



ISSN 2712-7907

№ 8 (273) 2020

# Бюллетень Счетной палаты РФ

Управление федеральным  
имуществом

# Представляя номер

Андрей Батуркин



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

## Дорогие друзья!

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

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

Если государство сохраняет свое участие в хозяйственных обществах, это означает, что перед такими компаниями должны ставиться определенные задачи и отслеживаться их достижение. Но если понятные цели участия Российской Федерации отсутствуют, то зачем нужны такие активы?

Согласно сведениям реестра федерального имущества в стране более 1000 обществ с госучастием и 700 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), однако достоверно определить количество таких организаций не удалось – информация из официальных источников разнится.

При отсутствии полной и достоверной информации ставятся цели и задачи, делаются выводы, принимаются управленческие решения, рассчитываются доходы федерального бюджета. Необходимо отметить, что 97 % соответствующих доходов бюджета в целом обеспечивают лишь 20 акционерных обществ. Закономерен вопрос, а что же другие и почему участие Российской Федерации в управлении активами не приносит доходов бюджету?

При этом по состоянию на конец 2019 года деятельность 550 хозяйственных обществ с долей участия Российской Федерации менее 50 % была непрозрачна как для государства, так и для общества, а необходимость государственного участия в них не оценена.

Кроме того, в ежегодном отчете об управлении акциями, представляемом в Правительство Российской Федерации, анализируется деятельность только 10 крупнейших акционерных обществ – а это не более 1 % от общего количества.

Счетная палата выявила участие одних и тех же лиц в управлении компаниями в качестве представителей государства. Некоторые «мультиуправленцы» представляют интересы государства одновременно в 20 (!) и более обществах. При этом

эффективность их работы не оценивалась со стороны Росимущества. Недостаточная эффективность государственного управления также подтверждается низкой вовлеченностью обществ в достижение стратегических целей, во многом формальным характером документов их средне- и долгосрочного планирования, нарушениями при раскрытии информации о финансово-хозяйственной деятельности, неэффективностью ревизионных комиссий и органов внутреннего контроля.

Вопросы оптимального состава госимущества касаются и сферы корпоративного управления, это означает, что необходимо выявлять неэффективно работающие активы и вовлекать их в хозяйственный оборот.

Отмечу, что политика государства в целом направлена на снижение количества организаций с госучастием в экономике, однако темпы явно недостаточны. Комплексный анализ этой сферы поможет понять причины происходящего, дать ответ на вопрос – какие конкретные шаги нужно сделать, чтобы достичь поставленных целей?

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

Мы рассчитываем, что результаты нашей работы будут поддержаны Федеральным Собранием Российской Федерации, найдут понимание в Правительстве Российской Федерации и их итогом станет план («Дорожная карта») по решению накопившихся проблем, а также приведут к повышению эффективности управления государственным имуществом.

## Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия .....	6
Официальная позиция .....	58
Экспертное мнение .....	60
Тематические проверки Счетной палаты .....	75
Международная практика .....	81
Исследования по теме .....	89
Публикации в СМИ .....	96
Новости Счетной палаты .....	103



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
24 марта 2020 года

# Отчет

о результатах 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»

# Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

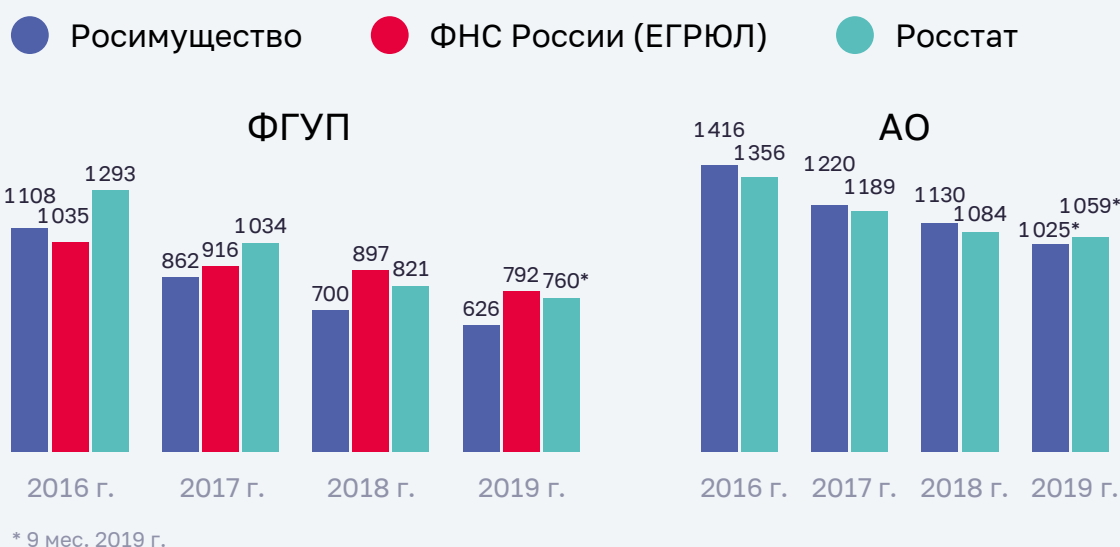
## Цели

1. Дать характеристику системы государственного корпоративного управления акционерными обществами с госучастием (АО) и федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУП) и оценить ее направленность на достижение национальных целей.
2. Оценить, как решения ФОИВ по управлению АО и ФГУП влияют на показатели доходности этих организаций и размер поступлений соответствующих доходов в федеральный бюджет.
3. Оценить полноту и своевременность поступлений в федеральный бюджет прибыли от долей в АО с госучастием или дивидендов по акциям Российской Федерации, а также прибыли, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей ФГУП.

## Итоги анализа

Анализ выявил ряд системных проблем в сфере управления организациями с госучастием, в том числе недостаточное правовое регулирование этой сферы и пробелы в дивидендной политике.

## Количество ФГУП и АО



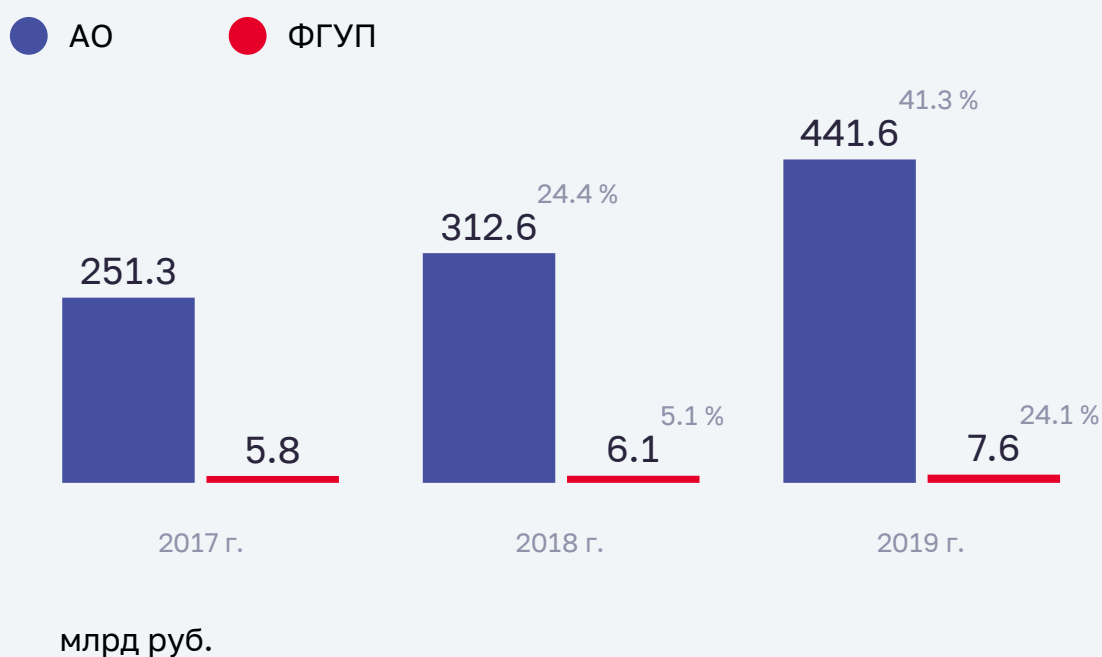
Одна из проблем – отсутствие достоверной информации о количестве АО и ФГУП, подконтрольных государству. В настоящее время единственной системой, которая агрегирует информацию о количестве АО и ФГУП, является ФГИАС «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ), за ведение которой отвечает Росимущество. Однако сведения этой системы не совпадают с аналогичными данными других информационных ресурсов (Росстат и ФНС России).

Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием. Так, Минэкономразвития России в свои отчеты для Правительства Российской Федерации включает сведения только о деятельности 10 крупнейших АО. Это всего 1 % от их общего количества. В результате более 90 % АО находятся в «серой зоне» и их деятельность никак не анализируется. При этом выборочный анализ материалов по этим АО показал, что многие из них нестабильны или имеют отрицательную динамику.

Отдельная проблема – ведомственное закрепление ФГУП и АО. Проверка показала, что единых принципов в этом вопросе не установлено. В результате некоторые предприятия и общества закреплены за ведомствами без учета их отраслевой специфики. Например, за Минобрнауки России числятся 114 сельскохозяйственных предприятий.

Кроме того, есть так называемые ФГУП «без ведомственной принадлежности». По факту ими управляет Росимущество, но при этом не отражает информацию о таких предприятиях в бюджетной отчетности о финансовых вложениях.

## Поступления в федеральный бюджет





Что касается АО, то в 90 % из них права акционера от имени Российской Федерации осуществляет Росимущество. В остальных 10 % эти функции возложены на 14 отраслевых госорганов и госкорпораций. При этом объем полномочий ФОИВ и госкорпораций различается.

Не урегулированы вопросы дивидендной политики. В частности, отсутствуют общие подходы к определению размера чистой прибыли и дивидендов, перечисляемых в доход федерального бюджета. Не решены вопросы применения разных систем финотчетности при расчете размера дивидендов – международной (МСФО) и российской (РСБУ).

В целом в 2017–2019 годах поступления в федеральный бюджет от прибыли и дивидендов организаций с госучастием росли: по ФГУП они увеличились на 30,4 % за три года, по АО – на 75,7 %. При этом доходы от АО многократно превышают доходы от ФГУП – 1 трлн рублей против 19,5 млрд рублей за три года.

Анализ показал, что большую часть поступлений дивидендов (97 % совокупного размера) обеспечивают только 20 АО, то есть всего 2 % от их общего количества. В то же время свыше 500 компаний в 2017–2019 годах вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета.

Проверка также выявила случаи, когда одни и те же лица являлись представителями государства в органах контроля и управления компаний (от 4 до 20 АО одновременно), при этом оценка эффективности их работы не проводилась.

Счетная палата обнаружила нарушения при раскрытии информации о финансово-хозяйственной деятельности и отметила низкую эффективность ревизионных комиссий и органов внутреннего контроля. Для большинства топменеджеров АО с госучастием не установлена обязанность по представлению сведений о полученных доходах и имуществе.

Кроме того, АО недостаточно вовлечены в достижение стратегических целей, а документы средне- и долгосрочного планирования их деятельности носят во многом формальный характер.

В отношении ФГУП органы госвласти формально подходили к определению доли их чистой прибыли для перечисления в бюджет – устанавливали в пределах минимального норматива, в ряде случаев при отсутствии оснований.

Счетная палата также обратила внимание на существенный рост задолженности по перечислению в бюджет доходов от прибыли ФГУП: за три года она выросла в 3,7 раза – с 192,5 млн рублей до 718,2 млн рублей. Это свидетельствует о снижении качества администрирования этих доходов.

## Выводы

Система корпоративного управления организациями с госучастием несовершенна и нуждается в доработке. Есть и проблемы недостаточного нормативного регулирования и контроля. Достоверный и полный учет ФГУП и АО с госучастием в настоящее время не ведется. Уполномоченные органы со стороны государства формально относятся к возложенным обязательствам по управлению ФГУП и АО и аудиту результатов их деятельности. Нет единых подходов к определению размера чистой прибыли и дивидендов, которые эти организации должны перечислять в федеральный бюджет. В результате это приводит к вариативности дивидендных выплат: в 2017–2020 годах дивиденды крупнейших АО составляли от 1,7 до 190 % их чистой прибыли.

## Предложения Счетной палаты

- Устранить проблемы нормативно-правового регулирования сферы государственного корпоративного управления;
- установить единый подход к определению размера чистой прибыли, которую компании должны направлять на выплату дивидендов;
- урегулировать вопросы применения разных систем финотчетности при расчете размера дивидендов;
- обеспечить полноту и достоверность ФГИС «ЕСУГИ»;
- оптимизировать порядок разработки долгосрочных программ развития АО;
- рассмотреть целесообразность участия государства в АО, где Российская Федерация является миноритарным акционером.

Отчет о результатах 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»

## 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.2.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федеральных органов государственной власти в области формирования и реализации дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности (далее – общества, АО), и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий (далее – предприятия, ФГУП) при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

### 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

**3.1. Цель 1.** Характеристика системы государственного корпоративного управления хозяйственными обществами, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, а также федеральными государственными унитарными предприятиями и ее направленности на достижение национальных целей.

**3.2. Цель 2.** Оценка полноты и своевременности формирования и поступления доходов федерального бюджета в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий.

**3.3. Цель 3.** Оценка влияния решений федеральных органов исполнительной власти в области управления хозяйственными обществами и ФГУП на показатели доходности организаций и размер поступлений в федеральный бюджет соответствующих видов доходов.

### 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство энергетики Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство транспорта Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное агентство воздушного транспорта (г. Москва).
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (г. Москва) (далее – Росимущество, Агентство).

### 5. Исследуемый период

2017–2019 годы, при необходимости, более ранние периоды.

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 22 ноября 2019 года по 24 марта 2020 года.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 7.1. Характеристика участия Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и ФГУП, в том числе по сравнению с параметрами, предусмотренными в документах стратегического планирования

**7.1.1.** В соответствии со статьями 66 и 96 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) АО является коммерческой организацией, уставный капитал которой разделен на определенное число акций. В соответствии со статьей 113 Гражданского кодекса унитарное предприятие также является коммерческой организацией, но обладающей имуществом на праве хозяйственного ведения<sup>1</sup>.

Государственная политика в целом направлена на сокращение госсобственности в экономике как в форме государственных унитарных предприятий, так и участия в АО. Госпрограммой<sup>2</sup>, являющейся фактически единственным стратегическим документом в области управления государственным имуществом, установлен единый показатель сокращения количества организаций с государственным участием<sup>3</sup>, а также отдельные показатели для ФГУП и АО.

- 
1. Как участники акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков в пределах стоимости принадлежащих им акций, так и собственник имущества унитарного предприятия не отвечает по его обязательствам.
  2. Государственная программа «Управление федеральным имуществом», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327 (далее – Госпрограмма), распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2019 г. № 1656-р исключена из перечня государственных программ Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Подпрограмма «Управление федеральным имуществом» трансформируется в подпрограмму государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».
  3. Показатель определяется как среднее арифметическое значение показателей сокращения количества ФГУП и АО, за достижение которых отвечает Росимущество, определенное ответственным исполнителем подпрограммы 1 Госпрограммы (приказ Минэкономразвития России от 23 июня 2017 г. № 298 об утверждении методики расчета показателей (индикаторов) Госпрограммы).

Наименование показателя	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт*
Государственная программа «Управление федеральным имуществом» (ответственный – Минэкономразвития России)								
Средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием, %	10	15	13	19	10	13,6	11,5	10,9
Подпрограмма 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» (ответственный – Росимущество)								
Процент ежегодного сокращения количества АО с государственным участием по отношению к предыдущему году, %	6	20,9	5	14,6	6	8,4	9	11,2
Процент ежегодного сокращения количества ФГУП по отношению к предыдущему году, %	15	9,7	20	22,2	13	18,8	14	10,6

\* По оперативной информации Росимущества.

Индикаторами определены относительные показатели, достижение которых не способно привести к полному отказу от государственного участия. При этом в первоначальной редакции Госпрограммой предусматривался полный отказ от ФГУП еще к 2018 году – показатель не выполнен и исключен из числа индикаторов в 2017 году.

В продолжение указанной политики принятыми в 2018 году Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>4</sup> предусмотрено ежегодное сокращение на 10 % количества организаций с государственным участием.

Федеральным законом № 485-ФЗ<sup>5</sup> срок ликвидации или реорганизации унитарных предприятий, осуществляющих деятельность на конкурентных товарных рынках в Российской Федерации и не подпадающих под исключения, определенные перечнем случаев создания унитарных предприятий, установлен до 1 января 2025 года.

4. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 29 сентября 2018 года.

5. Федеральный закон 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 485-ФЗ).

Вместе с тем в сравнении с первоначальной редакцией законопроекта<sup>6</sup> 2018 года в Федеральном законе № 485-ФЗ на 4 года продлен срок ликвидации унитарных предприятий, а также существенно расширен перечень случаев возможности создания унитарных предприятий<sup>7</sup>. Тем самым сохранены предпосылки к дальнейшему существованию ФГУП и после 2024 года.

Достижение показателей Госпрограммы в части сокращения количества организаций с государственным участием ежегодно не подтверждается достоверной информацией о количестве таких экономических субъектов.

На федеральном уровне, кроме единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ), учет федерального имущества, включая находящиеся в федеральной собственности акции, осуществляется Росимуществом в реестре федерального имущества (далее – РФИ) на основании Положения об Агентстве<sup>8</sup> и в соответствии с Положением об учете федерального имущества, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 447. Учитывая, что информация, содержащаяся в ЕГРЮЛ, не позволяет получить данные о количестве АО<sup>9</sup>, РФИ фактически является единственной государственной информационной системой, содержащей такие сведения.

Полномочия по ведению перечней ФГУП, в том числе отражающих их ведомственную принадлежность, которые сами являются правообладателями государственного имущества, за Росимуществом нормативно не закреплены. Однако такой учет осуществляется Росимуществом в федеральной государственной информационной аналитической системе «Единая система управления государственным имуществом» (далее – ФГИАС ЕСУГИ).

Дополнительным источником информации о количестве ФГУП и АО с государственным участием является форма годовой бюджетной отчетности 0503171<sup>10</sup>, содержащая сведения о финансовых вложениях в виде акций и уставных

- 
6. Проект федерального закона № 554026-7 внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации письмом от 25 сентября 2018 г. № 7841П-П13. Разработан Федеральной антимонопольной службой во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № Пр-817ГС и поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 29 октября 2018 г. № СА-П13-7438. Первоначально предполагал установление срока ликвидации ФГУП до 1 января 2021 года.
  7. Отмечалось в замечаниях Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), направленных в адрес Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, в письме от 12 апреля 2019 г. № 02-1093/14-02 по итогам рассмотрения законопроекта. В том числе добавлены случаи создания предприятий, не имеющих отношение ни к национальной безопасности, ни к естественным монополиям, что позволит таким предприятиям действовать после установленного законом срока.
  8. Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – Положение об Агентстве, Положение о Росимуществе).
  9. Так, по запросу Счетной палаты ФНС России письмом от 4 февраля 2020 г. КВ-18-14/94@ представлены сведения о количестве АО, по которым возможно установить государственное участие: 2016 год – 195 АО, 2017 год – 208 АО, 2018 год – 213 АО, 2019 год – 218 АО.
  10. Форма 0503171 «Сведения о финансовых вложениях получателя бюджетных средств, администратора источников финансирования дефицита бюджета», утвержденная приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

фондов государственных предприятий. По данным открытой части бюджетной отчетности<sup>11</sup> на 1 января 2019 года: 35 главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) отразили сведения в отношении 435 предприятий, включая ФГУП и федеральные казенные предприятия, 10 ГРБС учитывали вложения по 819 АО.

Анализ указанной формы отчетности за 2018 год показал риски отсутствия достоверной информации о количестве организаций с государственным участием. Так, Росимуществом в составе финансовых вложений не указываются ФГУП без ведомственной принадлежности, в отношении которых Агентством осуществляются полномочия собственника имущества<sup>12</sup>.

Государственные информационные ресурсы содержат сведения не соответствующие друг другу и официальной статистической информации. При этом Росимущество обязано предоставлять в Росстат актуальные сведения о хозяйствующих субъектах<sup>13</sup>.

(ед.)

Источник сведений (по состоянию на конец периода)	2016 г.	2017 г.	2018 г.	9 мес. 2019 г.	2019 г.
Росстат					
ФГУП	1 293	1 034	821	760	-
АО с государственным участием	1 356	1 189	1 084	1 059	-
Росимущество (ФГИАС ЕСУГИ)					
ФГУП	1 108	862	700	н/д	626
АО с государственным участием	1 416	1 220	1 130	1 025	1 003
ФНС России (ЕГРЮЛ)					
ФГУП	1 035	916	897	803	792

Основным инструментом сокращения организаций с государственным участием, согласно Госпрограмме, является реализация Прогнозного плана (программы)

- 
11. На основании сведений из программного комплекса «Полигон СП» по форме бюджетной отчетности 0503171 (за исключением данных закрытой части бюджетной отчетности) по выгрузке на 12 февраля 2020 года.
  12. В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1188 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации» Росимущество фактически исполняет обязанности собственника имущества предприятий не имеющих (утративших) ведомственную принадлежность.
  13. Согласно пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» Росимущество ежегодно (два раза в год) направляет информацию о хозяйствующих субъектах в Росстат.



приватизации федерального имущества, в частности на 2017–2019 годы<sup>14</sup>. По состоянию на 6 декабря 2019 года приватизировано 256 пакетов акций, что составило 52,6 % от 487 запланированных.

Сокращение ФГУП, по данным 37 федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) (с учетом предприятий, без ведомственной принадлежности<sup>15</sup>), достигалось в 2017–2019 годах не столько процедурами приватизации (доля – 18,3 %), а в результате объединения предприятий (28,9 %), ликвидации в силу прекращения деятельности и банкротства (32,6 %). Также ФГУП преобразовывались в бюджетные и казенные учреждения (13,0 %).

Способ прекращения деятельности	2017 г.	2018 г.	III квар- тал 2019 г.	Итого	%*
Исключены из ЕГРЮЛ в результате банкротства	12	14	12	38	10,1
Исключены из ЕГРЮЛ в результате прекращения деятельности	22	42	21	85	22,5
Исключены из ЕГРЮЛ без указания причин	2	6	2	10	2,7
Переданы в собственность субъекта РФ	0	2	5	7	1,9
Преобразованы в АО, ООО	31	23	15	69	18,3
Преобразованы в ФКУ, ФГБУ	4	14	31	49	13
Присоединены к ФГУП	91	11	7	109	28,9
Прекращены по иным причинам	2	5	3	10	2,7
<b>Итого</b>	<b>164</b>	<b>117</b>	<b>96</b>	<b>377</b>	<b>100</b>

\* Значения с учетом округления.

Указанные тенденции в целом подтверждаются данными ФНС России – из ЕГРЮЛ в период 2017–2019 годов исключены 460 ФГУП, из которых 233 предприятия

14. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

15. Сведения отражены в отчете об итогах контрольного мероприятия «Проверка осуществления в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года Федеральным агентством по управлению государственным имуществом полномочий собственника имущества подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий» (утвержден Коллегией Счетной палаты 25 ноября 2019 года (протокол № 66К (1362)).

(50,7 %) – по причинам неудовлетворительного финансового состояния (банкротства, отсутствия деятельности) и 103 предприятия (22,4 %) присоединено к другим ФГУП.

**7.1.2.** Деятельность ФГУП регулируется Гражданским кодексом и Федеральным законом № 161-ФЗ<sup>16</sup>, которым установлены случаи создания новых унитарных предприятий<sup>17</sup>, определены полномочия собственника имущества предприятия, включая право назначать руководителя и устанавливать основные направления деятельности предприятия<sup>18</sup>, а также определены ограничения в деятельности предприятия, включая обязанность согласования сделок с недвижимым имуществом с собственником имущества. В развитие положений закона на федеральном уровне действуют семь постановлений Правительства Российской Федерации, а также ряд приказов Минэкономразвития России, регламентирующих общие полномочия ФОИВ в отношении ФГУП и порядок предоставления отчетности предприятий.

Гражданским кодексом и Федеральным законом № 208-ФЗ<sup>19</sup> установлены равные права и обязанности для всех акционеров. Российская Федерация, являясь владельцем акций, обладает правом участвовать в общем собрании акционеров с правом голоса по всем вопросам его компетенции, а также имеет право на получение дивидендов, а в случае ликвидации общества – право на получение части его имущества.

Основные принципы отраслевого корпоративного управления регулируются нормами Постановления № 738, которым утверждено Положение об управлении акциями, и Постановлением № 739<sup>20</sup> для ФГУП.

В соответствии с Постановлением № 738 права акционера от имени Российской Федерации (далее – права акционера) осуществляют: Росимущество самостоятельно или в отношении отдельных обществ на основании предложений или по согласованию с федеральным министерством либо ФОИВ, наделенным полномочиями по управлению государственным имуществом (далее – уполномоченный ФОИВ),

---

16. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ).

17. В редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ.

18. В частности, определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия; определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; осуществляет иные права, связанные с учредительными документами предприятия и распоряжением имуществом.

19. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Федеральный закон № 208-ФЗ).

20. Постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)), которым утверждено Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)), от 3 декабря 2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» (далее – Постановление № 738, Положение об управлении акциями и Постановление № 739).

а также Минобороны России и Управление делами Президента Российской Федерации в отношении ряда обществ.

Права собственника имущества ФГУП распределены между Росимуществом, в основном как согласующим органом по вопросам распоряжения имуществом, и ФОИВ в отношении находящихся в их ведении ФГУП. Минобороны России и Управление делами Президента Российской Федерации уполномочены осуществлять права собственника имущества ФГУП самостоятельно.

Положение об управлении акциями не применяется в 14 случаях, определенных постановлениями Правительства Российской Федерации.

Исключения из Постановления № 738	Уполномоченный орган	Постановление Правительства Российской Федерации
Акции АО атомного энергопромышленного комплекса	ГК «Росатом»	от 29.09.2007 № 627
АО «Государственная транспортная лизинговая компания»	Минтранс России	от 04.02.2009 № 93
Акции АО, которые передаются ГК «Ростех»	ГК «Ростех»	от 17.10.2009 № 831
АО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»	Минкомсвязь России	от 09.08.2006 № 476
Акции, приобретенные за счет средств Фонда национального благосостояния	Минфин России	от 05.11.2013 № 990
АО «Корпорация развития Дальнего Востока»	Минвостокразвития России	от 30.04.2015 № 432
Акции АО, которые передаются ГК «Роскосмос»	ГК «Роскосмос»	от 07.10.2016 № 1018
АО «Инфраструктура и Строительство РФЯЦ-ВНИИЭФ» переименовано в АО «Атом-ТОР»	Минэкономразвития России, с 30.06.2018 – ГК «Росатом»	от 31.01.2017 № 119, от 30.06.2018 г. № 764
АО «ВО «Безопасность»	Ростехнадзор	от 17.07.2017 № 843
АО «Корпорация развития Северного Кавказа»	Минкавказ России, с 21.01.2020 – Минэкономразвития России	от 29.09.2017 № 1189

Исключения из Постановления № 738	Уполномоченный орган	Постановление Правительства Российской Федерации
АО «Курорты Северного Кавказа»		от 29.09.2017 № 1190
АО «Научный центр ВостНИИ по промышленной и экологической безопасности в горной отрасли»	Ростехнадзор	от 06.04.2019 № 407
АО «Росагролизинг»	Минсельхоз России	от 12.09.2019 № 1193
Привилегированные акции банков, размещенные в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2009 № 181-ФЗ	Минфин России	от 11.05.2010 № 325

При этом объем полномочий по осуществлению прав акционера – Российской Федерации 11 ФОИВ и корпораций различен. Наиболее широкими полномочиями наделен Минсельхоз России в отношении АО «Росагролизинг», по содержанию сходными с полномочиями, установленными Положением об управлении акциями. Ряд органов и организаций осуществляют полномочия общего собрания акционеров, а также выдают обязательные для исполнения представителями интересов Российской Федерации в совете директоров АО директивы по вопросам повестки дня заседания совета директоров<sup>21</sup>. При этом состав полномочий Минфина России, в случае осуществления прав акционера по привилегированным акциям банков, фактически нормативно не определен<sup>22</sup>.

На уполномоченные органы<sup>23</sup> возложена обязанность представлять в Минэкономразвития России отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями за прошедший год, сроки предоставления которого варьируются с марта по август следующего года<sup>24</sup>.

21. Например, Ростехнадзор – в отношении АО «Научный центр ВостНИИ по промышленной и экологической безопасности в горной отрасли» и в отношении АО «ВО «Безопасность», ГК «Росатом» – в отношении АО «Атом – ТОР», Минкавказ России – в отношении АО «Курорты Северного Кавказа», Минвостокразвития России – в отношении АО «Корпорация развития Дальнего Востока», Минкомсвязь России – в отношении АО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

22. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 325 определен только порядок назначения представителя Российской Федерации в состав совета директоров (наблюдательного совета) банка.

23. За исключением ГК «Росатом» – в отношении АО «Атом – ТОР», Минкавказа России – в отношении АО «Курорты Северного Кавказа», Минвостокразвития России – в отношении АО «Корпорация развития Дальнего Востока».

24. Минсельхоз России – до 1 сентября, Ростехнадзор, Минкавказ России в отношении АО «Корпорация развития Северного Кавказа», Минкомсвязь России, Минтранс России, ГК «Ростех», ГК «Росатом» – до 10 марта, ГК «Роскосмос» – до 1 августа.

Выявлены случаи несоответствия представляемых отчетов установленным требованиям<sup>25</sup>.

Следует отметить, что отчеты об управлении акциями за 2016, 2017 и 2018 годы, представленные Минэкономразвития России<sup>26</sup> в Правительство Российской Федерации, не соответствовали требованиям пункта 2 Постановления № 738 в части отсутствия сведений об исполнении 18 из 35 поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также не содержали сведения о финансово-хозяйственной деятельности более 99 % АО, не относящихся к 10 крупнейшим обществам.

Согласно Положению об управлении акциями, а также большинству исключений из указанного положения, порядок оформления волеизъявления акционера – Российской Федерации существенно зависит от факта включения АО в Спецперечень<sup>27</sup>, принадлежности к стратегическим обществам<sup>28</sup>.

В результате внесенных<sup>29</sup> в июле 2017 года изменений в Положение об управлении акциями отраслевые ФОИВ отстранены от участия в принятии решений в отношении большинства (порядка 92 %) обществ, не включенных в Спецперечень или не являющихся стратегическими обществами. Взаимодействие ФОИВ, не уполномоченных на участие в осуществлении прав акционера, в настоящее время осуществляется через переписку с Росимуществом по вопросам корпоративного управления либо через участие по приглашению Росимущества в комиссиях по отбору кандидатов в органы управления и контроля АО.

Права акционера АО Спецперечня осуществляются Росимуществом по согласованию с уполномоченным ФОИВ, в стратегических обществах – на основании предложений ФОИВ, а в иных АО – самостоятельно.

---

25. Например, направленные ГК «Роскосмос» в Минэкономразвития России отчеты за 2017 и 2018 годы не соответствовали требованиям, установленным в подпунктах «а», «в», «д» пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 7 октября 2016 г. № 1018. В отчете за 2018 год отсутствовали сведения о принятых решениях по выплате дивидендов. В отчетах как за 2017, так и за 2018 годы отсутствовали сведения об итогах проведенных общих собраний акционеров за отчетный год; информация о целевых и фактически достигнутых характеристиках и показателях в отношении проделанной работы за прошедший год в АО в части исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации и поручений Правительства Российской Федерации.

26. Письма Минэкономразвития России от 31 августа 2017 г. № 24630-ДП/ДО6, от 30 августа 2018 г. № 24667-ДП/ДО6и, от 30 августа 2019 г. № 29041-ОТ/ДО6и.

27. Перечень акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р (далее – Спецперечень).

28. Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, включенных в Перечень предприятий и стратегических обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009 (далее – стратегические общества).

29. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2017 г. № 851 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

ФОИВ	Количество АО отраслевой сферы (по данным ФГИАС ЕСУГИ)	Количество АО, в отношении которых права акционеров осуществляет Росимущество по согласованию с ФОИВ*		Количество АО, права акционера которых осуществляет Росимущество без участия ФОИВ		Количество АО, о деятельности которых ФОИВ обладает информацией (представили информацию)
		ед.	%	ед.	%	
Минкомсвязь России	8	3	37,50	5	62,50	3
Минкультуры России	12	0	0	12	100	0
Минобрнауки России	2	0	0	2	100	0
Минпромторг России	224	8	3,57	216	96,43	0
Минсельхоз России	84	5	5,95	78	92,86	6
Минстрой России	28	1	3,57	27	96,43	1
Минтранс России	9	6	77,78	2	22,22	6
Минфин России	24	10	41,67	14	58,33	0
Минэконом-развития России	4	3	75,00	1	25,00	3
Минэнерго России	60	10	0,17	50	83,33	9
Росавиация	8	0	0	8	100	0
Росавтодор	27	0	0	27	100	0
Росжелдор	4	0	0	4	100	0
Росморречфлот	7	0	0	7	100	3

ФОИВ	Количество АО отраслевой сферы (по данным ФГИАС ЕСУГИ)	Количество АО, в отношении которых права акционеров осуществляет Росимущество по согласованию с ФОИВ*		Количество АО, права акционера которых осуществляет Росимущество без участия ФОИВ		Количество АО, о деятельности которых ФОИВ обладает информацией (представили информацию)
		ед.	%	ед.	%	
Роснедра	44	0	0	44	100	6
Роспечать	23	0	0	23	100	0
Росреестр	35	0	0	35	100	2
Росрыболовство	7	0	0	7	100	0
<b>Всего</b>	<b>610</b>	<b>46</b>	<b>7,5</b>	<b>562</b>	<b>92,1</b>	<b>39</b>

\* Без учета исключений из Положения об управлении акциями.

ФГУП закрепляются в ведение ФОИВ распоряжительными актами Правительства Российской Федерации, которые, как правило, не актуализируются при фактическом прекращении юридических лиц<sup>30</sup>.

Для ФГУП также установлен отдельный перечень из 9 предприятий, в отношении которых установлен специальный порядок принятия ФОИВ решений по отдельным вопросам деятельности<sup>31</sup>, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 1060-р<sup>32</sup>.

Полномочия собственника имущества предприятий также делегированы юридическим лицам, не относящимся к ФОИВ. Согласно статье 2 Федерального закона № 161-ФЗ от имени Российской Федерации права собственника имущества предприятия могут осуществляться ГК «Росатом», ГК «Роскосмос», а также двумя бюджетными

30. Например, в ведение Минсельхоза России распоряжениями Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2005 г. № 195-р, от 23 августа 2007 г. № 1112-р, от 2 февраля 2010 г. № 100-р и от 17 мая 2011 г. № 843-р с 2005 года закреплены 152 ФГУП, из которых на текущий момент только 23 осуществляют деятельность.

31. Здесь и далее приводятся сведения по состоянию на 11 февраля 2020 года. В указанный перечень в том числе включено акционированное в октябре 2019 года ФГУП «Почта России».

32. По ряду вопросов, включая определение части чистой прибыли, подлежащей уплате в доходы бюджета, – на основании решений Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации или решений, принимаемых по его поручению Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации или Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

учреждениями в порядке, установленном федеральными законами, регламентирующими деятельность указанных лиц<sup>33</sup>.

При этом в соответствии с нормами постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 2015 г. № 830 в отношении предприятий, подведомственных НИЦ «Институт Жуковского», значительную часть полномочий, включая согласование стратегий и программ деятельности, осуществляет Минпромторг России.

Предприятия, закрепленные за НИЦ «Курчатовский институт», учитываются Росимуществом как ФГУП без ведомственной принадлежности<sup>34</sup>.

Также в силу Федерального закона № 270-ФЗ<sup>35</sup> полномочия собственника имущества ФГУП может осуществлять ГК «Ростех» при отсутствии корреспондирующей нормы в Федеральном законе № 161-ФЗ.

Понятие «ФГУП без ведомственной принадлежности» условно. В ряде случаев предприятия находятся в управлении отраслевых организаций и ФОИВ<sup>36</sup>.

Часть ФГУП без ведомственной принадлежности имеет отраслевую специфику и ранее находилась в ведении действующих на текущий момент ФОИВ<sup>37</sup>.

Необходимо отметить, что критерии сложившегося отраслевого закрепления весьма условны и в ряде случаев не обоснованы. Например, Минобрнауки России представило сведения о 166 подведомственных ФГУП, из которых 114 являются сельскохозяйственными предприятиями.

Указанные обстоятельства являются следствием отсутствия единых принципов отнесения ФГУП и АО к ведению ФОИВ.

Отдельно следует отметить особый статус АО и ФГУП, находящихся в ведении государственных корпораций (далее – ГК). По существу полномочия акционера

- 
33. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е.Жуковского», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 220-ФЗ «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» (далее – федеральные законы от № 317-ФЗ, № 215-ФЗ, № 326-ФЗ, № 220-ФЗ, а также НИЦ «Институт Жуковского», НИЦ «Курчатовский институт»).
34. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2011 г. № 1135-р НИЦ «Курчатовский институт» наделен полномочиями учредителя и собственника имущества ФГУП «Центральный научно-исследовательский институт конструкционных материалов «Прометей», ФГУП «Институт химических реактивов и особо чистых химических веществ Национального исследовательского центра «Курчатовский институт», по которым Росимущество осуществляет бюджетные полномочия администратора доходов по перечислению в федеральный бюджет части чистой прибыли.
35. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (далее – Федеральный закон № 270-ФЗ).
36. Так, для ФГУП «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)», учредителем которого является Правительство Российской Федерации, стратегия развития предприятия на 2013–2017 годы утверждалась не Росимуществом, а самим руководителем предприятия, а на 2018–2020 годы – утверждена Минкомсвязью России.
37. Например, учредителем ФГУП «Производственно-технический узел связи» являлся Минтранс России, а ГП «ВО «ПРОМЭКСИМ» – Минэкономразвития России. Учредителем трех сельскохозяйственных предприятий ранее являлась Российская академия сельскохозяйственных наук, но ни за Федеральным агентством научных организаций (далее – ФАНО России), ни за Минобрнауки России данные предприятия не закреплены.



и собственника имущества осуществляются ГК временно, на период с момента принятия решения до момента передачи им имущественного комплекса ФГУП либо акций обществ в виде имущественного взноса Российской Федерации. Исключением является ГК «Росатом», которая в том числе управляет подведомственными предприятиями атомной энергетической отрасли на постоянной основе. При этом полномочия государственных корпораций в сфере корпоративного управления зачастую шире, чем у отраслевых ФОИВ.

В соответствии с нормами пункта 4 части 1 статьи 8.1 Федерального закона № 317-ФЗ<sup>38</sup> ГК «Росатом», не являясь ФОИВ, уполномочена закреплять федеральное имущество в хозяйственном ведении за подведомственными предприятиями. Однако в Положении об Агентстве соответствующие исключения не отражены<sup>39</sup>.

Также термины, используемые в Положении об Агентстве, не приведены в соответствие с Гражданским кодексом в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ<sup>40</sup>, которым исключено деление акционерных обществ на закрытые и открытые и введено понятие публичного акционерного общества.

Законодательно предусмотрен отдельный порядок ликвидации ФГУП в случае передачи ГК указанных предприятий как имущественных комплексов, при котором требования кредиторов ФГУП подлежат удовлетворению<sup>41</sup>.

Особенностью администрирования доходов в виде части прибыли ФГУП, находящихся под управлением ГК, является то, что такая прибыль не зачисляется в доходы федерального бюджета, а поступает в доход корпораций. При этом ГК не ограничены в определении размера части чистой прибыли, подлежащей перечислению корпорации<sup>42</sup>, и могут принять решение о направлении всей прибыли, например, на покрытие убытков предыдущих лет.

---

38. В редакции изменений, внесенных Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 525-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принятие указанной нормы в пояснительной записке к законопроекту № 505745-7 объяснялось наделением ГК «Росатом» функциями по управлению государственным имуществом в морских портах Северного морского пути, но по факту действие нормы распространяется на все случаи закрепления федерального имущества в хозяйственном ведении подведомственных корпорации ФГУП.

39. Аналогичные полномочия по закреплению в хозяйственном ведении за подведомственными ФГУП осуществляет Минобороны России в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом», а также Управление делами Президента Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 г. № 290 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370».

40. «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

41. Например, в соответствии с пунктами 10 и 11 статьи 37 Федерального закона № 215-ФЗ после передачи корпорации в качестве имущественного взноса имущественных комплексов ФГУП предприятия прекращают свою деятельность и исключаются из ЕГРЮЛ. При этом требования кредиторов ФГУП подлежат удовлетворению в соответствии с условиями и содержанием обязательств, на которых они основаны.

42. Как следует из пояснений ГК «Росатом» в 2016 году в результате проведенных консультаций с Росимуществом корпорацией было определено, что в соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ правление корпорации может самостоятельно осуществлять свои полномочия в сфере управления имуществом Российской Федерации, находящемся в ведении корпорации. В связи с этим ГК «Росатом» в 2016 году были сняты ограничения по минимальной доле прибыли ФГУП, перечисляемой в доход корпорации.

По ряду АО возникали ситуации, когда от имени Российской Федерации права акционера по разным пакетам акций, находящимся в федеральной собственности, одновременно исполнялись как ГК, так и Росимуществом<sup>43</sup>.

**7.1.3.** Статьями 47, 64, 69 Федерального закона № 208-ФЗ определены основные органы управления АО в составе: общего собрания акционеров (далее – ОСА) – как высшего органа управления; совета директоров (наблюдательного совета) общества – органа, осуществляющего общее руководство деятельностью; единоличного исполнительного органа общества, осуществляющего руководство текущей деятельностью общества.

Отмечается, что положения Федерального закона № 208-ФЗ не в полной мере соответствуют Гражданскому кодексу. Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 66.3 Гражданского кодекса в непубличном хозяйственном обществе возможна передача отдельных вопросов, относящихся к компетенции общего собрания акционеров, совету директоров и правлению через внесение соответствующих положений в устав общества, однако согласно пункту 2.1 статьи 48 Федерального закона № 208-ФЗ передача полномочий общего собрания возможна только совету директоров. Пунктом 4 статьи 65.3 Гражданского кодекса запрещено совмещение всеми членами коллегиального исполнительного органа функций председателя совета директоров корпорации, тогда как в пункте 2 статьи 66 Федерального закона № 208-ФЗ такой запрет установлен только применительно к председателю коллегиального исполнительного органа.

Положением об управлении акциями установлен порядок деятельности представителей интересов Российской Федерации (далее – представители интересов) в совете директоров, в числе которых могут быть лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, а также профессиональные поверенные<sup>44</sup>. Кроме того, в совет директоров входят независимые директора, кандидатуры которых предлагаются ФОИВ в отношении обществ Спецперечня и стратегических АО.

Голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров представителями интересов осуществляется на основании письменных директив уполномоченных органов. Нормативно определены случаи, когда Росимущество, Минобороны России или Управление делами Президента Российской Федерации обязаны выдавать директивы представителям интересов. Директивы представителям интересов в совете

---

43. Например, в 2017 году такая ситуация наблюдалась в отношении шести АО под управлением ГК «Роскосмос», в 2018 году в отношении трех АО.

44. Представители интересов Российской Федерации, не замещающие государственные должности, должности государственной службы и действующие в соответствии с договором и Положением об управлении акциями.

директоров АО, входящих в Спецперечень, утверждаются Правительством Российской Федерации<sup>45</sup>. Также в отдельных случаях предусматриваются и другие согласования<sup>46</sup>.

Объем прав и обязанностей профессиональных поверенных, реализующих директивы уполномоченных органов власти, а также независимых директоров, самостоятельно принимающих решение по всем вопросам повестки совета директоров, различен<sup>47</sup>.

Отдельные нормы, касающиеся правового положения профессионального поверенного, имеются только в подзаконных нормативных правовых актах, а также в ведомственных актах Росимущества, не имеющих нормативного характера.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 71 Федерального закона № 208-ФЗ члены совета директоров (наблюдательного совета) АО несут ответственность перед обществом за убытки, причиненные обществу их виновными действиями (бездействием). Кроме того, возможность привлечения к ответственности представителей интересов Российской Федерации предусмотрена и в подзаконных актах, например, за искажение отчетности<sup>48</sup>, размещаемой в электронной форме в личном кабинете на Межведомственном портале по управлению государственной собственностью ФГИАС ЕСУГИ (МВ-Портал). При этом в законодательстве отсутствуют соответствующие нормы, устанавливающие ответственность, в том числе административную. Не урегулированы вопросы страхования ответственности членов органов управления обществ<sup>49</sup>.

До настоящего времени Минэкономразвития России не утверждены требования к форме и содержанию договора с представителем интересов Российской Федерации, предусмотренные пунктом 16 Положения об управлении акциями. Сведения об утверждении соответствующих актов Минобороны России и Управлением делами Президента Российской Федерации также отсутствуют<sup>50</sup>.

Значительное количество вопросов государственного корпоративного управления отражено в 28 методических документах Правительства Российской Федерации, Банка России, а также Минэкономразвития России и Росимущества, носящих рекомендательный характер.

---

45. Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации либо Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

46. Распоряжением Президента Российской Федерации от 25 мая 2010 г. № 343-рп «О согласовании кандидатур представителей государства в органах управления стратегических акционерных обществ» определены случаи согласования директив с Администрацией Президента Российской Федерации.

47. При этом в Госпрограмме указанные категории лиц объединены под термином «профессиональные директора».

48. Пункт 6 Порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 г. № 1116.

49. Необходимость страхования отражена в поручении Президента Российской Федерации от 3 августа 2011 г. № Пр-2206, поручении Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2017 г. № ИШ-П13-8649.

50. Соответствующие акты не представлены в составе материалов Минобороны России и Управления делами Президента Российской Федерации, представленных в ответ на запрос Счетной палаты в рамках настоящего экспертно-аналитического мероприятия.

Цели и задачи стратегического характера в сфере государственного корпоративного управления отражаются в поручениях Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по отдельным направлениям деятельности обществ, которые не имеют нормативного характера и выполнение которых обеспечивается путем принятия и последующей реализации решений органов управления обществ.

По состоянию на конец 2019 года в перечень актуальных директив Правительства Российской Федерации и Росимущества, изданных во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере корпоративного управления, входят 36 директив.

Кроме того, Госпрограммой предусмотрены целевые индикаторы и показатели повышения качества управления АО, плановые значения которых устанавливались ниже ранее фактически достигнутых значений, и, как правило, перевыполнялись, что свидетельствует об их недостаточной напряженности и легкодостижимости.

(%)

Наименование показателя	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт*
Доля государственных служащих в органах управления и контроля АО с государственным участием	30	28,7	50	49,5	50	43,4	50	49,2
Процент обеспечения поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, от запланированного уровня на отчетный год	-	-	100	107,1	100	109,9	100	101,1
Доля АО (включенных в Спецперечень, а также иных АО, контрольный пакет акций которых находится в собственности Российской Федерации), в долгосрочные программы которых включены показатели, характеризующие повышение производительности труда, создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест	-	-	70	71,5	80	80	90	91

\* По оперативной предварительной информации Росимущества.

О недостатках установленных показателей свидетельствует тот факт, что запланированный рост доли государственных служащих в органах управления

АО с 30 до 50 % не соответствует определенным Госпрограммой мероприятиям по расширению практики привлечения профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля АО. При этом, например, государственные служащие Минобороны России с 1 сентября 2015 года в целях осуществления контроля входят в составы советов директоров только 5 АО, а не 180, как ранее.

В отношении обеспечения показателя поступлений в федеральный бюджет доходов отмечается перевыполнение Росимуществом плановых заданий по доходам федерального бюджета в условиях корректировки прогнозов, в том числе в конце финансового года.

Кроме того, достижение в 2017 и 2018 годах значения показателя Госпрограммы, учитывающего повышение производительности труда, не подтверждается содержащимися в ФГИАС ЕСУГИ данными. Так, общества, с долей участия Российской Федерации более 50 %, разместили сведения по исполнению поручения о включении в долгосрочные программы развития (далее – ДПР) показателей, характеризующих повышение производительности труда: по состоянию на 1 января 2018 года – 124 из 303 АО, или 40,9 %; по состоянию на 1 января 2019 года – 159 из 331 АО, или 48,1 %.

Разработка и утверждение комплексной стратегии управления ФГУП и АО, определяющей цели, показатели деятельности и использование федерального имущества предприятий отдельно и в развитие показателей Госпрограммы, нормативными правовыми актами не предусмотрено.

## 7.2. Оценка полноты и своевременности формирования и поступления доходов федерального бюджета в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий

**7.2.1.** В соответствии со статьей 42 Федерального закона № 208-ФЗ источником выплаты дивидендов определена прибыль общества после налогообложения (чистая прибыль, далее – ЧП) на основании бухгалтерской (финансовой) отчетности. Статьей 102 Гражданского кодекса и статьей 43 Федерального закона № 208-ФЗ

определены ограничения на выплату дивидендов<sup>51</sup>, при этом нормативы выплаты дивидендов в фиксированном размере законодательно не установлены.

Полномочия ФОИВ по осуществлению прав собственника имущества ФГУП при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей предприятия, регулируются Правилами № 228<sup>52</sup>, а также указаны в Постановлении № 739.

**7.2.2.** В отношении АО государственная дивидендная политика отражена в актах и решениях Правительства Российской Федерации, в том числе директивах представителям, при этом размер ЧП может определяться как по РСБУ, так и по МСФО<sup>53</sup>.

В силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. № 774-р (далее – Распоряжение № 774-р), в действующей с 18 мая 2017 года редакции, на выплату дивидендов направляется не менее 25 % ЧП (без учета доходов, полученных от переоценки финансовых вложений), при этом ЧП определяется по данным МСФО<sup>54</sup>, если указанная сумма превышает величину прибыли по РСБУ, то для выплаты дивидендов используется нераспределенная прибыль. Кроме того, ЧП, не распределенная на финансирование инвестиционных проектов и иные цели, подлежит выплате в виде дивидендов.

В последующем Правительство Российской Федерации отдельными решениями и актами уточняло порядок расчета размера дивидендов, однако такие решения устанавливали дивидендную политику в определенном году. Так, распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 705-р (далее – Распоряжение № 705-р) определяет выплату дивидендов за 2015 год исходя из выбора большей из двух величин – 50 % ЧП (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг акций дочерних обществ и относящегося к ним налога на прибыль) по РСБУ или 50 % ЧП по МСФО. Проведенный анализ показал, что ФОИВ продолжали руководствоваться Распоряжением № 705-р в последующие годы.

---

51. В частности, АО не вправе принимать решения (объявлять) и выплачивать дивиденды до полной оплаты всего уставного капитала, если стоимость чистых активов АО меньше его уставного капитала и резервного фонда либо станет меньше их размера в результате выплаты дивидендов, если на день принятия такого решения общество отвечает признакам несостоятельности (банкротства).

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закреплённого в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий», которым установлены Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (далее – Правила № 228).

53. РСБУ – российские стандарты бухгалтерского учета, МСФО – международные стандарты финансовой отчетности, предусматривающие составление консолидированной финансовой отчетности.

54. Если в соответствии с законодательством Российской Федерации на АО возложена обязанность по составлению такой отчетности.



Решениями Правительства Российской Федерации<sup>55</sup> на 2017 и 2019 годы предусматривалось увеличение до 50 % ЧП, подлежащей уплате в доход федерального бюджета в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, с учетом отчетности по МСФО.

По мнению Минфина России<sup>56</sup>, ЧП по МФСО является корректным показателем, отражающим реальные результаты деятельности общества, в отличие от ЧП по РСБУ, не являющейся показательной для холдинговых компаний (группы компаний). Вместе с тем отмечались случаи, когда размер дивидендов превышал размер прибыли по МСФО.

Государственной дивидендной политикой не урегулирован ряд вопросов, связанных с особенностями формирования консолидированной отчетности по МСФО. Так, не определена валюта, в которой допускается составлять отчетность по МСФО (в рублях, долларах США или иной валюте), используемая для расчета размера дивидендов, перечисляемых в федеральный бюджет. В результате курсовая разница может повлиять на расчет дивидендов. Кроме того, в консолидированной отчетности по МСФО учитывается в том числе прибыль, приходящаяся на акции (доли) в дочерних и зависимых организациях группы компаний, принадлежащие третьим лицам (далее – неконтролирующие доли участия). При расчете размера дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, не определена размерность отражения сумм ЧП, в связи с чем возможно округление сумм до более крупного порядка, за счет чего в федеральный бюджет не поступает часть средств.

Недостатки правового регулирования дивидендной политики создают вариативность при подготовке решения о размере дивидендов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 2176-р определены перечни из 11 ФГУП и 48 АО, на которые возложена обязанность по составлению финансовой отчетности, в том числе консолидированной, в соответствии с МСФО<sup>57</sup>. При этом выявлены случаи несоблюдения обществами обязанностей по составлению консолидированной отчетности<sup>58</sup>.

В анализируемом периоде Правительством Российской Федерации изданы 6 отдельных решений, допускающих выплаты дивидендов в размере как меньшем, так и превышающем норматив – 50 % ЧП общества, а также снижающие базу расчета на определенные виды затрат.

---

55. Пункт 3 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2016 г. № ДМ-П13-61пр предусматривал при формировании проекта федерального бюджета на 2017 год увеличение до 50 % прибыли АО и ФГУП. Поручением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № ДМ-П13-2672 на 2017 год установлено, что при формировании ФОИВ позиции акционера необходимо направлять на выплату дивидендов не менее 50 % годовой прибыли АО, определенной по МСФО. В пункте 2 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 24 января 2019 г. № ДМ-П13-5пр в 2019 году норматив 50 % прибыли в виде дивидендов (без конкретизации выбора РСБУ или МСФО) установлен на постоянной основе.

56. Письмо Минфина России в адрес Аппарата Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. № 01-02-01/5-22480.

57. По состоянию на 11 февраля 2020 года, в том числе ФГУП «Почта России», акционированное в октябре 2019 года. В первоначальной редакции распоряжения в перечни были включены 7 ФГУП и 19 АО.

58. Так, АО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных» не составляло консолидированную финансовую отчетность.

Наименование	Распоряжение Правительства Российской Федерации	Решение
АО «Системный оператор Единой энергетической системы»	от 17.07.2019 № 1565-р	Направляемая на выплату дивидендов сумма составляет не менее 100 % ЧП по МСФО, но с учетом исключения фактических инвестиций в рамках утвержденной инвестиционной программы
ОАО «Российские железные дороги»	от 29.06.2019 № 1393-р	По обыкновенным акциям по итогам за 2018 год направлены средства в размере 13 357 279,7 тыс. руб. (расчетно 72,74 % ЧП). Часть ЧП в размере 4 080 477,8 тыс. руб. остается в распоряжении общества
	от 30.06.2018 № 1327-р	По обыкновенным акциям по итогам за 2017 год направлены средства в размере 8 750 000 тыс. руб. (50 % годовой ЧП, составляющей 17 500 000 тыс. руб.). Часть ЧП в размере 7 870 000 тыс. руб. предусмотрена для финансирования инвестиционного проекта
Банк ВТБ (ПАО)	от 22.04.2019 № 801-р	На выплату дивидендов направлена сумма, составляющая не менее 15 % ЧП Банка ВТБ (ПАО) за 2018 год, определенная по данным консолидированной финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО
АО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	от 30.06.2017 № 1399-р	Выплата дивидендов за 2016–2018 годы не предусмотрена при условии направления прибыли на финансирование инвестиционных проектов, связанных с технологическим перевооружением
АО «Концерн воздушно-космической обороны «Алмаз – Антей»	от 30.06.2017 № 1398-р	Выплата дивидендов за 2016–2018 годы не предусмотрена при условии направления прибыли на финансирование инвестиционных проектов, связанных с технологическим перевооружением

Решениями годового общего собрания акционеров (далее – ГОСА) также предусматривались дивиденды в размере больше или меньше норматива 50 % ЧП общества<sup>59</sup>.

Дивидендные выплаты по отношению к размеру ЧП 19 крупнейших АО варьировались от 1,7 до 190 %<sup>60</sup>.

59. Например, АО «Россельхозбанк» (51,3 % по РСБУ), АК «АЛРОСА» (ПАО) (81,79 % по МСФО), АО «Зарубежнефть» (55,47 % по РСБУ), АО «РОСНАНО» (61,64 % по РСБУ), АО «ДОМ.РФ» (50,14 % по МСФО), ПАО «Газпром» (42,13 % по РСБУ), АО «РОСНЕФТЕГАЗ» (47 % по РСБУ), ПАО «Интер РАО ЕЭС» (25 % по МСФО), АО «Международный аэропорт «Шереметьево» (33,56 % по МСФО).

60. В данном случае дивиденды выплачивались за счет нераспределенной прибыли прошлых лет.



Наименование акционерного общества	Доля ЧП, %		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.
АО «Гознак»	50	50	50
АО «ДОМ.РФ»	95	95	50,14
АО «Зарубежнефть»	53	53	55,47
АО «РОСНЕФТЕГАЗ»	-	97	47
ОАО «РЖД»	79,2	50	37,7
ПАО «Современный коммерческий флот»	45,3	50	50
РНКБ Банк (ПАО)	-	50	31,8
ПАО «Российские сети»	1,7	2,6	4
ПАО «Транснефть»	100	36	34,4
АО «Российский сельскохозяйственный банк»	50	50	51,3
ПАО «ФГК-РусГидро»	47,5	31	43,3
ПАО «Аэрофлот – российские авиалинии»	63	50	50
АО «ОЗК»	50	50	50
ПАО «Ростелеком»	138	100	46,4
Банк ВТБ (ПАО)	90,1	73	15
ПАО «Газпром»	46	190	27
АК «АЛРОСА» (ПАО)	44,2	100	81,8
АО «Международный аэропорт Шереметьево»	-	32	33,6
ПАО «НМТП»	61,4	50	88,2

В федеральный бюджет согласно Правилам № 228 в срок до 15 июня должна направляться часть ЧП, остающаяся в распоряжении ФГУП, уменьшенная на сумму расходов по развитию предприятия, утвержденных в составе программы деятельности на текущий финансовый год, но не менее 50 % (до 30 октября 2018 года – 25 %).

Возможности снижения размера части ЧП, а также отказа от выплат, указанными нормативными правовыми актами не установлены<sup>61</sup>. Росимущество неоднократно предлагало<sup>62</sup> Минэкономразвития России рассмотреть вопрос о внесении изменений в Постановление № 228 и Постановление № 739 в части исключения из ЧП некоторых видов внереализационных доходов<sup>63</sup>.

Минэкономразвития России в отношении возможности изменения базы расчета ЧП ФГУП с учетом полученных субсидий, внереализационных расходов и наличием убытков прошлых лет докладывало<sup>64</sup> в Правительство Российской Федерации, что указанные вопросы относятся к сфере ведения бухгалтерского учета и не затрагивают вопросы корпоративного управления. Министерством также отмечалось, что субсидии, предоставляемые ФГУП, не образуют прибыль<sup>65</sup>.

Вместе с тем Правительством Российской Федерации принимаются решения по определению части ЧП ФГУП, отличной от установленных общими правилами<sup>66</sup>. В 2019 году Минфином России согласован проект распоряжения по ФГУП,

- 
61. В частности, согласно Правилам № 228, за исключением возможности принятия Правительством Российской Федерации других решений, отсутствует возможность уменьшения ЧП в целях расчета части, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, на сумму полученных предприятием субсидий, в том числе из федерального бюджета. Анализ судебных решений показывает, что, как правило, суды отказывают в удовлетворении исков ФОИВ о взыскании в доход федерального бюджета части прибыли предприятия, полученной за счет предоставленных субсидий. Аналогичная спорная ситуация происходит и с внереализационными доходами ФГУП, необеспеченных реальным поступлением денежных средств. Так, образовавшаяся у ФГУП «ВО «ПРОМЭКСИМ» в 2017 году задолженность по перечислению в бюджет части ЧП в размере 185 352,0 тыс. рублей, или 100 % ЧП за 2016 год, обусловлена тем, что финансовый результат является внереализационным доходом, образованным как курсовая разница по учтенной на балансе предприятия внешнеэкономической задолженности бывшего СССР, номинированной в иностранной валюте. В 2018 году образовалась задолженность по уплате части ЧП ФГУП «НПО «Гидротрубопровод» в размере 48 728,0 тыс. рублей в результате необеспеченного денежными средствами дохода от реализации объектов недвижимости в рамках исполнительного производства (решением Арбитражного суда г. Москвы от 28 июня 2019 г. по делу № А40-70045/2019 ТУ Росимущества в городе Москве отказано во взыскании средств с предприятия).
62. Письма Росимущества от 22 июня 2018 г. № РБ-03/20402, от 17 июня 2015 г. № ИА-03/24272, от 30 июля 2015 г. № ИА-03/31043, от 1 июля 2016 г. № ИА-03/26972.
63. Включая доходы, полученные от переоценки финансовых вложений, доходы в случае проведения переоценки стоимости объектов недвижимого имущества в целях вычисления его приведенной стоимости при прекращении права хозяйственного ведения и передачи в государственную казну объектов недвижимого имущества в части ранее переданных в оплату уставного фонда, доходы в виде разницы в стоимости внешнеэкономической задолженности бывшего СССР по курсу валюты, в которой она сформирована на конец и начало финансового года, а также внереализационные доходы в размере списанной указанной кредиторской задолженности с истекшим сроком взыскания, субсидий, предоставляемых ФГУП, из общей суммы части прибыли предприятий, подлежащей перечислению в бюджет.
64. Копия доклада представлена в адрес Счетной палаты письмом Минэкономразвития России от 7 ноября 2017 г. № ДОБи-1832.
65. В письме Минэкономразвития России от 27 декабря 2019 года сообщается, что «субсидии признаются в составе внереализационных доходов во взаимосвязи с признанием фактически осуществленных расходов за счет этих средств при их целевом использовании».
66. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 июня 2019 г. № 1374-р о ФГУП «Киноконцерт Мосфильм» – 5 % ЧП, от 18 сентября 2017 г. № 1989-р и постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1888 о ФГУП «Росморпорт» – 5 %.

подведомственным подразделению «А», допускающий выплаты в размере 25 % прибыли, а также проект распоряжения относительно ФГУП «Киноконцерт «Мосфильм» с нормативом перечисления прибыли – 5 %<sup>67</sup>.

**7.2.3.** Прогноз поступлений доходов в виде дивидендов по акциям и части ЧП ФГУП в федеральный бюджет ежегодно выполнялся с учетом его корректировки, осуществляемой в конце финансового года.

(млн руб.)

2017 г.						
Наименование	Кассовое исполнение федерального бюджета за 2017 г.	В соответствии с Федеральным законом от 19.12.2016 № 415-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 01.07.2017 № 157-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 14.11.2017 № 326-ФЗ	Доля кассового исполнения относительно первоначального прогноза, %	Доля кассового исполнения относительно уточненного прогноза, %
Доходы в виде дивидендов по акциям	251 327,0	483 481,6	483 595,6	234 394,6	52	107,2
Доходы от перечисления прибыли ФГУП	5 840,0	8 585,7	5 313,1	5 900,0	68	99
2018 г.						
Наименование	Кассовое исполнение федерального бюджета за 2018 г.	В соответствии с Федеральным законом от 05.12.2017 № 362-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 03.07.2018 № 193-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 № 458-ФЗ	Доля кассового исполнения относительно первоначального прогноза, %	Доля кассового исполнения относительно уточненного прогноза, %
Доходы в виде дивидендов по акциям	312 565,8	379 877,2	250 685,0	284 548,6	82,3	109,8
Доходы от перечисления прибыли ФГУП	6 136,0	4 044,0	4 869,5	6 046,7	151,7	101,5

67. Письмо Минфина России от 28 мая 2019 г. № 05-02-03/38789.

2019 г.						
Наименование	Кассовое исполнение федерального бюджета за 2019 г.	В соответствии с Федеральным законом от 29.11.2018 № 459-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2019 № 175-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 № 389-ФЗ	Доля кассового исполнения относительно первоначального прогноза, %	Доля кассового исполнения относительно уточненного прогноза, %
Доходы в виде дивидендов по акциям	441 612,7	588 256,9	443 885,1	441 282,5	75,1	100,1
Доходы от перечисления прибыли ФГУП	7 616,9	3 727,1	6 946,3	7 648,1	204,4	99,6

Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации (далее – доходы от дивидендов), в 2017–2019 годах зачислялись по коду бюджетной классификации 1 11 01010 01 6000 120, администрирование которых осуществляли 5 ФОИВ и 2 ГК<sup>68</sup>, при этом Росимуществом административировались 99,8 % суммы указанных доходов в 2017–2019 годах.

Поступления доходов в федеральный бюджет от дивидендных платежей в 2017–2019 годах выросли на 75,7 % и на 2020 год заложены в прогнозе федерального бюджета в сумме 543 520,1 млн рублей (или на 23,1 % больше уровня 2019 года).

(тыс. руб.)

Наименование	ГРБС	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Итого	%
Всего		251 327 045,0	312 565 770,2	441 612 668,7	1 005 505 483,9	100
Минкомсвязь России	071		44 790,2	25 368,8	70 159,1	0
Росжелдор	109	16 992,6	7 654,1		24 646,7	0
Росимущество	167	250 481 597,5	311 763 544,6	441 292 163,0	1 003 537 305,1	99,8

68. Здесь и далее сведения приведены на основании данных, содержащихся в программном комплексе «Полигон СП» по состоянию на январь 2020 года.

Наименование	ГРБС	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Итого	%
Минобороны России	187	149 527,1	30 558,7	107 159,5	287 245,3	0
Минвостокразвития России	350	12 012,9			12 012,9	0
Ростехнадзор	498		16 769,1	121 546,4	138 315,5	0
ГК «Росатом»	725		3 355,1		3 355,1	0
ГК «Роскосмос»	730	666 914,8	699 098,3	66 431,0	1 432 444,2	0,1

В период с 2017 по 2019 год указанный вид доходов федерального бюджета в основном формировался дивидендными выплатами обществ Спецперечня, из которых 20 крупнейшими АО обеспечено поступление в федеральный бюджет 976,3 млрд рублей, что составило 97,1 % от общей суммы бюджетных доходов от дивидендов за 3 года (1 005,5 млрд рублей).

В 2017–2019 годах Правительством Российской Федерации осуществлялась практика инициирования выплат промежуточных дивидендов. В соответствии с директивами Правительства Российской Федерации и Росимущества в 2018 году 7 обществ выплатили промежуточные дивиденды на общую сумму 77 177 млн рублей<sup>69</sup>, в 2019 году 5 обществ – 65 233 млн рублей.

Выплата дивидендов в 2017–2019 годах, как правило, производилась в денежной форме, за исключением отдельных случаев выплат в неденежной форме<sup>70</sup>. При этом в ряде решений (распоряжений) ГОСА форма выплаты не указывалась, что не соответствует требованиям пункта 3 статьи 42 Федерального закона № 208-ФЗ<sup>71</sup>.

Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП в 2017–2019 годах учитывались по коду бюджетной классификации доходов 1 11 07011 01 6000 120<sup>72</sup>. По указанному коду также учтены поступления части чистой прибыли действующих на праве оперативного управления

69. По итогам I квартала, первого полугодия и 9 месяцев в 2018 году – ПАО «Россети», ПАО «Ростелеком», ПАО «НМТП», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «НК «Роснефть», АО «РОСНЕФТЕГАЗ», АО «ДОМ.РФ»; в 2019 году – ПАО «Россети», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «НК «Роснефть», АО «РОСНЕФТЕГАЗ», АО «Вертолеты России».

70. АО «ДОМ.РФ» в соответствии с распоряжением от 30 июня 2019 г. № 405-р выплатило часть дивидендов за 2018 год недвижимым имуществом (квартирами) на 27 238 тыс. рублей.

71. Решение о выплате (объявлении) дивидендов принимается ОСА и в нем должны быть определены размер дивидендов по акциям каждой категории (типа), форма их выплаты, порядок выплаты дивидендов в неденежной форме.

72. Тремя ГРБС доходы от части прибыли ФГУП и федеральных казенных предприятий (далее – ФКП) администрировались по КБК 1 11 07011 01 7000 120. Достаточные основания использования указанного кода ГРБС в рамках экспертно-аналитического мероприятия не представлены.

ФКП<sup>73</sup>. При этом отсутствует возможность разделить доходы бюджета на платежи ФГУП и ФКП.

Поступление в доход федерального бюджета части прибыли ФГУП в 2017–2019 годах росло и составило совокупно 19 592,9 млн рублей, в том числе: в 2017 году – 5 840,0 млн рублей, в 2018 году – 6 136,0 млн рублей, в 2019 году – 7 616,9 млн рублей<sup>74</sup> (сводные данные представлены в приложении к отчету). Вместе с тем на 2020 год запланированы доходы федерального бюджета в размере 6 402,2 млн рублей, что на 15,9 % меньше фактического показателя 2019 года.

Указанный вид доходов администрировали в 2017 году 46 администраторов доходов<sup>75</sup>, в 2018 году – 42 администратора доходов<sup>76</sup>, в 2019 году – 40 администраторов доходов<sup>77</sup>.

В анализируемом периоде ФОИВ, как правило, принимались решения о перечислении в бюджет минимально возможного размера части ЧП ФГУП, установленной законодательно. При этом несколькими ФОИВ устанавливалась часть подлежащей перечислению прибыли при отсутствии утвержденных программ деятельности ФГУП, что не соответствует требованиям пункта 6 Правил № 228<sup>78</sup>.

В качестве исключения можно отметить решения Росимущества, которыми для подведомственных ФГУП и предприятий без ведомственной принадлежности устанавливался норматив в размере 100 % ЧП<sup>79</sup>. Также ФАНО России в 2017 году (по итогам деятельности за 2016 год) установило для большинства подведомственных ФГУП норматив в повышенном размере – 50 % прибыли.

---

73. Особенности создания и регулирования деятельности ФКП установлены отдельным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий».

74. Сводные данные приведены по информации программного комплекса «Полигон СП» (открытая часть).

75. Наибольший объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Россвязью (983,8 млн рублей, или 16,9 %), ФАНО России (507,4 млн рублей, или 8,9 %), Роскомнадзором (502,5 млн рублей, или 8,6 %), Минкомсвязью России (494,6 млн рублей, или 8,5 %), Минпромторгом России (444,5 млн рублей, или 7,6 %), Росавиацией (433,0 млн рублей, или 7,4 %).

76. Наибольший объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Россвязью (1 427,9 млн рублей, или 23,3 %), Роскомнадзором (573,9 млн рублей, или 9,4 %), Росавиацией (405,3 млн рублей, или 6,6 %), Минпромторгом России (365,1 млн рублей, или 5,9 %), МИД России (333,6 млн рублей, или 5,4 %), Росгвардией (330,9 млн рублей, или 5,4 %) и Минкомсвязью России (256,7 млн рублей, или 4,2 %).

77. Наибольший объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Роскомнадзором (1 128,2 млн рублей, или 14,8 %), Россвязью (948,5 млн рублей, или 12,5 %), Минпромторгом России (608,3 млн рублей, или 8,0 %), МИД России (599,3 млн рублей, или 7,9 %), Росгвардией (447,7 млн рублей, или 5,9 %), Росавиацией (430,0 млн рублей, или 5,6 %).

78. Так, по итогам деятельности за 2018 год Минкультуры России по ФГУП Финансово-хозяйственное управление при Российской академии художеств» по нормативу 50 %, за 2016–2017 годы Минэнерго России по ФГУП «Федеральная энергосервисная компания» – 25 %; за 2016 год Управление делами Президента Российской Федерации по ФГУП «Рублево-Успенский ЛОК» – 25 %.

79. За исключением ФГУП, которым в программах деятельности утверждены расходы на развитие предприятий: ФГУП «Экран», ФГУП «Росразмещение», ФГУП «Веселовское отделение профилактической дезинфекции».

В доход ГК в период 2017–2019 годов поступило более 4 307,1 млн рублей, что составляет 22 % от полученных указанного вида доходов федерального бюджета – 19 592,9 млн рублей.

Задолженность по перечислению в федеральный бюджет части ЧП ФГУП<sup>80</sup> с начала 2017 года выросла в 3,7 раза, или на 525 713,3 тыс. рублей.

(тыс. руб.)

Администратор доходов	ГРБС	Отчетная дата			
		01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.10.2019
ФАНО России	007	46 046,42			
Минпромторг России	020	1 215,00	899,00	899,00	899,00
Министерство образования и науки Российской Федерации	074	2 113,50	-	-	-
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации	075	-	153 396,98	210 543,39	345 081,97
Федеральное агентство по рыболовству	076	-	-	0,00	1 698,00
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	082	101 750,00	-	-	-
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	109	0,00	4 320,25	0,00	422,50
Роспотребнадзор	141	-	-	0,00	93,00
Росимущество	167	5 883,04	81 071,20	321 762,76	333 120,11
Росстандарт	172	-	-	0,00	3 460,50
Министерство обороны Российской Федерации	187			71 180,0	119 876,00
Федеральное агентство специального строительства	279	-	-	-	-

80. По данным программного комплекса «Полигон СП» (открытая часть), в части Минобороны России – по данным формы 0508025 бюджетной отчетности.

Администратор доходов	ГРБС	Отчетная дата			
		01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.10.2019
Управление делами Президента Российской Федерации	303	-	-	0,00	0,01
Федеральная служба исполнения наказаний	320	22 452,24	24 061,92	1 609,69	8 671,67
Федеральное медико-биологическое агентство	388	13 055,20	-	-	-
Министерство спорта Российской Федерации	777	-	-	0,00	24 782,00
<b>Итого</b>		<b>192 515,40</b>	<b>263 749,35</b>	<b>534 814,84</b>	<b>718 228,75</b>

Наибольшая задолженность отмечается по Минобрнауки России (до реорганизации – ФАНО России) и Росимуществу<sup>81</sup>. По Минобрнауки России задолженность выросла в 2,2 раза, при сокращении более чем на 40 подведомственных ФГУП. При этом существенная часть задолженности невозможна к взысканию<sup>82</sup>. В части Росимущества значительный рост задолженности по перечислению в федеральный бюджет части ЧП ФГУП произошел в 2017 году в результате отражения ФГУП «ПРОМЭКСИМ» неденежных внереализационных доходов.

### 7.3. Оценка влияния решений федеральных органов исполнительной власти в области управления хозяйственными обществами и ФГУП на показатели доходности организаций и размер поступлений в федеральный бюджет соответствующих видов доходов

**7.3.1.** Согласно отчетам об управлении акциями за 2017 и 2018 годы, представленным Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации<sup>83</sup>, часть ЧП

81. Росимущество осуществляет полномочия администратора доходов по подведомственным ФГУП и ФГУП без ведомственной принадлежности, а также в отношении предприятий НИЦ «Курчатовский институт».

82. Письмо Минобрнауки России от 5 февраля 2020 г. № МН-18/327: задолженность в сумме 84 923,5 тыс. рублей, или 24,6 %, является невозможной к взысканию и запланирована к списанию, вынесены судебные решения о взыскании на сумму 19 252,6 тыс. рублей, направлены претензии на сумму 229 782,5 тыс. рублей.

83. Письма Минэкономразвития России от 3 августа 2018 г. № 24667-АТ/д06и и от 30 августа 2019 г. № 29041-ОТ/д06и.



крупнейших АО<sup>84</sup> в общей величине ЧП обществ в 2017 году составила 697 720 млн рублей и 2018 году – 2 059 735 млн рублей, или 98,1 и 99,7 % от 711 518 млн рублей и 2 066 583 млн рублей соответственно.

По мнению Минэкономразвития России, финансово-экономическая деятельность крупнейших АО оказывает определяющее влияние на общие показатели деятельности всех обществ. В связи с этим в Правительство Российской Федерации представлен анализ финансово-хозяйственной деятельности только 10 крупнейших АО.

Выручка 56 крупнейших АО по итогам 2017 года составила 15 103 млрд рублей, а 37 крупнейших АО по итогам 2018 года – 17 207 млрд рублей. При этом основная доля выручки крупнейших АО приходится на 10 обществ<sup>85</sup> – 13 821 млрд рублей и 16 460 млрд рублей, или 91,5 и 95,6 % от общей суммы выручки всех крупнейших АО по итогам 2017 и 2018 годов соответственно.

Общая сумма выручки крупнейших АО в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилась на 1 403 млрд рублей, или на 11 %, а по итогам 2018 года по сравнению с 2017 годом – на 3 344,3 млрд рублей, или 25,5 %.

Отчеты об управлении акциями не содержат анализа финансово-хозяйственной деятельности более 350 обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим Российской Федерации, порядка 70 АО с блокирующим пакетом в федеральной собственности и более 500 АО, в которых Российская Федерация является миноритарным акционером. Таким образом, анализ финансово-экономической деятельности АО проводится Росимуществом и Минэкономразвития России на основании годовых результатов деятельности крупнейших АО, составляющих менее 1 % всего количества обществ с участием государства. Учитывая изложенное, перечисленные положительные тенденции деятельности АО не характерны для всех обществ.

Анализ материалов, представленных ФОИВ на запросы Счетной палаты в отношении АО, не относящихся к 10 крупнейшим, свидетельствует о наличии значительного количества АО, результаты финансово-экономической деятельности которых нестабильны или имеют отрицательную динамику.

---

84. К группе крупнейших относятся АО, включенные в Спецперечень, и АО, имеющие ЧП на отчетную дату не менее 500,0 млн рублей.

85. ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром», ОАО «РЖД», ПАО «Транснефть», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Ростелеком», ПАО «ФСК ЕЭС», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «РусГидро» и АО «РОСНЕФТЕГАЗ».

По итогам 2017 года из 126 АО, сведения о которых представлены к анализу, получили ЧП по РСБУ 77 АО с совокупным размером 106 500,1 млн рублей, а убыток – 46 АО в совокупном размере 28 059,3 млн рублей. При этом 9 АО из указанных получили прибыль и по МСФО в сумме 241 162,8 млн рублей, а 6 АО – убыток по МСФО в совокупном размере 36 291,4 млн рублей<sup>86</sup>.

По итогам 2018 года из 123 АО, сведения о которых представлены к анализу, получили ЧП по РСБУ 66 АО с совокупным размером 91 289,2 млн рублей, а убыток по РСБУ – 53 АО в совокупном размере 98 523,6 млн рублей, при этом 10 АО из указанных получили прибыль и по МСФО в сумме 125 160,8 млн рублей, а 4 АО – убыток по МСФО в совокупном размере 28 490,9 млн рублей<sup>87</sup>.

Положительную динамику увеличения ЧП по итогам 2018 года по сравнению с 2017 годом по РСБУ показали 50 АО (+22 361,3 млн рублей совокупно), отрицательную – также 50 АО (–62 776,5 млн рублей) из 100 АО, сведения о которых представляли уполномоченные органы (за исключением крупнейших). В 2018 году совокупный размер ЧП рассмотренных 100 АО снизился на 40 415,2 млн рублей.

Динамика выручки, полученной указанными АО в 2017–2018 годах, также отрицательная (–84 682,3 млн рублей). По итогам 2018 года выручка 45 АО возросла (на 108 740,0 млн рублей совокупно) по сравнению с 2017 годом, а выручка 55 АО снизилась на 193 422,3 млн рублей совокупно.

В отношении АО, не входящих в Спецперечень или не являющихся стратегическими обществами, Минэкономразвития России и Росимущество не располагают полной и достоверной информацией, анализ финансово-хозяйственной деятельности в отношении них не проводится.

Отчетные сведения Росимущества<sup>88</sup> за 2017 год содержат данные о результатах деятельности 845 обществ, за 2018 год – 699 обществ, при этом в отношении соответственно 290 (34 %) и 283 АО (40 %) не указаны сведения о размере ЧП (убытка), включая сведения о 128 и 113 АО со 100 % участием государства.

---

86. 7 обществ (ПАО «Россети», АО «Россельхозбанк», ПАО «ГТЛК», ПАО «Совкомфлот», АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», АО «РОСНАНО» и АО «Объединенная двигателестроительная корпорация») по итогам 2017 года получили разные финансовые результаты, определенные по РСБУ и МСФО.

87. ПАО «Россети», ПАО «Совкомфлот» и АО «Корпорация «Росхимзащита» по итогам 2018 года получили разные финансовые результаты, определенные по РСБУ и МСФО. Так, ПАО «Россети» за 2018 год имеет убыток по РСБУ в 11 547,2 млн рублей, а по МСФО – прибыль в размере 124 678,0 млн рублей. АО «Корпорация «Росхимзащита» наоборот, по РСБУ – прибыль в 39,3 млн рублей, а по МСФО – убыток в размере 57,9 млн рублей, аналогично и в ПАО «Совкомфлот»: по РСБУ получена прибыль в размере 2 869,6 млн рублей, а по МСФО – убыток в 3 164,8 млн рублей.

88. Форма 0508022 «Сведения о доходах в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации», представляемая в Счетную палату во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 413 «Об утверждении форм документов финансовой отчетности об исполнении федерального бюджета для представления в Счетную палату Российской Федерации».

(млн руб.)

Доля участия Российской Федерации	Чистая прибыль по РСБУ				Убыток			
	по итогам 2017 г.		по итогам 2018 г.		по итогам 2017 г.		по итогам 2018 г.	
	ед.	сумма	ед.	сумма	ед.	сумма	ед.	сумма
100 %	152	94 914,3	95	46 186,9	96	5 518,8	88	50 735,0
от 50 до 100 %	18	126 796,0	12	6 720,6	7	418 680,6	6	13 218,7
от 25 до 50 %	31	240 315,7	14	241 600,2	21	2 005,8	12	7 015,2
менее 25 %	190	368 397,0	95	138 732,6	40	8 908,2	32	50 976,1
<b>Всего</b>	<b>391</b>	<b>830 423,0</b>	<b>216</b>	<b>433 240,3</b>	<b>164</b>	<b>435 113,4</b>	<b>138</b>	<b>121 945,0</b>

Учитывая, что на начало 2020 года в РФИ содержатся сведения об акциях 979 обществ, Росимущество не располагает сведениями о результатах финансово-хозяйственной деятельности 606 АО, что составляет 61,9 %.

Отсутствие в распоряжении уполномоченных органов полной и достоверной информации о результатах финансово-хозяйственной деятельности АО создает риски принятия необоснованных управленческих решений в области корпоративного управления.

Аналогичная ситуация наблюдается в отношении полноты сведений о деятельности ФГУП, представленных 36 ФОИВ<sup>89</sup> и организаций. Так, представлены сведения о финансовом результате за 2017 год по 398 предприятиям, что составляет 77 % от 514 подведомственных ФГУП, а за 2018 год – по 360 предприятиям из 490, или 74 %.

Совокупно в 2017 году получили прибыль 300 предприятий в размере 21 303,9 млн рублей, а убытки – 135 ФГУП на сумму 44 589,3 млн рублей.

Прибыль по итогам 2018 года получена 277 предприятиями в размере 27 787,3 млн рублей, убыток – 124 предприятиями на сумму 23 483,0 млн рублей.

89. За исключением закрытых сведений, представленных ФСБ России, Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство). Всего, по сведениям Росимущества, полномочия собственника осуществляют 41 ФОИВ и организаций.

(тыс. руб.)

	Чистые активы	Выручка	Финансовый результат	Количество
За 2017 г.				
ФГУП, получившие прибыль	843 248 864	692 625 351	21 303 880	300
ФГУП, получившие убыток	341 642 315	182 357 328	-44 589 329	135
За 2018 г.				
ФГУП, получившие прибыль	988 796 611	748 309 143	27 787 331	277
ФГУП, получившие убыток	237 598 608	107 337 552	-23 483 039	124

Росимуществом на конец 2018 года учтены сведения в отношении 700 ФГУП, что значительно превышает количество предприятий, в отношении которых ФОИВ располагают сведениями о результатах финансово-хозяйственной деятельности.

При этом 6 ФОИВ<sup>90</sup> представили сведения о проведении анализа эффективности финансово-хозяйственной деятельности подведомственных ФГУП, но большинство (25 ФОИВ) сообщили о проведении подобного рода исследований только при утверждении отчетности и программ деятельности предприятий, в рамках проверок деятельности, либо не представили подтверждающие материалы.

Отмечается несоответствие сведений ФОИВ официальной информации Росстата о финансовом состоянии организаций государственного сектора.

Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
ФГУП, ед.	1 536	1 293	1 034	821
Доля прибыльных, %	74,2	71,0	64,6	68,9
Фин. результат, млн руб.	75 654,0	45 766,0	33 196,0	69 308,0
Чистые активы, млн руб.	1 595 910,0	1 213 684,0	1 199 518,0	1 325 889,0

90. МВД России, Минобороны России, Минспорт России, Росавиация, Росавтодор, Роспотребнадзор.

Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
АО с государственным участием, ед.	1 557	1 356	1 189	1 084
Доля прибыльных, %	66,9	68,4	66,8	66,1
Фин. результат, млн руб.	740 801,0	1 395 294,0	1 181 201,0	1 805 506,0
Чистые активы, млн руб.	20 002 884,0	20 499 633,0	22 560 354,0	22 049 905,0

**7.3.2.** Положение государства как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний является двойственным в виду разнонаправленных интересов.

Представители интересов в совете директоров АО голосуют по вопросам повестки дня на основании письменных директив уполномоченных органов, в том числе изданных во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Наряду с директивами по распределению прибыли АО в 2017–2019 годах издавались директивы по вопросам разработки (актуализации) планов (программ) сокращения операционных издержек<sup>91</sup>, реализации программ отчуждения непрофильных активов<sup>92</sup>, обеспечению создания единых казначейств головных, дочерних и зависимых организаций<sup>93</sup>.

В ряде случаев отмечается формальное исполнение директивных предписаний. Так, из 21 АО, сайты которых проанализированы, 12 не разместили информацию по реализации непрофильных активов, частично разместили соответствующую информацию 5 обществ.

Как отмечается экспертным сообществом<sup>94</sup>, менеджмент АО не заинтересован в реализации непрофильных активов, поскольку возникает обязанность по уплате НДС, налога на прибыль и выплате дивидендов. Кроме того, непрофильные активы способны генерировать потоки доходов, например, от аренды.

Большинство директив, изданных по вопросам регулирования финансово-хозяйственной деятельности АО, предполагает их распространение на дочерние и зависимые общества, однако на практике наблюдается исполнение поручений

91. Директивы Правительства Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 4750п-П13, директивы Росимущества от 13 июля 2016 г. № ДП-11/28926.

92. Директивы Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 6247п-П13, директивы Росимущества от 25 октября 2012 г. № ЕА-15/48091.

93. Директивы Правительства Российской Федерации от 8 августа 2014 г. № 5110п-П13 и от 26 марта 2015 г. № 1796п-П13, директивы Росимущества от 21 августа 2014 г. № 11/360684 и от 2 апреля 2015 г. № 11/12574.

94. СРО Национальная ассоциация корпоративных директоров.

органов управления АО на уровне головной компании. Корпоративное управление вертикально-интегрированных структур, формируемое менеджментом холдингов, является непрозрачным в связи с отсутствием соответствующих сведений в подлежащих раскрытию отчетных документах.

Документами стратегического планирования обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации в совокупности превышает 50 %, являются стратегии и ДПР.

В 2016 году поручением Правительства Российской Федерации выборочно указано 5 из 14 ФОИВ, которым необходимо обеспечить разработку и утверждение согласованных с Минэкономразвития России и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации регламентов работы с подведомственными организациями в части контроля подготовки и исполнения ДПР и достижения ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ)<sup>95</sup>. Во исполнение указанного поручения Минсельхозом России, Минтрансом России, Минэнерго России, Минкомсвязью России разработаны и утверждены соответствующие регламенты<sup>96</sup>, которыми регулируются вопросы деятельности третьих лиц, в связи с этим документы обладают признаками нормативного правового акта. Данными регламентами предусмотрен сбор, анализ и подготовка отчетов по реализации ДПР и достижении целевых КПЭ, однако документы, оформленные в ходе исполнения регламентов ФОИВ, не представлены.

Уполномоченные органы не обладают полной и достоверной информацией о реализации АО поручений, директив и решений органов управления, в том числе по ДПР и достижению КПЭ<sup>97</sup>. При этом, по мнению ФОИВ, отсутствовали основания для направления в Росимущество уведомлений о ненадлежащем исполнении АО обязанности по размещению информации в ФГИАС ЕСУГИ.

По истечении более 6 лет с момента издания директив Правительства Российской Федерации и Росимущества по разработке и утверждению ДПР по состоянию

---

95. В перечне исполнителей поручения Правительства Российской Федерации от 20 июля 2016 г. № АД-П36-4292 Минтранс России, Минсельхоз России, Минкомсвязь России, Минэнерго России и Росимущество.

96. В регламент Минэнерго России не включены предложения Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (от 23 сентября 2016 г. № ЭС-333-09-16) по анализу степени учета результатов аудита реализации ДПР при размере вознаграждения топ-менеджмента АО. Приложение к регламенту по ДПР Минтранса России, определяющее перечень отраслевых АО, не соответствует по составу подведомственных организаций.

97. Например, согласно ИАС ЕСУГИ стратегия и ДПР АО «РОСНАНО» утверждены на срок до 2020 года, однако Минэкономразвития России сообщило, что данные документы утверждены на период до 2023 года. Разместили сведения по исполнению поручения о включении в ДПР показателей, характеризующих повышение производительности труда, по состоянию на 1 января 2018 года 124 из 303 АО, а по состоянию на 1 января 2019 года – 159 из 331 АО.

на конец 2019 года не все АО, включая АО Спецперечня, утвердили стратегические документы<sup>98</sup>.

Поручение по актуализации ДПР АО в трехмесячный срок с момента утверждения отраслевого раздела плана действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25 % их доли в ВВП<sup>99</sup> выполнено рядом АО Спецперечня несвоевременно.

Некоторыми АО директивы по обеспечению принятия обществами КПЭ для оценки работы менеджмента реализованы значительно позднее установленного срока – 1 января 2015 года<sup>100</sup>. Так, решения совета директоров по утверждению ДПР и КПЭ в некоторых обществах выполнены только в 2019 году, по истечении 5 лет с даты издания соответствующих директив<sup>101</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 г. № 1388-р утверждены методические рекомендации по применению КПЭ менеджмента обществ, которые распространяются на АО, с долей участия Российской Федерации более 50 %, и их дочерние общества, а также рекомендованы к применению государственными корпорациями<sup>102</sup>.

Распоряжением Минэкономразвития России от 8 июля 2019 г. № 157Р-МО проведение мониторинга внедрения и исполнения КПЭ в обществах Спецперечня, а также увязки достижения КПЭ с вознаграждением их руководящего состава, возложены на Росимущество, которому также определены объем и сроки представления соответствующей отчетности.

---

98. По информации Минкомсвязи России не утвердило ДПР АО «Росинфокоминвест»; Минсельхоза России – ДПР АО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных»; Минтранса России – ДПР АО «ГЛОНАСС». Не разработан ДПР АО «Концерн «Научно-производственное объединение Аврора» и не актуализирован ДПР АО «Центр технологического судостроения и судоремонта». В отношении стратегии и ДПР АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» Минэкономразвития России сообщено о разработке обществом в 2016 году проектов документов и проведенной в течение более трех лет работе по согласованию.

99. Правительством Российской Федерации изданы соответствующие директивы от 17 января 2019 г. № 276п-П13. Отраслевой план утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 13 февраля 2019 года.

100. Директивы Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2014 г. № 2579п-П13 и Росимущества от 20 мая 2014 г. № ОД-11/21032.

101. ДПР АО «Махачкалинский морской торговый порт» сроком до 2024 года и КПЭ менеджмента утверждены 18 октября 2019 года; ДПР АО «ИТМО Хайпарк» на 2019–2027 годы утверждена 21 июня 2019 года, ранее ДПР отсутствовала; АО «НИИ «Тест» утвердило ДПР 30 октября 2019 года со сроком действия 2019–2021 годы; АО «Роскартография» утвердило ДПР на период 2018–2024 годов 28 января 2019 года.

102. Ранее действовали Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов, утвержденные Росимуществом во исполнение пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам Петербургского международного экономического форума от 5 июля 2013 г. № Пр-1474, положения которых не претерпели значительных изменений при утверждении методических рекомендаций по КПЭ менеджмента.

Результаты мониторинга применения КПЭ в обществах по состоянию на 31 декабря 2019 года<sup>103</sup>, по данным Росимущества.

	Всего	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Утвердили КПЭ АО	357	27	18	26	45	65	176
Актуализировали КПЭ АО	55	0	0	1	0	4	50
Не утверждены КПЭ АО	108	банкрот- ство	ликвидация	не ведет ФХД	вновь создано	внесение в ВИС	причины не указаны
		55	13	23	3	12	2

Данные Росимущества в отношении внедрения КПЭ в деятельность ФГУП.

	Всего	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Утвердили КПЭ ФГУП	18	0	0	0	0	2	16
Актуализировали КПЭ	0	0	0	0	0	0	0
Не утверждены КПЭ ФГУП	87	банкрот- ство	ликвидация	не ведет ФХД	реорга- низация	внесение в ВИС	причины не указаны
		44	11	27	4	0	1

Существенное преобладание размера вознаграждений менеджмента над средней заработной платой работников для организаций государственного сектора экономики является проблемным вопросом. Для ряда АО такого рода диспропорция характерна.

При этом в ряде АО по итогам года принимались решения о выплате вознаграждения единоличному исполнительному органу при наличии убытков.

103. По данным Росимущества, на 31 декабря 2019 года (письмо Росимущества от 24 января 2020 г. № ИП-11/1991) количество обществ с долей участия более 50 %, на которые распространяются директивы по разработке стратегических и программных документов, составляет 338 АО, однако в отчетности Росимущества по внедрению КПЭ приведены данные в отношении 465 АО.



В связи с ненадлежащим исполнением ранее данных поручений<sup>104</sup> по вопросам унификации подходов к определению размера вознаграждений менеджменту Правительством Российской Федерации изданы директивы представителям интересов АО от 2 октября 2019 г. № 9054п-П13, которыми поручено до 1 января 2020 года провести анализ, разработку (актуализацию) внутренних документов, регламентирующих формирование КПЭ деятельности и вознаграждение руководящего состава АО<sup>105</sup>.

Схожие проблемы возникают в сфере регулирования уровня вознаграждения менеджмента ФГУП. Пунктом 6 Положения об условиях оплаты труда руководителей федеральных государственных унитарных предприятий<sup>106</sup> в общем случае установлено 8-кратное соотношение средней заработной платы руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера ФГУП и средней заработной платы работников списочного состава (без учета руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера).

При этом по решению учредителя могут быть установлены условия оплаты труда руководителей в кратности до 15 и выше для предприятий, включенных в отдельный перечень<sup>107</sup>, содержащий 73 предприятия, или 11,7 % всех ФГУП.

Тем самым вознаграждение руководителям ФГУП могут устанавливаться существенно выше среднего уровня заработной платы коллектива. Например<sup>108</sup>, для руководства ФГУП «УВО Минтранса России» заработная плата установлена в кратности 22, для ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России – 14,9.

Уровень вознаграждения устанавливается при отсутствии привязки к достигаемым экономическим показателям. Так, средняя заработная плата руководителя убыточного ФГУП «Ф» за 2017 год составила 405,9 тыс. рублей в месяц, что более чем в два раза превышает зарплату руководителя прибыльного ФГУП «Д» – 183,0 тыс. рублей. В 2018 году руководители предприятий получали сопоставимое вознаграждение (424,8 тыс. рублей и 431,5 тыс. рублей в месяц соответственно).

Значительная часть директив Правительства Российской Федерации и Росимущества издана во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства

---

104. Счетная палата в письме от 20 июня 2019 г. № 01-2048/14-01 проинформировала Президента Российской Федерации о проблемах нормативного регулирования оплаты труда руководителей АО в части многократного превышения сложившегося среднего уровня оплаты труда в отраслях.

105. Директивы аналогичного содержания изданы Росимуществом от 14 октября 2019 г. № ИП-11/34321 для представителей интересов Российской Федерации в АО с долей участия Российской Федерации более 50 %, согласно которым плановый срок проведения перечисленных мероприятий установлен до 22 ноября 2019 года. Применение методических рекомендаций по КПЭ менеджмента планируется распространить на дочерние общества.

106. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 2.

107. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 2555-р.

108. Приказы Минэнерго России от 2 сентября 2019 г. № 933 и Минтранса России от 12 марта 2018 г. № 84.

Российской Федерации по вопросам закупочной деятельности АО<sup>109</sup>, согласно которым АО надлежало увеличить долю закупок в электронной форме в общем ежегодном объеме открытых конкурентных закупок, а также разработать и реализовать программы партнерства с субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП).

Отчеты об управлении акциями не содержат сведений о фактически достигнутых результатах в сфере закупок. В годовых отчетах АО раскрываются основные характеристики закупочной деятельности и выполнение всех принятых обязательств по закупкам у СМСП, однако выборочный анализ информации, размещенной АО в Единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)), свидетельствует о снижении количества открытых закупок, повышении закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), а также о наличии нарушений законодательства о закупках компаниями с государственным участием<sup>110</sup>.

Наименование АО	Планирование закупок в электронной форме		Снижение, %
	2017 г.	2019 г.	
АО «Объединенная судостроительная корпорация»	236	106	55,08
АО «Росагролизинг»	55	32	41,82
АО «ГЛОНАСС»	239	140	41,42
АО «ГАК «Оборонпромкомплекс»	10	6	40

109. Подпункт 4 пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № Пр-2821, поручения Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2014 г. № АД-П9-9176 и от 5 марта 2015 г. № ИШ-П13-1419; поручение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № ИШ-П13-1872; пункт 2 Перечня поручений Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № ДМ-П9-8413; поручение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № ДМ-П13-1100 (пункт 89 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году); подпункт 1 пункта 1 раздела I Протокола заседания Национального совета по обеспечению финансовой стабильности от 10 апреля 2015 г. № 7; пункт 7 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № ДМ-П9-38пр; поручение Правительства Российской Федерации от 13 января 2018 г. № ДМ-П13-77 о представлении информации по подпункту «в» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № Пр-2763; пункт 4.1 раздела 4.3 паспорта национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», одобренного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 сентября 2018 г. № 12).

110. Незначительная доля закупок в электронной форме запланирована в 2019 году АО «Росагролизинг» – 32 из 514 (6 %), ПАО «Совкомфлот» – 16 из 194 (8 %), АО «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор» – 50 из 296 (16,9 %), АО «Внешнеэкономическое объединение «Технопромимпорт» 8 из 40 (20 %), АО «Концерн «Моринформсистема – Агат» – 153 из 556 (27,5 %). В проверяемый период не планировались закупки в электронной форме АО «РОСНЕФТЕГАЗ», АО «Реставрационные Компании» (в 2018-2019 годах).

Наименование АО	Планирование закупок в электронной форме		Снижение, %
	2017 г.	2019 г.	
АО «Российские железные дороги»	26 808	18 102	32,48
АО «Концерн «Океанприбор»	203	146	28,08
АО «РОСНАНО»	13	10	23,08
ПАО «РусГидро»	1 013	803	20,73
АО «Концерн «НПО «Аврора»	4 781	3 811	20,29
ПАО «Российские сети»	140	119	15
ПАО «Транснефть»	114	97	14,91
АО «Концерн «Моринформсистема – Агат»	171	153	10,53
АО «Центр технологии судостроения и судоремонта»	233	214	8,15
АО «Зарубежнефть»	94	89	5,32

В хозяйственном ведении предприятий закреплён существенный имущественный комплекс, принадлежащий Российской Федерации. В составе имущественного комплекса 366 ФГУП, включая предприятия без ведомственной принадлежности, закреплено в общей сложности 66,3 тыс. объектов федерального недвижимого имущества площадью более 386,8 млн кв. м. При этом, по данным ФОИВ, из 63,1 тыс. объектов регистрация прав собственности Российской Федерации осуществлена в отношении 83,9 % объектов, регистрация права хозяйственного ведения – 83,7 %, учтено в реестре федерального имущества – 91 %.

Факты, свидетельствующие о ненадлежащем учете федерального имущества, выявляются ФОИВ в большинстве случаев посредством проверок деятельности ФГУП, а также в результате проверок, проводимых Счетной палатой<sup>111</sup>.

111. Например, выявлены многочисленные нарушения ФГУП ГЦСС по учету федерального имущества при проведении в 2019 году контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Главный центр специальной связи», находящегося в ведении Федерального агентства связи, по обеспечению, функционированию и развитию услуг специальной связи и иных видов почтовой связи в интересах государства, в 2018 году и истекшем периоде 2019 года (при необходимости в более ранние периоды)».

Отсутствие надлежащего учета и регистрации прав в ряде случаев становилось препятствием в проведении приватизации предприятий. Например, не были приватизированы подведомственные Минсельхозу России 5 ФГУП<sup>112</sup>, а также не планируются к приватизации подведомственные Росимуществу ФГУП «ДИД» и ФГУП «ФТ-Центр».

В составе имущественного комплекса ФГУП присутствует значительное количество непрофильных объектов, в том числе имеющих рекреационное и санаторно-курортное назначение. Так, на балансе ФГУП «ФТ-Центр» Росимущества находятся объекты недвижимости, расположенные на территории туристических баз, домов отдыха и детских оздоровительных лагерей, расположенные по 45 адресам, в том числе 17 расположены в Краснодарском крае. Кроме того, 17 ФОИВ сообщили о наличии подобных объектов на балансе подведомственных ФГУП, например, у подведомственных Минпромторгу России ФГУП на балансе 20 имущественных комплексов (152 объекта).

Земельные участки зачастую используются предприятиями без оформления арендных отношений, что не обеспечивает поступление арендной платы в доход федерального бюджета. Так, в соответствии с предоставленными 35 ФОИВ данными 4 895 земельных участков общей площадью 37,8 тыс. га используются предприятиями при отсутствии оформленных прав, а 1 567 участков общей площадью 187,0 тыс. га – на праве постоянного (бессрочного) пользования<sup>113</sup>.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>114</sup> собственник не наделен правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия. При этом в 2017–2019 годах<sup>115</sup> переданы в казну Российской Федерации 129 объектов, закрепленных в хозяйственное ведение ФГУП, 153 объекта переданы в государственную собственность субъектов Российской Федерации, 545 – в муниципальную собственность.

По решениям Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, АО «ДОМ.РФ» (бывшее АО «АИЖК»)

---

112. Согласно переписке Минсельхоза России с Росимуществом и его территориальными органами: ФГУП «Совхоз им. Тимирязева», ФГУП «ОПХ «Манихино», ФГУП «Русский соболь», ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт информатизации агрономии и экологии», ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт химических средств защиты растений».

113. Согласно требованиям пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» ФГУП обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков.

114. Пункт 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8 от 1 июля 1996 года «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

115. Предоставлены ФОИВ по запросам (без учета Росимущества).

переданы 252 объекта недвижимого имущества, ранее закрепленные в хозяйственном ведении подведомственных Росимуществу ФГУП, а также предприятий без ведомственной принадлежности, из которых 122 объекта на момент изъятия были переданы в аренду на коммерческих условиях. Кроме того, передано 65 объектов ФГУП, находящихся в ведении 5 ФОИВ<sup>116</sup>.

В результате передачи объектов АО «ДОМ.РФ» несколько предприятий фактически утратили имущественный комплекс<sup>117</sup>, что создает предпосылки их неудовлетворительного финансового состояния. Вместе с тем для ФГУП, передаваемых как имущественный комплекс государственным корпорациям, предусмотрены погашение долгов и процедура прекращения юридического лица.

При этом в отдельных случаях, при изъятии земель для государственных нужд, ФГУП государственными органами власти выплачивалась компенсация по рыночной стоимости прав изымаемых участков<sup>118</sup>.

Ухудшению финансового состояния отдельных предприятий способствовало безвозмездное оказание услуг ФОИВ. Так, подведомственными Росимуществу предприятиями безвозмездно осуществлялось ответственное хранение объектов государственной казны Российской Федерации.

Недвижимое имущество, закрепленное в хозяйственном ведении ФГУП, безвозмездно используется территориальными подразделениями ФОИВ и бюджетными учреждениями. По сведениям 5 ФОИВ, в безвозмездном пользовании третьих лиц находились 755 объектов федерального недвижимого имущества<sup>119</sup>. Аналогичные факты установлены и в отношении имущества предприятий, подведомственных Росимуществу<sup>120</sup>.

---

116. Минкомсвязь России, Минобрнауки России, Минпромторг России, Роспечать и Роспотребнадзор.

117. ГП «Национальный Фонд Содействия Инвалидам Российской Федерации», в отношении ФГУП «Аптека № 123» также планируется передача имущественного комплекса в полном объеме.

118. Например, по решению Арбитражного суда Московской области от 27 января 2020 года по делу № А41-79597/19 по иску МТДИ Московской области у ФГУП «Совхоз им. Тимирязева» для государственных нужд Московской области путем прекращения права постоянного (бессрочного) пользования изъят земельный участок площадью 8,2 га с компенсацией в размере 49 932,0 тыс. рублей.

119. В том числе подведомственных ФГУП: Росавиации – 133 объекта, Росстандарту – 15 объектов, Роспечати – 607 объектов, Минкомсвязи России – 14 объектов, Росморречфлоту – 16 объектов.

120. Помещения ФГУП «ФТ-Центр» в 2015–2017 годах безвозмездно использовались ТУ Росимущества в Московской области, ФКУ «Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения МВД России» и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. Помещения ФГУП «ДИД» безвозмездно используются подразделением «А».

## 8. Выводы

1. Необходимо совершенствовать законодательство Российской Федерации в сфере управления АО и ФГУП.

Пункт 2.1 статьи 48 и пункт 2 статьи 66 Федерального закона № 208-ФЗ не в полной мере соответствуют Гражданскому кодексу.

Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 66.3 Гражданского кодекса в непубличном хозяйственном обществе возможна передача отдельных вопросов, относящихся к компетенции общего собрания акционеров, совету директоров и правлению, однако в силу пункта 2.1 статьи 48 Федерального закона № 208-ФЗ передача полномочий общего собрания акционеров возможна только совету директоров.

Пунктом 4 статьи 65.3 Гражданского кодекса запрещено совмещение всеми членами коллегиального исполнительного органа функций председателя совета директоров корпорации, тогда как в пункте 2 статьи 66 Федерального закона № 208-ФЗ такой запрет установлен только применительно к председателю коллегиального исполнительного органа.

Пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 161-ФЗ, определяющий органы и организации, уполномоченные на осуществление прав собственника имущества ФГУП, не содержит сведений о ГК «Ростех», наделенной указанными полномочиями Федеральным законом № 270-ФЗ.

2. Выявлены проблемы нормативно-правового регулирования в сфере управления АО.

Недостатки правового регулирования дивидендной политики создают вариативность при подготовке решения о размере дивидендов.

В этой связи целесообразно установление единых подходов к регулированию следующих вопросов:

- определения размера ЧП АО, подлежащей направлению на выплату дивидендов, а также оснований и порядка снижения указанного размера;
- порядка определения сумм, направляемых на выплату дивидендов в случае, когда ЧП по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности общества, составленной на основании РСБУ, превышает ЧП по данным консолидированной финансовой отчетности, составленной на основании МСФО, в том числе в случае наличия убытка по МСФО;
- определения валюты, в которой допускается составлять отчетность по МСФО, используемой для расчета размера дивидендов, перечисляемых в федеральный бюджет; учета наличия в ЧП консолидированной отчетности по МСФО неконтролирующих долей участия.

**3.** Положение о Росимуществе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432, требует приведения в соответствие с действующим законодательством в части используемой терминологии, а также в части ограничения полномочий Росимущества по закреплению федерального имущества в хозяйственном ведении за ФГУП, подведомственными ГК «Росатом», в связи с их отнесением к компетенции корпорации (статья 8.1 Федерального закона № 317-ФЗ).

**4.** Не выявлено взаимосвязи между достижением в 2016–2019 годах показателей Госпрограммы и повышением эффективности управления АО, в том числе снижения участия в органах управления и контроля АО государственных служащих.

Достижение планового показателя по сокращению количества ФГУП обеспечивается не только приватизацией, но и в результате преобразования предприятий в бюджетные учреждения, а также реорганизации путем присоединения к иным ФГУП, что не снижает долю государственного сектора в экономике.

**5.** Росимуществом не обеспечивается надлежащее внесение сведений о ФГУП в ФГИАС ЕСУГИ.

Так, данные ФГИАС ЕСУГИ не соответствуют данным официальной статистики, Единого государственного реестра юридических лиц и бюджетной отчетности в части информации о количестве ФГУП.

Кроме того, сводная информация, представленная ФОИВ в отношении финансового состояния подведомственных им ФГУП, не соответствует данным официальной статистики.

**6.** ФГИАС ЕСУГИ не соответствует уровню развития корпоративных отношений, обладает ограниченными функциональными возможностями и не содержит полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности АО, корпоративных процедурах и результатах исполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации.

**7.** Права акционера от имени Российской Федерации осуществляют 14 уполномоченных органов на основании 15 актов Правительства Российской Федерации, при этом объем прав и обязанностей уполномоченных органов различен.

**8.** Реализация полномочий собственника имущества ФГУП и прав акционера АО осуществляется при отсутствии единых принципов отнесения ФГУП и АО к ведению ФОИВ, что приводит к закреплению предприятий и обществ не по отраслевому профилю, а также к наличию предприятий без ведомственной принадлежности.



В настоящее время издано несколько десятков распоряжений Правительства Российской Федерации об утверждении перечней ФГУП и федеральных государственных учреждений, отнесенных к ведению ФОИВ, большинство из которых не актуализируется с учетом изменения ведомственной принадлежности, реорганизации, ликвидации.

**9.** В хозяйственном ведении ФГУП находится значительный имущественный комплекс, управление которым осуществляется недостаточно эффективно, о чем свидетельствуют:

- большой объем непрофильных объектов, включая объекты санаторно-курортного назначения;
- множественные факты нарушений, связанные с учетом, распоряжением и обеспечением сохранности федерального имущества;
- многочисленные факты использования федеральных земельных участков без оформления арендных отношений, что не обеспечивает поступление арендной платы в доход федерального бюджета.

**10.** Федеральными органами исполнительной власти в 2017–2019 годах принимались решения, приводящие к уменьшению прибыли и росту издержек предприятий.

По решению собственника имущества прекращались права хозяйственного ведения и изымались закрепленные за ФГУП объекты недвижимого имущества.

Отмечены случаи, когда у предприятий изымаются объекты, составляющие основной имущественный комплекс, что создает предпосылки неудовлетворительного финансового состояния таких ФГУП.

При этом собственник не наделен правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия, в том числе с согласия такого предприятия, что также подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации.

По поручению Росимущества ФГУП безвозмездно осуществляли ответственное хранение объектов государственной казны Российской Федерации и соответственно несли расходы.

**11.** Доходы федерального бюджета от перечисления части прибыли ФГУП, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в 2017–2019 годах росли и по итогам 2019 года составили 7 616,9 млн рублей, что на 30,4 % больше показателя 2017 года – 5 840,0 млн рублей. Вместе с тем в 3,7 раза выросла дебиторская задолженность по доходам от прибыли ФГУП с 192,5 млн рублей до 718,2 млн рублей, что свидетельствует о снижении качества администрирования уполномоченными органами соответствующего вида доходов.



Доходы от прибыли ФГУП под управлением ГК зачислялись на счета корпораций и за три года совокупно составили 4 307,1 млн рублей, или 22 % доходов федерального бюджета от ЧП ФГУП в указанном периоде.

**12.** Отмечаются следующие проблемы администрирования доходов от ЧП ФГУП.

Доходы от прибыли ФГУП учитываются по коду бюджетной классификации доходов 1 11 07011 01 6000 120, по которому также учитываются поступления части ЧП ФКП, что не позволяет анализировать поступающие доходы от предприятий разной организационно-правовой формы.

Порядок исчисления части ЧП ФГУП, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228, не содержит возможности уменьшения ЧП на суммы полученных субсидий и внереализационных доходов, возникающих при отсутствии реального дохода.

Большинством ФОИВ принимались решения о перечислении в бюджет минимально возможного размера части ЧП ФГУП (по итогам деятельности за 2016 и 2017 годы – 25 % и по итогам деятельности за 2018 год – 50 %). При этом в ряде случаев прибыль ФГУП уменьшалась на сумму расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятий при отсутствии утвержденных программ их деятельности, что не соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228.

**13.** АО ежегодно не проводится актуализация ДПР, показатели которых не соответствуют планам и программам, реализуемым обществами.

**14.** В Правительство Российской Федерации в рамках отчетов об управлении акциями за 2016, 2017 и 2018 годы Минэкономразвития России представлены сведения о результатах финансово-хозяйственной деятельности 10 крупнейших АО, что составляет не более 1 % от общего количества АО.

## 9. Предложения

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с учетом итогов контрольного мероприятия «Проверка эффективности корпоративного управления в хозяйственных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности», проведенного в соответствии с пунктом 3.2.0.6 Плана работы Счетной палаты на 2020 год.

# Официальная позиция



Алексей Павлов

заместитель руководителя Федерального агентства  
по управлению государственным имуществом

Развитие корпоративного управления в хозяйственных обществах и федеральных государственных унитарных предприятиях является одной из ключевых задач Росимущества.

Агентство детально прорабатывает все рекомендации Счетной палаты Российской Федерации, взаимодействие ведомств всегда проходит в конструктивной атмосфере. В отчете содержатся предложения, позволяющие повысить качество корпоративного управления и формирование дивидендной политики в отношении обществ с государственным участием. Росимущество, в том числе опираясь на результаты проверочных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, совместно с Минфином России работает над созданием цифровых методов контроля исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, проведением корпоративных мероприятий хозяйственных обществ, проводят анализ финансово-хозяйственной деятельности госкомпаний.

В вопросе корпоративного управления госкомпаниями федеральными органами исполнительной власти, реализующими государственную политику в сфере управления государственным имуществом в соответствующих отраслях экономики, Росимущество придерживается следующей позиции. Концентрация управления акционерными обществами у одного федерального органа власти, осуществляющего одновременно права акционера и отраслевого регулятора, способствует возникновению конфликта интересов при принятии решений, которые могут не в полной мере соответствовать принципам и долгосрочным целям деятельности акционерного общества. Это противоречит и лучшему международному опыту (в частности, принципам корпоративного управления G20/ОЭСР), в соответствии с которым необходимо четкое разделение функций по управлению государственным имуществом и иных функций, которые могут повлиять на рынок и условия конкуренции, в частности, функций регулирования рынка. Для эффективной реализации государством прав акционера необходимо четкое разделение процесса формирования государственной политики в соответствующей отрасли и процесса корпоративного управления акционерными обществами. Такой подход поддерживается Минфином России. В настоящее время собираются мнения отраслевых министерств и ведомств.

# Экспертное мнение



Юрий Симачев

Директор по экономической политике НИУ ВШЭ

## Государственное управление акционерными обществами с государственным участием и унитарными государственными предприятиями

Для России характерен существенный уровень участия государства в экономике, который оценивается в широких пределах от 35 до 70 % в зависимости от методики подсчета. В чем более едины эксперты – это в том, что масштабы прямого участия государства в российской экономике за последние 10 лет заметно возросли. В то же время после совокупности экономических кризисов, прежде всего, 2008–2009 годов, взгляды во всем мире на допустимый уровень участия государства в экономике стали более терпимыми: считается, что в период кризисов государство может более активно «входить» в экономику, но в периоды посткризисного развития важно сокращать государственное участие.

Наличие компаний с государственным участием, масштабы и направленность их деятельности в той или иной стране – это, прежде всего, следствие понимания провалов рынка и возможностей их компенсации через прямое участие государства в экономике, а также использования госсектора для решения задач стратегического развития. Конечно, чрезмерное и грубое участие государства в экономике может порождать, в свою очередь, уже провалы государства (коррупция, конъюнктурность решений, замещение частных средств государственными). Эти провалы, с одной стороны, следствие фундаментального противоречия в сочетании на уровне отдельных компаний госсектора функций законодателя и регулятора, выгодоприобретателя и участника хозяйственных отношений, а с другой стороны, следствие недостаточно развитых и прозрачных механизмов управления государственной собственностью.

Задача повышения качества и прозрачности государственного управления акционерными обществами с государственным участием и унитарными государственными предприятиями представляется исключительно важной. Оставляя вне рассмотрения вопрос о необходимости сокращения государственного участия и понимая, что в любом случае оно не может быть одномоментным, в силу значительных масштабов госсектора в российской экономике и общем ужесточении в последнее время бюджетных ограничений задача повышения эффективности и результативности управления государственной собственностью является срочной и безальтернативной. Существенная часть российских крупнейших компаний – это компании с государственным участием, причем в различных отраслях. Как

следствие, при ненадлежащем государственном корпоративном управлении такие компании могут оказывать сильное искажающее влияние на развитие новых рынков, на условия для конкуренции – и это тоже значимые причины для повышения внимания государства к связанным аспектам управления. Наконец, крупные компании с госучастием генерируют большие финансовые потоки и обеспечивают существенные доходы бюджета за счет выплаты дивидендов. По оценке Счетной палаты за 2017–2019 годы доходы бюджета от поступления дивидендных платежей составили в общем более 1 трлн рублей, причем 97 % от этой суммы составили дивиденды от 20 крупнейших АО с государственным участием.

В то же время задача повышения качества государственного корпоративного управления весьма сложна и нетривиальна. Во-первых, российский сектор компаний с государственным участием исключительно разнороден, в нем есть и крупнейшие и небольшие компании, в которых государство может быть как мажоритарным акционером, так и розничным акционером. Часть компаний – прибыльные, другие – планово-убыточные; одни работают в конкурентной среде, другие являются субъектами естественных монополий. Как следствие, выработать сколько-нибудь унифицированный подход к управлению крайне сложно. Ко всему этому надо отметить разнообразие данного сектора по формам собственности. Здесь и акционерные общества, и государственные унитарные предприятия, в том числе казенные. В управлении принимают участие не только Росимущество и отраслевые ФОИВ, но также и государственные корпорации – в общем числе пакетов акций, находящихся в федеральной собственности (по данным Росимущества, количество таких пакетов – 877). Госкорпорации реализуют полномочия акционера в отношении 48 хозяйственных обществ, а ФОИВ – 105.

Во-вторых, само по себе наличие диверсифицированного и масштабного госсектора предполагает использование данного фактора для инициирования структурных сдвигов в экономике: запуска технологических изменений и модернизации публичного сектора, развития рынков принципиально новой продукции (услуг) и инфраструктуры, экспортной экспансии, регионального развития. В связи с этим в рамках государственного управления сложно разграничить задачи повышения доходности компаний госсектора и задачи их вовлечения в решение стратегических задач развития.

В-третьих, наряду с общими экономическими представлениями о необходимости сокращения госсектора всегда есть совокупность разнородных, но сильных групп интересов, отстаивающих сохранение госсектора. Это могут быть и менеджеры самих государственных компаний, и представители отраслевых министерств, заинтересованных в прямых оперативных инструментах влияния на ситуацию на рынках, а иногда и представители финансовых властей, рассматривающих крупные прибыльные компании госсектора как инструмент диверсификации доходной базы бюджета. Это определяет изначальную конфликтность решений применительно к крупным компаниям госсектора и стремление индивидуализировать условия их

деятельности, а также иногда ограничить информацию о результатах деятельности компаний с государственным участием.

Итак, Счетная палата обратилась к весьма сложному и неоднозначному вопросу – оценке качества государственного корпоративного управления. Среди множества интересных результатов проведенной экспертизы на какие стоит обратить особое внимание?

Первое – это отмеченная Счетной палатой противоречивость официальной информации о количестве АО с государственным участием и ФГУП. Действительно, на основе данных, приведенных в отчете, мы видим, что расхождение между данными Росимущества, ФНС и Росстата по численности ФГУП достигает 20 %, причем нет тренда к улучшению ситуации. Скорее всего, это опять же следствие известной проблемы – плохой «сшивки» ведомственных информационных систем.

Второе – это отмеченное отсутствие внятных принципов представительства интересов государства. Это касается и политики в отношении независимых директоров и поверенных, и определения конкретных органов, определяющих политику государства на уровне конкретных предприятий. Остается не ясным при каких условиях интересы государства представляют госкорпорации, при каких – отраслевые органы, при каких – Росимущество.

Третий важный результат экспертизы – это отмеченный недостаток целостных данных по результатам финансовой деятельности организаций с госучастием. Судя по данным, которые удалось найти и рассмотреть Счетной палате, сведения о финансовой деятельности компаний с государственным участием крайне фрагментарны и почти не анализируются, за исключением узкой совокупности крупнейших компаний. Конечно, для оценки влияния организаций с государственным участием на российскую экономику в целом иногда можно выделять некоторую часть наиболее крупных компаний, вносящих основной вклад, но при этом ограничиваться данными по деятельности только 10 крупнейших АО – это чрезмерное упрощение ситуации. Самое главное при таком подходе не видны новые «зоны роста/торможения» в госсекторе.

Наконец, последнее – это отсутствие четких принципов дивидендной политики. В отчете отмечено, что дивидендная политика со стороны государства реально проводится в отношении небольшого числа компаний с госучастием, прежде всего крупных. По результатам анализа Счетной палаты, вариативность дивидендных выплат по 19 крупнейшим АО с государственным участием крайне высока – в 2017–2019 годах в пределах от 1,7 до 190 % от чистой прибыли компаний. Справедливости ради можно заметить, что разброс в уровне дивидендов в 2019 году стал заметно меньше – 4–82 % против 2,6–190 % в 2018 году.

Что касается рекомендаций Счетной палаты, то отметим следующее:

Устранение нестыковок и провалов в нормативно-правовом регулировании сферы государственного управления – это важная задача, однако при этом необходимо еще

и обеспечить не только правовые, но и целевые предпосылки к качественному корпоративному управлению. Для этого необходимо четко определить по каждой компании с государственным участием цели такого участия, в том числе внешние эффекты, которые должны обеспечиваться для экономики благодаря прямому участию государства в управлении.

Важно, что среди рекомендаций есть предложение оценить целесообразность участия государства в АО, где участие государства ограничивается миноритарным пакетом. Действительно, в общем числе находящихся в федеральной собственности пакетов акций почти половина (414) – это пакеты менее 25 %. При отсутствии у государства значимых рычагов влияния такие компании становятся избыточной нагрузкой для административной системы.

Счетная палата рекомендует установить единый подход к определению размера чистой прибыли, которую компании должны направлять на выплату дивидендов. Однако при обсуждении размера дивидендов важно учитывать наличие среди АО с госучастием компаний, для которых извлечение прибыли не является фактически основной целью деятельности. Возможно, стоит выделить некоторые типовые, три-четыре группы компаний с государственным участием (по влиянию государства, по масштабу, по прибыльности, по характеру деятельности) и уже в рамках этих групп определить принципы определения дивидендов.

Указывается на необходимость обеспечения полноты и достоверности ФГИАС ЕСУГИ, но проблема здесь, по нашему мнению, несколько шире – во взаимодействии различных министерств и ведомств, а также в плохой совместимости и связанности ведомственных баз данных.

В дальнейшем представляется необходимым обратить внимание на следующее:

Очень важной представляется оценка масштабов прямого участия государства в экономике, в том числе на уровне отдельных секторов. Надо заметить, что из отчета видно, что существенны процессы не столько разгосударствления, сколько консолидации государственной собственности. В связи с этим сокращение количества компаний с государственным участием не в полной мере свидетельствует о сокращении прямого участия государства в экономике. Например, по оценкам Счетной палаты сокращение ФГУП в период 2017–2019 годов примерно на 30 % было связано с процедурами объединения предприятий. В принципе было бы полезно обратить внимание и на то, какая часть пакетов акций, находящихся в государственной собственности, была приватизирована путем внесения в качестве вноса государства в уставные капиталы.

Процесс дальнейшего развития интегрированных структур с государственным участием ставит вопрос о качестве корпоративного управления в рамках таких холдингов, которые имеют сложную эшелонированную структуру. Тем более Счетная палата обратила внимание на слабое распространение директив на дочерние



и зависимые общества, при этом само корпоративное управление в холдингах с государственным участием остается непрозрачным.

В отчете отмечается, что общая сумма выручки 10 крупнейших АО с государственным участием заметно выросла: в 2017 году по сравнению с 2016 годом – на 11 %, а в 2018 году по сравнению с 2017 годом – почти на 26 %. Однако мы не можем определить, в какой степени данный рост является следствием повышения эффективности этих компаний или приобретения дополнительных активов, в том числе за счет внесения государством дополнительных пакетов акций и (или) имущества унитарных предприятий. Здесь же стоит отметить вопрос о политике крупных компаний с госучастием по слияниям и присоединениям. Есть экспертные суждения, что в некоторых случаях это негативно сказывается на росте перспективных частных средних компаний.

Можно отметить общую низкую прозрачность результатов деятельности компаний с государственным участием и федеральных унитарных предприятий. В связи с этим целесообразно, с одной стороны, формировать дополнительные предпосылки к раскрытию информации о деятельности компаний с государственным участием, а с другой стороны, расширять практику независимой экспертной оценки результатов управления государственной собственностью.



Хвича Харчилава  
член Национального реестра  
независимых директоров при РСПП

Рассматриваемая тема является одной из наиболее актуальных в настоящее время в области корпоративного управления компаниями с государственным участием и федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУП). Вопрос формирования и реализации дивидендной политики в компаниях государственного сектора является областью пристального интереса государственных органов власти, а также профессионального инвестиционного сообщества.

Такой интерес обусловлен:

- для государства – необходимостью формирования доходов федерального бюджета, повышением инвестиционной привлекательности отраслей экономики;
- для инвестиционного сообщества – привлекательностью совершаемой инвестиции (в том числе с точки зрения ее доходности).

Согласно выводам, изложенным в отчете Счетной палаты, реализация государством своих прав как акционера осуществляется в том числе в условиях:

- необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере управления АО и ФГУП;
- проблем нормативно-правового регулирования в сфере управления АО;
- необходимости приведения внутренних документов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с действующим законодательством (действующее положение о Росимуществе требует актуализации);
- отсутствия четких принципов и подходов отнесения АО и ФГУП к ведению того или иного федерального органа исполнительной власти;
- принятия федеральными органами исполнительной власти решений, приводящих к уменьшению прибыли и росту издержек предприятий;
- неактуальности ДПР компаний, показатели которых не соответствуют планам и программам, реализуемым обществами;
- неполного представления в Правительство Российской Федерации в рамках отчетов об управлении акциями за 2016, 2017 и 2018 годы результатов финансово-хозяйственной деятельности компаний с государственным участием (в 2016–2018 годах представлены сведения о 10 крупнейших АО, что составляет не более 1 % от общего количества АО).

Важно обратить внимание на то, что сформированные выводы фактически определяют необходимость дальнейшего анализа реализации государственными органами функции управления в отношении компаний с государственным участием и ФГУП.

Следует отметить, что политика тотальной приватизации в отношении компаний, не являющихся организациями, в отношении которых позиция акционера по отдельным вопросам определяется Правительством Российской Федерации, в условиях ненадлежащего хозяйственного ведения приводит к возникновению рисков недополученной прибыли казны Российской Федерации в результате такой приватизации. При этом факт участия государственных служащих в составах советов директоров таких компаний или же напротив увеличение числа независимых директоров не оказывает существенного влияния на сохранение инвестиционной привлекательности основной массы активов. Как указано в одном из выводов, не выявлено взаимосвязи между достижением в 2016–2019 годах показателей госпрограммы и повышением эффективности управления АО.

Возникает острая необходимость в системном подходе к определению перечня компаний и ФГУП, сохранение участия в которых необходимо в силу объективных причин. Следует отметить, что формирование прогнозного плана приватизации не решает поставленной задачи, поскольку требуется как проведение качественного аудита федерального имущества на предмет его сохранности, так и экспертная оценка активов с точки зрения необходимости их сохранения в ведении государства.

Данный вопрос может являться предметом отдельного анализа Счетной палаты. Подходы к управлению государственными активами не должны варьироваться в зависимости от потребности в реализации конкретным федеральным органом исполнительной власти задач отдельного плана или программы.

В отношении вывода о недостатках правового регулирования дивидендной политики и создания вариативности при подготовке решения о размере дивидендов считаю необходимым отметить следующее:

- в рамках выводов продолжено установление единых подходов к определению размера чистой прибыли акционерного общества, подлежащей направлению на выплату дивидендов, а также оснований и порядка снижения указанного размера;
- порядок определения сумм, направляемых на выплату дивидендов (от прибыли по РСБУ или по МСФО);
- определения валюты, в которой допускается составлять отчетность по МСФО, используемой для расчета размера дивидендов, перечисляемых в федеральный бюджет;
- учет наличия в чистой прибыли консолидированной отчетности по МСФО неконтролирующих долей участия.

Реализация данных принципов возможна лишь в случае решения первичных проблем государственного управления компаниями, а также требует детальной проработки, в том числе в силу необходимости реализации компаниями с государственным участием (как правило, крупнейшие стратегические компании) масштабных, финансово емких инвестиционных проектов (в отдельных случаях – не окупаемых) в рамках реализации решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Однако установление Правительством Российской Федерации прозрачных и понятных принципов формирования дивидендной базы и порядка расчета дивидендов (без ежегодного пересмотра) будет отвечать ожиданиям профессионального инвестиционного сообщества, повысит доверие институциональных инвесторов к российским активам.

Наряду с вышеизложенным полагаю целесообразным проведение отдельного анализа системы корпоративного управления публичными и непубличными обществами с государственным участием в целях определения областей совершенствования, а также принципов и подходов его дальнейшего развития.

Считаю также необходимым провести анализ системы формирования долгосрочных программ развития компаний с государственным участием и ФГУП по следующим направлениям:

- утверждение единого порядка согласования документов;
  - четкое определение роли и ответственности каждого участника процесса;
  - установление порядка рассмотрения, утверждения и периодичности формирования отчетов об исполнении ДПР. В настоящее время данные вопросы не урегулированы надлежащим образом и требуют как минимум актуализации в части подходов, определяемых Правительством Российской Федерации в данном вопросе.
- При этом такой анализ необходимо проводить с учетом определенных Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти содержательных требований к ДПР, в том числе в части КПЭ.



Светлана Соляникова  
руководитель Департамента общественных финансов  
ФГБОУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»

Государство, выполняя законодательные и регуляторные функции по отношению к бизнесу, одновременно является крупным акционером и учредителем коммерческих организаций. Однако цели участия государства в капитале могут быть противоречивыми и не всегда носят экономический характер. При этом качественное управление государственными активами в современных условиях должно обеспечивать не только рост доходов бюджетов публично-правовых образований, но и достижение целей государственной политики, а также максимизацию стоимости принадлежащих государству финансовых активов и имущества в долгосрочной перспективе (с учетом принятия разумной степени риска).

В этой связи следует отметить актуальность проведенного Счетной палатой Российской Федерации анализа дивидендной политики при управлении федеральными пакетами акций и распределения прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП).

Проверка позволила выявить системные недостатки управления государственными активами. Один из них – низкое качество нормативно-правового регулирования, когда, во-первых, существует множество директив Правительства Российской Федерации и Росимущества, изданных во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере корпоративного управления.

Во-вторых, установлен разный объем прав и обязанностей профессиональных поверенных, реализующих директивы уполномоченных органов власти, и независимых директоров, самостоятельно принимающих решения по всем вопросам повестки совета директоров.

При этом отдельные нормы, касающиеся правового положения профессионального поверенного, имеются только в подзаконных нормативных правовых актах, а также в ведомственных актах Росимущества, не имеющих нормативного характера.

В-третьих, допускается вариативность при подготовке решений о размере дивидендов и размере прибыли ФГУП, подлежащей перечислению в федеральный бюджет.

Другой системный недостаток – определение целей управления государственными активами и имуществом, т. к. в государственной программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» плановые значения для оценки достижения целей устанавливались ниже ранее фактически достигнутых значений, и, как правило, перевыполнялись.

Еще одно несовершенство – дифференциация полномочий по осуществлению прав Российской Федерации как акционера у ФОИВ и государственных корпораций.

Результаты анализа также свидетельствуют о низком качестве прогнозирования поступлений доходов в виде дивидендов по акциям и части чистой прибыли ФГУП в федеральный бюджет, т. к. прогноз ежегодно выполнялся с учетом его корректировки, осуществляемой в конце финансового года (например, по дивидендам доля кассового исполнения относительно первоначального прогноза варьировалась в 2017–2019 годах от 52 до 82,3 %).

Другой недостаток связан с низким уровнем транспарентности управления. В частности, Росимущество не располагает сведениями о результатах финансово-хозяйственной деятельности 606 АО, что составляет 61,9 % от общего числа организаций с государственным участием. Отсутствие в распоряжении уполномоченных органов полной и достоверной информации о результатах финансово-хозяйственной деятельности АО создает риски принятия необоснованных управленческих решений в области корпоративного управления.

Кроме того, проверка обнаружила формальное выполнение АО и ФГУП большинства директив, изданных по вопросам регулирования их финансово-хозяйственной деятельности, в т. ч. по обеспечению принятия КПЭ для оценки работы менеджмента, а также установление уровня вознаграждения менеджерам без привязки к экономическим показателям деятельности организаций.

По результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации подготовлены обоснованные рекомендации по повышению эффективности управления государственными финансовыми активами и имуществом.

Однако повышение качества и транспарентности управления, превращение государства из «экспроприатора» в эффективного собственника невозможно без решения таких вопросов, как:

- четкая формализация целей управления государственными финансовыми активами и федеральным имуществом и определение предельного уровня рисков, принимаемых в ходе управления. Это позволит повысить обоснованность как оценки качества управления государственными активами и имуществом (и для собственника, и для менеджмента организации), так и размера выплаты дивидендов или части прибыли в федеральный бюджет;
- разработка критериев дифференциации нормативов выплаты в федеральный бюджет дивидендов АО или части прибыли ФГУП, что объективно обусловлено значительным разнообразием типов организаций, масштабов и видов их деятельности;

- уточнение базы для расчета дивидендов АО и прибыли ФГУП, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, т. е. выбор показателя, характеризующего объем доступных к распределению финансовых ресурсов. Такой показатель может рассчитываться на основе оценки величины денежного потока, доступного для акционеров (собственника);
- определение размера выплаты части прибыли в бюджет с учетом результатов оценки масштабов и эффективности инвестиционной деятельности АО и ФГУП, а также ее влияния на стоимость компаний;
- повышения мотивации менеджмента АО и ФГУП к росту прибыли и стоимости компаний.



Ирина Беляева

научный руководитель Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления Факультета экономики и бизнеса Финансового университета при Правительстве РФ, д.э.н., профессор

Актуальность данной проблематики определяется необходимостью поиска стабильных источников пополнения бюджета в условиях недостаточно активного поступления дивидендных доходов. Ставится задача эффективных методов решения проблемы, в т. ч. реализации интересов Российской Федерации как акционера хозяйственных обществ, акции в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности. Следует оговориться, что ограниченность данного источника определяется рядом обстоятельств: размерами чистой прибыли (ЧП), требованиями расширения и обновления производственных мощностей, а также эффективного использования имущественного комплекса. Значимость данной проблемы определила цели экспертно-аналитического мероприятия, а именно:

- дать характеристику сложившейся системы корпоративного управления хозяйственными обществами, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности;
- оценить полноту и своевременность формирования и поступления доходов федерального бюджета в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также часть прибыли, остающейся после уплаты налогов, и иных обязательных платежей ФГУП;
- оценить влияние решений федеральных органов исполнительной власти в области управления хозяйственными обществами и ФГУП на показатели доходности организаций и размер поступлений в федеральный бюджет соответствующих видов доходов.

Реализация поставленных целей позволила сформировать ряд важнейших выводов. Следует согласиться с рекомендацией дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере управления АО и ФГУП, и приведения в соответствие с Гражданским кодексом ряда пунктов Федерального закона № 208-ФЗ. Тем более нужно определиться с полномочиями совета директоров и правления, не допускать их смешения. Также следует определиться и с должностью председателя совета директоров. Вряд ли нужно сохранять запрет на совмещение всеми членами коллегиального исполнительного органа функции председателя совета директоров (пункт 4 статьи 65.3 Гражданского кодекса).

Следует согласиться, что запрета на совмещение достаточно только применительно к председателю коллегиального исполнительного органа.



Импонирует рекомендация по установлению единых подходов к ряду вопросов, в т. ч. по определению ЧП АО, подлежащей на выплату дивидендов, а также оснований и порядка снижения указанного размера. Предполагается, что совершенствование правового регулирования дивидендной политики позволит решить проблему вариативности при подготовке решения о размере дивидендов.

Совершенно справедливо показано отсутствие достоверной информации в связи с ненадлежащим внесением сведений о ФГУП и ФГИАС ЕСУГИ, несоответствию данных ФГИАС ЕСУГИ данным официальной статистики, Единого государственного регистра юридических лиц и бюджетной отчетности в части информации о количестве ФГУП. Да и сводная информация, представленная ФОИВ в отношении финансового состояния подведомственных им ФГУП, не соответствует данным официальной статистики. Отмечаются риски отсутствия достоверной информации о количестве организаций с государственным участием. Возникает вопрос, в чем причина таких расхождений, может быть необходим дополнительный анализ для ее выяснения?

Проведенный анализ показывает возрастающую проблему управления, неразвитость коммуникаций, наличие ограниченных функциональных возможностей ряда государственных структур, отсутствие влияния собственника на разработку и утверждение комплексной стратегии управления.

Отмечается наличие значительного имущественного комплекса в хозяйственном ведении ФГУП и его неэффективное управление. Можно согласиться с выявленными фактами нарушений, связанных с распоряжением и обеспечением сохранности федерального имущества. Однако наличие объектов санаторно-курортного назначения, детских учреждений может обеспечить в будущем решение проблем внутренних социальных инвестиций при реализации принципов корпоративной социальной ответственности, с чем неизбежно столкнется предприятие при акционировании и переходе на новые принципы управления, в т. ч. корпоративного.

Нуждаются в дополнительном исследовании причины (пункт 10 выводов), по которым федеральными органами исполнительной власти в 2017–2019 годах принимались решения, приводящие к уменьшению прибыли и росту издержек предприятий. Почему возникла ситуация, когда у предприятия изымаются объекты основного имущественного комплекса.

Считаем необходимым определиться с терминологией. Не совсем корректным представляется употребление «государственное корпоративное управление». Должно быть «корпоративное управление в АО с государственным участием».

Вопросы корпоративного управления, как отмечается, отражены в методических документах Правительства Российской Федерации, Банка России, а также Минэкономразвития России и Росимущества, носящих рекомендательный характер. Заметим, что принципы корпоративного управления и должны носить рекомендательный характер. Корпоративное управление – это следование международному стандарту, отражение инвестиционной привлекательности компании. Большой вопрос, нужно ли предъявлять одинаковые требования ко всем организациям подряд, особенно непубличным. Вот когда компания позиционирует себя как публичная, начинается другая история и возрастают требования к открытости и прозрачности финансово-экономической деятельности. Тогда и возникает необходимость ориентации на Кодекс корпоративного управления.

Цель и предназначение корпоративного управления – обеспечить защиту интересов собственника с помощью коллегиального принятия решений и организации корпоративного контроля за деятельностью менеджмента по обеспечению сохранности и эффективности управления акционерной собственностью.

Вот почему акционирование может способствовать решению проблем эффективного использования собственности. Однако выстраивание качественной системы корпоративного управления – дорогостоящий и сложный процесс, требующий соблюдения всех корпоративных процедур. Как следует из приведенного материала, АО с государственным участием нуждаются в качественном корпоративном управлении, налаживании системы корпоративного контроля, повышении роли независимых директоров.

# Тематические проверки Счетной палаты

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

## 1. Исполнение федерального бюджета Российской Федерации за январь – июнь 2020 года

Исполнение показателя «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности» на 1 июля 2020 года составило 3,42 млрд рублей, или 30,4% от планового показателя. Основной объем средств в федеральный бюджет должен поступить во втором полугодии 2020 года. Счетная палата отмечает, что сделки с акциями крупнейших компаний, включенных в I раздел Программы приватизации на 2020–2022 годы, в первом полугодии не совершались.

По сравнению с аналогичным периодом 2019 года средства от приватизации поступили на 1,87 млн рублей больше, или в 2,2 раза. Это объясняется продажей пакета акций АО «Воронежская опытная сельскохозяйственная станция».

## 2. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в 2019 году и истекшем периоде 2020 года средств федерального бюджета на закупку земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества автомобильных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации в Приморском крае»

Поручение Президента о выкупе у собственников автомобильных пунктов пропуска (АПП) через границу в Приморском крае в полном объеме не выполнено. Из пяти пунктов в федеральную собственность перешли только четыре, да и те с отставанием от графика.

«Поручение Президента выполнено с нарушениями установленного срока – от 2 до 22 дней. В итоге в 2019 году выкуплены четыре пункта пропуска из пяти – АПП Пограничный, Полтавка, Краскино и Турий Рог. Расходы на их приобретение составили почти 150 млн рублей, или 60% ассигнований, выделенных Росимуществу в рамках федерального проекта «Логистика международной торговли», – сообщил на Коллегии аудитор Счетной палаты Андрей Батуркин.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия  
«Проверка правильности исчисления, полноты и своевременности  
уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия решений о возврате  
(зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в счет  
возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами,  
осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных  
грузов по автомобильным дорогам общего пользования  
федерального значения, а также взыскания уполномоченными органами  
денежных штрафов при осуществлении весогабаритного контроля  
в 2017–2018 годах и за девять месяцев 2019 года»

Система весового и габаритного контроля в России не создана, правила проезда транспорта массой более 18 т не соблюдаются. Как результат, только в 2018 году федеральный бюджет недополучил более 47 млрд рублей из-за невзимания штрафов по выявленным в автоматическом режиме нарушениям.

«Минтранс оценивает ежегодный ущерб от проезда тяжеловесных транспортных средств в 2,56 трлн рублей. При этом объемы поступлений за пользование федеральными дорогами незначительные. За весь период с 2014 года в федеральный бюджет поступило чуть более 7 млрд рублей», – такие суммы назвал аудитор Андрей Батуркин на Коллегии по итогам проверки.

По мнению Счетной палаты, поступлению средств мешает несовершенство нормативно-правовой базы. Другая причина – недостаточный надзор за дорожными тяжеловесами из-за дефицита автоматических и стационарных пунктов весогабаритного контроля

Но даже устранение отмеченных проблем не гарантирует адекватных поступлений в фонд ремонта и строительства автодорог. Все дело в том, что Росавтодор и Ространснадзор рассчитывают размер платы только по подконтрольному участку автомобильной дороги. То есть плата не начисляется на пройденный до этого участка или после него путь.

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

Росимущество недостаточно эффективно исполняет полномочия собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий. Совокупная деятельность находящихся в его управлении ФГУП убыточна. За 2018 год

они сгенерировали совокупный убыток на сумму 813 млн рублей. При этом за ними закреплен значительный имущественный комплекс из 3 165 объектов суммарной площадью порядка 3,3 млн кв. метров. Проверка выявила многочисленные нарушения и недостатки, допущенные ФГУП в ходе учета и оборота имущества. В частности, предприятия используют государственные земельные участки без оформления договоров аренды. В результате средства за их использование в федеральный бюджет не поступают.

#### 5. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка осуществления федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами полномочий администратора доходов в части правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты неналоговых доходов, обоснованности установления стартового размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения конкурсов и аукционов на право пользования участком недр в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Счетная палата нашла правовые недоработки в сфере администрирования платежей, взимаемых за недропользование. Так, проверка показала, что минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами, установленные Федеральным законом «О недрах», не пересматривались с 2002 года. За это время индекс потребительских цен на товары и услуги составил 386,8%. Аналогичная ситуация наблюдается и со ставками за проведение государственных экспертиз. Так, по экспертизе запасов полезных ископаемых они не менялись с 2007 года, а по экспертизе проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр – с 2010 года. При этом применение индекса инфляции к данным платежам позволило бы только за 2018 год дополнительно получить в федеральный бюджет порядка 1,1 млрд рублей.

#### 6. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов»

В настоящее время на обязательные неналоговые платежи в той или иной форме приходится 2/3 всех источников доходов бюджета. В 2018 году сумма поступлений превысила 1,5 трлн рублей. Всего в реестре федеральных источников доходов к неналоговым платежам можно отнести 5 479 записей. Если исключить такие позиции, как штрафы, субсидии и субвенции, арендную плату и ряд других, то остается порядка 60 видов платежей или 262 обязательных платежа.

При этом понятие неналоговых платежей законодательно не закреплено, а сами платежи никак не систематизированы. Многие платежи не имеют экономического обоснования, а размеры ставок по некоторым сборам давно потеряли свою актуальность. В этой связи Счетная палата предложила провести инвентаризацию обязательных неналоговых платежей с целью их оптимизации и актуализации.

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

Проверка показала, что Росимущество не располагает достоверными сведениями о количестве и характеристиках земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и их вовлечении в арендные отношения. Проверенными территориальными органами Росимущества по результатам торгов заключены только 39 договоров, или 2,2 % из 1746 договоров аренды, что свидетельствует о сдаче федеральных земельных участков в аренду в основном без проведения конкурентных процедур.

8. Отчет о результатах контрольного мероприятия  
«Проверка целевого и эффективного использования средств займа  
Международного банка реконструкции и развития на реализацию  
проекта № 4826-RU «Развитие системы государственной  
регистрации прав на недвижимость»

При исполнении контрактов, заключенных в рамках реализации Проекта, установлены факты неэффективного планирования Росреестром закупок и неэффективного использования федерального имущества на общую сумму 119,9 млн рублей.

9. Отчет о результатах контрольного мероприятия  
«Проверка осуществления полномочий собственника имущества  
подведомственных Федеральному агентству научных организаций  
федеральных государственных унитарных предприятий  
в 2014–2016 годах и истекшем периоде 2017 года»

В ходе проверки установлено, что общая сумма доходов федерального бюджета в виде части чистой прибыли подведомственных ФАНО России ФГУП в проверяемом периоде составила 1,625 млрд рублей. При этом задолженность по ее перечислению на 1 июля 2017 года равна 255 млн рублей, или 16 % от суммы начислений.

Указанная ситуация обусловлена не только недостатками администрирования со стороны ФАНО России, на ее эффективность влияет применяемый агентством алгоритм установления выплат стимулирующего характера руководителям ФГУП. ФАНО России приняло решение о премировании руководителей 29-ти ФГУП, имеющих «нулевые» и плановые, фактические значения показателя по перечислению в бюджет прибыли. Руководители 26 предприятий также подлежат премированию по результатам 2016 года, несмотря на наличие дисциплинарных взысканий за неперечисление части чистой прибыли. По мнению Счетной палаты, инициированная и реализуемая ФАНО России массовая реорганизация подведомственных ФГУП в бюджетные учреждения не соответствует задаче планомерного сокращения участия государства в экономике.

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

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



# Международная практика

## Инвестирование на благо будущих поколений – основа функционирования компаний сегодня

В современном мире нельзя отрицать тот факт, что всем компаниям необходим переход от прежней общепринятой модели развития, основанной на необеспеченном росте и приоритете финансовой прибыли, к сбалансированному использованию ограниченных ресурсов и сохранению социальных, культурных, экологических и биологических систем.

«Устойчивое развитие – понятие, хорошо знакомое любой компании, нацеленной на успех. Эта совокупность факторов в наибольшей степени определяет, насколько бизнес готов адаптироваться к непрерывным изменениям и опережать их, в полной мере отвечать на запросы клиентов, сотрудников, инвесторов, жителей регионов присутствия, создавать новые решения и минимизировать риски, чтобы добиться успеха не только «в моменте», но и в долгосрочной перспективе», – такое мнение [высказала](#) Елена Короткова, старший менеджер по работе с инвесторами ПАО «Северсталь» в июньском выпуске Бюллетеня Счетной палаты.

Игорь Коротецкий, партнер, руководитель группы операционных рисков и устойчивого развития КПМГ в России и СНГ, также [отметил](#), что рынки капитала и управляющие активами, в частности, все больше учитывают принципы устойчивого развития при принятии инвестиционных решений. Увеличивается число инвесторов, соблюдающих Принципы Экватора в рамках проектного финансирования ([Equator Principles](#); 105 финансовых организаций из 38 стран мира) и Принципы ответственного инвестирования в рамках управления активами ([Principles for Responsible Investments](#); активы под управлением 2,3 трлн долларов США).

Согласно данным МВФ, общее количество фондов, инвестирующих в долговые ценные бумаги и капитал на принципах ESG, [увеличилось](#) с 913 в 2010 году до 1931 в 2019 году, а общая сумма средств в таких фондах – с 352 млрд долларов США до 856 млрд долларов США.

Появилось огромное количество различных рейтингов и индексов, которые оценивают корпоративный сектор с точки зрения ESG-аспектов: S&P Dow Jones Sustainability Indices, Sustainalytics, FTSEGood и другие. Московской биржей [сформирован](#) сектор устойчивого развития, на котором уже состоялось пять выпусков «зеленых» облигации на общую сумму 6,45 млрд рублей.

В последнее время компании стали гораздо больше уделять внимание подготовке материалов о прогрессе в рамках 17 целей устойчивого развития. Эффективное управление вопросами в этой сфере снижает общие операционные риски компании, что влияет на обе части отчета о прибылях и убытках, а оценка вклада компаний в этом направлении важна для различных заинтересованных сторон: потребители продукции и услуг, акционеры и инвесторы, сотрудники, государство и граждане. И цели представления информации также носят различный характер: от пересмотра эффективности деятельности до оценки собственной конкурентоспособности и прибыльности. Но практика показывает, что все больше компаний учитывают аспекты устойчивого развития в своей деятельности.

Так, компания PwC проанализировала 1 141 отчет публичных и частных компаний, а также организаций госсектора из 31 страны и оценила, как бизнес следует целям устойчивого развития. При анализе учитывались уровень интеграции целей в корпоративное управление, бизнес-стратегии и отчетность.

Согласно [исследованию PwC](#) 2019 год стал годом, когда глобальный бизнес «проснулся» в вопросах устойчивости. Безусловно, многие лидеры рынка уже давно занимаются тем, что активно включают Повестку в области устойчивого развития ООН в свою практику, но именно с прошлого года, по данным PwC, этот процесс встал на устойчивые рельсы. И несмотря на то, что ключевую ответственность за достижение целей несут правительства стран, которые приняли Повестку в 2015 году, без поддержки бизнеса достичь их в полной мере будет невозможно.

Компании по всему миру осознали, что устойчивость бизнеса становится конкурентным преимуществом. Большой ответственности требуют как инвесторы, так и потребители. Исследование PwC показывает, что около трех четвертей (72 %) исследуемых компаний упоминают цели устойчивого развития в своей публичной отчетности. Из тех компаний, которые включают цели устойчивого развития в свою отчетность, 59 % отметили прогресс в этом направлении в своем отчете по устойчивому развитию, 51 % – упомянули их в своем годовом отчете. В то же время только 34 % компаний, указывающих в отчетности цели устойчивого развития (25 % всех исследованных компаний), представляли их в разделах, в которых описывается бизнес-стратегия. Что касается топ-менеджмента, то каждый пятый руководитель упомянул Повестку ООН в своих прогнозах на год, уделив внимание их отражению в стратегии компании.

Также, по данным исследования, в 2019 году только 14 % компаний (157) указали конкретные цели по достижению ЦУР и только 1 % компаний включили в отчет количественные показатели, чтобы продемонстрировать прогресс в достижении целей.

Что же касается российской практики, то оценку достижений в этой области в России [проводит](#) Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП). По мнению Александра Шохина, президента РСПП, фактически для достижения обозначенных ООН целей ставится задача изменения бизнес-моделей на более устойчивые. Этот процесс развивается в мире на наших глазах, крупные компании

включаются в него прежде всего. Но чем дальше, тем больше он будет затрагивать и средний, и малый бизнес. Частный сектор может стимулировать реализацию Повестки, создать дополнительные возможности для внедрения новых технологий и привлечения прямого финансирования в проекты, направленные на достижение Целей устойчивого развития.

РСПП активно публикует материалы по тематике устойчивого развития в своей библиотеке корпоративных практик. Так, сборник «Российский бизнес и Цели устойчивого развития» содержит краткие описания первых примеров такого опыта 25 компаний, а анализ выборки, которая сделана на основании 66 корпоративных отчетов об устойчивом развитии, опубликованных в 2017 году и зарегистрированных в Национальном регистре РСПП, показал, что в отчетах 23 компаний (35 %) сделано заявление о Целях устойчивого развития, а в 21 отчете выделены конкретные цели, по направлению которых ведется работа.

Кроме того, по мнению РСПП, раскрытие информации является одним из важнейших инструментов взаимодействия компании с заинтересованными сторонами (акционерами, инвесторами, партнерами, клиентами, общественностью, государственными органами), способствует формированию доверия и долгосрочных отношений с ними, росту стоимости компании и привлечению ими капитала.

Начиная с 2014 года, РСПП ежегодно составляет несколько индексов: Корпоративной устойчивости, Ответственности и Открытости. Два взаимосвязанных индекса – «Ответственность и Открытость» и «Вектор устойчивого развития» – инструменты комплексной оценки крупнейших российских компаний на основе их публичной отчетности (годовых отчетов и отчетов в области устойчивого развития).

1 апреля 2019 года начался ежедневный расчет и публикация индексов устойчивого развития Московской биржи и РСПП. В базу расчета входят ценные бумаги эмитентов, которые отражают лучшую динамику показателей в сфере устойчивого развития и корпоративной социальной ответственности. Новые индексы «Индекс МосБиржи – РСПП Ответственность и Открытость» и «Индекс МосБиржи – РСПП Вектор устойчивого развития» будут рассчитываться на основе анализа крупнейших российских компаний в области ESG (Environmental, Social, Governance). Полученные при составлении индексов результаты используются для выявления успешной практики и бенчмаркинга, совершенствования качества публичной отчетности и деятельности в области корпоративной ответственности и устойчивого развития.

Все эти индексы, показатели, отчеты компаний и достижения, в частности, в области устойчивого развития, показывают то, насколько компания соответствует международным стандартам и передовым практикам ведения бизнеса.

Инвесторы сегодня все больше внимания уделяют этому аспекту. Конечно, прибыль не всегда зависит от того, какой вклад вносит компания в Цели устойчивого развития, однако уровень социальной ответственности предприятия, устойчивости и конкурентоспособности значительно повышается. Так, во многих компаниях совет директоров при определении рекомендуемого собранию акционеров размера дивидендов учитывает текущее финансовое и конкурентное положение компании, а также перспективы ее развития, включая прогнозы операционного денежного потока и капитальных вложений, потребности в привлечении заемных средств и прочие факторы, влияющие на сохранение финансовой устойчивости и гибкой структуры капитала.

И в заключение хотелось бы отметить, что в погоне за высокими дивидендами компаниям не стоит забывать о социальной ответственности. Поэтому бизнес не только совершенствует уже привычные процессы внутри предприятий, повышая свою рентабельность и прибыльность, но и старается влиять на жизнь всего общества, заботиться об экологии и жизни будущих поколений.

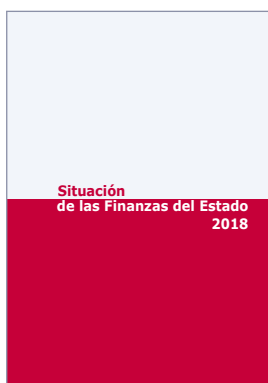
## Зарубежный опыт государственного аудита по тематике дивидендной политики

Дивидендная политика – один из элементов стратегического управления предприятием. Кроме того, эффективная дивидендная политика компаний с государственным участием – это не только вопрос пополнения бюджета страны, но и возможность реализации крупномасштабных инвестиционных программ, направленных на развитие экономики.

Пандемия коронавируса и введенные правительствами ограничительные меры существенно повлияли на финансовые результаты компаний, в результате чего многие из них сокращают или отменяют дивидендные выплаты. В особенности – игроки финансового сектора (банки и страховые агентства) и госкомпании. Порядка 70 % изменений в дивидендной политике по всему миру относятся к приостановке дивидендных выплат, что соответствует рекомендациям правительств и центральных банков. В целом, большая часть изменений затронула нефтегазовый, финансовый секторы и промышленное производство.

Представленный краткий обзор деятельности зарубежных ВОО посвящен проведенным аудитам по тематике политики федерального правительства в отношении распределения дивидендов госкомпаний (Австрия), влияния решений органов власти на показатели доходности государственных агентств и корпораций (Мексика), анализа доходов государственного бюджета (Колумбия).

## Главное контрольное управление Республики Колумбии



### Анализ государственного бюджета за 2018 год

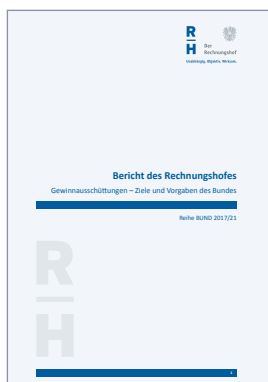
Публикация: июль 2019 года

ВОА представил отчет по результатам анализа государственного бюджета за 2018 год, который был отмечен благоприятной экономической обстановкой, обусловленной восстановлением нефтяных цен и активизацией мировой экономики в целом.

В частности, ВОА обращает внимание на то, что увеличение поступлений в бюджет за счет выплаты повышенных дивидендов колумбийской государственной нефтедобывающей компанией ECOPEPETROL на фоне роста цен на энергоносители позволило достичь целей бюджетной политики и сократить дефицит бюджета центрального правительства с 3,7 % ВВП в 2017 году до 3,1 % ВВП по итогам рассматриваемого периода.

Тем не менее, дефицит национального бюджета в целом по итогам года увеличился с 2,5 до 3 % ВВП. Основными причинами стали увеличение расходов региональных правительств и отрицательное сальдо бюджета сектора социального страхования.

## Счетный суд Австрийской Республики



### Распределение прибыли – федеральные цели и задачи

Публикация: апрель 2017 года

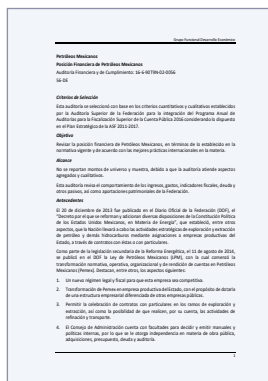
В 2016 году ВОА Австрии провел проверку дивидендов, выплаченных в федеральный бюджет компаниями, в которых федеральное правительство имело контрольный пакет акций в 2015 году. Проверка показала, что 9 из 108 компаний распределили прибыль в качестве дивидендов. В среднем с 2010 по 2015 год федеральный бюджет получал 634 млн евро (748 млн долларов США) от этих компаний в виде дивидендов в год.

Аудиторы отметили, что в период с 2010 по 2015 год политика федерального правительства в отношении дивидендов определялась требованиями консолидации бюджета. Суммы выплат, согласованные правительством в ходе обсуждения бюджета, не были проверены на соответствие политике распределения дивидендов.

Также было установлено, что оценки распределения прибыли в проекте федерального бюджета не всегда соответствовали бюджетному принципу максимально точного представления финансового положения федерального правительства.

Неточность данных оценок привела к некачественному составлению бюджета.

# Управление Верховного аудитора Мексиканских Соединенных Штатов



## Оценка финансового состояния государственной нефтедобывающей компании PEMEX

Публикация: 2017 год

ВОА Мексики провел оценку финансового состояния государственной нефтедобывающей компании PEMEX по итогам 2016 года с учетом принятых правительством мер по повышению эффективности энергетического сектора, реорганизации корпорации, изменению налоговой политики.

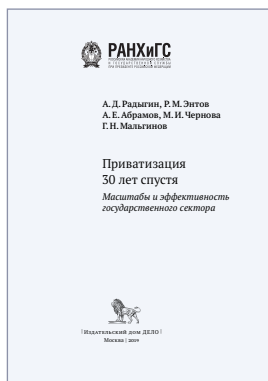
В отчете обращается внимание на оценки компании Fitch Ratings, подтверждающие, что мексиканское правительство, в отличие от других развивающихся стран, таких как Колумбия и Бразилия, сохранило на прежнем уровне требования к PEMEX по уплате налогов и дивидендов, несмотря на сокращение цен на энергоносители и ухудшение макроэкономической обстановки.

В целях исполнения указанных обязательств PEMEX была вынуждена привлечь заемные средства и нести дополнительные издержки, что повлияло на среднесрочные финансовые показатели компании.



# Исследования по теме

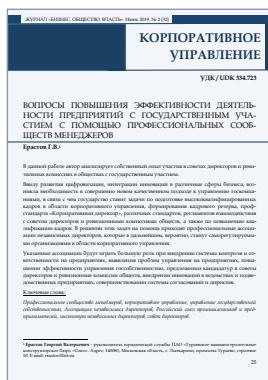
# Приватизация 30 лет спустя. Масштабы и эффективность государственного сектора



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

[Подробнее](#)

## Вопросы повышения эффективности деятельности предприятий с государственным участием с помощью профессиональных сообществ менеджеров



В результате развития цифровизации, интеграции инноваций в различные сферы бизнеса возникла необходимость в совершенно новом качественном подходе к управлению госкомпаниями. В связи с этим государство ставит задачи по подготовке высококвалифицированных кадров в области корпоративного управления, формирования кадрового резерва, профстандарта «Корпоративный директор», различных стандартов, регламентов взаимодействия с советом директоров и ревизионными комиссиями обществ, а также по повышению квалификации кадров, считает автор статьи. По его мнению, в решении этих задач на помощь должны приходить профессиональные ассоциации независимых директоров. Об этом и идет речь в статье.

[Подробнее](#)

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

ОТЧЕТ  
о выполнении  
прогнозного плана  
(программы)  
приватизации  
федерального  
имущества  
2017–2019 гг.  
в 2019 году

В 2019 году в процессе выполнения программы приватизации Росимуществом решались задачи, направленные на поэтапное сокращение государственного сектора экономики, улучшение корпоративного управления, формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики.

О том, какие результаты были достигнуты, идет речь в данном документе.

[Подробнее](#)

## «Большая неохотная приватизация»: противоречивые подходы в условиях санкций

«БОЛЬШАЯ  
НЕОХОТНАЯ  
ПРИВАТИЗАЦИЯ»:  
ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ  
ПОДХОДЫ  
В УСЛОВИЯХ  
САНКЦИЙ

Радыгин А.Д., Энгов Р.М.,  
Абрамов А.Е., Аксенов И.В.,  
Мальгинов Г.Н., Чернова М.И.

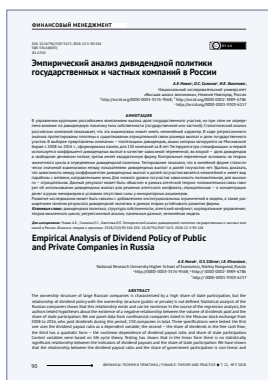
В статье обсуждается целесообразность приватизации некоторых крупных российских компаний с государственным участием в условиях санкций. Приватизация остается значимым трендом экономической политики многих стран, включая Россию, а доходы от нее в мире демонстрируют устойчивую тенденцию к росту, отмечают авторы статьи. Действие внешних санкций, создающих существенные сложности в проведении приватизации в России, не только не снимает с повестки дня вопрос о приватизации крупных компаний, но и делает его более актуальным.

Приватизация выступает действенным инструментом формирования конкурентной среды, повышения эффективности деятельности компаний и сокращения присутствия государства как непосредственного участника рыночных отношений.

В статье обоснованы не только теоретические аргументы в пользу приватизации, но и ее целесообразность с учетом отраслевой структуры экономики и показателей деятельности крупных компаний с государственным участием.

[Подробнее](#)

# Эмпирический анализ дивидендной политики государственных и частных компаний в России



В управлении крупными российскими компаниями высока доля государственного участия, но при этом не определено влияние на дивидендную политику типа собственности (государственной или частной). Статистический анализ российских компаний показывает, что эта взаимосвязь может иметь нелинейный характер. В ходе регрессионного анализа протестированы гипотезы о существовании отрицательной связи размера выплат и доли государственного участия. В выборке представлены компании – плательщики дивидендов, акции которых котируются на Московской бирже с 2008 по 2016 год, сформирована панель для 150 компаний за 8 лет. Тестируются три спецификации: в первой используется

коэффициент дивидендных выплат в качестве зависимой переменной, во второй – доля дивидендов в свободном денежном потоке, третья имеет квадратичную форму. Контрольные переменные основаны на теории жизненного цикла в определении дивидендной политики.

[Подробнее](#)

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



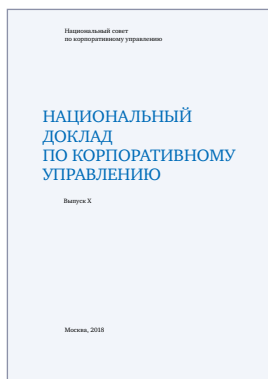
Размеры государственного сектора в экономике Российской Федерации остаются по-прежнему относительно высокими, а издержки достаточно очевидны, утверждают авторы доклада. По их словам, во-первых, это приводит к снижению эффективности функционирования рыночных механизмов.

Во-вторых, государство – как абстрактное и неперсонифицированное понятие – является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях. В-третьих, одним из значимых следствий указанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики

и появление «частных государственных компаний». Одновременно, отмечают исследователи, происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто. В этом докладе авторы предлагают пути, которые можно выбрать для эффективного решения обозначенных вопросов.

[Подробнее](#)

# Национальный доклад по корпоративному управлению



Выпуск «Национального доклада» посвящен различным аспектам корпоративного управления в России.

Доклад продолжает публикацию материалов, исследующих внедрение рекомендаций Кодекса корпоративного управления 2014 года в практику отечественных компаний.

По традиции значительное внимание уделяется совершенствованию корпоративного законодательства и вопросам эффективности корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Авторы впервые обращаются к изучению роли советов директоров в противодействии корпоративной коррупции.

[Подробнее](#)

## Оценка корпоративного управления в публичных акционерных обществах с участием Российской Федерации



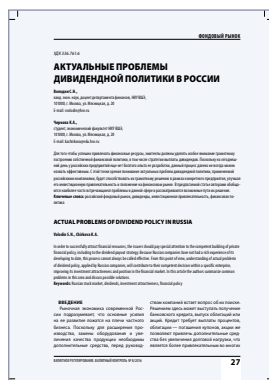
Уровень корпоративного управления является важнейшим инструментом обеспечения устойчивости компаний и их долгосрочного успешного развития. В условиях сокращения возможностей «рентной» экономики на первое место выходят вопросы уровня менеджмента компаний и качества корпоративного управления. Их эффективность становится главным источником капитализации и конкурентоспособности компаний и, как следствие, всей экономики страны.

Поэтому повышение качества корпоративного управления должно повысить инвестиционную привлекательность российского рынка в целом.

В этом исследовании приводится независимая оценка качества внедрения основных рекомендаций Кодекса корпоративного управления в крупнейших компаниях страны с участием государства.

[Подробнее](#)

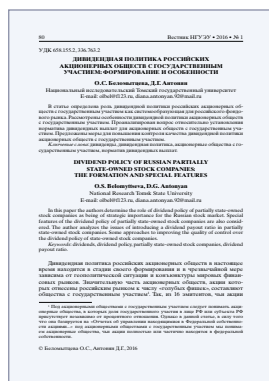
# Актуальные проблемы дивидендной политики в России



Российский фондовый рынок акций является одним из самых молодых в мире. В большинстве развитых экономик он активно развивается уже на протяжении многих десятилетий и даже столетий. Россия же в этом смысле является новичком. В нашей стране рынок акций существует и функционирует чуть более 20 лет. Некоторые АО уже имеют положительный опыт реализации дивидендной политики, но для многих других он пока еще не так успешен. В связи с этим в данной сфере накопился целый ряд актуальных проблем, требующих активного решения, этому и посвящена статья.

[Подробнее](#)

## Дивидендная политика российских акционерных обществ с государственным участием: формирование и особенности



В статье определена роль дивидендной политики российских акционерных обществ с государственным участием как системообразующая для российского фондового рынка. Рассмотрены особенности дивидендной политики акционерных обществ с государственным участием. Проанализирован вопрос относительно установления норматива дивидендных выплат для акционерных обществ с государственным участием. Предложены меры для повышения контроля качества дивидендной политики акционерных обществ с государственным участием

[Подробнее](#)

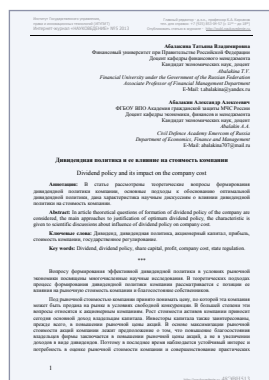
# Исследование дивидендных политик компаний с государственным участием: российский и зарубежный опыт



В этом докладе Минфина России обобщены и представлены результаты исследования дивидендной политики компаний с государственным участием, в том числе методологических подходов в российской и зарубежной практике дивидендной политики компаний с государственным участием, в частности опыта ОЭСР в области корпоративного управления. Авторы рассказывают о результатах анализа дивидендной политики компаний с государственным участием в отдельных странах (Польша, Индонезия, Китай, Швеция, Норвегия, Финляндия, Франция, Новая Зеландия), отмечают преимущества и недостатки дивидендных политик компаний с государственным участием для совершенствования законодательства и повышения доходов федерального бюджета.

[Подробнее](#)

## Дивидендная политика и ее влияние на стоимость компании



В статье рассмотрены теоретические вопросы формирования дивидендной политики компании, основные подходы к обоснованию оптимальной дивидендной политики, дана характеристика научным дискуссиям о влиянии дивидендной политики на стоимость компании.

[Подробнее](#)

# Публикации в СМИ



## Счетная палата видит риск неисполнения плана приватизации в части крупных предприятий

Счетная палата видит риск неисполнения прогнозного плана приватизации федерального имущества в части крупных пакетов, при этом план по малой приватизации на 2020 год Росимуществом практически выполнен, заявил аудитор Счетной палаты Андрей Батуркин в ходе «круглого стола» в Совете Федерации по теме «Особенности реализации программы приватизации федерального имущества в 2020 году».

[Полная версия публикации](#)

28.05.2020 | РБК

## Счетная палата предложила раскрывать доходы топ-менеджеров госкомпаний

Счетная палата предложила правительству ввести единый подход к раскрытию доходов топ-менеджеров компаний, блокирующий пакет акций которых принадлежит государству. Об этом РБК сообщили в пресс-службе ведомства. «Мы рассматриваем данную меру как возможность повысить эффективность управления государственным имуществом», – сообщили в ведомстве.

[Полная версия публикации](#)

27.05.2020 | Финмаркет

## Глава СП РФ предложил унифицировать подходы к определению размера дивидендов госкомпаний

Счетная палата России, изучив практику формирования и реализации госкомпаниями дивидендной политики, посоветовала правительству ее унифицировать. Как сообщил «Интерфаксу» источник в финансово-экономическом блоке правительства, в апреле глава Счетной палаты Алексей Кудрин направил Михаилу Мишустину письмо, в котором ознакомил премьера с выводами контрольного органа по итогам анализа дивидендной политики госкомпаний за 2017–2019 годы.

[Полная версия публикации](#)

## Больше кормить или чаще доить. Правительство оформило полномочия Минфина по управлению госимуществом

Спустя три месяца после Указа Президента о переходе Росимущества из ведения Минэкономки в Минфин правительство утвердило полномочия министерств в управлении госимуществом. Регулятором корпоративных отношений останется Минэкономки, тогда как Минфин получит весь имущественный блок и полномочия действовать от лица Российской Федерации в госкомпаниях, в частности, в вопросах дивидендной политики и инвестпрограмм. При этом конфликт между интересами Минфина как собственника имущества и фискального ведомства сохранится.

[Полная версия публикации](#)

21.02.2020 | «Эксперт»

## Государство меняет отношение к приватизации

Как заявил Министр финансов Антон Силуанов, экономике нашей страны на данный момент не нужна приватизация государственных активов для пополнения бюджета. Он предлагает сосредоточиться на эффективности работы и управления государственных компаний, а не на смене их собственника.

Впрочем, министр подтвердил, что продажа активов все-таки планируется. «Да, у нас есть планы по дополнительному стимулированию приватизационных сделок – это и наш актив, так сказать, со стажем «Совкомфлот», это ряд других активов. Думаю, что можно в ряде банков посмотреть снижение доли до контрольного пакета», – сообщил он, добавив, что приватизация такого актива, как Российские железные дороги, сейчас не планируется.

[Полная версия публикации](#)

## Министр финансов Антон Силуанов в прямом эфире ответил на вопросы читателей РБК. «О большой приватизации»

«Как бюджетный источник большая приватизация не нужна. Россия остается островком, куда деньги с развивающихся рынков идут. У нас доля иностранцев в государственных ценных бумагах около 35 %. На аукционах иностранцы покупают от 50 % до двух третей всего объема выпуска ценных бумаг. Если помните, недавно была информация, что весь выпуск Минфином ценных бумаг выкупил один инвестор. Это был иностранный инвестор», – сказал Силуанов.

[Полная версия публикации](#)

14.01.2020 / Интерфакс

## Счетная палата займется оценкой корпоративного управления в госкомпаниях

Счетная палата будет оценивать корпоративное управление в госкомпаниях, не ограничиваясь уровнем головных структур, заявил глава ведомства Алексей Кудрин на встрече с Президентом Владимиром Путиным. «На ближайшие годы мы к таким проблемам, которые будем мониторить на постоянной основе, добавляем работу по эффективности госкомпаний, госкорпораций, соответствуют ли они тем стратегическим задачам, которые перед ними поставлены, и тем стратегиям, которые принимают их наблюдательные советы, качество корпоративного управления и всей системы госзакупок, принятия решений по имущественным вопросам, которые не всегда видны на уровне втором, третьем и четвертом этой системы, пирамиды дочерних компаний», – сказал Кудрин.

[Полная версия публикации](#)

## Власти раскрыли подробности итогового плана приватизации

В итоговый план приватизации на 2020–2022 годы вошли ВТБ и «Совкомфлот». Об этом сообщил на заседании правительства Министр экономического развития Максим Орешкин, тезисы его выступления распространила пресс-служба министерства.

[Полная версия публикации](#)

6.10.2019 | ТАСС

## Новак считает, что приватизация «Россетей» сейчас нецелесообразна

Приватизация «Россетей» нецелесообразна до принятия решений по регуляторной и нормативной базе, пока компания сильно недооценена. Такое мнение высказал журналистам Министр энергетики Александр Новак.

[Полная версия публикации](#)

12.08.2019 | Известия

## Право совета. Минфин будет утверждать программы развития госкомпаний

Правительство продолжает усиливать контроль за деятельностью госкомпаний. Минфин договорился с Росимуществом о прогнозировании прибыли таких организаций с учетом рыночных оценок, а не только их собственных данных. Об этом рассказала «Известиям» директор департамента доходов министерства Елена Лебединская. Это должно повысить качество прогнозирования дивидендов и их поступления в казну. Пока же оценки обеих госструктур расходятся в разы, из-за чего бюджет недополучает существенные суммы.

[Полная версия публикации](#)

## Счетная палата готовит комплексные проверки госкорпораций

Счетная палата РФ готовит комплексные проверки ряда госкорпораций, включая проверки качества их корпоративного управления и системы бонусов, заявил глава ведомства Алексей Кудрин, выступая в Госдуме с отчетом о работе контрольного ведомства в 2018 году.

[Полная версия публикации](#)

19.06.2019 | ТАСС

## Замглавы Минэкономразвития о плане приватизации: собираемся осенью передать правительству

Заместитель Министра экономического развития Оксана Тарасенко рассказала в интервью ТАСС о том, когда могут принять закон об управлении госимуществом и какова его концепция, когда подготовят план приватизации на ближайшие три года и есть ли шансы закрыть сделку по продаже «Совкомфлота» в текущем году. Также замминистра поделилась планами Минэкономразвития по созданию инновационных центров в России.

[Полная версия публикации](#)

23.05.2019 | «Известия»

## Не выприватизировали: продажа госсобственности провалилась на 75 %

Приватизация госсобственности в 2018 году сорвалась. Доходы от продажи предприятий составили лишь 2,9 млрд рублей вместо 13 млрд, запланированных в рамках федерального бюджета. Об этом говорится в докладе Минэкономразвития об итогах работы в 2018 году и планах на 2019 год. На слишком низкие темпы приватизации федерального имущества ранее обращали внимание и в Счетной палате. Там в этом обвинили Росимущество – оно не в полной мере контролирует процесс. Эксперты уверены, что приватизация тормозит, поскольку региональные и местные власти не заинтересованы в реализации принадлежащей им собственности. Эти активы генерируют стабильный доход для субъектов, а в случае их продажи деньги получит федеральный центр.

[Полная версия публикации](#)

## С Грефом не пополам. Сбербанк не платит половину прибыли акционерам

Сбербанк может недоплатить ЦБ в виде дивидендов 661 млрд рублей в течение ближайших трех лет. Такие риски видят в Счетной палате, рассказали «Известиям» в контрольном органе. Там отметили: госбанк в 2016–2018 годах ни разу не направлял на выплату дивидендов 50 % чистой прибыли по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). В банке чужие оценки комментировать отказались, но при этом подчеркнули, что планируют прийти к 50-процентной планке в следующем году. ЦБ направляет в бюджет все доходы от участия в капитале Сбербанка. В целом, по прогнозам Счетной палаты, за три года казна недополучит от дивидендов госкомпаний 1,3 трлн рублей, таким образом на Сбербанк приходится половина этой суммы.

[Полная версия публикации](#)

# Новости Счетной палаты

## ● Алексей Кудрин доложил главе государства об основных итогах и планах работы Счетной палаты

Нарушения на сумму порядка 50 млрд рублей выявила Счетная палата в ходе проверок исполнения бюджета министерств и ведомств. Об этом на встрече с главой государства сообщил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин.

«Всего с начала года мы провели 169 проверок, половина из них связана с исполнением бюджета. Вскрыто 20 нарушений, которые требуют правовой оценки Генпрокуратуры. Направлено 131 представление по нарушениям министерств и ведомств. Около 50 млрд рублей – это нарушения, в том числе нецелевое использование бюджетных средств, нарушения бухгалтерского учета, неправильное отражение объектов и расходов в бухгалтерской отчетности, нарушения процедур госзакупок», – констатировал глава Счетной палаты.

На результаты отдельных проверок Алексей Кудрин обратил особое внимание. Одна из них – оценка мероприятий по газификации регионов России.

## ● Счетная палата проверила исполнение бюджета в ФТС и ФНС

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Федеральные таможенная и налоговая службы. Контрольное ведомство отметило, что ФТС перевыполнила прогноз по доходам бюджета на 89,5 млрд рублей, исполнив его на 101,6 %. Основными источниками дохода федерального бюджета были налог на добавленную стоимость (45,6 %), вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и газ (19,5 % и 12,1 % соответственно). ФНС также исполнила доходы федерального бюджета с превышением прогноза (100,5 % от прогноза), перевыполнив план почти на 66 млрд руб.



## ● Счетная палата проверила исполнение бюджета Минпросвещения и Рособрнадзора

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минпросвещения и Рособрнадзор. Контрольное ведомство указало на достаточно низкое исполнение расходов федерального бюджета – 82 % от предоставленных министерству ассигнований. Неизрасходованными остались свыше 37,1 млрд рублей. Такой остаток образовался преимущественно из-за несвоевременного заключения контрактов с поставщиками товаров, работ и услуг, несоблюдения сроков поставки оборудования. Кроме того, Минпросвещения неравномерно тратило средства в течение года. Почти половина кассовых расходов (81,5 млрд рублей) пришлось на IV квартал.

## ● Счетная палата отчитывается об исполнении своего бюджета в 2019 году

В рамках стратегической задачи по совершенствованию механизмов открытости государства с этого года ведомство публикует заключения об исполнении бюджета главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС). Поскольку Счетная палата является одним из ГРБС, ведомство публикует данные об исполнении своего бюджета.

В 2019 году доходы СП РФ составили 10,3 млн рублей. Расходы – 4,6 млрд рублей, объем неиспользованных средств был незначительным – 3,7 % от назначенных средств федерального бюджета. Счетная палата ежегодно проверяет собственное исполнение бюджета. За верностью и объективностью его итогов следит Главное контрольное управление Президента.

## ● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере транспорта

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минтранс и подведомственные ему Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Ространснадзор и Росморречфлот. Совокупный объем неисполненных бюджетных назначений в минувшем году по всем объектам проверки составил 85,7 млрд рублей. Почти половина из них приходится на Росавтодор – 37,8 млрд рублей, или 5,6 % сводной бюджетной росписи.

## ● **Счетная палата: государство не выполнило свои обязательства по улучшению жилищных условий инвалидов**

Представляем седьмой номер Бюллетеня Счетной палаты. В этот раз мы посвятили его исполнению государственных обязательств по улучшению жилищных условий инвалидов. «Темпы предоставления господдержки на улучшение жилищных условий настолько низкие, что зачастую инвалиды просто не успевают реализовать свое жилищное право», – заявила аудитор Светлана Орлова.

## ● **Государство средней закрытости: результаты нового рейтинга открытости госорганов**

Ни одно федеральное ведомство нельзя назвать полностью открытым. К такому выводу пришли эксперты Счетной палаты, АНО «Инфокультура» и Центра перспективных управленческих решений. Второй доклад «Открытость государства в России», как и прошлогодний, включает в себя рейтинг ФОИВ и рекомендации по совершенствованию открытости.

## ● **Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере цифрового развития, связи, печати и массовых коммуникаций**

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минкомсвязь и подведомственные ему Россвязь, Роскомнадзор и Рospечать. Самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета отмечен у Минкомсвязи России – 77,1 %. В ходе проверки Счетная палата обратила внимание на значительный рост дебиторской задолженности по расходам Минкомсвязи и Россвязи.

