



2021

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



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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 прогнозных 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.

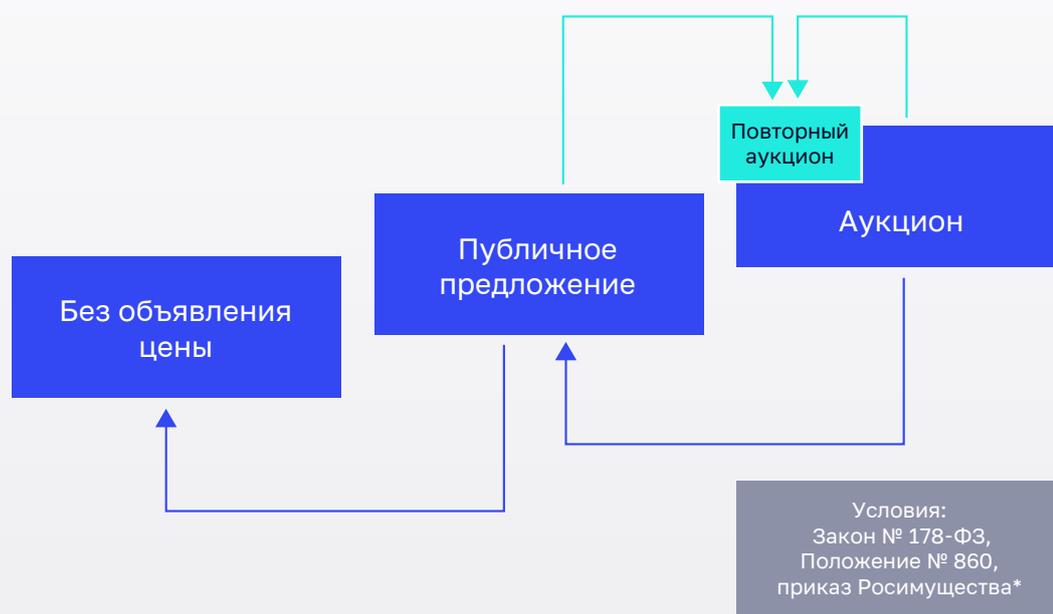
-
20. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
 21. По итогам контрольного мероприятия Счетной палаты «Проверка обоснованности прогноза объемов источников финансирования дефицита федерального 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.

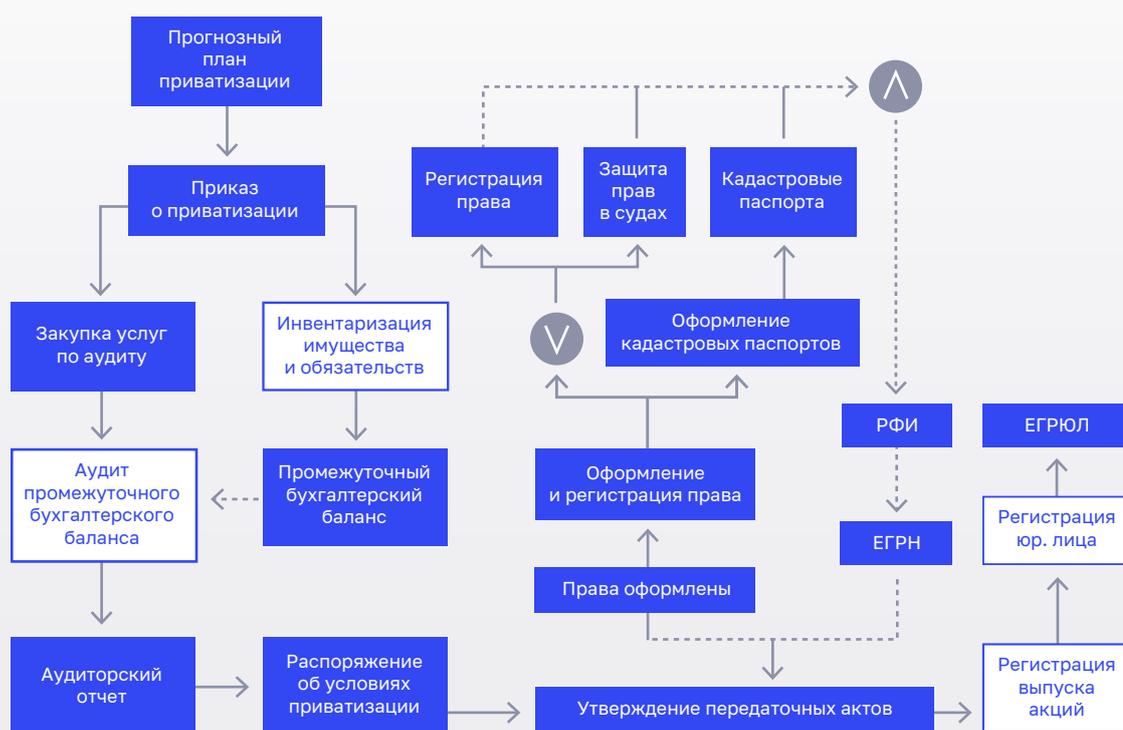
Например, при наличии судебного решения об удовлетворении исковых требований ТУ Росимущества в Московской области по истребованию земельного участка из незаконного владения ОАО «О*» земельный участок не включен в распоряжение об условиях приватизации ФГУП.

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 «Ч*» 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
		млн руб.	
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 «Электроцит», 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 «Многоквартирные 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

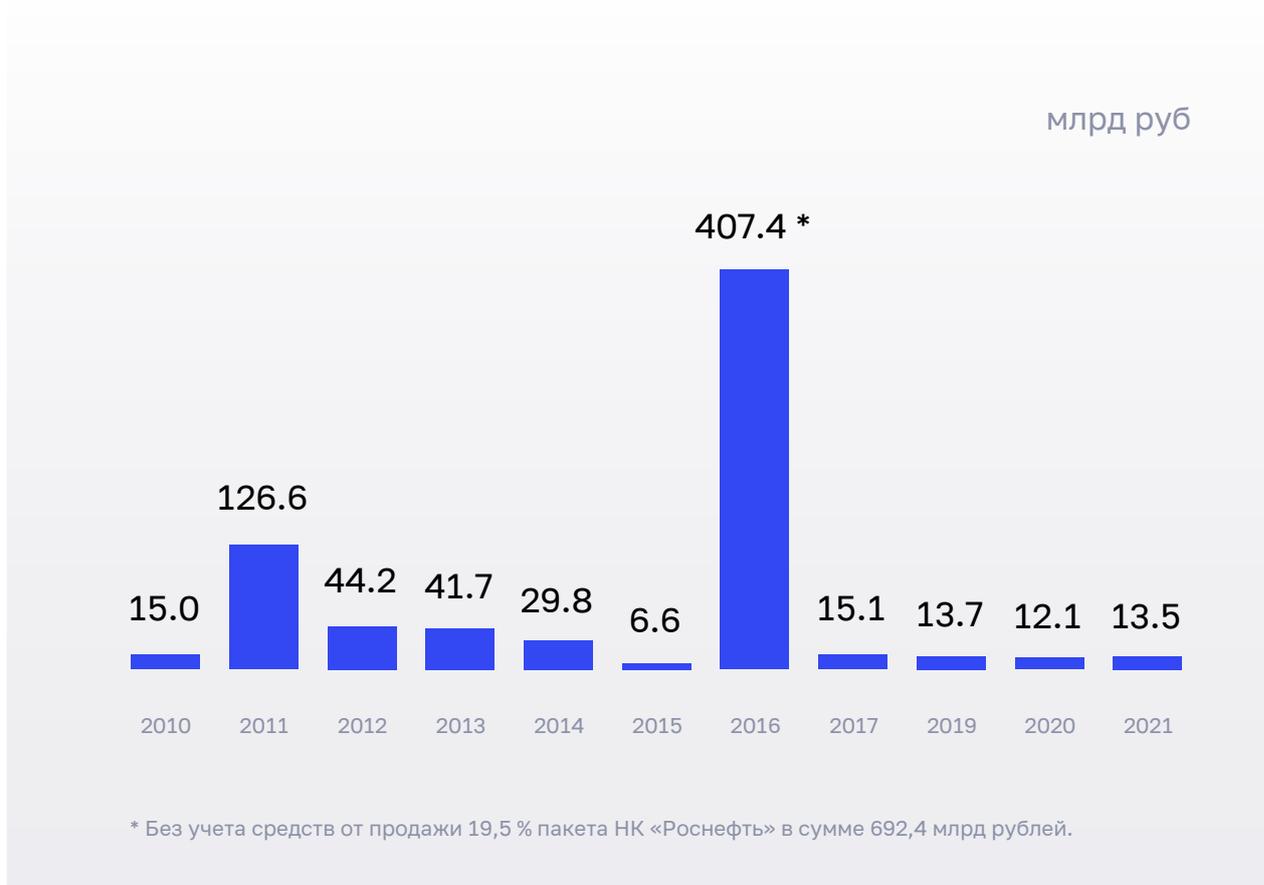
* Кроме того, в 2016 году средства от продажи 19,5 % пакета НК «Роснефть» в сумме 692 395,0 млн рублей зачислены в виде дивидендов в соответствии с частью 17 статьи 21 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ (в редакции от 22 ноября 2016 года).

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.

