



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

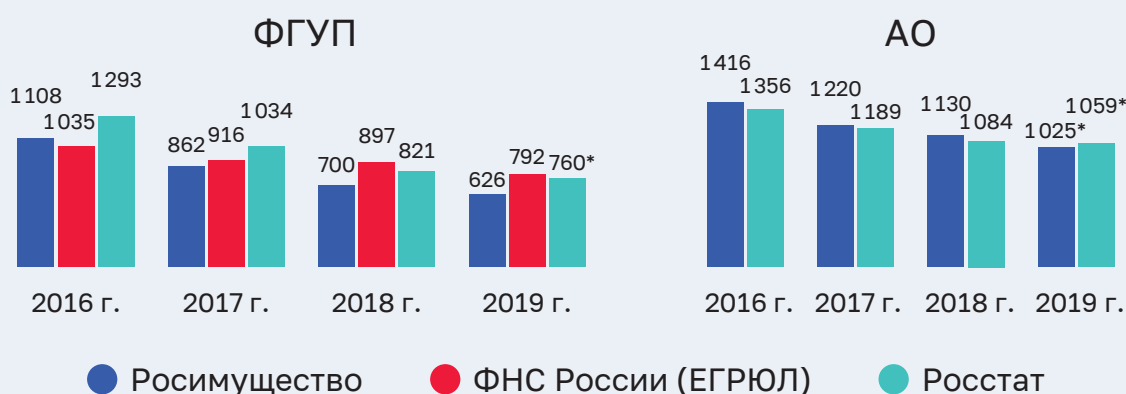
Цели

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



* 9 мес. 2019 г.

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).

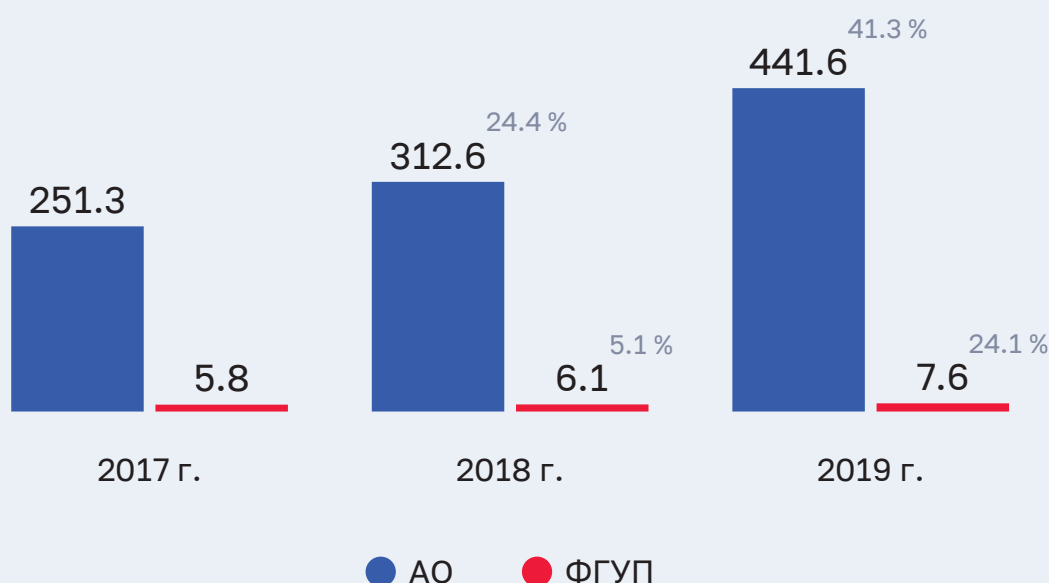
Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием. Так, Минэкономразвития России в свои отчеты для Правительства Российской Федерации включает сведения только о деятельности 10 крупнейших АО. Это всего 1% от их общего количества. В результате более 90% АО находятся 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

млрд руб.



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 ведения¹.

Государственная политика в целом направлена на сокращение госсобственности в экономике как в форме государственных унитарных предприятий, так и участия в АО. Госпрограммой², являющейся фактически единственным стратегическим документом в области управления государственным имуществом, установлен единый показатель сокращения количества организаций с государственным участием³, 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 года⁴ предусмотрено ежегодное сокращение на 10 % количества организаций с государственным участием.

Федеральным законом № 485-ФЗ⁵ 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.

Вместе с тем в сравнении с первоначальной редакцией законопроекта⁶ 2018 года в Федеральном законе № 485-ФЗ на 4 года продлен срок ликвидации унитарных предприятий, а также существенно расширен перечень случаев возможности создания

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).
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.

унитарных предприятий⁷. 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 Агентстве⁸ 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 АО⁹, 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 0503171¹⁰, содержащая сведения о финансовых вложениях в виде акций и уставных фондов государственных предприятий. По данным открытой части бюджетной отчетности¹¹ 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

-
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».
 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.

без ведомственной принадлежности, в отношении которых Агентством осуществляются полномочия собственника имущества¹².

Государственные информационные ресурсы содержат сведения не соответствующие друг другу и официальной статистической информации. При этом Росимущество обязано предоставлять в Росстат актуальные сведения о хозяйствующих субъектах¹³.

(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) приватизации федерального имущества, в частности на 2017–2019 годы¹⁴. 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 принадлежности¹⁵), достигалось в 2017–2019 годах не столько процедурами приватизации (доля – 18,3 %), а в результате объединения предприятий (28,9 %), ликвидации в силу прекращения

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.
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)).

деятельности и банкротства (32,6 %). Также ФГУП преобразовывались в бюджетные и казенные учреждения (13,0 %).

Способ прекращения деятельности	2017 г.	2018 г.	III квартал 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
Итого	164	117	96	377	100

* 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 (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-ФЗ¹⁶, которым установлены случаи создания новых унитарных предприятий¹⁷, определены полномочия собственника имущества предприятия, включая право назначать руководителя и устанавливать основные направления деятельности предприятия¹⁸, 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.

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.

Гражданским кодексом и Федеральным законом № 208-ФЗ¹⁹ 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 № 739²⁰ 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), 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

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).

Исключения из Постановления № 738	Уполномоченный орган	Постановление Правительства Российской Федерации
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
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 директоров²¹. При этом состав полномочий Минфина России, в случае осуществления прав акционера по привилегированным акциям банков, фактически нормативно не определен²².

На уполномоченные органы²³ 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 года²⁴.

Выявлены случаи несоответствия представляемых отчетов установленным требованиям²⁵.

Следует отметить, что отчеты об управлении акциями за 2016, 2017 и 2018 годы, представленные Минэкономразвития России²⁶ 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 Спецперечень²⁷, принадлежности к стратегическим обществам²⁸.

-
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 – ТЕР», 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 – ТЕР», 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.
 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/Д06, от 30 августа 2018 г. № 24667-ДП/Д06и, от 30 августа 2019 г. № 29041-ОТ/Д06и.
 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).

В результате внесенных²⁹ 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.

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

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.	%	
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
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
Всего	610	46	7,5	562	92,1	39

* 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 лиц³⁰.

Для ФГУП также установлен отдельный перечень из 9 предприятий, в отношении которых установлен специальный порядок принятия ФОИВ решений по отдельным вопросам деятельности³¹, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 1060-р³².

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

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.

осуществляться ГК «Росатом», ГК «Роскосмос», а также двумя бюджетными учреждениями в порядке, установленном федеральными законами, регламентирующими деятельность указанных лиц³³.

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 принадлежности³⁴.

Также в силу Федерального закона № 270-ФЗ³⁵ 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 ФОИВ³⁶. Часть ФГУП без ведомственной принадлежности имеет отраслевую специфику и ранее находилась в ведении действующих на текущий момент ФОИВ³⁷.

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 и собственника имущества осуществляются ГК временно, на период с момента принятия решения до момента передачи им имущественного комплекса ФГУП либо

-
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 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.

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-ФЗ³⁸ ГК «Росатом», не являясь ФОИВ, уполномочена закреплять федеральное имущество в хозяйственном ведении за подведомственными предприятиями. Однако в Положении об Агентстве соответствующие исключения не отражены³⁹.

Также термины, используемые в Положении об Агентстве, не приведены в соответствие с Гражданским кодексом в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ⁴⁰, 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 удовлетворению⁴¹.

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 корпорации⁴², и могут принять решение о направлении всей прибыли, например, на покрытие убытков предыдущих лет.

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 Росимуществом⁴³.

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

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 поверенные⁴⁴. 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 директоров АО, входящих в Спецперечень, утверждаются Правительством Российской Федерации⁴⁵. Также в отдельных случаях предусматриваются и другие согласования⁴⁶.

Объем прав и обязанностей профессиональных поверенных, реализующих директивы уполномоченных органов власти, а также независимых директоров, самостоятельно принимающих решение по всем вопросам повестки совета директоров, различен⁴⁷.

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

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».

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 отчетности⁴⁸, 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 обществ⁴⁹.

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 отсутствуют⁵⁰.

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.

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

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.

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 дивидендов⁵¹, 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 № 228⁵², 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 МСФО⁵³.

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,

-
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.

полученных от переоценки финансовых вложений), при этом ЧП определяется по данным МСФО⁵⁴, 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.

Решениями Правительства Российской Федерации⁵⁵ 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 России⁵⁶, 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.

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

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 МСФО⁵⁷. При этом выявлены случаи несоблюдения обществами обязанностей по составлению консолидированной отчетности⁵⁸.

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.

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

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.

Решениями годового общего собрания акционеров (далее – ГОСА) также предусматривались дивиденды в размере больше или меньше норматива 50 % ЧП общества⁵⁹.

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

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

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.

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 установлены⁶¹. Росимущество неоднократно предлагало⁶² Минэкономразвития России рассмотреть вопрос о внесении изменений в Постановление № 228 и Постановление № 739 в части исключения из ЧП некоторых видов внереализационных доходов⁶³.

Минэкономразвития России в отношении возможности изменения базы расчета ЧП ФГУП с учетом полученных субсидий, внереализационных расходов и наличием убытков прошлых лет докладывало⁶⁴ 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 прибыль⁶⁵.

Вместе с тем Правительством Российской Федерации принимаются решения по определению части ЧП ФГУП, отличной от установленных общими правилами⁶⁶. В 2019 году Минфином России согласован проект распоряжения по ФГУП, подведомственным подразделению «А», допускающий выплаты в размере 25 %

-
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 %.

прибыли, а также проект распоряжения относительно ФГУП «Киноконцерт «Мосфильм» с нормативом перечисления прибыли – 5 %⁶⁷.

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 ГК⁶⁸, при этом Росимуществом администрировались 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
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

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

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 рублей⁶⁹, 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 форме⁷⁰. При этом в ряде решений (распоряжений) ГОСА форма выплаты не указывалась, что не соответствует требованиям пункта 3 статьи 42 Федерального закона № 208-ФЗ⁷¹.

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 120⁷². По указанному коду также учтены поступления части чистой прибыли действующих на праве оперативного управления ФКП⁷³. 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 рублей⁷⁴ (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.

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.

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).

Указанный вид доходов администрировали в 2017 году 46 администраторов доходов⁷⁵, в 2018 году – 42 администратора доходов⁷⁶, в 2019 году – 40 администраторов доходов⁷⁷.

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 № 228⁷⁸.

В качестве исключения можно отметить решения Росимущества, которыми для подведомственных ФГУП и предприятий без ведомственной принадлежности устанавливался норматив в размере 100 % ЧП⁷⁹. Также ФАНО России в 2017 году (по итогам деятельности за 2016 год) установило для большинства подведомственных ФГУП норматив в повышенном размере – 50 % прибыли.

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 ФГУП⁸⁰ с начала 2017 года выросла в 3,7 раза, или на 525 713,3 тыс. рублей.

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

(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	-	-	-	-
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
Итого		192 515,40	263 749,35	534 814,84	718 228,75

Наибольшая задолженность отмечается по Минобрнауки России (до реорганизации – ФАНО России) и Росимуществу⁸¹. По Минобрнауки России задолженность выросла в 2,2 раза, при сокращении более чем на 40 подведомственных ФГУП. При этом существенная часть задолженности невозможна к взысканию⁸². 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 Федерации⁸³, часть ЧП крупнейших АО⁸⁴ 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 обществ⁸⁵ – 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

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.

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».

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.

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 рублей⁸⁶.

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 рублей⁸⁷.

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.

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.

Отчетные сведения Росимущества⁸⁸ 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.

(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
Всего	391	830 423,0	216	433 240,3	164	435 113,4	138	121 945,0

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 ФОИВ⁸⁹ 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.

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».

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 ФОИВ⁹⁰ 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
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

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

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 издержек⁹¹, реализации программ отчуждения непрофильных активов⁹², обеспечению создания единых казначейств головных, дочерних и зависимых организаций⁹³.

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 сообществом⁹⁴, 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 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

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.

ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ)⁹⁵. Во исполнение указанного поручения Минсельхозом России, Минтранс России, Минэнерго России, Минкомсвязью России разработаны и утверждены соответствующие регламенты⁹⁶, 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 КПЭ⁹⁷. 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 на конец 2019 года не все АО, включая АО Спецперечня, утвердили стратегические документы⁹⁸.

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 ВВП⁹⁹ 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 года¹⁰⁰. Так, решения совета директоров по утверждению ДПР и КПЭ

-
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.
 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.

в некоторых обществах выполнены только в 2019 году, по истечении 5 лет с даты издания соответствующих директив¹⁰¹.

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 корпорациями¹⁰².

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.

Результаты мониторинга применения КПЭ в обществах по состоянию на 31 декабря 2019 года¹⁰³, 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.

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.
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.

	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.

В связи с ненадлежащим исполнением ранее данных поручений¹⁰⁴ 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 АО¹⁰⁵.

Схожие проблемы возникают в сфере регулирования уровня вознаграждения менеджмента ФГУП. Пунктом 6 Положения об условиях оплаты труда руководителей федеральных государственных унитарных предприятий¹⁰⁶ 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 перечень¹⁰⁷, содержащий 73 предприятия, или 11,7 % всех ФГУП.

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.

Тем самым вознаграждение руководителям ФГУП могут устанавливаться существенно выше среднего уровня заработной платы коллектива. Например¹⁰⁸, 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 Российской Федерации по вопросам закупочной деятельности АО¹⁰⁹, 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), свидетельствует о снижении количества открытых закупок, повышении закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), а также о наличии нарушений законодательства о закупках компаниями с государственным участием¹¹⁰.

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

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 «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
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 палатой¹¹¹.

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 ФГУП¹¹², 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) пользования¹¹³.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации¹¹⁴ 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 годах¹¹⁵ 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») переданы 252 объекта недвижимого имущества, ранее закрепленные в хозяйственном ведении подведомственных Росимуществу ФГУП, а также предприятий

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).

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 ФОИВ¹¹⁶.

В результате передачи объектов АО «ДОМ.РФ» несколько предприятий фактически утратили имущественный комплекс¹¹⁷, 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 участков¹¹⁸.

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 имущества¹¹⁹. Аналогичные факты установлены и в отношении имущества предприятий, подведомственных Росимуществу¹²⁰.

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 Росимуществва 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 ФГУП,

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.

