Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

АКТИВЫ ПУТИНСКОЙ ЭЛИТЫ: ПОЛИТИКА И РЕШЕНИЯ

Контекст и краткий обзор

Новое демократическое правительство России получит в наследство одну из самых коррумпированных и несбалансированных экономик в мире, в которой крупная собственность распределялась через доступ к власти: должностное обогащение, неконкурентную приватизацию, индивидуальные льготы и рейдерские захваты с участием силовых органов и судов. Сохранение статус-кво оставит у прежней элиты ресурсы для реставрации авторитарного режима.

Однако поспешные изъятия в обход правовых норм создают другие риски. Во-первых, они могут подорвать доверие общества к реформам и создать впечатление «нового передела» собственности в пользу новой власти. Во-вторых, меры по возврату активов, принятые в нарушение Конституции и международных обязательств, с высокой вероятностью приведут к длительным судебным разбирательствам, в том числе в международных судах. В результате прежние владельцы получат возможность не только вернуть права на имущество, но и приобрести репутацию жертв произвола.

В связи с этим ключевая задача государства в переходный период будет заключаться в выработке юридического механизма для возврата незаконно приобретенных активов, который должен:

- соответствовать стандартам защиты собственности и справедливого судебного разбирательства;
- обеспечивать доверие общества к процедуре изъятия и последующего использования активов как к подотчетной ему и беспристрастной.

Такая задача может охватывать две группы активов:

1. Активы главных лиц режима (В. Путина, его ближайших родственников и окружения, чиновников категории А, глав госкомпаний и их номинальных владельцев);
2. Крупная собственность, приобретенная за время правления В. Путина (с 31 декабря 1999 года).

Далее последовательно описаны концептуальные подходы к возврату активов каждой группы, а также подготовительные меры, которые могут быть приняты до начала переходного периода.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

1. Возврат активов главных лиц режима (базовый подход)

С учетом опыта стран, проходивших через смену авторитарных режимов, возврат активов главных лиц режима целесообразно поручить временной специальной комиссии по выявлению и возврату незаконно приобретенных активов. Такая комиссия должна действовать на основе специального федерального закона, который определит ее статус, полномочия, срок и порядок работы, а также гарантии защиты прав лиц, затронутых ее деятельностью.

Круг лиц

Работа комиссии будет касаться имущества:

- высших должностных лиц,
- руководителей государственных корпораций и компаний,
- членов их семей,
- номинальных владельцев и компаний.

Закон определяет перечень должностей, а номинальных владельцев устанавливает суд по заявлению комиссии. Сама по себе принадлежность к этому кругу не означает, что имущество будет изъято. По экспертной оценке членов рабочей группы, предлагаемая процедура затронет несколько сотен лиц.

Формирование комиссии и ее статус

Комиссия создается федеральным законом как независимый государственный орган или подразделение в составе Комиссии по установлению истины на срок, установленный законом. Члены Комиссии могут назначаться парламентом или правительством напрямую либо по итогам открытого конкурсного отбора из числа кандидатов, выдвинутых парламентскими фракциями и гражданским обществом. Аппарат Комиссии формируется из специалистов по финансовым расследованиям, экономистов и юристов. Работа Комиссии должна быть открытой, а ее финансирование — гарантированным.

Функции и полномочия комиссии

Основная задача Комиссии — установить происхождение имущества и, если, по оценке Комиссии, оно получено незаконно, обратиться в суд с требованием о прекращении права собственности в порядке гражданского судопроизводства. Решение о лишении собственности принимает только суд в гражданском процессе.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Для этого комиссия должна быть наделена, в частности, следующими полномочиями:

- проводить финансовые расследования, в рамках которых получать сведения из государственных реестров, документы от органов публичной власти и организаций, а также по решению суда — сведения, составляющие банковскую и налоговую тайну; запрашивать объяснения у должностных и частных лиц, назначать экспертизы;
- обращаться в суд с исками об изъятии имущества, а также с ходатайствами об обеспечительных мерах;
- публиковать отчеты о результатах работы с рекомендациями о предупреждении коррупции.

Временные ограничения на распоряжение имуществом

В целях предотвращения отчуждения, сокрытия или вывода имущества за рубеж до начала работы Комиссии необходимо ввести временные ограничения на распоряжение активами лиц, подпадающих под действие закона: запрет на продажу, залог и иное отчуждение имущества, а также на перевод денежных средств и ценных бумаг, в том числе за рубеж. Право собственности при этом сохраняется.

На первом этапе такие ограничения могут быть введены в неотложном порядке на короткий срок временным нормативным правовым актом до принятия закона о деятельности Комиссии. Затем их должны сменить обеспечительные меры, принимаемые судом в отношении каждого конкретного актива. На обоих этапах владельцы вправе обжаловать ограничения в судебном порядке.

Иллюстративные примеры

Приведенные ниже примеры основаны на данных открытых источников и журналистских расследований. Они не предрешают выводов комиссии и суда, а показывают, с какими типами активов придется работать и какие вопросы потребуется решить в каждом случае.

- *Недвижимость, которой фактически пользуются высшие должностные лица при формальном владении третьими лицами.* Один из примеров — объект под Геленджиком, известный как «дворец Путина» и описанный в расследовании ФБК 2021 года.
- *Доли в компаниях, стоимость которых выросла благодаря индивидуальным налоговым льготам и исключительным правам, предоставленным государством.* Примером может служить ПАО «Новатэк»: значительная часть его стоимости сформирована проектами по производству сжиженного природного газа, реализованными после решений правительства о предоставлении налоговых льгот и права экспорта СПГ (распоряжение Правительства России от 11 октября 2010 года № 1713-р).

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

- *Компании, получавшие крупную государственную поддержку при наличии связей с высшими должностными лицами.* Примером может служить угольная компания «Колмар»: по данным расследования издания «Агентство» (2022), ею владеет семья С. Цивилева, жена которого приходится двоюродной племянницей В. Путину, а компания получила не менее 11 млрд рублей бюджетной помощи.

Таким образом, базовый подход позволяет в сжатые сроки сосредоточиться на ограниченном круге лиц, чье имущество наиболее тесно связано с режимом, и при этом обеспечить защиту прав собственников за счет судебного порядка изъятия. Однако он не охватывает крупную собственность, полученную благодаря государственным преференциям лицами, не входящими в этот круг. Этому посвящен дополнительный подход, описанный ниже.

2. Пересмотр крупной собственности, полученной с использованием государственных преференций (дополнительный подход)

Значительная часть крупных активов была приобретена за время правления В. Путина без конкурентных процедур или благодаря индивидуальным преференциям со стороны государства, недоступным другим участникам рынка. Сохранение таких активов в прежних руках закрепит неравенство, созданное режимом. Поэтому базовый подход целесообразно дополнить отдельным временным законом. Он определит порядок пересмотра прав на имущество стоимостью свыше установленного законом порога.

Сфера применения

Закон должен распространяться на имущество, приобретенное с 31 декабря 1999 года:

- в ходе приватизации или продажи государственного имущества без конкурентных процедур, обязательных по закону;
- с использованием государственных субсидий, налоговых льгот или особых прав на ведение деятельности, предоставленных по индивидуальным решениям органов власти.

Закон применяется только к имуществу, стоимость которого превышает установленный в нем порог. Члены рабочей группы предлагают в первую очередь проверять компании с годовой выручкой свыше 50 млрд рублей (по их оценке, около 200 компаний). Сам по себе размер компании основанием для пересмотра не является.

Основания и меры

Конкретные правовые последствия остаются предметом обсуждения в рабочей группе. Участники сходятся в том, что меры должны определяться характером нарушения и быть соразмерны ему, включая возврат актива, взыскание необоснованно полученной выгоды или взимание компенсационного взноса.

Права миноритарных акционеров, кредиторов, работников и добросовестных приобретателей сохраняются, то есть взыскание обращается только на имущество бенефициаров преференций.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Процедура

Материалы по каждому случаю готовит уполномоченный законом орган, который обращается с иском в суд. Решение о возврате актива или взыскании средств принимает только суд. На время разбирательства суд может назначить независимого управляющего, чтобы сохранить стоимость компании.

Использование возвращенных активов

Возвращенное имущество передается специализированному органу по управлению активами и, как и в базовом подходе, направляется на социальные цели (передача в Социальный фонд России), а также на возмещение ущерба пострадавшим. Распределение средств подлежит независимому аудиту и публичной отчетности.

Иллюстративные примеры

Приведенные ниже примеры основаны на данных открытых источников.
Они не предрешают выводов суда, а показывают, какие типы сделок, помимо прочих, потребуют проверки:

- *Приобретение активов государственных компаний без конкурентных процедур*. Примером может служить формирование холдинга «Металлоинвест». По данным расследования ФБК (2017), часть металлургических активов, позднее вошедших в холдинг, прошла через структуры «Газпроминвестхолдинга», дочерней компании «Газпрома», которую в тот период возглавлял будущий основной владелец холдинга.
- *Создание активов с использованием государственных субсидий и льгот, предоставленных отдельным лицам на условиях, недоступных другим участникам рынка, и перераспределение активов с использованием административного ресурса*. Примером может служить развитие группы «Фармстандарт» и аффилированных с ней биотехнологических компаний. По данным журналистских расследований («Проект»), производственные мощности и портфель препаратов холдинга во многом формировались за счет бюджетных субсидий по программе «Фарма-2020», льготных госкредитов и закрытых от иностранных конкурентов госзакупок, включая многомиллиардные контракты на выпуск вакцины «Спутник V».

Таким образом, описанный подход предполагает создание правового механизма проверки крупной собственности, полученной благодаря государственным преференциям, что позволит восстановить равные условия конкуренции. Судебный порядок и соразмерность применяемых мер отличают его от сплошного пересмотра итогов приватизации и исключают произвольное перераспределение собственности.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

3. Подготовительные меры

Для своевременной реализации предложений необходимо до начала переходного периода выполнить следующие подготовительные действия:

- Подготовить проекты нормативных правовых актов:
  - федерального закона о Комиссии по выявлению и возврату незаконно приобретенных активов;
  - федерального закона о пересмотре прав на имущество, приобретенное с использованием государственных преференций (рабочее название — «Об отношениях собственности в переходный период»);
  - временного акта о введении ограничений на распоряжение имуществом лиц, подпадающих под действие закона о Комиссии, до вступления этого закона в силу.

- *Сформировать и регулярно обновлять реестр активов лиц,* подпадающих под действие закона, в том числе оформленных на номинальных владельцев. Сведения должны фиксироваться в форме, пригодной для использования в суде в будущем.
- *Получить независимую оценку законопроектов* на соответствие международным стандартам защиты собственности и справедливого суда — в частности, у специалистов Европейской комиссии за демократию через право, Инициативы по возврату похищенных активов (StAR) Всемирного банка и УНП ООН, а также других авторитетных международных институтов.

НАД ДОКУМЕНТОМ РАБОТАЛИ:

Георгий Албуров, отдел расследований ФБК

Владимир Ашурков, финансист, инвестор, в прошлом — исполнительный директор ФБК, в настоящее время — член политсовета партии «Мирная Россия»

Роман Баданин, журналист, расследователь,
основатель и главный редактор издания «Проект»

Владимир Милов, экономист, политик

Ольга Подоплелова, адвокат

Лилия Чанышева, специалист по переходному правосудию и реформам