализа процесса межведомственного взаимодействия отмечается недостаточная техническая готовность информационной системы Федерального казначейства к обеспечению специфики администрирования доходов от продажи имущества казны. Взаимодействие осуществляется посредством обмена электронными данными ГИИС «Электронный бюджет» и модуля «Администрирование доходов»

49. Утверждены приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н.

50. 14 02019 01 6000 410 – Доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), в части реализации основных средств по указанному имуществу (федеральные государственные органы, Банк России, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации); 1 14 03011 01 0000 410 – Средства от распоряжения и реализации выморочного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации основных средств по указанному имуществу); 1 14 03012 01 0000 410 – Средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации основных средств по указанному имуществу); 1 17 00000 00 0000 000 – Прочие неналоговые доходы.

51. Соглашение между Росимуществом и Федеральным казначейством от 29 декабря 2018 г. № 01-13/282.

автоматизированной системы бухгалтерского и налогового учета для бюджетных организаций Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом»⁵² (далее – МАД АСБУБО).

Например, УФК по г. Санкт-Петербургу ежедневно загружает поступающую в ГИИС «Электронный бюджет» выписку из лицевого счета администратора доходов и обрабатывает данные о поступивших платежах. Данные для отражения на счетах бюджетного учета начисленных доходов передаются МТУ Росимущества один раз в месяц посредством загрузки в ГИИС «Электронный бюджет» реестров начислений.

Сведения о поступлении обеспечения участников торгов отражаются Федеральным казначейством в системе «Электронный бюджет». Для целей оценки заявок на предмет соответствия аукционной документации сотрудники Росимущества вручную выгружают платежные поручения и делают выписку из лицевого счета для учета операций со средствами во временном распоряжении. На основании этих документов повторяются проводки в АСБУБО. Для обеспечения возврата задатка проигравшим участникам или учета задатка победителя в счет платы по договору купли-продажи сотрудники Росимущества готовят служебные записки в бумажной форме и направляют их скан-копии в адрес Федерального казначейства в системе «Электронный бюджет» с приложением платежных поручений. Сведения о начислениях отражаются в системе «Электронный бюджет» посредством автоматизированного акцепта соответствующих проводок из АСБУБО сотрудниками Федерального казначейства также на основании информационных писем территориальных органов Росимущества.

Информация о поступивших платежах отражается в АСБУБО сотрудниками МТУ Росимущества путем выгрузки из системы «Электронный бюджет» в формате .xml с их последующей загрузкой в МАД АСБУБО ежедневно.

Данные в АСБУБО дублируют сведения о бухгалтерских проводках Федерального казначейства. Обмен данными между системами не в полной мере автоматизирован, что приводит к трудоемким операциям и ошибкам в бюджетном учете. Проверкой выявлены нарушения и недостатки при учете начислений и поступлений по договорам купли-продажи.

В нарушение части 1 статьи 9 Закона о бухгалтерском учете МТУ Росимущества в 2017 году не вело учет поступлений доходов от продажи объектов недвижимого имущества и земельных участков в разрезе контрагентов. Поступления учтены одной суммой в размере 40 138,1 тыс. рублей в отношении объектов недвижимого имущества и 91 684,5 тыс. рублей в отношении земельных участков на конец отчетного периода согласно оборотно-сальдовой ведомости по счету 205.71 при отсутствии первичных документов (платежных поручений).

52. Ведомственная система бухгалтерского учета Росимущества.

В нарушение Положения № 284 ТУ Росимущества ненадлежащим образом составлялись реестры начисленных и поступивших сумм администрируемых доходов по коду 1140602101 6000 430.

Согласно пункту 16 Положения № 860, задаток победителя продажи государственного или муниципального имущества засчитывается в счет оплаты приобретаемого имущества и подлежит перечислению в установленном порядке в бюджет в течение 5 календарных дней со дня истечения срока, установленного для заключения договора купли-продажи имущества⁵³. В нарушение указанного пункта в 2020 году по шести договорам купли-продажи недвижимого имущества казны задатки победителей не зачислены. Согласно реестру начислений и поступивших сумм администрируемых доходов и источников финансирования дефицита бюджета за I квартал 2021 года по КБК 167 114 1301001 6000 410 задатки по указанным договорам учтены в счет оплаты в январе 2021 года с нарушением установленного срока.

7.3.2. Сведения о динамике дебиторской задолженности Росимущества по доходам от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая земельные участки)⁵⁴ за период с 1 января 2017 года по 1 июля 2020 года, исходя из форм бюджетной отчетности ОКУД 0503169 приведены в таблице 8.

Таблица 8

тыс. руб.

Период	На начало периода	Начислено за период	Списано за период
2017 г.	53 255,6	1 895 957,4	1 937 714,7
2018 г.	11 498,3	2 637 639,2	2 630 451,1
2019 г.	18 686,4	2 587 287,2	2 229 685,9
I полугодие 2020 г.	362 863,8	437 439,5	428 052,6
II полугодие 2020 г.	372 250,6	-	-

По состоянию на конец первого полугодия 2020 года по указанным КБК числится просроченная дебиторская задолженность в размере 13,0 млн рублей. Она образовалась при продаже земельных участков. Из них 11,2 млн рублей (86,2 %) – дебиторская задолженность Центрального аппарата Росимущества.

53. В соответствии с пунктами 47, 84, 104, 121 Положения № 860 договор купли-продажи имущества заключается с победителем в течение пяти рабочих дней соответственно со дня подведения итогов аукциона, конкурса, проведения продажи путем публичного предложения, подведения итогов продажи имущества без объявления цены.

54. КБК 167 114 06021 01 6000 430, 167 114 13010 01 6000 410 и 167 114 02019 01 6000 410.

Также числится просроченная дебиторская задолженность в размере 30,2 млн рублей. Она образовалась преимущественно по договорам купли-продажи объектов недвижимого имущества государственной казны (за исключением земельных участков) в рассрочку.

В бухгалтерском учете МТУ Росимущества большая часть начислений доходов от продажи земельных участков в 2017–2020 годах по КБК 167 1140602101 6000 430 осуществлена в среднем на один–три месяца позже дат заключения договоров.

8. Возражения или замечания руководителей объекта контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Получены замечания и пояснения Росимущества, на которые составлено заключение.

9. Выводы

9.1. Для отчуждения из федеральной собственности недвижимого имущества казны и незастроенных земельных участков используются разные механизмы.

В период с 2017 года по первое полугодие 2020 года Росимуществом и организациями-агентами продано 450 объектов недвижимого имущества казны и 2 895 земельных участков.

Доходы федерального бюджета от продажи земельных участков составили 4,9 млрд рублей. Они более чем в 2 раза превысили поступления от продажи недвижимого имущества казны в рамках исполнения прогнозных планов приватизации в сумме 2,4 млрд рублей.

9.2. Исполнение Прогнозного плана приватизации на 2017–2019 годы по объектам казны составило 22,6 %. Большинство продаж реализовано посредством публичного предложения и без объявления цены.

9.3. Работа по планированию, подготовке и проведению рыночных продаж федеральных земельных участков в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 39.11 Земельного кодекса, Росимуществом практически не проводится. Лишь 40 договоров купли-продажи федеральных земельных участков заключено по результатам торгов. При этом законодательством наложены отдельные ограничения на распоряжение земельными участками.

Рыночная продажа земельных участков может рассматриваться в качестве потенциального источника пополнения доходной базы федерального бюджета.

9.4. Предпродажная подготовка объектов к приватизации, включающая повышение инвестиционной привлекательности и доходного потенциала продаваемых объектов недвижимости, не проводится. Содержание и состав работ по подготовке объектов к приватизации в Положении о Росимуществе не раскрыты.

9.5. Территориальными управлениями Росимущества не обеспечивалось надлежащее осуществление юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации.

9.6. Достижению приемлемых темпов приватизации недвижимого имущества казны и ее оптимального состава препятствует отсутствие эффективной системы учета федерального имущества, в частности низкое качество информации в государственных информационных базах.

В РФИ числится значительное количество объектов, которые фактически не являются собственностью Российской Федерации, а также объекты, на которые имущественные права Российской Федерации не зарегистрированы.

9.7. В ГИИС «Электронный бюджет» отсутствуют инструменты для администрирования доходов от имущества казны Российской Федерации, а в ФГИАС ЕСУГИ – для осуществления полноценного управленческого учета имущества.

Для обеспечения обмена информацией между ведомствами по учету имущества и администрированию доходов территориальные органы вынуждены компенсировать недостатки информационных систем ручным трудом. Выстроенные процессы межведомственного взаимодействия не обеспечивают должного уровня уверенности в полноте и достоверности учета операций с объектами имущества казны Российской Федерации.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в Росимущество, ТУ Росимущества и МТУ Росимущества с требованием устранить до 1 октября 2021 года выявленные нарушения и недостатки.

10.2. Включить материалы настоящего контрольного мероприятия в информационное письмо в Правительство Российской Федерации, направляемое по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р» (далее – ЭАМ), в котором предложить поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- установления перечня конкретных мероприятий, которые осуществляются в рамках предпродажной подготовки федерального имущества, в том числе направленных на повышение инвестиционной привлекательности продаваемых объектов недвижимости, включая проведение анализа соответствия кадастровой стоимости отчуждаемого земельного участка стоимости, установленной для категории и вида его фактического использования;
- возможности приостановления процедуры предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования земельного участка;
- возможности определения механизма компенсации федеральному бюджету в случаях последующего изменения вида разрешенного использования земельных участков, отчужденных из федеральной собственности без проведения торгов, с учетом разницы кадастровой стоимости.

10.3. Включить материалы настоящего контрольного мероприятия в информационное письмо в Минфин России, направляемое по результатам ЭАМ, в котором предложить при доработке РФИ с целью интеграции с ЕГРН рассмотреть возможность:

- использовать реляционные базы данных, обеспечив автоматизированный контроль вводимой информации;
- в целях повышения качества данных в РФИ верифицировать уже имеющиеся в РФИ данные;
- обеспечить возможность технической интеграции информационных баз данных РФИ, ЕГРН и системы бухгалтерского учета ГИИС «Электронный бюджет».

10.4. Направить отчет и информацию об итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Тематические проверки Счетной палаты

Счетная палата представляет подборку проверок, которые связаны с темой эффективного управления федеральным имуществом или касаются работы Росимущества. В дайджесте также можно найти информацию из оперативного доклада об исполнении федерального бюджета, где анализируется программа приватизации.

для справки

[1. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, январь–декабрь 2020 года](#)

Исполнение показателя «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности» по состоянию на 1 января 2021 года составило 12 570,7 млн рублей, или 111,7 % планового показателя на 2020 год. Средства, поступившие в счет погашения задолженности по ранее оформленной сделке на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1430-р, составили 8 486,4 млн рублей. Программой приватизации в целом на 2020–2022 годы предусматривается приватизация находящихся в федеральной собственности акций 267 акционерных обществ (без учета пакетов акций крупных и крупнейших компаний), 107 предприятий, в том числе 105 федеральных государственных унитарных предприятий и 2 казенных предприятий, а также 1 356 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации.

[2. Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера \(участника\) хозяйственных обществ, акции \(доли\) в уставных \(складочных\) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий](#)

Анализ выявил ряд системных проблем в сфере управления организациями с госучастием, в том числе недостаточное правовое регулирование этой сферы и пробелы в дивидендной политике. Одна из проблем – отсутствие достоверной информации о количестве АО и ФГУП, подконтрольных государству. В настоящее

время единственной системой, которая агрегирует информацию о количестве АО и ФГУП, является ФГИАС «Единая система управления государственным имуществом», за ведение которой отвечает Росимущество. Однако сведения этой системы не совпадают с аналогичными данными других информационных ресурсов (Росстат и ФНС России). Отдельная проблема – ведомственное закрепление ФГУП и АО. Проверка показала, что единых принципов в этом вопросе не установлено. В результате некоторые предприятия и общества закреплены за ведомствами без учета их отраслевой специфики.

[3. Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом](#)

Росимущество исполнило доходы с небольшим превышением – 100,7 % от прогноза, или 474 млрд рублей. Традиционно 93 % доходов агентства составили дивиденды по принадлежащим Российской Федерации акциям. При этом проверка показала, что администрировались они с нарушениями.

В 2019 году Росимущество показало самый низкий за три года уровень исполнения Программы приватизации по продаже пакетов акций. Как пояснил аудитор, такой результат связан с низким спросом и качеством торгов: «Большинство объявленных торгов признаны несостоявшимися, приватизация части пакетов была приостановлена».

[4. Проверка эффективности расходования Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в 2019 году и истекшем периоде 2020 года средств федерального бюджета на закупку земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества автомобильных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации в Приморском крае](#)

Поручение Президента Российской Федерации о выкупе у собственников автомобильных пунктов пропуска (АПП) через границу в Приморском крае в полном объеме не выполнено. Из пяти пунктов в федеральную собственность перешли только четыре, да и те с отставанием от графика. Поручение Президента выполнено с нарушениями установленного срока – от 2 до 22 дней. В итоге в 2019 году выкуплены четыре пункта пропуска из пяти – АПП Пограничный, Полтавка, Краскино

и Турий Рог. Расходы на их приобретение составили почти 150 млн рублей, или 60 % ассигнований, выделенных Росимуществу в рамках федерального проекта «Логистика международной торговли».

5. Проверка эффективности деятельности организации, обеспечивающей проводное вещание и оповещение населения Российской Федерации и предоставление телекоммуникационных интерактивных услуг в 2018 году и истекшем периоде 2019 года

Счетная палата проверила деятельность ФГУП «Российские сети вещания и оповещения», созданного для развития радиовещания и оповещения населения Москвы. В ходе проверки было установлено, что предприятие является монополистом проводного вещания в городах федерального значения. Кроме того, проверка показала, что Россвязь, как учредитель предприятия, не утверждала его стратегию развития, так как ФГУП РСВО включено в план приватизации на 2017–2019 годы. Однако Счетная палата сомневается в целесообразности акционирования предприятия, осуществляющего государственные полномочия по оповещению населения. К тому же предприятие к приватизации не было готово.

6. Проверка осуществления в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года Федеральным агентством по управлению государственным имуществом полномочий собственника имущества подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий

Росимущество недостаточно эффективно исполняет полномочия собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий. Совокупная деятельность находящихся в его управлении ФГУП убыточна. За 2018 год они сгенерировали совокупный убыток 813 млн рублей. При этом за ними закреплен значительный имущественный комплекс из 3 165 объектов суммарной площадью около 3,3 млн кв. м. Проверка выявила многочисленные нарушения и недостатки, допущенные ФГУП в ходе учета и оборота имущества. В частности, предприятия используют государственные земельные участки без оформления договоров аренды. В результате средства за их использование в федеральный бюджет не поступают.

7. Проверка эффективности и законности деятельности подведомственных Федеральному агентству по печати и массовым коммуникациям организаций по управлению объектами недвижимого имущества в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года

Проверка показала, что Роспечать ненадлежащим образом исполняла полномочия по осуществлению прав собственника федерального имущества, закрепленного за подведомственными предприятиями: не контролировала соблюдение законодательства руководителями подведомственных предприятий; не проверяла деятельность предприятий, находящихся в сложном финансовом положении; не организовала мероприятия по повышению эффективности использования недвижимого имущества. Кроме того, на очень низком уровне была построена кадровая работа с должностными лицами подведомственных предприятий. В ходе проверки были установлены факты, когда руководители предприятий или замещающие их лица не назначались более года. В результате отсутствие контроля создало условия для незаконного и неэффективного использования имущества, а также его утраты.

8. Проверка эффективности функционирования системы реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)

В результате проверки было установлено, что Росимущество неэффективно распоряжается обращенным в собственность государства имуществом, не обладает достоверной информацией о его характеристиках и не может гарантировать достоверность его уничтожения. Отчетность ведомства неинформативна и неприменима для принятия эффективных управленческих решений. Отдельная проблема – значительные расходы на хранение конфискованного имущества, превышающие доходы от его реализации. Так, в 2017 году расходы на хранение составили 222 млн рублей, а доходы от реализации – 180 млн рублей. При этом на реализацию направляется менее 1 % изъятого имущества, а 99 % идет на уничтожение и переработку. При этом требования к их проведению и оформлению результатов не установлены. В результате создаются риски хищения имущества и его незаконного вовлечения во вторичный оборот.

9. Проверка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по передаче в аренду земельных участков и продаже права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также администрированию соответствующего вида доходов федерального бюджета в 2017 году и истекшем периоде 2018 года»

Проверка показала, что Росимущество не располагает достоверными сведениями о количестве и характеристиках земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и их вовлечении в арендные отношения. Проверенными территориальными органами Росимущества по результатам торгов заключены только 39 договоров, или 2,2 % из 1 746 договоров аренды, что свидетельствует о сдаче федеральных земельных участков в аренду в основном без проведения конкурентных процедур.

10. Проверка осуществления полномочий собственника имущества подведомственных Федеральному агентству научных организаций федеральных государственных унитарных предприятий в 2014–2016 годах и истекшем периоде 2017 года

По мнению Счетной палаты, инициированная и реализуемая ФАНО России массовая реорганизация подведомственных ФГУП в бюджетные учреждения не соответствует задаче планомерного сокращения участия государства в экономике. В ходе проверки установлено, что общая сумма доходов федерального бюджета в виде части чистой прибыли подведомственных ФАНО России ФГУП в проверяемом периоде составила 1,625 млрд рублей. При этом задолженность по ее перечислению на 1 июля 2017 года составляла 255 млн рублей, или 16 % от суммы начислений. Указанная ситуация обусловлена не только недостатками администрирования со стороны ФАНО России: на ее эффективность влияет применяемый агентством алгоритм установления выплат стимулирующего характера руководителям ФГУП.

11. Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акции, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)

Счетная палата пришла к выводу, что сведения информационных систем Росимущества об относящихся к государственной казне Российской Федерации объектах недвижимого и движимого имущества в значительной степени не актуальны, а план приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы в части продажи иного имущества казны выполнен лишь на 15 %. Выборочной проверкой контрольного органа подтверждено отсутствие в реестре 185 объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественных комплексов ФГУП. При проведении проверки установлено, что стоимость недвижимого имущества казны, учтенного в сводном балансе Росимущества по итогам 2014 и 2015 годов, ежегодно завышалась на 80 % от его совокупной стоимости. Причина – некорректное внесение данных о стоимости объектов в реестр федерального имущества.

12. Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акции, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)

Проверка показала, что созданная Росимуществом в 2013 году информационная система «Казна» не может служить объективным источником информации ни для принятия управленческих решений в отношении объектов государственной казны, ни для оценки потребности в финансировании по обеспечению их сохранности. В отчете также отмечается, что общая стоимость создания, развития и обслуживания информационной системы в 2010–2015 годах составила 32,7 млн рублей.

13. Проверка состояния реестра федеральной государственной собственности на первый и последний день отчетного финансового года в Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом

Согласно результатам проверки, состояние реестра федерального имущества на первый и последний день 2011 года подтверждает, что Росимущество

ненадлежащим образом реализовывало одну из главных целей своей деятельности – формирование эффективной системы управления и использования государственного имущества на основе обеспечения наличия полной и актуальной информации об использовании федерального имущества, в том числе о его структуре и составе (являющейся необходимым условием эффективного управления федеральным имуществом).

14. Проверка подготовки и реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на 2010–2013 годы

Несмотря на отдельные недостатки, с точки зрения государственных интересов процесс приватизации федерального имущества в 2010–2011 годах в целом соответствовал целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации, включая принятие законодательных и нормативных правовых актов о приватизации, направленных на создание комфортных условий для бизнеса. Доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, прогнозировались на 2010 год в сумме 18,0 млрд рублей, на 2011 год – 6 млрд рублей. Фактически в 2010 году в федеральный бюджет поступило 14,9 млрд рублей, в 2011 году – 126,1 млрд рублей. Также в ходе проверки был выявлен ряд причин невыполнения программ приватизации.

15. Проверка подготовки и реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год

Поставленные в Программе приватизации на 2009 год задачи государственной политики в сфере приватизации в целом не решены – такой вывод сделала Счетная палата в ходе проведения контрольного мероприятия. В частности, доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в соответствии с Программой приватизации на 2009 год планировались в сумме 12 млрд рублей, а фактически в федеральный бюджет поступило 1,953 млрд рублей – в 3,4 раза менее фактического результата 2008 года. В отчете отмечается, что с учетом всех корректировок в программу приватизации на 2009 год включены 599 ФГУП, из них в 2009 году приняты решения о приватизации 316 ФГУП, при этом фактически преобразованы в ОАО в 2009 году только 29 ФГУП. Продажа имущественных комплексов ФГУП в 2009 году, как и в 2008 году, не осуществлялась.

16. Проверка законности и эффективности распоряжения движимым имуществом государственной казны Российской Федерации в части средств федерального бюджета, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц в 2007–2008 годах и за истекший период 2009 года

По результатам проверки сформулированы риски «скрытого» выведения имущества казны путем формирования эмиссионного дохода за счет вложения бюджетных средств не в уставный, как предусмотрено решениями Правительства Российской Федерации, а в добавочный капитал акционерных обществ с возможным его списанием на издержки компаний. Выборочной проверкой выявлено около 150 млрд рублей такого рода «эмиссионного дохода». При этом по результатам проверок Счетной палаты и Генеральной прокуратуры Российской Федерации ОАО «АИЖК» и ОАО «РВК» были предприняты действия в 2009–2010 годах по восстановлению имущества казны путем дополнительной эмиссии акций в пользу РФ.

Проверка также показала, что Правительство Российской Федерации реализует возможности учета и отражения в бюджетной отчетности данного вида имущества казны. Так, на момент проверки совокупный объем средств федерального бюджета, вложенных в уставные капиталы юридических лиц как движимого имущества казны Российской Федерации, достигает 4 трлн рублей. При этом за 2007–2009 годы расходы только открытой части бюджета на указанные цели составили 2 084 млрд рублей, включая имущественные взносы в государственные корпорации в сумме 1 261 млрд рублей. Стоимость движимого имущества казны Российской Федерации в виде акций и иных форм участия в капитале юридических лиц отражена в бюджетной отчетности на 1 января 2010 года в сумме 3 896 млрд рублей.

17. Проверка итогов реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы

Поставленные в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2008 год приоритетные задачи по оптимизации федерального имущества и увеличению поступлений в федеральный бюджет от его продажи в целом не решены – такой вывод сделала Счетная палата в ходе контрольного мероприятия. Также было выявлено, что процесс приватизации не обеспечен целостным, взаимосвязанным нормативно-правовым регулированием процедур разработки, реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества во взаимосвязи с возлагаемыми на него целями и системой ответственности. В результате необеспечения надлежащего контроля за формированием Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества были произведены

многочисленные корректировки постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, что привело к решениям Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о признании незаконным включения в него некоторых объектов, а также установлен факт невыполнения Прогнозного плана приватизации в целом. Кроме того, большинство законодательных инициатив Минэкономразвития России при изменениях в 2007–2009 годах Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не нашло поддержки Государственно-правового управления Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации.

Международная практика

Зарубежный опыт по тематике приватизации

В последние десятилетия доля государства в активах экономики во многих странах мира снижалась, сохраняя лишь минимум функций в области регулирования и контроля. Считалось, что частная форма собственности обеспечивает большую эффективность по сравнению с государственной. С пандемией коронавируса и сопутствующим ей кризисом в экономике и здравоохранении произошла определенная переоценка сложившихся подходов к приватизации.

В ряде зарубежных исследований отмечается, что фактор приватизации [оказал](#) существенное влияние на пропускную способность больниц и показатели смертности в период пандемии COVID-19. В частности, приводятся следующие расчеты: рост коечного фонда на 10 % ведет к снижению смертности от COVID-19 на 1,67 % (из расчета на 1 тыс. человек). Так, в Испании, Италии и США на 1 тыс. человек приходится порядка трех больничных коек и наблюдаются одни из самых высоких показателей смертности. В то же время в странах с системами здравоохранения, в меньшей степени затронутыми процессом приватизации, количество больничных коек на 1 тыс. человек намного выше – например, в Германии (8,2), Южной Корее (10,9) и Японии (13,4). Кроме того, увеличение частных расходов на здравоохранение на 10 % [связано](#) с увеличением случаев COVID-19 на 4,3 % и смертности, обусловленной коронавирусной инфекцией, на 4,9 %.

Эксперты подчеркивают, что краткосрочные выгоды от приватизации сферы здравоохранения (например, сокращение затрат и времени ожидания в больницах) необходимо сопоставлять с долгосрочными рисками снижения пропускной способности больниц (ввиду слабого оснащения оборудованием и укомплектования персоналом), недостаточного соблюдения медицинских стандартов и чрезмерного назначения антибиотиков.

Кризис, вызванный COVID-19, может также [простимулировать](#) приватизацию в водном хозяйстве. Правительства ряда стран используют пандемию для развития частного сектора в сфере водоснабжения. Кроме того, некоторые международные организации осуществляют мероприятия, направленные на проведение приватизации в этой области. Так, [Всемирный банк](#) запустил программу «смешанного финансирования» («blending financing» program), в соответствии с которой операторы водоснабжения могут получить финансовую поддержку при условии участия частного сектора. Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) [продвигают](#) инициативы государственно-частного партнерства, чтобы привлечь и расширить возможности мелких частных поставщиков воды.

Проведенный выборочный анализ официальных сайтов зарубежных ВОА не выявил отчетов по тематике приватизации в контексте COVID-19. В представленном ниже кратком обзоре приведены результаты «доковидных» аудитов по вопросам приватизации Королевской почты (ВОА Великобритании), жилья для военнослужащих

без семей (ВОА США), представлена информация о мерах по определению механизма проведения функциональных обзоров деятельности субъектов квазигосударственного сектора (ВОА Казахстана).

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании

Приватизация Королевской почты (Privatization of Royal Mail)

ВОА рассмотрел итоги размещения акций Королевской почты на фондовой бирже и пришел к выводу, что правительство достигло своей основной цели.

По мнению ВОА, Министерство предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании (Department for Business, Innovation and Skills) проявило осторожный подход к ряду вопросов. Это в совокупности привело к тому, что акции были оценены на уровне существенно ниже того, с которого они начали торговаться. В первый день торгов акции Королевской почты оценивались в 455 пенсов (около \$7,55), что на 38 % выше цены продажи (sale price). Пять месяцев спустя они стоили на 75 % выше цены продажи и торговались в диапазоне от 455 до 615 пенсов (\$7,55–10,2).

В отчете ВОА отмечает, что министерство могло получить большие выгоды для налогоплательщиков. Но вместо этого оно установило нижний предел ценового диапазона в 260 пенсов (порядка \$4,3), с тем чтобы выполнить приоритетную задачу – завершить продажу в отведенные сроки, несмотря на риски забастовок и краткосрочной рыночной неопределенности, отразить ценовые ожидания небольшого количества приоритетных инвесторов, участие которых считалось необходимым, а также учесть мнение более 500 других потенциальных инвесторов.

Банковский синдикат использовал процесс «букбилдинга» («book-building» process) для создания спроса на акции и определения рыночной стоимости акций. Спрос на акции в 24 раза превышал доступное институциональным инвесторам количество акций, и министерство столкнулось с присущими процессу «букбилдинга» ограничениями: величина спроса на акции по ценам выше верхнего предела диапазона, установленного министерством (330 пенсов, или \$5,48), была неизвестна. Министерство было проинформировано о том, что «букбилдинг» не выявил достаточного спроса при значительно более высоких ценах, и поэтому пришлось к выводу, что риски и практические трудности, связанные с повышением цен, слишком велики.

Приоритетным инвесторам было выделено больше акций, чем другим инвесторам. Почти половина акций была продана со значительной прибылью в течение нескольких

недель после открытия торгов. Согласно отчету, министерство могло извлечь выгоду за счет увеличения цен на 30 % акций, которые оно держало при себе. По совету консультантов было решено реализовать все 60 % акций, имеющих в наличии для продажи. Однако можно было сохранить 110 млн акций на сумму 363 млн фунтов стерлингов (порядка \$602,6 млн) по цене предложения, сократив при этом долю государства до уровня ниже 50 %, что являлось основной целью данной инициативы.

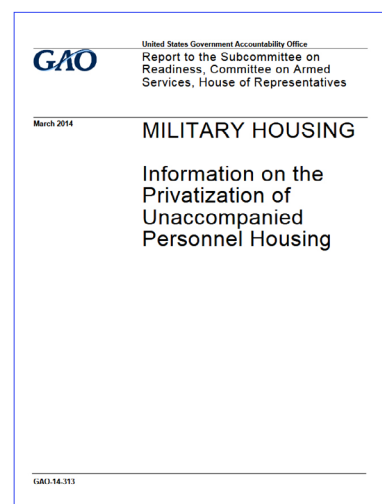
Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

Жилье для военнослужащих. Сведения о приватизации жилья для военнослужащих без семей (Military Housing. Information on the Privatization of Unaccompanied Personnel Housing)

В 1996 году Конгресс США утвердил Программу приватизации жилого фонда Министерства обороны США (Military Housing Privatization Initiative), которая направлена на улучшение жилищных условий военнослужащих. В рамках инициативы ведомство получило право приватизировать жилье, предназначенное для военнослужащих с семьями и без семей (unaccompanied military personnel), для привлечения частного финансирования. Министерство также может предоставлять прямые займы, кредитные гарантии и другие стимулы для поощрения частных застройщиков к строительству и эксплуатации жилья как на военных объектах, так и за их пределами.

В марте 2014 года ВОА США подготовил отчет о мерах, принятых Министерством обороны США по вопросам приватизации жилого фонда для военнослужащих без семей. Аудиторы проанализировали, каким образом различные виды вооруженных сил США принимали решения о реализации проектов по приватизации. ВОА отмечает, что в период с 1995 по 2011 год министерство направило более \$20 млрд на строительство и модернизацию жилья для военнослужащих без семей.

С 1997 по 2011 год вооруженные силы США провели несколько исследований, направленных на определение стоимости и возможности применения программ приватизации. В ходе оценки использовались различные подходы: анализ экономической целесообразности приватизации, расчет затрат на полный срок



эксплуатации жилого фонда, формирование предположений относительно финансирования ремонта и эксплуатации жилого фонда и другие методы. Например, Сухопутные войска США (Army) провели три исследования, которые позволили собрать данные из различных войсковых частей (locations), а в 2004 году создали специализированную целевую группу по оценке целесообразности проведения приватизации. Другой пример – анализ экономической ситуации Военно-морскими силами США (Navy) от 2009 года с использованием данных, полученных в ходе посещения военных объектов.

ВОА отмечает дополнительные факторы, которые оценивались различными видами вооруженных сил при принятии решений о приватизации:

- ограниченный размер базового пособия на жилье для персонала младшего звена, что может привести к потере стабильного источника дохода для оплаты аренды приватизированного жилья;
- частота и продолжительность размещения подразделений, которые могут повлиять на показатели заселения такого жилья;
- неопределенность относительно численности вооруженных сил в будущем и наличия достаточного спроса на приватизированное жилье.

Исследования в области реализации проектов о приватизации, проведенные различными видами вооруженных сил США, показали следующие результаты.

Сухопутные войска США и Военно-морские силы США считают приватизацию приемлемой при определенных обстоятельствах на конкретных объектах, например в тех случаях, когда военнослужащие без семей уже получают базовое пособие на жилье. В период с 1996 по 2013 год Сухопутные войска США и Военно-морские силы США запустили семь проектов приватизации жилья для военнослужащих без семей.

В то же время Военно-воздушные силы США (Air Force) и Корпус морской пехоты США (Marine Corps) пришли к выводу, что приватизация не подходит для удовлетворения жилищных потребностей военнослужащих.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан

Приняты меры по определению механизма проведения функциональных обзоров деятельности субъектов квазигосударственного сектора

Во исполнение поручения ВОА по итогам государственного аудита оценки эффективности использования средств республиканского бюджета и активов квазигосударственного сектора акционерным обществом «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» проведен функциональный обзор деятельности субъектов квазигосударственного сектора¹, по результатам которого проводится работа по присоединению АО «НУХ «КазАгро» к АО «НУХ «Байтерек», а также сокращению количества жилищных операторов.

Также 29 декабря 2020 года правительством Республики Казахстан утвержден новый [Комплексный план приватизации на 2021–2025 годы](#), который предусматривает передачу в конкурентную среду 736 организаций квазигосударственного сектора.

Определен [перечень](#) крупных организаций республиканской собственности, подлежащих приватизации в приоритетном порядке. К таковым относятся субъекты квазигосударственного сектора, балансовая стоимость которых более чем в 2 500 000 раз превышает размер месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года.

1. Согласно статье 3 [Бюджетного кодекса Республики Казахстан](#), «субъекты квазигосударственного сектора – государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан».

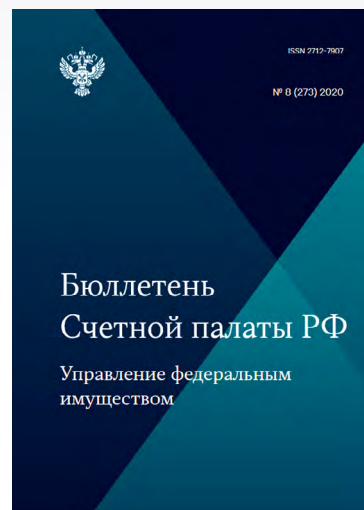
Исследования
по теме

Бюллетень СП РФ № 8 (273) 2020. Управление федеральным имуществом

Данный выпуск Бюллетеня посвящен вопросу управления федеральным имуществом, а именно управлению организациями с участием государства и дивидендной политике Российской Федерации.

Нам бы хотелось результатами этой проверки привлечь внимание не только со стороны государства, но и гражданского общества к этой непростой теме, так как федеральное имущество является важной частью ресурсов государства, и от того, насколько эффективно оно используется, во многом зависит социально-экономическое развитие страны.

Сегодня у нас уже есть первые результаты той большой работы, которую Счетная палата запланировала в сфере анализа управления федеральным имуществом. Мы ставили цель – понять, как государственное корпоративное управление направлено на достижение национальных целей, как решения по управлению АО и ФГУП влияют на результаты деятельности этих организаций, а следовательно, и на доходы федерального бюджета.



[Подробнее](#)

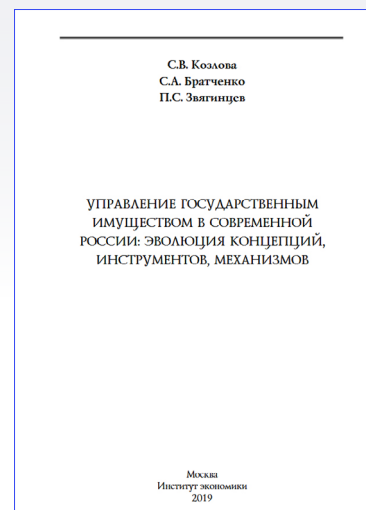
Качество государственного управления: содержание понятия

Реализация национальных целей и стратегических задач социально-экономического развития страны требует кардинального повышения качества государственного управления. Настоятельной задачей представляется реформирование самого института государственного управления, в то время как содержание понятия «качество государственного управления» не определено ни в научной литературе, ни на практике. Это является одним из препятствий эффективной трансформации институтов государственного управления. В данной работе была предпринята попытка определить содержание понятия «качество государственного управления».

[Подробнее](#)

Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов

В исследовании говорится о том, что абсолютизация роли института приватизации не повлекла за собой развитие российской экономики, а наоборот – привела к целому ряду наблюдаемых ныне негативных явлений. Авторы документа дают оценку государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» как инструмента государственного управления, раскрывая эволюцию целей, структуры и показателей программы. В докладе также показано, что рекомендации повышать рентабельность всех государственных организаций не просто некорректны – в ряде случаев они не соответствуют интересам государства.



[Подробнее](#)

Приватизация 30 лет спустя. Масштабы и эффективность государственного сектора

Авторы на основе краткого исторического экскурса проанализировали современные приоритеты российской приватизации. В докладе оцениваются размер государственного сектора экономики и целесообразность приватизации некоторых крупных российских компаний с государственным участием в условиях санкций. Показано, что сводные финансовые характеристики компаний с госучастием, как правило, хуже показателей частных компаний и зарубежных конкурентов, а совокупный доход по акциям первых меньше минимальной рыночной доходности по акциям. Эмпирическая часть доклада подготовлена по материалам выборки из 265 крупнейших частных и государственных российских компаний, по которым доступна публичная финансовая отчетность.

[Подробнее](#)

Отчет о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2017–2019 годов в 2019 году

В 2019 году в процессе выполнения программы приватизации Росимуществом решались задачи, направленные на поэтапное сокращение государственного сектора экономики, улучшение корпоративного управления, формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики. О том, какие результаты были достигнуты, идет речь в данном документе.

[Подробнее](#)

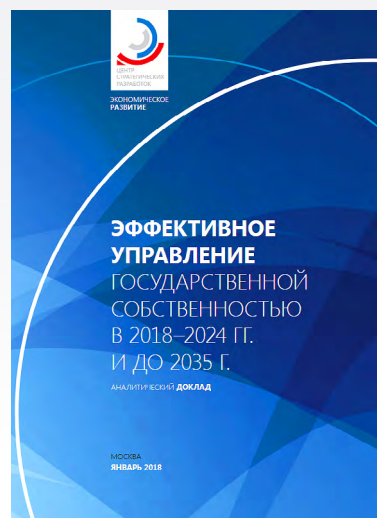
«Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций

В статье обсуждается целесообразность приватизации некоторых крупных российских компаний с государственным участием в условиях санкций. Приватизация остается значимым трендом экономической политики многих стран, включая Россию, а доходы от нее в мире демонстрируют устойчивую тенденцию к росту, отмечают авторы статьи. Действие внешних санкций, создающих существенные сложности в проведении приватизации «в России, не только не снимает с повестки дня вопрос о приватизации крупных компаний, но и делает его более актуальным. Приватизация выступает действенным инструментом формирования конкурентной среды, повышения эффективности деятельности компаний и сокращения присутствия государства как непосредственного участника рыночных отношений. В статье обоснованы не только теоретические аргументы в пользу приватизации, но и ее целесообразность с учетом отраслевой структуры экономики и показателей деятельности крупных компаний с государственным участием.

[Подробнее](#)

Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 годах и до 2035 года

Размеры государственного сектора в экономике Российской Федерации остаются по-прежнему относительно высокими, а издержки достаточно очевидны, утверждают авторы доклада. По их словам, во-первых, это приводит к снижению эффективности функционирования рыночных механизмов. Во-вторых, государство – как абстрактное и неперсонифицированное понятие – является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях. В-третьих, одним из значимых следствий указанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики и появление «частных государственных компаний». Одновременно, отмечают исследователи, происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто. В этом докладе авторы предлагают пути, которые можно выбрать для эффективного решения обозначенных вопросов.



[Подробнее](#)

Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития

Приватизация остается доминирующей парадигмой управления государственным имуществом в Российской Федерации более четверти века. Однако мировая практика неопровержимо свидетельствует о сохранении госсобственности и ее серьезной (хотя и различающейся по конкретным странам) роли в современной рыночной экономике. В статье показывается, что в начале 1990-х годов в России были заложены не только условия перехода к рынку, но и механизмы, до сих пор препятствующие результативной работе предприятий с госучастием.

[Подробнее](#)

Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России

Сохранение за государством в России значительной степени контроля (в том числе имущественного) над многими сферами хозяйства придает особую актуальность изучению приватизационных процессов в новых условиях, когда на передний план вышли вопросы устойчивости и качества экономического роста. При этом, по мнению авторов, финансово-экономический кризис 2008–2009 годов с неизбежностью поставил вопрос о наборе регулятивных мер, принимаемых для смягчения его последствий, а также о выработке формата взаимодействия между частным бизнесом и государством, способствующего модернизации российской экономики. Именно поэтому вновь назрела необходимость оценки процесса приватизации на практике, изучения места и роли приватизации как инструмента оптимизации государственного сектора уже в 2010-е годы. Этим вопросам и посвящена настоящая публикация.

[Подробнее](#)

Большая приватизация: 25 лет спустя

Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет исследование к 25-летию приватизации. Сегодня большинство россиян считает, что итоги этого процесса носят негативный характер (73 %), положительные ответы дают лишь 18 % опрошенных. Люди, работающие в коммерческой сфере, дают даже более негативные оценки, чем бюджетники. Вместе с тем единого мнения в вопросе о пересмотре итогов приватизации сейчас нет: одни говорят, что эту тему вообще не стоит поднимать (32 %), другие – что государству нужно вернуть ту собственность, которой оно лишилось в 90-е годы (31 %), третьи – что это можно делать только в случаях, когда доказано, что приватизация произошла незаконно.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

В России приватизировали только 25 % госимущества от плана на 2017–2019 годы

В 2020 году федеральный бюджет получил от продажи акций в компаниях с госучастием на 9 % больше поступлений, чем годом ранее. А план приватизации госимущества в 2017–2019 годах выполнили только на 25 %. Об этом рассказал аудитор Счетной палаты Андрей Батуркин на заседании Комитета Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. В то же время темпы приватизации в целом снижаются, отметил он.

15.03.2021 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

«Что продается – надо продавать»

Планы по перезапуску инвестиционного цикла и реализации нацпроектов потребуют качественно нового управления госимуществом и вовлечения его в оборот – до сих пор Росимущество регулярно критиковали за неэффективность работы в этой сфере. Глава агентства Вадим Яковенко рассказал в интервью «Ъ» о том, как ведомство намерено решать проблемы неликвидного имущества, о планах приватизации и развилках в управлении госкомпаниями.

03.03.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Путин заявил о недопустимости приватизации по образцу 1990-х

«Мы едины в том, что приватизация сама по себе ради приватизации, она, особенно так, как это делалось в 1990-е годы, неприемлема. Она должна улучшать структуру экономики. Мы должны исходить из того, что любой шаг в этом направлении должен создавать нового, более эффективного собственника. Но в рамках определенной конъюнктуры, с тем чтобы за копейки не раздавать миллионы и миллиарды», – сказал Президент Российской Федерации Владимир Путин на встрече с лидерами думских фракций.

17.02.2021 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Президент РСПП Александр Шохин принял участие в работе Всероссийского форума по корпоративному управлению

«Теперь задачу по увеличению эффективности и качества управления компаниями с государственным участием предполагается решить за счет повышения прозрачности продажи непрофильных активов, мониторинга реализации долгосрочных программ развития крупнейших акционерных обществ с государственным участием, а также достижения ими ключевых показателей эффективности», – сказал Александр Шохин. Также он подчеркнул, что в ближайшей перспективе корпоративное управление в государственном секторе во многом будет выполнять прикладную функцию, а именно – способствовать усилению контроля.

25.11.2020 | БОСС

[Полная версия публикации](#)

Казначейство стало оператором системы по торгам госимуществом

«Оператором системы по проведению торгов государственным имуществом назначено Федеральное казначейство. Процедура реализации госимущества будет усовершенствована за счет передачи в ведение Федерального казначейства сайта по проведению торгов (www.torgi.gov.ru)», – говорится в сообщении пресс-службы Минфина России.

Ожидается, что Казначейство России существенно доработает сайт: наладит обмен информацией с другими государственными системами, структурирует данные о сделках, добавит аналитическую составляющую, а главное – позволит использовать сайт как маркетплейс.

20.11.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Тонкая реорганизация: кабмин поручил избавиться от ФГУПов до конца 2021-го

Вместе с административной реформой в России готовится масштабная реорганизация государственного «бизнеса» – федеральных унитарных предприятий (ФГУП) и организаций, действующих в рыночной форме. Первые необходимо либо ликвидировать, либо трансформировать в акционерные общества до конца следующего года, следует из поручения первого вице-премьера Дмитрия Григоренко Минфину, Росимуществу и другим профильным ведомствам. А госорганизации, при условии, что ими напрямую владеет РФ, нужно передать в вертикально-интегрированные структуры, госкорпорации или в собственность регионов. Чтобы реформа сработала, ее нужно будет довести до логического конца и продать госорганизации в частные руки, полагают эксперты.

16.11.2020 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Минфин нашел подход к имуществу

Спустя полгода после получения полномочий в сфере управления госимуществом Минфин публично обозначил стратегию этой деятельности. Решать накопившиеся проблемы неэффективного и непрозрачного управления госимуществом Минфин и Росимущество намерены цифровизацией учета и консолидацией в руках агентства управленческих полномочий по всем государственным АО и ФГУП. Одновременно планируется ужесточить контроль над отслеживанием показателей эффективности управления в госкомпаниях, в том числе – путем замены директивного управления полностью государственными госкомпаниями на нормативное.

28.10.2020 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Кудрин: у государства акций на 5 триллионов рублей – это хороший ресурс

Глава Счетной палаты РФ Алексей Кудрин упрекнул правительство в невыполнении обещаний не повышать налоги 6 лет, данное в 2018 году. Сейчас проводится повышение акцизов, НДС и НДФЛ. Стоимость только госпакетов акций на балансе Росимущества превышает 5 триллионов рублей, и они были и остаются хорошим ресурсом для пополнения бюджета на ближайшие годы, заявил глава ведомства в интервью телеканалу «Россия 24».

По его мнению, если бы правительство вовремя ускорило темп приватизации, то повышения налогов можно было бы избежать.

Кудрин напомнил, что ускорение приватизации и снижение доли государства в экономике было одной из задач, поставленных российским президентом.

23.09.2020 | Вести.ру

[Полная версия публикации](#)

Кудрин предложил заменить повышение налогов приватизацией

Продажа активов, которые принадлежат государству, может избавить правительство от необходимости повышения некоторых налогов, заявил глава Счетной палаты Алексей Кудрин в ходе заседания комитета Госдумы по бюджету и налогам. По его словам, в течение ближайших пяти-шести лет за счет приватизации госимущества можно получать по 200–300 млрд руб.

21.09.2020 | Ведомости

[Полная версия публикации](#)

Кому госучастие улыбнулось: Счетная палата призвала к порядку подконтрольные государству компании

Большая часть компаний с госучастием не приносит бюджету денег, их функции непрозрачны, а управленцы слишком дороги. Порядка 97 % прибыли поступает от 20 крупнейших акционерных обществ, деятельность же остальных находится в «серой зоне». К таким выводам пришли аудиторы Счетной палаты в исследовании, посвященном эффективности управления федеральным имуществом в АО и ФГУП. В ведомстве считают, что государству следует пересмотреть принципы своего участия в таких компаниях и отказаться от балласта.

27.08.2020 | Профиль

[Полная версия публикации](#)

Искусственный интеллект обрывает Росимуществом

Росимущество планирует создать системы искусственного интеллекта (ИИ), с помощью которых будет отвечать на запросы граждан, управлять госсобственностью и анализировать деятельность госкомпаний. Создание и запуск этих систем, а также сопутствующих баз данных, часть из которых станут общедоступными, обойдется почти в 1,4 млрд рублей. Юридически значимые действия, с которыми часто связаны вопросы управления собственностью, ИИ доверят еще не скоро из-за высокой цены ошибки, уверены эксперты.

11.08.2020 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Не выприватизировали: продажа госсобственности провалилась на 75 %

Приватизация госсобственности в 2018 году сорвалась. Доходы от продажи предприятий составили лишь 2,9 млрд рублей вместо 13 млрд, запланированных в рамках федерального бюджета. Об этом говорится в докладе Минэкономразвития об итогах работы в 2018 году и планах на 2019-й. На слишком низкие темпы

приватизации федерального имущества ранее обращали внимание и в Счетной палате. Там в этом обвинили Росимущество – оно не в полной мере контролирует процесс. Эксперты уверены, что приватизация тормозит, поскольку региональные и местные власти не заинтересованы в реализации принадлежащей им собственности. Эти активы генерируют стабильный доход для субъектов, а в случае их продажи деньги получит федеральный центр.

23.05.2019 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Счетная палата запускает ежегодный конкурс по доказательной политике

Счетная палата запускает конкурс практик и инициатив применения доказательного подхода к принятию управленческих решений (доказательной политики) среди федеральных госорганов, органов власти регионов и местного самоуправления, а также команд госслужащих. Заявки принимаются до 16 июля включительно. Цель конкурса – поддержка доказательной политики и формирование базы лучших практик доказательного подхода в государственном и муниципальном управлении (решений на основе практического использования надежных и достаточных доказательств). В широком смысле, это использование результатов научных исследований и аналитики данных для определения того, что действительно «работает», а что нет.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата оценила риски, которые мешают импортозамещению дефицитных полезных ископаемых

Счетная палата по поручению главы государства оценила эффективность расходования бюджетных средств, направленных на воспроизводство и использование природных ресурсов и саму систему управления государственным фондом недр. По итогам мероприятия выявлен ряд существенных рисков, которые могут помешать реализации поставленных задач.

[Полная версия публикации](#)

● В I квартале 2021 года реализовано 125 рекомендаций Счетной палаты, в том числе 66 приоритетных

В I квартале 2021 года Счетная палата направила по итогам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий 191 рекомендацию, из которых 105 получили статус приоритетных. С контроля в отчетном периоде была снята 131 рекомендация: 125 – выполнено, у 6 – истек установленный срок реализации. Всего на 31 марта 2021 года в общей базе рекомендаций Счетной палаты находится 1 060 рекомендаций, из них 849 – актуальны и остаются на контроле.

[Полная версия публикации](#)

● Пять особенностей нового подхода к аудиту эффективности

В феврале Коллегия Счетной палаты РФ утвердила новую редакцию стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности». Об основных новациях рассказал референт Департамента исследований и методологии Игорь Яременко в статье для журнала «Финконтроль».

[Полная версия публикации](#)

● Кадры решают все: ЦПУР разработал концепцию комплексной трансформации государственной службы

Человеческий капитал – основа эффективной деятельности в любой сфере, тем более если речь идет о государственной службе. Эксперты [Центра перспективных управленческих решений](#) при поддержке Центра подготовки руководителей цифровой трансформации ВШГУ РАНХиГС, компании «ЭКОПСИ консалтинг» и исследовательской группы «ЦИРКОН» подготовили [доклад](#) об основных проблемах кадровой политики на госслужбе и назревших изменениях в этой сфере.

[Полная версия публикации](#)

● Интервью Валерия Богомолова журналу «РЖД-Партнер»

Экономика страны оказалась в последнее время перед рядом вызовов. Это и кризис, связанный с пандемией, и снижение спроса на товары, и уход с рынка многих предприятий малого и среднего бизнеса. В этих условиях особое значение приобретают эффективность расходования государственных средств на цели стратегического развития и успешная реализация национальных проектов. Счетная палата все это держит под контролем, ежегодно проводя проверки и публикуя выводы и рекомендации по итогам аудита. Именно это и стало темой разговора с аудитором Счетной палаты Валерием Богомоловым.

[Полная версия публикации](#)

● Незначительное влияние: СП оценила бюджетные риски в связи с переходом флота на низкосернистое топливо

Анализ Счетной палаты не подтвердил прогнозы ряда международных аналитических агентств о рисках существенного снижения доходов российского бюджета из-за новых норм содержания серы в судовом топливе, принятых в рамках МАРПОЛ (Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года). По оценке контрольного ведомства, потенциальное влияние новых требований на нефтегазовые доходы РФ незначительно.

[Полная версия публикации](#)

● СП: Корпорация МСП не смогла существенно повлиять на развитие малого и среднего бизнеса в России

Представляем четвертый номер Бюллетеня Счетной палаты. Тема выпуска – малое и среднее предпринимательство. Развитие сектора МСП – одно из приоритетных направлений государственной политики и важнейший фактор социально-экономического развития страны.

«Про важность развития МСП в России очень много говорят. Последние годы прошли под лозунгами снижения контрольной и административной нагрузки на бизнес, оптимизации налоговых режимов, упрощения доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, повышения имиджа предпринимательской деятельности. Однако внимание государства к проблемам небольших организаций все еще остается недостаточным», – отметил в своем вступительном слове к Бюллетеню аудитор Данил Шилков.

[Полная версия публикации](#)

● Антон Косьяненко принял участие в очередной сессии комитета по ревизии ООН

21–23 апреля 2021 года состоялась 54-я сессия Независимого консультативного комитета по ревизии Организации Объединенных Наций (НККР). В ней принял участие директор Департамента аудита экономического развития и инноваций Счетной палаты Антон Косьяненко. Его членство в комитете было одобрено соответствующим решением Генеральной Ассамблеи ООН. В рамках мероприятия Антон Косьяненко участвовал в рассмотрении отчета Комитета о регулярном бюджете Управления служб внутреннего надзора ООН (УСВН) на 2022 год. Также на сессии НККР обсуждался ряд тем по наиболее актуальным для комитета вопросам с экспертами ООН.

[Полная версия публикации](#)

● Как прошла первая научно-практическая конференция ИНТОСАИ: главные итоги

Счетная палата подводит итоги Конференции ИНТОСАИ, которая состоялась 21–22 апреля в онлайн-формате. На мероприятие зарегистрировались более 700 человек из 100 стран – событие получилось не менее масштабным, чем Конгресс ИНТОСАИ 2019 года. Помимо представителей аудиторского сообщества ИНТОСАИ на Конференции выступили видные российские и международные эксперты из ООН, ОЭСР, Всемирного банка. Подключились также профессионалы из НКО, бизнеса и академического сообщества. Они поделились своими мнениями в ходе двух пленарных заседаний «Аудит государственного сектора и эволюция практики государственного управления во время и после чрезвычайных ситуаций» и «Онлайн-образование – новая норма или временное решение?». Обсуждения переводились на семь языков для удобства всех участников.

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

Для связи с редакцией Бюллетеня: Bull@ach.gov.ru

для справки

