

14 февраля 2011 г.

Настоящий материал подготовлен для обсуждения в экспертной группе. Цитирование, перепечатка с сайта и иное использование без согласия руководителей экспертной группы не предусмотрено.

Кузык М.Г., Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д., Симачев Ю.В.

Государственный сектор и новая приватизационная политика

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел 1. Масштабы государственного сектора

- 1. Общая динамика государственного сектора в 2008-2010 гг.*
- 2. Текущая приватизационная политика*
- 3. Структура государственного сектора и основные хозяйствующие субъекты*

Раздел 2. Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски

- 1. Новый этап «структурной приватизации»: приоритеты, задачи и основные направления*
- 2. Расширение базы для приватизации государственного имущества за счет сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ и дополнения первоначального плана приватизации на 2010-2012 годы*
- 3. Развитие нормативного регулирования в сфере приватизации*
- 4. Особенности процесса обсуждения и уточнения планов приватизации на 2010 и последующие годы*
- 5. Возможные риски в проведении «новой приватизации»*
- 6. Идеология новой приватизации: "структурный" и "бюджетный" подходы*
- 7. Основные выводы и рекомендации*

Раздел 1. Масштабы государственного сектора

1. Общая динамика государственного сектора в 2008-2010 гг.

Имеющиеся *официальные* данные, характеризующие федеральную собственность с количественной стороны, позволяют говорить о том, что прямое имущественное присутствие государства в экономике России в конце первого десятилетия XXI века продолжало сокращаться (*табл. 1*).

Таблица 1

Динамика численности организаций использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в его реестре в 2008–2010 гг. (ед.)

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Акционерные общества, где РФ является акционером	Объекты движимого и недвижимого имущества	Земельные участки
на 1 января 2008 г.	5709 ^а	3674 ^а	...	...
на 1 января 2009 г.	3765 ^а	3337 ^а /3500 ^б /3047 ^б	1293788 ^г	67000 ^д
на 1 января 2010 г.	3517 ^а	2950 ^а /2646 ^с	1276572 ^ж	126761 ^ж
май 2010 г. ^з	...	3124 ^и	1704958	570 956 808 га

^а – по данным, содержащимся в приватизационных программах на очередной год;

^б – по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г.;

^в – количество пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности по данным Отчета о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (без учета 136 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

^г – по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г.;

^д – по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г., в то же время в отчете Росимущества о деятельности за 2008 г. указано, что по состоянию на 1 января 2009 г. в числе объектов недвижимости, сведения о которых содержатся в реестре, входят 33 955 земельных участков при общем количестве земельных участков, на которые зарегистрировано право собственности РФ, в более чем 150 тыс. ед.;

^с – количество пакетов акций АО, принадлежащих РФ, исходя из реестра федерального имущества по данным Росимущества;

^ж – по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества;

^з – по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества;

^и – количество АО с государственным участием в управлении Росимущества.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы, Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009, Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, www.rosim.ru, www.economy.gov.ru.

Прежде всего это относится к хозяйствующим субъектам, ведущим коммерческую деятельность, т. е. реализующим функцию государственного предпринимательства, что во многом подтверждается данными Росстата, отражающими состав государственного сектора экономики и его вклад в результирующие показатели хозяйственной деятельности (*табл. 2 и 3*).

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складыва-

лась в период между серединой 2008 г. и серединой 2010 г., выглядела следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2008-2010 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
на 1 июля 2008 г.*	77461**	9864	62571	3930	1089
на 1 января 2009 г.*	75878**	9144	61831	3795	1101
на 1 июля 2009 г.*	77082**	8706	63019	4007	1350
на 1 января 2010 г.*	76658**	8122	63087	4089	1360
на 1 июля 2010 г.*	74867**	7230	61493	3915	2229

* – учет федерального имущества приводится в соответствие с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»;

** – включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в I полугодии 2008 г. (с. 87), в 2008 г. (с. 7), в I полугодии 2009 г. (с. 7), в 2009 г. (с. 7), в I полугодии 2010 г. (с. 7). М., Росстат, 2008-2010 гг., расчеты авторов.

Как следует из табл. 2, общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась за два года (между 1 июля 2008 г. и между 1 июля 2010 г.)¹ на 3,3% (или почти на 2,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2010 г. около 74,9 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 26,7% (или более чем на 2,6 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 1,7% (или почти на 1,1 тыс. ед.). Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, на 1 июля 2010 г. осталось практически тем же, что и двумя годами ранее. При этом вдвое выросла численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к госу-

¹ Выбор 1 июля 2008 г. в качестве базы сопоставления вызван ее близостью к моменту начала кризиса в сентябре 2008 г., а также тем, что общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, на середину 2008 г. и 2009 г. была примерно такой же, что и на начало 2001 г. (более 77 тыс. ед.). Правда, на тот момент в ее структуре гораздо больший удельный вес занимали унитарные предприятия, а доля учреждений была, соответственно, существенно меньше. К тому же хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, до середины 2003 г. вовсе не были представлены в статистической отчетности.

дарственному сектору. Прирост их количества составил более 1140, в результате чего на 1 июля 2010 г. оно составило более 2,2 тыс. ед., что является историческим максимумом за все 2000-е гг.

При этом необходимо отметить, что указанные тенденции в основном проявились в рамках последнего временного интервала, по которому имеются статистические данные (период между серединой 2009 г. и серединой 2010 г.), поскольку общая численность организаций, относящихся к государственному сектору на 1 июля 2009 г. мало отличалась от соответствующей величины на 1 июля 2008 г., из всех видов юридических лиц сокращение в этот период коснулось только унитарных предприятий.

В то же время за год между серединой 2009 г. и серединой 2010 г. общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась почти на 3% (или более чем на 2,2 тыс. ед.). Сократилось количество субъектов по всем видам юридических лиц, за исключением хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 17% (или почти на 1,5 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 2,4%, хотя его абсолютная величина примерно такой же, что и по унитарным предприятиям. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, уменьшилось на 2,3% (или менее чем на 100 ед.). При этом нельзя не отметить очень значительный рост (почти в 1,7 раза) численности хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Прирост их количества составил без малого 900 ед.

Условия кризиса 2008-2009 гг. сделали актуальным вопрос о том, как они повлияли на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (табл. 3).

Таблица 3

Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2007-2010 гг., %

Показатель	2007	2008	2009 г.	I полугодие 2010 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	12,8	13,5	11,5	10,2
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,8	13,2	11,3	9,0
- обрабатывающие производства	8,4	8,5	9,5	8,5
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,4	13,0	14,0	18,0
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	3,6	3,8	3,9
Пассажиروоборот организаций транспорта*	65,9	63,9	63,2	55,3
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	72,9	71,1	76,6	78,2
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,6	94,3	93,8	92,6
Услуги связи**	9,8	9,9	13,9	13,9
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,4	72,6	74,4	71,1
Объем платных услуг, оказанных населению	16,4	16,3	16,5	18,8
Инвестиции в основной капитал	19,5/	21,5/	22,8/	21,8/

за счет всех источников финансирования***	15,0	15,9	17,1	15,1
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,2	9,8	10,6	17,2
Среднесписочная численность работников	24,9	24,0	24,6	24,9

* – без организаций городского электрического пассажирского транспорта;

** – выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);

*** – в числителе без учета субъектов малого предпринимательства.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 г. (с. 9, 42, 90-91, 92, 103, 134, 136, 143-144, 164), в 2008 г. (с. 13, 43, 45-46, 47, 53, 61-63, 67-68, 88), в 2009 г. (с. 13, 45, 47-48, 49, 52, 60-62, 66-67, 87), в I полугодии 2010 г. (с. 13, 44, 46-47, 48, 51, 54-56, 60-61, 81). М., Госкомстат России (Росстат), 2007-2010 гг., расчеты авторов.

Однако, как следует из *табл. 3*, в 2009 г. и I полугодии 2010 г., как и на протяжении всех 2000-х гг., наблюдался незначительный удельный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 10-15%). Несколько большей его доля была по инвестициям (более 15-20%) и занятости (24-25%), а значимыми исключениями оставались только транспортные перевозки (более 60-90% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на исследования и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила некоторое повышение удельного веса государственного сектора в 2009-2010 гг. по сравнению с 2007-2008 гг. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, по услугам связи, в инвестициях в основной капитал, объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)².

В то же время в добыче полезных ископаемых (прежде всего, топливно-энергетических) доля государственного сектора упала. В результате в первом полугодии 2010 г. вклада госсектора в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, впервые после 2007 г. опустился ниже 10%. Та же тенденция начала просматриваться по пассажирообороту транспортных организаций и внутренним затратам на исследования и разработки.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2008-2009 гг. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, кальцированная сода).

В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, некоторых видов продукции машиностроения (тракторные сеялки (2008 г.), гражданские вертолеты (2009 г.), магистральные грузовые вагоны, радиоприемные устройства), всех видов платных услуг, где доля госсектора все равно не превышала половину.

Та же картина наблюдалась и в I полугодии 2010 г., за исключением того, что его вклад в добычу поваренной соли, включая морскую воду и солевые растворы, опустился менее 10%, а в производстве широкополосных радиоприемников, не работающих без внешнего источника питания, и вертолетов, напротив, превысил половину общего объема выпускаемой продукции этих видов.

² Впрочем, данные по итогам первого полугодия 2010 г. для этого показателя, как и для производства и распределения электроэнергии, газа и воды, платных услуг населению должны быть подкреплены данными за текущий год в целом.

Вместе с тем необходимо указать на *три важных фактора*, которые необходимо принимать во внимание при количественной оценке государственного сектора.

Один из них заключается в *степени полноты учета собственности органов публичной власти*. К числу заметных событий можно отнести опубликованную в марте 2010 г. информацию Росимущества о том, что впервые с 1991 г. реестр государственного имущества можно считать сформированным.

Она хорошо иллюстрирует реальное качество администрирования экономической политики, проводимой государством, причем в части, относящейся к его непосредственным функциям. Достаточно сказать, что с момента утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества Постановлением Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696³, прошло около 12 лет, не говоря уже об острой необходимости располагать такой информацией еще в первой половине 90-х гг., по крайней мере, к моменту завершения чековой приватизации в середине 1994 г., когда приватизационный процесс еще оставался довольно интенсивным. При всем этом полнота сформированного к настоящему времени реестра вызывает вопросы, поскольку само Росимущество признает, что порядка 1,5 тыс. юридических лиц не предоставили информацию о наличии в собственности федерального имущества.

Проблему полноты учета федерального имущества хорошо иллюстрирует сопоставление данных, публиковавшихся Росимуществом и Минэкономразвития РФ.

Таблица 4

Динамика учета объектов в реестре федерального имущества

Дата	На бумажных носителях	в том числе	
		в электронном виде	% от количества, учтенных на бумажных носителях
на 5 сентября 2007 г.	1 293 788		
на 1 января 2009 г.	701 361*	14 096	2,0
на 15 февраля 2010 г.	1 304 302	1 273 759	93,9
на 15 мая 2010 г.	1 369 741	1 367 128**	99,8
на 15 сентября 2010 г.	1 483 856	1 482 266	99,9

* – в то же время в отчете Росимущества о деятельности за 2008 г. указано, что по состоянию на 1 января 2009 г. в реестре содержались сведения о следующем имуществе, принадлежащем правообладателям на соответствующем вещном праве: 354 085 объектов недвижимости и 240 365 объектов движимого имущества (без учета хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности и АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

** – по состоянию на 7 июня 2010 г.

Источник: www.rosim.ru, www.economy.gov.ru, Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009.

Так, указанное Росимуществом количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества на начало 2009 г., по данным Минэкономразвития РФ было учтено в нем по состоянию на 5 сентября 2007 г. (с 6 сентября 2007 г. учет федерального имущества, ведение его реестра и предоставление информации из него осуществляется в соответствии с Положением об учете федерального имущества, утвержденного поста-

³ Утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», в соответствии с которым приводится учет федерального имущества на основании нового Положения.

новлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. №447). К началу лета 2010 г. по данным Минэкономразвития РФ завершён переучёт федерального имущества, внесённого в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. №447, на бумажных носителях.

Большая работа была проделана за истекшие годы по отображению соответствующих сведений в электронном виде с их внесением в Автоматизированную систему учёта федерального имущества, в результате чего в 2010 г. достигнут близкий к полному охват сведений на бумажных носителях их электронным отображением.

Несомненно, что проблема полноты учёта относится и к имуществу, находящемуся в собственности субъектов РФ и органов местного самоуправления, хотя можно допустить, что сама логика кризиса, необходимость исполнения большого объёма возложенных на них функций и обязательств в контексте состоявшегося в середине 2000-х гг. разграничения полномочий между уровнями власти должна была противодействовать увеличению масштабов региональной и муниципальной собственности.

Другой фактор связан со *сложностью оценки удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях*, поскольку данные Росстата, базирующиеся на его определении, содержащемся в документах правительства, не полностью отражают реальную ситуацию в российской экономике.

На основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в обновлённой редакции указанного документа, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939) в его состав включаются хозяйствующие субъекты четырёх основных типов на федеральном и региональном уровне:

- государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные);
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

При этом необходимо отметить, что данное определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков. В их числе можно назвать следующие:

- вне его рамок остались коммерческие и некоммерческие организации с участием федеральных и региональных унитарных предприятий, по крайней мере, те из них, где доля унитарных предприятий превышает 50%;
- как показывает практика, для осуществления контроля над хозяйственным обществом не обязательно иметь более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций, что весьма актуально для тех предприятий, где в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. четвертая часть капитала бесплатно передавалась коллективу в качестве привилегированных акций (как и по I варианту льгот при акционировании), но ограничения на приватизацию, вызванные отраслевой спецификой (например, оборонная промышленность) требовали сохранения в государственной собственности контрольного пакета акций. В итоге размер закрепляемого за государством пакета составлял 38% уставного капитала, но более половины голосующих акций;⁴

⁴ Примером такого рода является телекоммуникационный холдинг «Связьинвест». Его структурное реформирование, завершившееся ещё в первой половине 2000-х гг., происходило посредством объединения дочерних компаний через создание на уровне соответствующих федеральных округов 7

– вне государственного сектора остались хозяйственные общества, где совокупная доля казны и хозяйственных обществ, где более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, превышает половину капитала, хотя взятые в отдельности доли казны и хозяйственных обществ с преобладанием государственного капитала составляют меньше 50%⁵;

– то же самое относится и к положению хозяйственных обществ, где в совокупности более половины капитала принадлежит казне и хозяйственным обществам, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, т.е. тех, где доля государства в уставном капитале превышала половину, хотя взятые в отдельности их доли составляют меньше половины, а также ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и контролируемых ими хозяйственных обществ;

– нет прозрачности с дочерними и зависимыми компаниями, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т. п.) или участия в капитале, меньшего чем 50%.

Сложившиеся условия очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней, системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делает более актуальными в части расчета удельного веса государства в экономике специальные прикладные исследования.

Наконец, пока невозможно дать объективную и надежную количественную оценку того опосредованного влияния, которое оказывают *контролируемые государством банки и институты развития*, выступающие в качестве его агентов при оказании поддержки тем ли иным компаниям.

Напомним, что в качестве основных каналов косвенного усиления имущественных позиций государства вследствие запуска специальных программ по оказанию экстренной поддержки российским компаниям и банкам осенью 2008 г. рассматривались:

– возможность получения ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) в собственность пакетов акций, заложенных по программе рефинансирования внешней задолженности ряда компаний топливно-энергетического комплекса, строительства, транспорта и связи, горнорудной промышленности, микроэлектроники, металлургии и других отраслей (общая сумма одобренных кредитов на конец I квартала 2009 г. – 14,33 млрд долл. при изначально планировавшейся величине в 50 млрд долл. за счет размещения на депозите в ВЭБе валютных резервов ЦБ РФ)⁶;

– сохранение в собственности государства по итогам реализации программы поддержки фондового рынка акций и облигаций, приобретенных на нем через ВЭБ за счет

межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «ВолгаТелеком», «Южная телекоммуникационная компания», «Уралсвязьинформ», «Сибирьтелеком», «Дальсвязь») и последующее присоединение к ним 65 региональных акционерных обществ электросвязи. Во всех этих 7 АО, как и в «Ростелекоме», доля холдинга составляет около 51% голосующих акций, хотя и менее половины уставного капитала. При этом в капитале 3 региональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ») имелись небольшие пакеты акций (менее 10%), принадлежащие напрямую государству.

⁵ Так, в уставном капитале «Газпрома» даже после реализации в 2004-2005 гг. схемы по доведению доли государства до контрольной величины его контроль достигается опосредованно с использованием других компаний, где оно выступает в роли акционера напрямую («Роснефтегаз» и «Росгазификация»).

⁶ www.veb.ru.

средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) (изначально предполагалось выделить по 175 млрд руб. в 2008–2009 гг., суммарно – 350 млрд руб.);

– дальнейшая экспансия государственных корпораций в строгом смысле (несмотря на частичное изъятие выделенных финансовых ресурсов);

– переход частных активов к госбанкам под выданные кредиты и путем прямых приобретений, продолжение формирования государством холдингов;

– увеличение доли государства в банковском капитале в рамках программы рекапитализации банковской системы (40 млрд долл.)⁷.

По целому ряду имеющихся признаков можно заключить, что потенциал возможного косвенного расширения госсектора банками и институтами развития, выступающими в качестве агентов государства при оказании поддержки тем или иным компаниям, в большой мере остается нереализованным по причине достаточно лояльного отношения к ним.

В пользу этого свидетельствуют, в частности, пролонгация в первой половине октября 2009 г. кредитов, выданных для погашения внешнего долга компаниям «Газпромнефть», «Ситроникс», Evraz Group, «Русал», ГК «ПИК» и Altime, досрочный возврат в декабре 2009 г. Внешэкономбанком Министерству финансов РФ 175 млрд руб., выделенных осенью 2008 г. из Фонда национального благосостояния (ФНБ) для поддержки фондового рынка (при выплате 13,27 млрд руб. в качестве начисленных процентов по депозиту), и начало погашения кредитов, предоставленных ГК ВЭБ ряду российских частных компаний для рефинансирования их внешней задолженности.⁸ При этом реципиенты средств ВЭБ идут на перекредитование в других госбанках. Так, 30 сентября 2010 г. Сбербанк предоставил «Русалу» кредит на 4,6 млрд долл. до декабря 2013 г. с возможностью продления еще на полтора года для рефинансирования займа перед ВЭБом. Эти средства полностью покрывают имеющуюся задолженность⁹.

Таким образом, все вышесказанное позволяет с известными оговорками сделать вывод о том, что Россия избежала антикризисной национализации в узком смысле этого понятия, тогда как масштабы этого явления в более широком понимании при учете активности хозяйствующих субъектов с участием государства, которая исключает появление новых объектов непосредственно в казне, остаются не вполне ясными.

Тем не менее практически все экспертные оценки сходятся на том, что доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации ан-

⁷ Ключевым из всего этого пакета для влияния на регулирование отношений собственности являлся вопрос о том, какую политику будет проводить ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ), начавшая с осени 2008 г. рефинансирование внешней задолженности ряда крупнейших российских частных компаний. В связи с тем, что предоставленные им кредиты являлись краткосрочными, то в этой связи вставал вопрос о возврате предоставленных средств, а в противном случае – о непрямом выборе между предоставлением новых средств, реструктуризацией задолженности (де-факто пролонгацией срока, на который предоставлялись кредиты), инициированием процедур банкротства или получением прав собственности на заложенные активы.

При этом с чисто формальной точки зрения нельзя было бы говорить о явной национализации, поскольку в федеральной казне дополнительного имущества не появляется, а ВЭБ, являясь государственной корпорацией, относится к некоммерческим организациям.

Перед аналогичной дилеммой встали и крупнейшие банки с долей государства, получившие его финансовую поддержку.

⁸ www.veb.ru.

⁹ Прямые инвестиции, N 11 (103), 2010, с. 69.

тикризисных мероприятий, причем масштабы этого процесса (и *потенциал* дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

Данные таблицы 5 весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными. По имеющимся оценкам («Тройка Диалог», 2008), федеральные и региональные власти контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка в конце 2007 г., по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 года «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40–45%. В 2009 году этот показатель оценивался различными экспертами в пределах 50 %.

Таблица 5.

Доля частного сектора в ВВП¹⁰

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Чехия	10	15	30	45	65	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	н/д	н/д
Венгрия	25	30	40	50	55	60	70	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Польша	30	40	45	50	55	60	60	65	65	65	70	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Словакия	10	15	30	45	55	60	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Словения	15	20	30	40	45	50	55	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65	70	70	70
Эстония	10	10	25	40	55	65	70	70	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80
Латвия	10	10	25	30	40	55	60	60	65	65	65	65	70	70	70	70	70	70	70	70
Литва	10	10	20	35	60	65	70	70	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75	75
Болгария	10	20	25	35	40	50	55	60	65	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75
Румыния	15	25	25	35	40	45	55	60	60	60	60	65	65	65	70	70	70	70	70	70
Россия	5	5	25	40	50	55	60	70	70	70	70	70	70	70	70	65	65	65	65	65
Украина	10	10	10	15	40	45	50	55	55	55	60	60	65	65	65	65	65	65	65	60

Источник: European Bank for Reconstruction and Development. Transition Reports.

* С 2008 г. данные по Чехии не включаются в отчет ЕБРР по переходным экономикам

Таким образом, кризис вновь высветил проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости, а также стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации». В любом случае актуальным становится вопрос об активизации государственной политики в сфере приватизации.

¹⁰ По методике, принятой в ЕБРР, «доля частного сектора в ВВП» рассчитывается на основании статистических данных, полученных из официальных (государственных) и неофициальных источников. В эту долю входит доход, полученный зарегистрированными частными компаниями от официально учитываемой деятельности, а также доход от официально не учитываемой деятельности при наличии надежной информации о нем. Под частными компаниями здесь понимаются все предприятия, контрольный пакет акций которых находится в собственности частных физических или юридических лиц.

2. Текущая приватизационная политика

Изначально утвержденный в конце ноября 2009 г., Правительством РФ прогнозный план приватизации на 2010 г. включал акции 449 АО, а также 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда.

В середине марта 2010 г. приватизационная программа была существенно расширена. В ней в качестве объектов приватизации были определены 230 ФГУПов, чего не было в первоначальной версии документа, более чем в полтора раза (до 690 ед.) увеличилось количество АО, пакеты акций которых будут предлагаться для реализации, в несколько более скромной пропорции (до 74 ед.) увеличилось включенных в план приватизации объектов казны.

Сопоставляя приведенные данные, характеризующие прогнозный план (программу) приватизации на 2010 г., с базовыми параметрами приватизационных программ в предыдущие годы, можно констатировать, что в изначальном варианте она не слишком отличалась от своих непосредственных предшественников (табл. 6).

Таблица 6

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций во второй половине 2000-х гг.^а

Период	ФГУПы, ед.		ОАО, ед.	
	запланировано к приватизации ^б	приватизировано ^б	запланировано к приватизации ^б	продано пакетов акций АО,
2006	885	...	383	356 ^г
2007	368	377	911	377 ^г
2008	440	213	404	209 ^г
2009	235	316+256 ^ж	291	52 ^з

^а – без учета пакетов акций ЗАО, долей в уставном капитале ООО и объектов иного федерального имущества;

^б – в изначальном утвержденных версиях прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества (без учета активов, переходящих из планов (программ) предыдущего года);

^в – завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^г – расчетная величина, исходя из данных Отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году»;

^д – без учета 523 пакетов акций, по которым объявлены торги, которые состоятся в 2008 г.;

^е – включая 135 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2007 г., но без учета 268 продаж, подведение итогов которых было запланировано на 2009 г.;

^ж – количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^з – включая 26 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2008 г., но без учета 221 АО, по которым приватизационные мероприятия в части организации и проведения продаж продолжаются в 2010 г.

Источник: Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 год. М., 2009; Интервью с Заместителем Руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Ю. М. Медведевым. – «Российская газета» от 30 марта 2010 г., Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 год. М., 2010.

После некоторой паузы, связанной, в первую очередь, с мировым финансовым кризисом, в истекшем году произошла серьезная активизация приватизационного про-

цесса. По предварительным данным Росимущества за 2010 г. состоялась продажа 132 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ на сумму 22,67 млрд руб., что обеспечило выполнение прогнозного плана (18 млрд руб.) на 125,95%¹¹.

Таким образом, можно констатировать, что с финансовой точки зрения доходы от приватизации данного вида активов превысили докризисный уровень 2006-2007 гг. (менее 20 млрд руб.), не говоря уже о показателях, имевших место в период финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. Количество реализованных пакетов акций по сравнению с 2009 г. увеличилось в 2,5 раза. Вместе с тем при сопоставлении с результатами, достигнутыми в предшествующие годы (включая 2008 г.), итоги выполнения программы приватизации на 2010 г. по этому показателю смотрятся довольно скромно.

Высокие финансовые результаты, полученные в 2010 г., во многом оказались возможны благодаря продаже государственного пакета акций (13,1%) ОАО «Росгосстрах» с перечислением в федеральный бюджет денежных средств в размере 8,675 млрд руб., что, вероятно, является крупнейшей приватизационной сделкой с 2005 г., состоявшейся, однако при равенстве начальной и продажной цены¹². Сопоставима с ней и продажа полного госпакета акций ОАО «Мосметрострой» за 7,559 млрд руб., но в этом случае продажная цена более чем втрое превысила начальную.

Помимо этого в числе крупных приватизационных сделок можно отметить продажи госпакетов акций ОАО «Научно-исследовательский тракторный институт НАТИ (Москва, 100%) за 1278 млн руб., «Тыретский солерудник» (Иркутская область, 100%) за 660,667 млн руб., «Искитимцемент» (Новосибирская область, 25,5%) за 651,858 млн руб., «НИИ ВОДГЕО» (Москва, 100%) за 617,996 млн руб., «Завод по производству труб большого диаметра» (25% плюс 1 акция) за 258,4 млн руб., «Научно-производственное объединение «Наука» (Москва, 20,41%) за 211,134 млн руб., «Издательско-полиграфическое предприятие «Алтай» (Барнаул, 100%) за 145,6 млн руб. Почти во всех этих случаях наблюдалось незначительное превышение продажной цены над начальной или их равенство. Небольшим исключением стала продажа полного госпакета акций «НАТИ», начальная цена которого выросла примерно на 20%.

Впрочем, имелись и примеры повышенной активности претендентов. Так, на прошедших 30 сентября аукционах акции ОАО «Хабаровская компания по иностранному туризму и коммерции «Интур-Хабаровск» были проданы с превышением от начальной цены на 60%, акции ОАО «Суводский лесопункт» (Кировская область) проданы с превышением почти на 90% от начальной цены аукциона, так же были проданы 100% акций ОАО «Дагестанский государственный научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт по землеустройству». В итоге Росимущество пополнило бюджет РФ еще на 118,55 млн руб. Также в числе наиболее успешных продаж сентября Росимущество называло реализацию государственных пакетов акций ОАО «Торговая компания «Уралювелир-маркет» (Екатеринбург), «Алтайвзрывпром» (Барнаул), «Котласхлеб» (Архангельская обл.)¹³.

Очевидный спад приватизации во время финансово-экономического кризиса высветил несовершенство предусмотренных законодательством приватизационных механизмов и процедур, являвшихся определенным препятствием для повышения темпов и эффективности приватизации федерального имущества и в период экономического роста.

¹¹ <http://www.rosim.ru>, 30 декабря 2010 г.

¹² <http://www.prime-tass.ru>, 13 декабря 2010 г.

¹³ <http://www.rosim.ru>.

Отсюда закономерно вытекали подготавливаемые еще с 2005 г. Минэкономразвития РФ и Росимуществом предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, ориентированных на расширение временного горизонта приватизационной программы на плановый период с целью обеспечения непрерывности приватизации и оптимизации управленческих решений в этой сфере¹⁴. Их практическим воплощением стал Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ, которым в действующий закон о приватизации были внесены многие важные изменения и дополнения¹⁵.

Осенью 2010 г. было объявлено о новой масштабной программе «большой приватизации» с необычным для всей новейшей российской истории временным горизонтом в 5 лет (на 2011-2015 гг.) и внушительным размахом (около 900 предприятий и компаний, включая крупнейшие).

Несмотря на возобновление экономического роста в отличие от предшествующего года, когда российская экономика развивалась в условиях кризиса, очередная программа приватизации была принята только в самом конце ноября, как и в 2009 г.¹⁶.

Утвержденные в итоге распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. №2102-р Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы были разработаны с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из недавних изменений, внесенных действующий закон о приватизации, а также результатов проводимой федеральными органами исполнительной власти работы по оптимизации состава федерального имущества.

В документе приватизация определяется *в качестве одного из инструментов «достижения целей перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики»*.

Основными задачами государственной политики в сфере приватизации определены:

- создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;
- сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;
- улучшение корпоративного управления;
- стимулирование развития фондового рынка;
- формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;
- формирование доходов федерального бюджета.

Таким образом, можно констатировать, что по сравнению с предшествующим прогнозным планом приватизации федерального имущества на 2010-2012 гг. недавно утвержденная приватизационные программы содержит такие новые задачи, как (1) со-

¹⁴ См п. 5, а также ежегодный обзор ИЭПП «Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 27)» (П. 4.8.1. Развитие современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации, с. 499-510).

¹⁵ Более подробно пакет поправок в закон о приватизации и некоторые другие новации рассматриваются в последующих разделах.

¹⁶ В предыдущие 6 лет это происходило обычно в конце лета – начале осени.

кращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов, (2) улучшение корпоративного управления, (3) стимулирование развития фондового рынка.

В числе задач государственной политики в сфере приватизации федерального имущества наряду с традиционным формированием доходов федерального бюджета присутствуют также создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ (содержалась в прогнозном плане (программе) приватизации на 2010-2012 гг.) и формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики (содержалась в прогнозных планах (программах) приватизации на 2009-2011 гг. и 2010-2012 гг.).

Таким образом, можно констатировать, что в 2008-2010 гг. произошло радикальное обновление набора официально декларируемых задач государственной политики в сфере приватизации по сравнению с приватизационными программами докризисного периода.

Перестали упоминаться в качестве таковых приватизация имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий (начиная с прогнозного плана (программы) приватизации на 2011-2013 гг.), сокращение численности государственных унитарных предприятий (начиная с прогнозного плана (программы) приватизации на 2010-2012 гг.¹⁷). Отсутствует в последней приватизационной программе и задача проведения структурных преобразований в отдельных отраслях экономики, содержащаяся в двух предшествовавших прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества на 2009-2011 гг. и 2010-2012 гг.

Вместе с тем новизна большинства задач приватизационной политики, заявленных в 2008-2010 гг., является относительной, поскольку еще прогнозный план (программа) приватизации на 2003 г. включал задачи стимулирования привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и активизации фондового рынка, а также продолжения структурных преобразований в экономике (та же задача, но применительно к отдельным отраслям значилась и в прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2004-2006 гг.).

Утвержденная приватизационная программа состоит из двух разделов.

В первом изложены основные принципы и установки правительства, а также планы по приватизации 10 крупнейших компаний, решение по каждому из которых в отношении времени и способа продажи будет приниматься отдельно на уровне правительства.

В числе компаний, где государство планирует на протяжении последующих 5 лет (2011-2015 гг.) уменьшение своей доли в капитале путем продажи пакетов акций различной величины, рассматриваются «Роснефть», «Русгидро», ФСК, «Совкомфлот», РЖД, Объединенная зерновая компания (ОЗК), «Росагролизинг», а также ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. При этом необходимо отметить, что почти во всех вышеперечисленных компаниях государство должно сохранить за собой корпоративный контроль, а речь идет о продаже преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций.

Во втором разделе содержится перечень объектов планируемых к приватизации в обычном порядке (114 ГУПов, 844 АО, включая 35 ЗАО, 10 ООО и 73 объекта иного имущества казны РФ, в том числе объекты недвижимости, морские и речные суда) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

¹⁷ В прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2009-2011 гг. переформулирована, как простое преобразование ФГУПов в ОАО.

По максимуму доходы от приватизации в прогнозном плане оцениваются в размере около 1 трлн руб. в течение 2011-2013 гг. с учетом рыночной конъюнктуры и в случае принятия Правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Без их учета доходы от приватизации в 2011 г. оцениваются всего лишь в 6 млрд руб., а в 2012 г. и 2013 г. – по 5 млрд руб.

Сейчас довольно сложно говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета.

При этом стоит отметить, что за весь период экономического роста только однажды она приблизилась к 100 млрд. руб. в 2003 г., хотя трижды (в 2003-2004 гг. и 2007 г.) наблюдалось превышение данной величины совокупными доходами от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (т. е. с учетом дивидендов по госпакетам акций, арендной платы и т. п.). К тому же ранее сообщалось, что часть средств от приватизации государство может направить в виде инвестиций в приватизированные компании, однако в какие именно компании и на каких условиях - пока неясно.

Проблема заключается в том, как при этом избежать распродажи государственных активов по бросовым ценам. Здесь имеется определенное противоречие: в период экономического кризиса у государства действительно возникает соблазн быстрее избавиться от своего имущества, но выручить за него хорошие средства можно лишь в условиях благоприятной экономической конъюнктуры, тогда как при профиците бюджета приватизационные доходы не особенно и нужны.

Поэтому в случае серьезного ухудшения макроэкономической ситуации (например, вследствие наступления второй волны кризиса или глобальной рецессии) реализация приватизационной программы окажется под большим вопросом. В любом случае приватизация (в силу невозобновляемости источника и одномоментности сделок) может лишь на время улучшить состояние бюджетной системы.

Весьма амбициозно заявлен в новой приватизационной программе на 2011-2013 гг. структурный приоритет приватизации, причем его декларирование приобрело явно выраженную инновационную и модернизационную направленность в контексте задачи сокращения доли госсектора.

Однако при этом необходимо иметь в виду тот факт, что само по себе определение возможных ориентиров по степени государственного участия как в экономике в целом, так и в отдельных отраслях является нетривиальной задачей с учетом небольшого удельного веса государственного сектора, фиксируемого в настоящее время официальной статистической отчетностью, его предположительной концентрацией на нижних этажах «агентских цепочек» внутри конкретных компаний, а также формально негосударственным характером собственности на активы государственных корпораций. Определенные вопросы вызывает также и то, что в качестве вероятных объектов приватизации рассматриваются структуры, выступавшие в период острой фазы кризиса агентами государства при реализации антикризисных мероприятий.

Необходимой предпосылкой реализации амбициозных приватизационных планов правительства является радикальное сокращение перечня стратегических унитарных предприятий и особенно акционерных обществ, обнародованное Президентом РФ летом 2010 г. на основе весенних предложений Минэкономразвития.

Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ был утвержден Президентом РФ в середине 2004 г.¹⁸ спустя более чем два года с момента вступления в действие закона «О приватизации...», определившего необходимость формирования данного перечня. В своей первоначальной редакции он включал 514 ФГУПов и 549 пакетов акций ОАО. За последующие 6 лет Президентом РФ было принято свыше 100 решений, предусматривавших те или иные изменения состава перечня (табл. 7)¹⁹.

Таблица 7

Погодовое изменение количества организаций в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ в 2004-2010 гг. и количество принятых в течение года Указов Президента РФ о внесении изменений в перечень

Период	Количество Указов Президента РФ по внесению изменений в перечень	Стратегические ФГУПы		Стратегические ОАО	
		включено	исключено	включено	Исключено
2004	3	1	-	1	5
2005	4	2	13	-	4
2006	11	2	18	4	8
2007	42	20	77	12	130
2008	20	1	175	1	195
2009	12	1	23	4	16
2010	11	5	93	8	174

Важно заметить, что исключение организаций из перечня далеко не всегда осуществлялось в целях их последующей продажи:

– чаще всего исключение организаций из перечня было обусловлено интеграционными процессами (включая формирование имущественных комплексов госкорпораций). Из более чем 930 организаций, исключенных из перечня в разное время, не менее 500 были исключены в связи с формированием разного рода интегрированных структур, общее число которых (с учетом госкорпораций «Росатом» и «Ростехнологии») достигло 30;

– поскольку преобразование унитарного предприятия в акционерное общество со стопроцентным участием государства формально является приватизацией²⁰, то для проведения процедуры акционирования (даже без последующей продажи акций создаваемого акционерного общества) требовалось исключить унитарное предприятие

¹⁸ Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». До этого действовали перечни акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже, утвержденные Постановлениями Правительства РФ от 18 сентября 1995 года № 949, и от 17 июля 1998 года № 784. Если первый из них в первоначальной редакции включал 2799 акционерных обществ, то второй всего 697 (или почти в 4 раза меньше). Как и в 1998 г., закономерны вопросы о наличии оснований для оценки того или иного предприятия, как потерявшего стратегическую значимость, и насколько обосновано было его изначальное включение в указанный перечень.

¹⁹ Также имелись указы или отдельные пункты, которыми без исключения того или иного предприятия из перечня, менялся формат его присутствия в нем (в частности, указывалось иное место расположения, например, Санкт-Петербург вместо Москвы, или сокращалась доля государства, например, Банк внешней торговли и «Совкомфлот»).

²⁰ В соответствии с нормами гражданского законодательства право собственности на имущество унитарного предприятия принадлежит государству. В рамках процедуры акционирования происходит отчуждение этого имущества в собственность создаваемого акционерного общества, государство же получает в собственность 100% акций этого общества.

из перечня (при этом заметим, что в ряде случаев после регистрации ОАО его акции включались в перечень);

– некоторые организации исключались из перечня в связи с их ликвидацией.

Наряду с исключением организаций из перечня имел место и «встречный процесс» его пополнения. При этом в перечень включались как ранее существовавшие организации (стратегическое значение которых до этого, возможно, было недостаточно велико либо неочевидно), так и вновь учрежденные компании – прежде всего, акционерные общества, образуемые в результате акционирования унитарных предприятий, а также головные компании создаваемых интегрированных структур.

В частности, в 2010 г. в перечень стратегических предприятий и акционерных обществ были включены такие интегрированные структуры, как ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», «Концерн «Научно-производственное объединение «АВРОРА», «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор», «Центр технологии судостроения и судоремонта», «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем», «Системы прецизионного приборостроения», Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных.

Однако совокупный объем пополнения перечня (за весь период его существования) несопоставим с масштабами его сокращения (всего 62 организации против более чем 930). С момента своего утверждения в августе 2004 г. и до конца 2006 г. перечень не претерпел каких-либо революционных изменений – за этот период его состав изменился лишь примерно на 5%.

Процесс масштабного сокращения перечня начался в 2007 г., когда из него были исключены свыше 200 организаций (почти 20% первоначального состава), большинство из которых исключалось из перечня в целях формирования различных интегрированных структур. Тогда же перечень получил наиболее значимое «пополнение», в него было добавлено порядка 30 организаций. В 2007 г. Президентом РФ было принято наибольшее количество решений, предусматривавших такие действия (свыше 40 указов).

Наиболее значимое количественное сокращение перечень претерпел в 2008 г., когда из него были исключены 370 организаций – свыше трети его первоначального состава. Однако подавляющее большинство из них (95%) было выведено из состава перечня в связи с интеграционными процессами (включая имущественный вклад Российской Федерации в госкорпорацию «Ростехнологии»).

Процесс масштабного сокращения перечня продолжился в 2010 г., когда из него были выведены около 270 организаций, или почти четверть первоначального их числа и больше половины предприятий, содержащихся в перечне на начало года.

Сокращение перечня в 2010 г. заметно отличалось от происходивших ранее:

(1) *интеграция не является основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня* (по крайней мере, исходя из отсутствия соответствующего упоминания в указе Президента РФ, в котором фигурирует преобладающая часть исключаемых организаций²¹);

²¹ Указ Президента РФ от 18 июня 2010 г. № 762. В то же время, в справке Государственно-правового управления по вопросу подписания данного указа отмечается, что «по ряду организаций уже приняты решения о передаче пакетов акций (от 74,5 до 100 процентов), находящихся в федеральной собственности, в уставные капиталы различных интегрированных структур» (<http://www.kremlin.ru/acts/8098>). Стоит отметить, что и до 2010 г. соответствующие президентские указы далеко не всегда содержали прямое указание на последующее создание интегрированных структур.

(2) предыдущее масштабное сокращение перечня в 2007-2008 гг., в целом, примерно в равной степени затронуло унитарные предприятия и акционерные общества, в результате чего к началу 2010 г. их «представительство» в перечне оставалось примерно равным (52% на 48% соответственно). В 2010 г. *в составе организаций, исключенных из перечня, заметно преобладали акционерные общества* (в соотношении, превышающем 2:1), вследствие чего удельный вес организаций данной организационно-правовой формы в перечне сократился до 23%.

(3) *основную массу (более 4/5) исключенных из перечня в 2010 г. акционерных обществ составили АО, размер участия Российской Федерации в капитале которых составлял менее 50%*. Если на начало года доля таких акционерных обществ в общем числе АО в перечне составляла примерно 2/3, то к началу августа – лишь около 20%. Более того, в целом ряде оставшихся в перечне компаний с долей участия Российской Федерации менее 50% (ОАО «Трансинжстрой», ОАО «Газпром», ОАО Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С.П.Королёва, ОАО «Первый канал») государство фактически осуществляет функции мажоритарного акционера²².

(4) рассматривая совокупность исключенных из перечня в 2010 г. организаций в отраслевом разрезе, важно заметить, что *существенная часть из них (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой*. Так, среди исключенных организаций имелось значительное число (почти 4 десятка), связанных с транспортом (морские и речные порты, аэропорты, свыше 10 морских и речных пароходств, авиакомпания, несколько предприятий транспортного машиностроения, отдельные исследовательские и обучающие организации в сфере гражданской авиации)²³. Помимо этого, из перечня исключен ряд компаний таких отраслей, как электронная промышленность и приборостроение.

В результате, по состоянию на начало 2011 г. перечень включал 149 ФГУПов (в 3,4 раза меньше, чем изначально) и 49 пакетов акций ОАО (в 11,2 раза меньше)²⁴. Среди указанных унитарных предприятий 30 были включены в перечень после августа 2004 г. (или примерно 1/5), тогда как в числе ОАО таковых насчитывается 19 (или около 40% всех пакетов). В структуре стратегических АО доминируют компании с полным (все 100% акций) госпакетом (31 ед. или 63,3%), мажоритарные пакеты составляют (9 ед. или 18,4%), блокирующие – (8 ед. или 16,3%), имеется также 1 миноритарный пакет.

3. Структура государственного сектора и основные хозяйствующие субъекты

Подобно приватизационным программам предыдущих трех лет Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 гг., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, содержат данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале только на начало календарного года. Поэтому достаточной информа-

²² <http://www.kremlin.ru/acts/8098>.

²³ Сокращение в июне 2010 г. перечня стратегических предприятий и организаций сделало нормативно возможным расширение прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2010-2012 гг. в августе 2010 г. за счет включения в него крупных объектов транспорта и транспортной инфраструктуры.

²⁴ Такое количество хозяйствующих субъектов обеих организационно-правовых форм в общем соответствует величинам, указанным весной 2010 г. Минэкономразвития как плановые и озвученным Президентом РФ в июне на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге (159 унитарных предприятий и 41 АО).

ции, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора именно в 2010 г., нет.

Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности в 2009 г.

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже (табл. 8) представлены динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2006–2009 гг. Общее количество унитарных предприятий федеральной собственности за 2009 г. уменьшилось на 6,6% (или почти на 250 ед.), составив около 3,5 тыс. ед. к началу 2010 г. Такой масштаб сокращения субсектора ФГУПов резко контрастирует с уменьшением количества хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы в предыдущем 2008 г., когда оно сократилось почти на 2 тыс. ед.

Таблица 8

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2006–2009 гг.

Отрасль	На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	1817	25,3	1670	25,6	1151	20,2	988	26,25	1424	40,5
Промышленность	1624	22,6	1539	23,55	1744*	30,5	476	12,65	653	18,55
- машиностроение	660	9,2	634	9,7	...	...	...	...	292	8,3
- лесная промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	94	2,7
- легкая промышленность	187	2,6	179	2,7	...	...	...	...	59	1,7
- пищевая промышленность	55	0,75	51	0,8	...	...	...	...	27	0,75
- промышленность строительных материалов	55	0,75	49	0,8	...	...	...	...	...	...
- химическая промышленность	34	0,5	33	0,5	...	...	...	...	47**	1,3
- металлургическая промышленность	30	0,4	28	0,4	...	...	...	...	14	0,4
- иная промышленность	603	8,4	565	8,65	...	...	...	...	120	3,4
Сельское хозяйство	913	12,7	826	12,65	618	10,8	611	16,2	410	11,65
Строительство	752	10,5	668	10,2	...	...	300	8,0	252	7,2
Транспорт и связь	612	8,55	536	8,2	409	7,2	249	6,6	338	9,6
Лесное хозяйство	53	0,75	49	0,75	37	0,65	...	...	...	...
Прочие отрасли	1407	19,6	1245	19,05	1750	30,65	1141	30,3	440	12,5
Всего	7178	100,0	6533	100,0	5709	100,0	3765	100,0	3517	100,0

* – промышленность и строительство вместе взяты;

** – химическая и нефтехимическая промышленность.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; расчеты авторов.

На начало 2010 г. самой многочисленной группой в отраслевой структуре ФГУПов являлись предприятия непроизводственной сферы (40,5% общего количества ФГУПов). Достаточно существенным было представительство промышленности (18,55%), сельского хозяйства (11,65%) и блока прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию (12,5%). 9,6% ФГУПов относилось к транспорту и связи, а 7,2% – к строительству.

Основной тенденцией изменений в отраслевой структуре ФГУПов в 2009 г. было резкое уменьшение абсолютного количества и доли предприятий прочих отраслей. Если на начало 2009 г. на них в совокупности приходилось 30,3% всех унитарных предприятий федеральной собственности, то год спустя – всего 12,5%. Также заметно сократилась доля предприятий сельского хозяйства (более чем на 4,5 п. п.). Сокращение доли строительства оказалось незначительным с 8% до 7,2%.

При этом значительно вырос удельный вес отраслей непроеизводственной сферы (более чем на 14 п. п.), промышленности (почти на 6 п. п.), транспорта и связи (на 3 п. п.). Стоит отметить рост абсолютного количества ФГУПов непроеизводственной сферы (в 1,44 раза или на почти на 440 ед.) и промышленности (в 1,37 раза или почти на 180 ед.), тогда как в блоке прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, и сельском хозяйстве оно сократилось примерно на 700 и 200 ед. соответственно.

В итоге абсолютное количество унитарных предприятий непроеизводственной сферы на начало 2010 г. оказалось большим, чем двумя годами ранее, по всем же остальным отраслям оно было меньшим. Если сопоставить количество ФГУПов по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.²⁵, то можно констатировать практически повсеместное сокращение²⁶.

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

Прежде всего, необходимо отметить, что к началу 2010 г. по сравнению с началом 2009 г. численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, сократилась на 11,6% (или почти на 400 ед.)²⁷, составив 2950 ед. Впервые за все 2000-е гг. их количество оказалось меньше 3 тыс. ед.

Теперь рассмотрим динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы более подробно (табл. 9).

Таблица 9

Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция», в 2005–2008 гг.

Отрасль	На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроеизводственная сфера	356	9,6	405	10,1	638	17,4	383	11,5	1162	39,4
Промышленность	1772	47,6	1797	44,95	1878*	51,1	1583	47,45	674	22,85
- машиностроение	663	17,8	632	15,8	...		...		245	8,3
- полиграфия	...		...		...		...		158	5,35
- лесная промышленность	...		...		...		...		35	1,2
- легкая промышленность	27	0,7	29	0,7	...		...		11	0,4
- пищевая промышленность	141	3,8	127	3,2	...		...		46	1,55
- промышленность строительных материалов	53	1,4	53	1,35	...		...		...

²⁵ Внутри отраслевой структуре ФГУПов на начало 2008 г. и 2009 г. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

²⁶ Исключение составляет химическая промышленность, по которой данные на начало 2010 г. приведены в совокупности с нефтехимией. Кроме того, в данных на начало 2010 г. выделена лесная промышленность, чего не наблюдалось ранее, при отсутствии данных по промышленности строительных материалов.

²⁷ К сожалению, отсутствуют данные о численности АО, где государство к началу 2009 г. использовало специальное право на участие в управлении, «золотую акцию».

- химия	98	2,6	89	2,2	...	...	...	36	1,2
- металлургия	101	2,7	94	2,35	...	...	...	31	1,05
- иная промышленность	689	18,5	773	19,35	...	...	...	112	3,8
Транспорт и связь	396	10,6	353	8,9	397	10,8	280	8,4	269
Строительство	380	10,2	404	10,1	...	...	234	7,0	160
Сельское хозяйство	363	9,7	534	13,35	761	20,7	522	15,65	397
Лесное хозяйство	99	2,7	88	2,2	–	–	...	...
Прочие отрасли	358	9,6	416	10,4	–	–	335	10,0	288
Всего	3724	100,0	3997	100,0	3674	100,0	3337	100,0	2950

* – включая собственно промышленность и строительство (695 ед. или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед. или 16,25%) и военно-промышленный (586 ед. или 15,95%) комплексы.

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; расчеты авторов.

В отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г., наиболее весомо были представлены предприятия непромышленной сферы (39,4% всех указанных АО). За ними следовали промышленность (около 23%) и сельское хозяйство (около 13,5%). Удельный вес группы прочих отраслей, транспорта и связи, строительства составил менее 10%.

Если говорить о сдвигах в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в 2009 г.²⁸, то с уверенностью можно говорить о резком возрастании доли непромышленной сферы (почти в 3,5 раза, с 47,5% до 22,9%). Менее чем на 1 п. п. возрос удельный вес транспорта и связи. При этом вдвое (с 47,5% до 22,9%) сократилась доля промышленности, также уменьшился удельный вес сельского хозяйства (на 2,2 п. п.) и строительства (на 1,6 п. п.). Доля группы прочих отраслей в общей структуре АО с федеральными пакетами акций почти не изменилась (около 10%).

Стоит отметить трехкратный рост абсолютного количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, относящихся к непромышленной сфере (почти на 780 ед.), при сокращении их количества по всем остальным отраслям. В наибольшей степени оно коснулось промышленности (в 2,34 раза или более чем на 900 ед.) и сельского хозяйства (более чем на 120 ед.).

В итоге абсолютное количество АО с федеральными пакетами акций в непромышленной сфере на начало 2010 г. оказалось большим, чем почти за все предыдущие годы, кроме 2003–2004 гг.

Что касается остальных отраслей, то в них численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г. была меньшей, чем

²⁸ Выбор для сопоставления двухлетнего временного интервала между 1 января 2007 г. и 1 января 2009 г. обусловлен тем, что в отраслевой структуре АО с федеральными пакетами акций на начало 2008 г. отсутствовала группа прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, но выделялись промышленность и строительство (в совокупности), ТЭК и ВПК, что затрудняет корректное сравнение структуры АО с федеральными пакетами акций по состоянию на начало 2008 г. и 2009 г. Кроме того, в данных после 2007 г. перестало выделяться лесное хозяйство.

годом ранее. Та же картина наблюдалась при сопоставлении их количества по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.²⁹

Не менее важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 10).

Таблица 10

Динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2008 гг. (включая использование специального права «золотая акция») исходя из размера доли государства

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100 %		100 %		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	всего	без акций
1999 г.	3316/ 3896 ^а	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 ^б	
1 января 2001 г.	3524 ^б	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ^г	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 ^б	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 ^б	
1 января 2003 г.	4222 ^д	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/ 3791 ^е	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524 ^ж	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481 ^ж	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816 ^ж	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...
1 января 2009 г.	3337/ 3047 ^з	100	769	23,0	510	15,3	200	6,0	1858	55,7	...	136
1 января 2009 г.	2950/ 2646 ^и	100	697	23,6	358	12,1	138	4,7	1757	59,6	...	...

^а – в тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины;

^б – общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций;

²⁹ Внутри отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, на начало 2008 г. и 2009 г. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

^в – акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях, имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.;

^г – данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом РФ в правительство, в то же время, по данным Реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО;

^д – только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

^е – 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций»;

^ж – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины;

^з – количество пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности по данным Отчета о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (без учета 136 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

^и – количество пакетов акций АО, принадлежащих РФ, исходя из реестра федерального имущества по данным Росимущества.

Источник: www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 23). Том 2. М.: ИЭПП, март 2002 г. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004. С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5. Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы; о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы; расчеты авторов.

В 2009 г. получила дальнейшее развитие обозначившаяся еще в середине 2000-х гг. тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству благодаря своему размеру осуществлять полноценный корпоративный контроль.

По состоянию на 1 января 2010 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 64% всех компаний против менее 62% годом ранее.

Такой сдвиг произошел за счет возрастания доли полных пакетов (все 100% акций) с 55,7% до 59,6%, хотя доля мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов в общей структуре федеральных пакетов акций сократилась с 6% до 4,7%. Существенней (более чем на 3 п. п.) сократился удельный вес блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов, тогда как доля миноритарных (до 25% капитала) пакетов незначительно выросла.

При этом абсолютное количество блокирующих и мажоритарных пакетов сократилась примерно на 30-31%. В гораздо меньшей степени это коснулось миноритарных и полных пакетов, количество которых сократилось на 9,4% и 5,4% соответственно.

В истекшем году продолжалось активное *формирование вертикально-интегрированных структур*. Если в 2009 г. были полностью сформированы 8 таких структур, то в 2010 г. ожидалось завершение формирования 16 вертикально-интегрированных структур. В оборонно-промышленном комплексе началось формирование таких структур, как ОАО «Системы управления» и «Концерн «Автоматика».

Существенно расширилась «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК), в уставный капитал которой в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с его увеличением внесены пакеты акций 11 предприятий. Большинство из них блокирующего размера и только 2 составляют 100% минус 1 акция. В составе ОСК в дополнение к имеющимся трем дочерним центрам судостроения и судоремонта (Западному, Северному и Дальневосточному) добавился еще один – Южный. Уставный капитал этого дочернего акционерного общества ОСК должен быть оплачен внесением блокирующими пакетами акций 7 ОАО и 5% акций судостроительного завода «Лотос», находящимися в собственности Астраханской области. Кроме того, в дальнейшем ОСК может пополниться профильными активами, принадлежавшими Объединенной промышленной корпорации Межпромбанка, который допустив летом 2010 г. крупную просрочку платежей по беззалоговым кредитам ЦБ РФ в размере 32 млрд руб., для реструктуризации долга вынужден был передать в залог Центробанку мажоритарные пакеты акций трех судостроительных предприятий Санкт-Петербурга (Балтийский завод (88,32%), «Северная верфь» (75,82%), конструкторское бюро «Айсберг» (64,82%)). Ранее Межпромбанк пытался продать эти активы ОСК, но сделка не состоялась по причине расхождений в оценке их стоимости.

Помимо этого в плане структурной политики можно отметить решения, касающиеся электроэнергетики и связи.

В уставный капитал вышеупомянутого ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», в отношении которого допускается снижение размеров доли государства до величины миноритарного пакета акций, в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала планируется внести федеральные пакеты акций 20 ОАО. Наиболее весомыми из них являются «Иркутск-энерго» (40%) и «Энел ОГК-5» (26,43%), доля государства в остальных же компаниях, являющихся в основном территориальными генерирующими, мизерна, не превышая 3%³⁰.

В уставный капитал холдинга ОАО «Связьинвест» в порядке оплаты размещаемых холдингом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала вносятся федеральные пакеты акций «Центрального телеграфа» (21,78%) и трех телекоммуникационных компаний регионального значения, включая «Башинформсвязь» (28,24%), «Московская междугородная телефонная станция N9» (ММТС-9) (38%) и

³⁰ Речь идет о пакетах акций, отошедших государству по результатам реструктуризации электроэнергетики после ликвидации РАО «ЕЭС России» в 2008 г.

«ЧукоткаСвязьИнформ» (75%). Ранее «Связьинвесту» были переданы 100% акций ОАО «Ингушэлектросвязь». Такие действия находятся в русле утвержденного еще в 2009 г. Советом директоров «Связьинвеста» план реорганизации группы в форме присоединения межрегиональных компаний связи (МРК) к ОАО «Ростелеком», являющемуся дочерней компанией общероссийского телекоммуникационного холдинга с перспективой создания на его базе интегрированного оператора, оказывающего полный спектр телекоммуникационных услуг.³¹

Активность компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля была явно ограниченной, что закономерно в посткризисных условиях. Можно отметить покупку Сбербанком блокирующего пакета акций ОАО «Детский мир – Центр» у АФК «Система» за 3,4 млрд руб.³², его планы по возможному приобретению контрольного пакета акций инвестиционной компании «Тройка Диалог» и 20% акций компании «Скартел», являющейся ведущим оператором мобильной сети Wimax в стране, еще 5% может получить «Ростелеком». Блокпакет акций «Скартела» уже принадлежит «Ростехнологиям»³³. При этом Сбербанк продает долги и активы обанкротившегося «ИжАвто» «Автовазу» и ГК «Ростехнологии», хотя сама сделка, которая должна состояться в 2011 г. предполагает последующее участие Сбербанка в кредитовании инвестиционных программ «Объединенной автомобильной группы» (ОАГ), созданной Сбербанком, как основным кредитором «Ижавто» для его управления. Помимо ОАГ крупнейший банк страны имеет непосредственное отношение еще к двум автосборочным заводам, появившимся уже в постсоветский период: компания «Сбербанк Капитал», управляющая непрофильными активами Сбербанка, является владельцем контрольного пакета акций завода Derways в Карачаево-Черкесии, а сам банк – кредитором ТагАза (Ростовская область)³⁴. Весьма вероятным является также приобретение ВТБ Банка Москвы.

В то же самое время за истекший год *не наблюдалось каких-либо значимых действий в направлении преобразования ГК в акционерные общества* под контролем государства, с последующей ликвидацией тех из них, которые имеют четкие временные рамки работы, на что было указано в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ в ноябре 2009 г.

По оценке представителей Минэкономразвития РФ ГК «Ростехнологии» может быть акционирована не ранее 2013-2014 гг. по мере формирования холдингов и субхолдингов внутри нее. ГК Внешэкономбанк (ВЭБ) и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), проведя обособление и продажу проблемных активов, перешедших к ним в период кризиса, останутся некоммерческими организациями, сосредоточившись на решении задач, изначально определенных государством при их создании³⁵.

На год продлено функционирование ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», деятельность которой первоначально предполагалось завершить 1 января 2012 г. Очевидно, что ввиду ее активного вовлечения в последние годы в программы капитального ремонта жилищного фонда и неопределенностью формата их последующей реализации, прежде всего с позиций участия в них населения, ликвидация данной ГК весьма болезненна в социальном плане.

³¹ www.rbc.ru, 8 декабря 2010 г.

³² <http://www.prime-tass.ru>, 8 декабря 2010 г.

³³ www.lenta.ru, 31 января 2010 г.

³⁴ Беликов Д. «ИжАвто» подкатят к АвтоВазу за счет государства // Коммерсант, N 235П (4535) от 20.12.2010.

³⁵ www.rbc.ru, 7 декабря 2010 г.

Раздел 2. Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски

1. Новый этап «структурной приватизации»: приоритеты, задачи и основные направления

Приватизация государственного имущества уже без малого 20 лет является неотъемлемой составляющей экономической политики Российской Федерации, при этом характер, масштабы и «очертания» этого процесса неоднократно претерпевали принципиальные изменения. Заметно изменялись цели приватизации и акценты в ее осуществлении; дважды кардинально пересматривались правовые основы приватизации³⁶.

Процесс приватизации постепенно утратил свою «массовость»: так, если в первой половине 1990-х годов количество ежегодно приватизируемых предприятий исчислялось десятками тысяч, то в последние годы – сотнями, как следствие, почти на два порядка (в текущих ценах) сократились соответствующие поступления в федеральный бюджет. В последние 3-4 года, несмотря на сокращение численности субъектов госсектора, его роль в экономике не только не сократилась, но скорее даже возросла, в том числе за счет процессов формирования и расширения интегрированных структур с государственным участием.

Мировой экономический кризис потребовал от Правительства РФ принятия срочных мер по поддержке отдельных крупных компаний и банков, что, в свою очередь, определило дополнительные предпосылки к расширению российского госсектора, повышению его экономической мощи.

Декларирование необходимости проведения с 2010 года нового этапа «структурной приватизации» было в существенной мере обусловлено осознанием на государственном уровне при выходе российской экономики из острой фазы кризиса трех принципиальных проблем:

чрезмерный уровень прямого участия государства в экономике, дополнительно возросший в период кризиса;

недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;

ограниченные возможности государства по эффективному управлению государственной собственностью.

Возможной дополнительной мотивацией к обсуждению на государственном уровне задачи структурной приватизации стал риск еще большего усиления участия государства в экономике в посткризисный период вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, которые были переданы в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, в случае неисполнения этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов.

В сентябре-октябре 2009 года в официальных выступлениях высших должност-

³⁶ В настоящее время применяется уже третий по счету законодательный акт, определяющий принципы и механизмы приватизации – Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

ных лиц³⁷ Правительства РФ четко и публично была поставлена задача проведения структурной приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, развитие конкуренции в отраслях, привлечение инвестиций для долгосрочного развития компаний, повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.

Нормативно начало нового этапа приватизации можно связать с утверждением 30 ноября 2009 года Правительством РФ очередного Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы³⁸, которым определены следующие основные задачи государственной политики в соответствующей сфере:

проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;

формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;

приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;

создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;

формирование доходов федерального бюджета.

Хотя общая цель приватизации в прогнозном плане приватизации на 2010 год была определена довольно нейтрально - «достижение строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства», однако *и состав задач приватизации, и их очередность стали свидетельством формирования нового подхода государства к приватизации государственного имущества.*

«Новый вектор» в приоритетах приватизации более четко прослеживается при сопоставлении принимавшихся в период с 2002 по 2009 год прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества³⁹.

³⁷ См. например: вступительное слово Председателя Правительства РФ В.В.Путина на совещании 6 октября 2009 года по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010-2012 годы и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>); отдельные тезисы в выступлении и ответах на вопросы Первого заместителя Председателя Правительства РФ И. Шувалова в рамках отчета о реализации антикризисных мер перед Государственной Думой (И.Шувалов: России необходима новая приватизация. // Ведомости, 16 сентября 2009 года, <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/09/16/839587>; И.Шувалов: Акционирование ГУПов должно быть продолжено. // РИА Новости, 16 сентября 2009 года; <http://www.rian.ru/economy/20090916/185258340.html>).

³⁸ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р.

³⁹ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2003 год (утвержден распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2002 года № 1155-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года (утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 года № 1165-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год (утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 августа 2004 года № 1124-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006 - 2008 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 года № 1306-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007 - 2009 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 года № 1184-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008 - 2010 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 года № 543-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имуще-

«Ядро» в составе приоритетов приватизации в этот период составляют две задачи: приватизация имущества, не задействованного в осуществлении государственных функций, и формирование доходов федерального бюджета - эти задачи неизменно ставились (пусть и в разных редакциях) во всех прогнозных планах. «Типовой» задачей в большинстве планов приватизации было также сокращение числа унитарных предприятий – эта задача фигурировала в планах приватизации на 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 годы⁴⁰. В отношении же прогнозного плана на 2010 год важно заметить, что на момент утверждения в нем отсутствовал перечень подлежащих приватизации унитарных предприятий, а упоминалось лишь завершение приватизации порядка 250 ФГУП, в отношении которых соответствующие процедуры были начаты в 2009 году (однако уже в марте 2010 года программа была дополнена достаточно обширным перечнем ФГУП, подлежащих приватизации).

Еще одной общей чертой всех программ приватизации являлся курс на сокращение числа находящихся в федеральной собственности небольших пакетов акций⁴¹: каждый из прогнозных планов содержал (пусть и не среди «официальных» задач) положения, согласно которым приватизации в обозримом будущем подлежали все принадлежащие государству миноритарные пакеты акций, за исключением акций АО отдельных специально оговаривавшихся категорий – стратегических обществ, организаций, участвующих в формировании интегрированных структур, предприятий отдельных отраслей (причем если программы на 2003, 2004 и 2005 годы предусматривали продажу пакетов размером не более 25%, то программы на последующие годы – уже до 50% включительно).

Наряду с общими чертами рассматриваемых планов приватизации важно отметить существенные различия в составе формулировавшихся в них основных задач приватизации:

задача привлечения инвестиций в реальный сектор, упоминавшаяся в прогнозном плане на 2003 год, отсутствовала в планах последующих шести лет и возникла вновь лишь в плане на 2010 год;

задача проведения структурных преобразований в экономике упоминалась в двух первых прогнозных планах (на 2003 и 2004 годы) и в двух последних (в рамках рассматриваемого периода) планах на 2009 год и на 2010 год;

задача создания интегрированных структур в стратегических отраслях отмечена только в планах приватизации на 2009 и 2010 годы⁴².

ства на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р).

⁴⁰ Примечательно, что во всех прогнозных планах, содержащих рассматриваемую задачу, также присутствует тезис о том, что в течение последующих трех лет будут предложены к приватизации все федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП), не обеспечивающие выполнение государственных функций.

⁴¹ Заметим, что в данном отношении был достигнут существенный прогресс: если в начале 2002 года доля пакетов акций до 50% в общем числе принадлежавших Российской Федерации пакетов акций АО составляла 82%, то к началу 2009 года она уменьшилась более чем вдвое – до 38%. (Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 31). – М.: ИЭПП, 2010.)

⁴² Важно заметить, что, несмотря на относительную «новизну» для прогнозных планов задачи формирования интегрированных структур (фигурирующей только в двух последних программах), работа по созданию таких структур (прежде всего государственных холдингов) с использованием механизмов приватизации ведется на протяжении почти уже 20 лет – с 1992 года. При этом следует обратить внимание на активное инициирование и осуществление государством интеграционных процессов «накануне» кризиса – в 2007 и 2008 годах. В этот период государство участвовало в формировании более чем 30 холдингов, для чего была подготовлена и проведена приватизация порядка 200 ФГУП и пакетов акций акционерных обществ (АО). Также следует упомянуть о принятых в 2008 году решениях о передаче государственной корпорации «Ростехнологии» пакетов акций более чем 400 АО (эта операция, к слову, не

Анализируя отраслевую структуру прогнозных планов, утверждавшихся в 2002-2009 годах, нужно заметить, что существенную часть каждого из них составляли организации агропромышленного комплекса и непромышленной сферы. Вместе с тем в некоторых программах «на ведущие роли» также выходили предприятия других отраслей: в 2006 году – ОПК и строительного комплекса, в 2007 году – двух названных отраслей, а также издательско-полиграфической сферы и топливно-энергетического комплекса, в 2009 году – дорожного хозяйства, а также геологии и промышленности драгоценных металлов и камней.

Важной «новацией» плана приватизации на 2010 год стало выделение в нем крупных (бюджетообразующих) объектов приватизации – эта роль отводилась пакетам акций пяти акционерных обществ. Кроме того, специально оговаривалась возможность приватизации ряда объектов транспортной инфраструктуры, включенных в перечень стратегических акционерных обществ, в случае принятия Президентом РФ соответствующих решений.

Таким образом, можно отметить следующие *важные изменения декларируемых планов и «идеологии» приватизации с 2010 года:*

(1) повышение приоритетности задачи структурных преобразований в отраслях экономики (ранее на первом месте была задача приватизации имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий);

(2) определение в качестве приоритетной задачи создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития компаний;

(3) ориентация на приватизацию нескольких крупнейших (бюджетообразующих) компаний, на возможность прекращения или снижения доли участия государства в ряде акционерных обществ, включенных в перечень стратегических.

В целом, с планом приватизации на 2010 год в известной мере связано «возрождение» структурной направленности приватизации, декларировавшейся в начале 2000-х годов, а также расширение базы для последующей приватизации крупных компаний госсектора (прежде всего, за счет предприятий транспортной инфраструктуры)⁴³.

Важно отметить, что начало нового этапа в приватизации (ноябрь 2009 года – март 2010 года) достаточно четко соотносилось с высокой активностью обсуждения на государственном уровне задач и инструментов приватизации⁴⁴ с акцентом на структурном реформировании и модернизации экономики. Однако в последующем, особенно со второй половины 2010 года, все большее внимание стало уделяться роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширения бюджетных расходов социальной направленности и, как следствие, обост-

подпадает под действие Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), существенную часть из которых лишь предстояло создать посредством акционирования ФГУП.

⁴³ Немаловажной особенностью плана приватизации на 2010 год стало также полуторакратное увеличение ожидаемых поступлений от приватизации в 2010 году по сравнению с планировавшимися ранее: 18 млрд рублей против 12 млрд, предусматривавшихся программами на 2009 и 2008 годы. Впрочем, уже на момент своего официального утверждения данная сумма являлась весьма условным ориентиром; декларируемые же планы государства в отношении масштабов приватизации в 2010 году пересматривались несколько раз, причем как в большую, так и в меньшую сторону.

⁴⁴ См. например: интервью заместителя руководителя Росимущества Э. Адашкина РИА Новости 24 ноября 2009 года (<http://www.rian.ru/interview/20091124/195316794.html>); И. Зиненко, Н. Говорова, А. Смирнов. Приватизации расширили горизонты. – Газета от 5 февраля 2010 года; материалы «круглого стола» в Минэкономразвития России «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику» 29 марта 2010 года (http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100329_05).

рения проблемы бюджетного дефицита на ближайшие годы.

В рамках принятых в ноябре 2010 года *прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы*⁴⁵ структурная направленность приватизации прослеживается еще более отчетливо, чем в прогнозном плане на 2010 год (таб. 1). Согласно данному документу приватизация является *одним из инструментов достижения целей перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики.*

Таблица 2. Основные задачи государственной политики в сфере приватизации федерального имущества, установленные прогнозными планами (программами) приватизации федерального имущества на 2010 год и на 2011-2013 годы

Прогнозный план на 2010 год	Прогнозный план на 2011-2013 годы
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;</i> ▪ <i>формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;</i> ▪ <i>приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;</i> ▪ <i>создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;</i> формирование доходов федерального бюджета	создание условий для <i>привлечения внебюджетных инвестиций</i> в развитие акционерных обществ <i>на основе новых технологий;</i> <i>сокращение государственного сектора экономики</i> в целях развития и <i>стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;</i> <i>улучшение корпоративного управления;</i> <i>стимулирование развития фондового рынка;</i> формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; формирование доходов федерального бюджета

Отметим, что прогнозный план на 2011-2013 годы, как и программа на 2010 год, предусматривает продажу пакетов акций ряда крупных и сверхкрупных компаний, посредством которой планируется обеспечить преобладающую часть поступлений в бюджет.

Таким образом, несмотря на повышение значимости роли приватизации для обеспечения бюджетных доходов *структурный приоритет в программе приватизации на 2011-2012 годы заявлен еще более четко и детально, чем в прогнозном плане а на 2010 год, причем структурные задачи приватизации приобрели явно выраженную инновационную и модернизационную направленность.*⁴⁶

Рассмотрим и попытаемся оценить практические действия государства в области приватизации в 2010 году. По нашему мнению, *для дальнейшего анализа целесообразно выделить следующие основные шаги (направления) в рамках государственной полити-*

⁴⁵ Утверждены распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 года №2102-р.

⁴⁶ Отметим, что в проявившемся в последнее время намерении федеральных властей активизировать приватизационные процессы на региональном уровне также в определенной мере прослеживается «структурная составляющая». Так, по мнению главы Минэкономразвития Э. Набиуллиной приватизация нужна отнюдь не только для покрытия дефицита бюджета - региональные программы приватизации, должны стать составной частью региональных программ по улучшению инвестиционного климата. Е. Кукол. Налоги бросают тень. – Российская газета от 25 ноября 2010 г.

ки в сфере приватизации федерального имущества:

- расширение базы для приватизации, в том числе за счет сокращения числа предприятий, включенных в перечень стратегических;
- развитие нормативной базы приватизации;
- совершенствование процедур планирования приватизации; обеспечение прозрачности процессов приватизации;
- развитие и расширение спектра инструментов (способов) приватизации крупных компаний;
- совершенствование механизмов приватизации относительно небольших компаний и снижение барьеров доступа к приватизации для потенциальных покупателей приватизируемого имущества;
- определение перечня крупнейших компаний и банков, планируемых к приватизации, установление условий и особенностей их приватизации.

2. Расширение базы для приватизации государственного имущества за счет сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ и дополнения первоначального плана приватизации на 2010-2012 годы

Действующим законодательством в сфере приватизации предусмотрено формирование Президентом РФ специального перечня федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические предприятия), а также открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические акционерные общества)⁴⁷. *Включение стратегических предприятий и акций стратегических акционерных обществ в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при условии их исключения из перечня.* Последний, таким образом, служит своего рода дополнительным барьером на пути приватизации отдельных компаний в силу официального признания их стратегической значимости.

Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ был утвержден Президентом РФ в середине 2004 года⁴⁸ – спустя более чем два года с момента вступления в действие закона «О приватизации...», определившего необходимость формирования данного перечня. В своей первоначальной редакции он включал 514 ФГУП и 549 пакетов акций ОАО. За последующие 6 лет Президентом РФ было принято свыше 100 решений, предусматривавших те или иные изменения состава перечня⁴⁹. В результате,

⁴⁷ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

⁴⁸ Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».

⁴⁹ Указы Президента РФ от 22.11.2004 N 1470, от 29.11.2004 N 1483, от 07.12.2004 N 1502, от 19.01.2005 N 41, от 26.08.2005 N 985, от 02.09.2005 N 1034, от 12.12.2005 N 1442, от 01.02.2006 N 68, от 20.02.2006 N 140, от 03.03.2006 N 176, от 27.03.2006 N 262, от 25.04.2006 N 427, от 03.05.2006 N 456, от 09.06.2006 N 578, от 22.06.2006 N 623, от 12.10.2006 N 1135, от 22.11.2006 N 1301, от 30.11.2006 N 1320, от 30.12.2006 N 1489, от 26.01.2007 N 67, от 03.02.2007 N 122, от 03.02.2007 N 126, от 03.02.2007 N 128, от 05.02.2007 N 135, от 14.02.2007 N 164, от 23.02.2007 N 242, от 21.03.2007 N 394, от 21.03.2007 N 395, от 21.03.2007 N 396, от 21.03.2007 N 397, от 21.03.2007 N 398, от 21.03.2007 N 399, от 21.03.2007 N 400,

по состоянию на начало 2011 года перечень включал 148 ФГУП (в 3 с половиной раза меньше, чем изначально) и 49 пакетов акций ОАО (в 11 раз меньше).

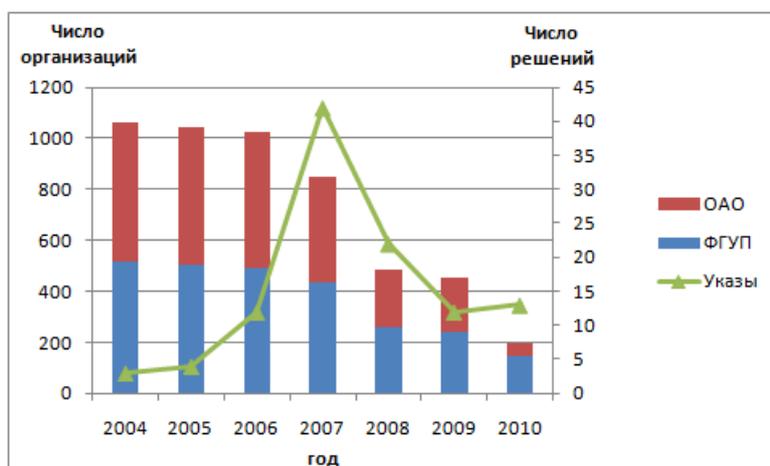


Рисунок 2. Количество ФГУП и ОАО, включенных в перечень стратегических предприятий и акционерных обществ, (на конец года) и количество принятых в течение года Указов Президента РФ о внесении изменений в перечень

Важно заметить, что исключение организаций из перечня далеко не всегда осуществлялось в целях их последующей продажи:

чаще всего исключение организаций из перечня было обусловлено интеграционными процессами (включая формирование имущественных комплексов госкорпораций). Из более чем 900 организаций, исключенных из перечня в разное время, не менее 500 были исключены в связи с формированием разного рода интегрированных структур, общим числом (с учетом госкорпорации «Росатом» и «Ростехнологии») более 30;

поскольку преобразование унитарного предприятия в акционерное общество со стопроцентным участием государства формально является приватизацией⁵⁰, то для проведения процедуры акционирования (даже без последующей продажи акций создаваемого акционерного общества) требовалось исключить унитарное предприятие из перечня (при этом заметим, что в некоторых случаях после регистрации ОАО его акции включались в перечень);

от 13.04.2007 N 473, от 27.04.2007 N 556, от 28.04.2007 N 567, от 28.04.2007 N 569, от 28.04.2007 N 570, от 27.05.2007 N 664, от 20.06.2007 N 784, от 26.06.2007 N 805, от 20.07.2007 N 931, от 03.08.2007 N 1019, от 06.08.2007 N 1031, от 10.08.2007 N 1048, от 11.08.2007 N 1039, от 11.08.2007 N 1040, от 27.08.2007 N 1102, от 11.09.2007 N 1162, от 18.10.2007 N 1382, от 20.10.2007 N 1392, от 03.11.2007 N 1452, от 19.11.2007 N 1536, от 21.11.2007 N 1560, от 21.11.2007 N 1563, от 21.11.2007 N 1564, от 26.11.2007 N 1577, от 06.12.2007 N 1642, от 19.12.2007 N 1715, от 28.12.2007 N 1753, от 28.12.2007 N 1754, от 20.02.2008 N 217, от 28.02.2008 N 259, от 28.02.2008 N 273, от 01.03.2008 N 292, от 03.03.2008 N 303, от 08.04.2008 N 460, от 08.04.2008 N 464, от 11.04.2008 N 486, от 16.04.2008 N 497, от 26.04.2008 N 592, от 29.04.2008 N 610, от 27.05.2008 N 855, от 29.05.2008 N 861, от 09.06.2008 N 917, от 10.06.2008 N 935, от 12.06.2008 N 956, от 10.07.2008 N 1052, от 15.07.2008 N 1096, от 27.09.2008 N 1409, от 03.10.2008 N 1432, от 16.12.2008 N 1785, от 23.12.2008 N 1837, от 06.03.2009 N 243, от 10.03.2009 N 260, от 19.03.2009 N 286, от 20.03.2009 N 290, от 20.03.2009 N 297, от 11.05.2009 N 526, от 11.06.2009 N 659, от 24.08.2009 N 972, от 19.09.2009 N 1053, от 05.11.2009 N 1251, от 06.11.2009 N 1253, от 26.12.2009 N 1474, от 29.03.2010 N 383, от 05.04.2010 N 419, от 22.04.2010 N 504, от 23.04.2010 N 513, от 10.05.2010 N 568, от 09.06.2010 N 696, от 18.06.2010 N 762, от 21.06.2010 N 769, от 30.09.2010 N 1186, от 30.09.2010 N 1190, от 01.10.2010 N 1197, от 16.10.2010 N 1261, от 03.11.2010 N 1324.

⁵⁰ В соответствии с нормами гражданского законодательства право собственности на имущество унитарного предприятия принадлежит государству. В рамках процедуры акционирования происходит отчуждение этого имущества в собственность создаваемого акционерного общества, государство же получает в собственность 100% акций этого общества.

в некоторых случаях исключение организаций из перечня осуществлялось в связи с их ликвидацией.

Наряду с исключением организаций из перечня имел место и «встречный процесс» его пополнения. При этом в перечень включались как ранее существовавшие организации (стратегическое значение которых до этого, возможно, было недостаточно велико либо неочевидно), так и вновь учрежденные компании – прежде всего, акционерные общества, образуемые в результате акционирования унитарных предприятий, а также головные компании создаваемых интегрированных структур. Однако совокупный объем пополнения перечня (за весь период его существования) несопоставим с масштабами его сокращения – 57 организаций против более чем 900.

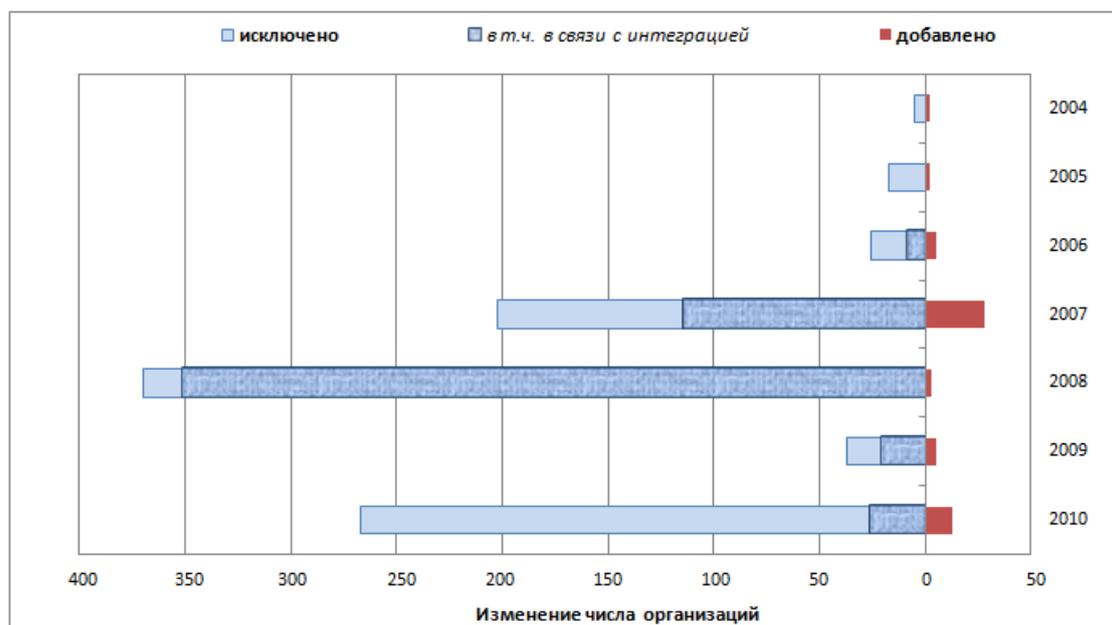


Рисунок 3. Изменение количества организаций в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ за год

С момента своего утверждения в августе 2004 года и до конца 2006 года перечень не претерпел каких-либо революционных изменений – за этот период его состав изменился лишь примерно на 5%. Процесс масштабного сокращения перечня начался в 2007 году, когда из него были исключены свыше 200 организаций (почти 20% первоначального состава), большинство из которых исключалось из перечня в целях формирования различных интегрированных структур (общим числом более 15). При этом в 2007 году перечень получил наиболее значимое «пополнение» - в него было добавлено порядка 30 организаций. Также отметим, что процесс внесения изменений в перечень в 2007 году был наиболее «штучным» - большинство принятых решений касалось 1-2 организаций, всего же за год Президентом РФ было принято свыше 40 указов, предусматривавших изменения перечня.

Наиболее значимое сокращение перечень претерпел в 2008 году, когда из него были исключены 370 организаций – свыше трети его первоначального состава. Однако подавляющее большинство из них (95%) было выведено из состава перечня в связи с интеграционными процессами (включая имущественный вклад Российской Федерации в госкорпорацию «Ростехнологии»).

Процесс масштабного сокращения перечня продолжился в 2010 году: из него были выведены 267 организаций – четверть первоначального их числа и больше половины предприятий, содержащихся в перечне на начало года. При этом сокращение перечня в 2010 году имело ряд отличительных особенностей:

(1) интеграция не являлось основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня в 2010 году (по крайней мере, исходя из отсутствия соответствующего упоминания в указе Президента РФ, в котором фигурирует преобладающая часть исключаемых организаций⁵¹);

(2) предыдущее масштабное сокращение перечня в 2007-2008 годах, в целом, примерно в равной степени затронуло унитарные предприятия и акционерные общества, в результате чего к началу 2010 года их «представительство» в перечне оставалось примерно равным (52% на 48% соответственно). В составе же организаций, исключенных из перечня в 2010 году, заметно преобладали акционерные общества, вследствие чего доля организаций данной правовой формы в перечне сократилась примерно до 1/3.

(3) основную массу (более 4/5) исключенных из перечня в 2010 году акционерных обществ составили АО, размер участия Российской Федерации в капитале которых составлял менее 50%. Если на начало года доля таких акционерных обществ в общем числе АО в перечне составляла примерно 2/3, то к началу августа – лишь около 20%. Более того, в целом ряде оставшихся в перечне компаний с долей участия Российской Федерации менее 50% (ОАО «Трансинжстрой», ОАО «Газпром», ОАО Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С.П.Королева, ОАО «Первый канал») государство фактически осуществляет функции мажоритарного акционера⁵².

(4) рассматривая совокупность исключенных из перечня в 2010 году организаций в отраслевом разрезе, важно заметить, что существенная часть из них (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой. Так, среди исключенных организаций имелось значительное число (почти 4 десятка) объектов транспортной инфраструктуры – морских и речных портов, аэропортов, – свыше 10 морских и речных пароходств, авиакомпания, несколько предприятий транспортного машиностроения, отдельные исследовательские и обучающие организации в сфере гражданской авиации. Помимо этого, из перечня исключен ряд компаний таких отраслей, как электронная промышленность и приборостроение.

Процесс сокращения перечня стратегических предприятий и организаций в 2010 году сочетался с масштабным расширением первоначального (утвержденного в ноябре 2009 года) плана приватизации на 2010 год. В течение года Правительством РФ было принято 16 решений о внесении изменений в прогнозный план⁵³, в результате чего численность компаний, подлежащих приватизации в 2010 году возросла более чем вдвое – с 449 до 1004. При этом почти половину из дополнительно включенных в программу компаний (250 из 557) составили унитарные предприятия (напомним, что изначально перечень подлежащих приватизации ФГУП в прогнозном плане на 2010 год отсутствовал). Однако примерно в половине случаев включение таких предприятий в программу было продиктовано планами их дальнейшего включения в состав интегрированных структур (как правило, ГК «Ростехнологии»). Также в прогнозный план были включен-

⁵¹ Указ Президента РФ от 18 июня 2010 г. № 762. В то же время, в справке Государственно-правового управления по вопросу подписания данного указа отмечается, что «по ряду организаций уже приняты решения о передаче пакетов акций (от 74,5 до 100 процентов), находящихся в федеральной собственности, в уставные капиталы различных интегрированных структур» (<http://www.kremlin.ru/acts/8098>).

⁵² <http://www.kremlin.ru/acts/8098>

⁵³ Распоряжения Правительства РФ от 03.02.2010 N 132-п, от 27.02.2010 N 233-п, от 17.03.2010 N 346-п, от 15.05.2010 N 735-п, от 05.07.2010 N 1122-п, от 04.08.2010 N 1321-п, от 13.09.2010 N 1536-п, от 24.09.2010 N 1608-п, от 14.10.2010 N 1770-п, от 23.10.2010 N 1837-п, от 11.11.2010 N 1953-п, от 27.11.2010 N 2092-п, от 03.12.2010 N 2165-п, от 08.12.2010 N 2191-п, от 08.12.2010 N 2206-п, от 17.12.2010 N 2293-п.

ны 297 ОАО⁵⁴, причем в большинстве из них приватизации подлежали 100-процентные пакеты акций.

Наиболее значимыми с позиций расширения базы для приватизации были два решения Правительства РФ⁵⁵:

1) в марте 2010 года в прогнозный план были разом включены *467 компаний*⁵⁶. В соответствии с этим решением перечень открытых акционерных обществ, акции которых планируются к приватизации, расширился на 227 объектов (прежде всего, за счет относительно небольших компаний агропромышленного комплекса, непромышленной сферы, строительного комплекса). При этом в 2/3 случаев приватизации подлежали 100-процентные пакеты акций; а еще в ряде ОАО (относящихся, главным образом, к ОПК) государство планировало приватизировать 100% за вычетом одной акции. Также в прогнозный план были включены 230 ФГУП (представлявшие, прежде всего, ОПК, агропромышленный комплекс, дорожное хозяйство и непромышленную сферу), 99 из которых (в том числе почти все предприятия ОПК) – в целях последующей интеграции;

2) в августе 2010 года план приватизации на 2010 год был дополнен 26 довольно крупными акционерными обществами транспорта и транспортной инфраструктуры⁵⁷ – 13 морскими и речными портами, 11 морскими и речными пароходствами и 2 аэропортами. При этом предусматривается полная продажа оставшихся в государственной собственности пакетов акций (как правило, 25,5%). Заметим, что данное решение стало нормативно возможным после сокращения в июне 2010 года перечня стратегических предприятий и организаций.

Таким образом, уже к сентябрю 2010 году были обеспечены нормативные возможности для инициирования приватизации существенно большего числа компаний по сравнению с началом 2010 года, при этом заметно расширился круг планируемых к приватизации крупных компаний.

3. Развитие нормативного регулирования в сфере приватизации

Решение заявленных задач по обеспечению структурных изменений в экономике, привлечению инвестиций для развития приватизируемых компаний, сокращению прямого участия государства в экономике и масштабов госсектора за счет приватизации государственного имущества *потребовало существенной модернизации механизмов приватизации, соответствующих норм законодательства*. Это связано с несколькими причинами.

Первое – это *неразвитость законодательных механизмов процедур приватизации крупных компаний*. В соответствии с п.3 ст.13 действовавшей ранее редакции закона «О приватизации...» инструментарий приватизации крупных компаний (балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 миллионов минимальных размеров

⁵⁴ Отметим, что наряду с ФГУП и ОАО в прогнозный план на 2010 год были включены 7 ЗАО и 3 ООО.

⁵⁵ Можно упомянуть еще об одном дополнении прогнозного плана на 2010 год: в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 23 октября 2010 г. № 1837-р в него были включены пакеты акций 20 электроэнергетических компаний, однако в подавляющем своем большинстве эти пакеты являлись миноритарными (менее 1%), а их включение в прогнозный план было связано с последующим внесением в уставный капитал ОАО «Интер РАО ЕЭС».

⁵⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2010 года №346-р.

⁵⁷ Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2010 года №1321-р .

оплаты труда⁵⁸) был весьма ограничен – исчерпывался, по сути, аукционными формами, акционированием унитарных предприятий и внесением имущества в качестве вклада в уставные капиталы стратегических обществ.

Второе - это *отсутствие возможности в рамках механизмов приватизации определять инвестиционные условия для покупателей государственного имущества*, а также условия по проведению модернизации, реструктуризации приватизируемых предприятий. Единственным механизмом приватизации, который предполагает выполнение покупателем государственного имущества определенных условий, является конкурс. Однако п. 21 ст. 20 закона "О приватизации..." определяет исчерпывающий перечень возможных условий конкурса, среди которых только сохранение рабочих мест, переподготовка работников, сохранение профиля деятельности, проведение реставрации, ремонта объектов культурного наследия и социальной сферы.

Третье – это *ограничения на сокращение участия государства в капитале компаний при проведении дополнительных эмиссий акций*. Статьей 40 закона «О приватизации...», в принципе, допускается некоторое сокращение доли государства в ходе дополнительных эмиссий в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, однако при этом жестко установлено, что:

при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более чем 25%, но не более чем 50% голосов, увеличение уставного капитала путем дополнительного выпуска акций может осуществляться только при условии сохранения государством своей доли в размере блокирующего пакета (25% плюс одна голосующая акция);

при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более чем 50% голосов, увеличение уставного капитала может осуществляться только при условии сохранения государством контрольного пакета акций (50% плюс одна голосующая акция).

Понятно, что данные ограничения были направлены на предотвращение риска «размывания» государственных пакетов акций, снижения возможного уровня доходов от приватизации, однако на новом этапе приватизации они же представляются существенным барьером для привлечения компаниями с государственным участием с помощью дополнительных эмиссий стратегических инвесторов, обеспечения притока в компании финансовых ресурсов⁵⁹.

Четвертое - это *избыточная зарегулированность ряда механизмов, ориентированных на приватизацию небольших предприятий*, что препятствовало общему быстрому сокращению числа предприятий госсектора и создавало дополнительные барьеры для доступа широкого круга потенциальных покупателей, в частности, малого и среднего бизнеса.

Первые три ограничения были особенно значимы с учетом заявленных планов по приватизации крупных предприятий, в том числе важнейших объектов транспортной инфраструктуры.

После весьма активного процесса проработки различных подходов в рамках нормативного обеспечения нового этапа приватизации был принят *Федеральный закон*

⁵⁸ С 1 января 2009 года минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4330 руб. (Ст.1 Федерального закона 91-ФЗ от 24 июня 2008 года «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»)

⁵⁹ Разумеется, в конкретных ситуациях сохранение государством контроля (блокирующего контроля) над компанией может быть более целесообразным с экономических (политических и т.д.) позиций нежели обеспечение притока прямых дополнительных инвестиций в развитие данной компании, однако проблема состоит в том, что действующее законодательство не оставляет возможности для выбора.

от 31 мая 2010 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁶⁰. Этот закон включает ряд норм, существенным образом изменяющих порядок, условия и отдельные инструменты приватизации. В качестве наиболее важных новаций можно выделить:

- (1) переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества;
- (2) предоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации ...»;
- (3) определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- (4) отмена ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 миллионов МРОТ;
- (5) упрощение применения такого механизма приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ;
- (6) отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества;
- (7) упрощение приватизации не крупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации;
- (8) существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассмотрим более подробно эти новации.

(1) Переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества

Если ранее было установлено, что Правительство РФ ежегодно утверждает прогнозный план приватизации имущества, то теперь п.1 статьи 7 закона "О приватизации ..." определена возможность утверждения Правительством РФ прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет. В сентябре 2010 года Правительством РФ были внесены соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества⁶¹.

Таким образом, расширены возможности для планирования приватизации, осуществления более длительных, последовательных и содержательных действий и процедур по подготовке объектов к приватизации. Отметим, что "структурная" направленность приватизации подкреплена положением о том, что план приватизации должен содержать прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики.

В то же время необходимо заметить, что в утвержденном Правительством РФ в ноябре 2010 новом прогножном плане приватизации федерального имущества на 2011-2012 год наличие соответствующего раздела является сугубо формальным, так как он, по сути, не содержит ничего нового по сравнению с принимавшимися ранее прогнозными планами (так, основное место в нем отведено распределением компаний госсектора и объектов приватизации по отраслям); при этом отсутствует даже самая общая оценка ожидаемых изменений доли госсектора в экономике или в отдельных секторах.

⁶⁰ Проект данного закона был внесен в Государственную Думу ФС РФ группой депутатов 25 марта 2010 года. При этом после его принятия 16 апреля 2010 года в первом чтении в данный законопроект были внесены некоторые существенные дополнения (одно - из другого, параллельно разрабатывавшегося законопроекта), с которыми он и был одобрен 19 мая 2010 года во втором чтении, а уже 21 мая - принят Государственной Думой в окончательной редакции.

⁶¹ Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 года № 725 "О внесении изменений в правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества"

(2) Предоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации ...»

Данная новация представляется наиболее «революционной» и спорной. Пункт 2 статьи 3 закона "О приватизации..." дополнен пп.15, в соответствии с которым действие данного закона теперь не распространяется на отношения, которые возникают при отчуждении «федерального имущества в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики». Столь общая формулировка, очевидно, фактически не ограничивает возможность использования данной нормы, при этом в законе отсутствуют какие-либо требования к возможным приобретателям отчуждаемого имущества, а также сколько-нибудь четкие условия применения данного механизма.

Разумеется, можно предположить, что данный механизм будет применяться «штучно» – в отношении наиболее крупных, уникальных или особо значимых объектов. Следует также заметить, что в соответствии с последним абзацем п.2 ст. 3 закона "О приватизации..." отчуждение перечисленного в данном пункте имущества регулируется иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Таким образом, можно предположить, что практическая реализация рассматриваемого подхода потребует разработки и принятия соответствующего законодательного акта, который снизит имеющийся сейчас высокий уровень неопределенности.

Внесение в закон "О приватизации..." обсуждаемой нормы, вероятнее всего, объясняется стремлением расширить возможности «инвестиционно-ориентированной» приватизации крупных компаний, в частности путем *прямой продажи пакета акций, находящегося в федеральной собственности, стратегическим инвесторам компании, которые уже владеют контрольным пакетом ее акций (50-75%)*⁶². Одной из предпосылок к применению данного подхода стало весьма распространенное мнение о том, что существующие стратегические инвесторы компаний могут тормозить процесс приватизации в силу опасений прихода новых инвесторов⁶³. В этой связи отметим, что ориентация на существующих акционеров компаний представляется оправданной далеко не всегда, уже хотя бы потому, что они не обязательно являются стратегическими инвесторами.

Так или иначе, на сегодняшний день можно только предполагать, что рассматриваемый механизм – принятие Правительством РФ решений об отчуждении отдельных объектов федерального имущества вне сферы действия закона «О приватизации...» – будет использоваться именно для прямых продаж небольших пакетов акций стратегическим инвесторам. Нормативная регламентация данного варианта приватизации пока не установлена, что оставляет широкое «поле» для различных решений и компромиссов. В этой связи можно упомянуть обуждавшуюся в недавнем прошлом (в том числе на уровне официальных лиц высокого уровня) возможность *передачи на бесконкурсной основе находящегося в государственной собственности пакета акций крупного объекта транспортной инфраструктуры (аэропорта «Шереметьево») в*

⁶² См., например: М. Товкайло, А. Непомнящий Отдадут в одни руки. – Ведомости от 3 марта 2010 года

⁶³ См. например, высказывания по итогам круглого стола по теме «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику», проведенного Минэкономразвития России 29 марта 2010 года, в котором приняли участие Первый заместитель Председателя Правительства РФ И. Шувалов, Министр экономического развития Э.Набиуллина, представители инвестиционных банков и бизнес структур http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100329_05

управление стратегическому партнеру на длительный срок (20-30 лет)⁶⁴. Кроме того, со стороны бизнес-сообщества неоднократно высказывалось предложение по *предоставлению приоритетного права выкупа приватизируемых акций компании смешанной собственности всем ее частным акционерам*⁶⁵. Заметим, что соответствующий законопроект вносился в Государственную Думу одним из депутатов еще в мае 2008 года⁶⁶, однако спустя полгода он был отозван инициатором.

По нашему мнению, все перечисленные выше варианты противоречат (пусть и в разной степени) принципу справедливой конкуренции и могут приводить к занижению стоимости отчуждаемых объектов.

(3) Определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам

*Данная новация имеет непосредственное отношение к развитию инструментария "новой" приватизации*⁶⁷.

Ранее (до внесения изменений в закон "О приватизации ...") функции по продаже приватизируемого имущества (помимо уполномоченного Правительством РФ уполномоченного органа исполнительной власти) по специальному поручению Правительства РФ могли осуществлять только специализированные государственные учреждения. В соответствии с новой редакцией п. 1 (шестнадцатый абзац) статьи 6 закона "О приватизации..." Правительство РФ вправе поручить *юридическим лицам* организовывать продажу приватизируемого федерального имущества и (или) *осуществлять функции продавца*. В решении Правительства РФ о поручении определенному юридическому лицу выполнения таких функций должны быть указаны подлежащее приватизации федеральное имущество, конкретные действия данного юридического лица, размер и порядок выплаты ему вознаграждения. В соответствии с пп. 8.1. п.1 статьи 6 Закона "О приватизации..." перечень таких юридических лиц утверждается Правительством РФ. Новой редакцией п.2 статьи 14 закона "О приватизации..." установлено, что при использовании данного способа организации продажи приватизируемого имущества его начальная цена по решению Правительства РФ может не устанавливаться.

Условия применения данного механизма и критерии отбора юридических лиц нормативно определены не были. Имеется лишь ряд высказываний официальных лиц по данному вопросу, в соответствии с которыми привлечение юридических лиц планируется лишь *в исключительных случаях* для продажи особенно крупных и значимых активов; в качестве продавцов (организаторов продаж) предполагается привлекать крупные российские и зарубежные инвестиционные банки; при выборе банка для проведения конкретной сделки будет использоваться своего рода «рейтингование»⁶⁸.

В октябре 2010 года Правительством РФ был определен перечень юридических

⁶⁴ См.там же.

⁶⁵ См., например: Титов Б. Приватизация: новые механизмы <http://slon.ru/blogs/titov/post/344182/>

⁶⁶ Проект Федерального закона № 87293-5 «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

⁶⁷ Отметим, что «точкой отсчета» соответствующей инициативы можно считать решения, принятые в середине ноября 2009 года на совещании в Правительстве РФ по вопросу совершенствования законодательства в целях повышения эффективности приватизации. Еще до завершения 2009 года соответствующий законопроект был подготовлен Минэкономразвития России и разослан на согласование заинтересованным ведомствам, а в начале марта 2010 года министерство опубликовало его (в несколько измененной редакции) для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/govProperty/doc20100301_05). Весной 2010 года соответствующая норма была включена в состав более общего законопроекта о внесении изменений в законодательство о приватизации, который вскоре был принят (Федеральный закон от 31 мая 2010 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

⁶⁸ См., например: Т. Зыкова. Госпродажа. – Российская газета от 29 июля 2010 г.

лиц, которым может поручаться продажа приватизируемого имущества и (или) осуществление функций продавца⁶⁹. В данный перечень вошли 10 известных финансовых структур, в частности, "ВТБ Капитал", "Инвестиционная компания Внешэкономбанка", "Ренессанс Брокер", "Банк Кредит Свис (Москва)", "Дойче Банк", "Меррилл Линч Секьюритиз". В декабре 2010 года в перечень были включены еще 13 организаций⁷⁰.

В рамках подготовки первой приватизационной сделки по новой схеме в качестве продавца 10-процентного пакета акций банка ВТБ Правительство РФ выбрало ООО "Меррилл Линч Секьюритиз", которое было определено единственным исполнителем соответствующего госзаказа⁷¹. При этом ни решение Правительства, ни последовавшие комментарии официальных лиц не содержали сколько-нибудь детальных объяснений сделанного выбора⁷². При этом была использована схема размещения государственного заказа у единственного исполнителя.

В принципе, можно рассчитывать, что привлечение к приватизации федерального имущества инвестиционных банков и компаний, обладающих опытом осуществления подобных сделок, квалифицированными кадрами, а также налаженными связями с крупными мировыми инвесторами, обеспечит возможность проведения всестороннего анализа будущей сделки, в том числе с учетом потребностей приватизируемого акционерного общества в инвестициях, в технологической модернизации, и в конечном счете позволит повысить эффективность приватизации. В то же время, нельзя не отметить низкую прозрачность процессов формирования перечня организаций - потенциальных продавцов, а также выбора конкретного продавца для первой сделки, неясность соответствующих процедур и критериев. Возможно, ввиду «штучного» характера сделок, для осуществления которых планируется привлекать юридические лица, четкие критерии их выбора из уже утвержденного перечня не являются жизненно необходимыми, однако государству (в лице уполномоченных органов) следует хотя бы давать объяснения сделанному выбору.

(4) Отмена ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 миллионов МРОТ

В новой редакции закона "О приватизации..." утратили силу пункты 3 и 4 статьи 13, устанавливавшие, что приватизация имущественных комплексов ФГУП и находящихся в федеральной собственности акций ОАО, балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 миллионов МРОТ, могла осуществляться лишь пятью из 10 законодательно установленных способов приватизации; при этом *не допускалось использование, в частности таких способов, как продажа имущества на конкурсе; продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг, продажа акций по результатам доверительного управления.*

Таким образом, был устранен один из барьеров в обеспечении гибкости и проблемной ориентированности подходов к приватизации крупных компаний. Особенно важной представляется существующая теперь возможность «плавной» приватизации крупных компаний по результатам доверительного управления, так как это, с одной стороны, позволяет сократить прямое участие государства в управлении деятельностью таких компаний, а с другой – при принятии в перспективе решений об отчуждении государственной собственности по итогам доверительного управления четко оценить

⁶⁹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 года №1874-р.

⁷⁰ Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 2349-р.

⁷¹ Распоряжение правительства РФ от 2 ноября 2010 года № 1928-р.

⁷² В СМИ в качестве оснований для выбора Меррилл Линч со ссылкой на чиновников и представителей Банка ВТБ упоминались наличие у компании опыта приватизации финансовых институтов на развивающихся рынках, а также поддержка данного выбора руководством Банка ВТБ. М. Товкайло, Н. Аскер-заде. Кто продаст ВТБ. – Ведомости от 9 ноября 2010 г.

достигнутые успехи и «качества» нового потенциального собственника.

(5) Упрощение применения способа приватизации, связанного с внесением государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ

С внесением изменений в закон "О приватизации ..." в мае 2010 года произошло некоторое ослабление ограничений по внесению государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. Статья 7 закона дополнена п.2.1, в соответствии с которым при внесении в соответствии с решениями Президента РФ и Правительства РФ находящихся в федеральной собственности акций ОАО, созданных в результате преобразования ФГУП, в уставные капиталы открытых акционерных обществ *не требуется вносить изменения в прогнозный план (программу) приватизации на плановый период*. Можно было бы рассматривать это изменение как техническое, направленное на сокращение издержек по созданию интегрированных структур, но, по нашему мнению, необходимость внесения изменений в план приватизации, по крайней мере, определяла возможность корректировки и уточнения ранее принятых решений, особенно в случае множественности вносимых пакетов акций.

Более существенная новация состоит в том, что в результате исключения п.3 из статьи 6 закона "О приватизации..." *было устранено ограничение в отношении внесения акций крупных компаний (с балансовой стоимостью активов более 5 млн МРОТ) в уставные капиталы акционерных обществ* - ранее эти акции можно было внести в уставный капитал *только стратегического* акционерного общества в соответствии с нормативными правовыми актами Президента РФ. Отметим, что в пояснительной записке к проекту закона о внесении изменений в закон "О приватизации..." необходимость данного изменения прямо связывалась с необходимостью завершения процессов внесения государственного имущества в уставный капитал крупных компаний, в частности, ОАО "РЖД" и ОАО "Россельхозбанк"

Таким образом, созданы дополнительные предпосылки к созданию в ходе приватизации интегрированных структур. Этот момент представляется очень важным, так как внесение пакетов акций в уставные капиталы акционерных обществ – весьма специфический способ приватизации, который приводит в ближнесрочной перспективе не к уменьшению государственного участия в экономике, а, скорее, напротив – к его увеличению вследствие разрастания и усиления рыночной мощи интегрированных структур, контролируемых государством. Конечно, все не столь однозначно: создание интегрированных структур может быть связано с "выстраиванием" эффективных бизнесов и предполагать их последующую приватизацию. Однако по ряду причин для приватизируемых компаний именно такой способ приватизации может оказаться предпочтительным - в силу большей предсказуемости и возможности предварительных договоренностей в отношении будущего их менеджеров и собственников.

(6) Отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества

Из статьи 12 закона "О приватизации ..." *исключено понятие нормативной цены* - минимальной цены, по которой возможно отчуждение имущества, определяемой в соответствии с установленным Правительством РФ порядком. Для определения цены подлежащего приватизации имущества в рамках статьи 12 остался только один вариант - начальная цена устанавливается в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Если ранее в решениях об условиях приватизации государственного имущества (наряду с прочими условиями) должна была указываться нормативная цена, то теперь - начальная цена имущества (п.2 статьи 14)⁷³.

⁷³ В то же время начальная цена может не устанавливаться, когда Правительство РФ поручает продажу приватизируемого имущества юридическим лицам (в соответствии с шестнадцатым абзацем п.1

Таким образом, благодаря отмене института нормативной цены созданы дополнительные предпосылки к определению справедливой рыночной цены при приватизации имущества.

(7) Упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации

В закон "О приватизации ..." в мае 2010 года была внесена совокупность изменений и дополнений, обеспечивающих упрощение доступа к участию в продаже приватизируемого государственного имущества, развитие конкуренции.

Во-первых, установлена *возможность использования электронных торгов для приватизации имущества*. Закон "О приватизации..." дополнен статьей 32.1, в соответствии с которой:

продажа государственного имущества может осуществляться в электронной форме, причем сведения об этом должны содержаться в решении об условиях приватизации имущества;

при проведении продаж в электронной форме должен обеспечиваться свободный и бесплатный доступ к соответствующей информации; установлена возможность представления претендентами заявок и прилагаемых документов в электронной форме;

прямо запрещается *взимать с участников продажи в электронной форме не предусмотренную законом дополнительную плату*;

определено содержание и условия размещения сообщения о проведении продажи в электронной форме.

Заметим, что порядок организации и проведения продажи в электронной форме еще должен быть разработан Правительством РФ.

Возможность проведения продаж в электронной форме предусмотрена не для всех способов приватизации (понятно, что эта форма неприменима для преобразования унитарного предприятия в ОАО, для внесения имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО, для продажи по результатам доверительного управления) - она распространяется на аукционные способы приватизации, а также на продажу имущества на конкурсе, посредством публичного предложения, без объявления цены. Судя по содержанию статьи 32.1. закона "О приватизации ...", продажа государственного имущества в электронной форме, прежде всего, ориентирована на такие способы приватизации, как продажа имущества на аукционе и посредством публичного предложения.

Во-вторых, в новой редакции статьи 23 закона "О приватизации..." *значительно переработаны и усовершенствованы условия проведения продажи посредством публичного предложения* (напомним: данный способ приватизации применяется, если аукцион признан несостоявшимся). Необходимо отметить, что ранее значительную часть имущества не удавалось продать на аукционе, соответственно, после этого использовался механизм продажи посредством публичного предложения, однако он был слабо защищен от различных манипуляций.

Важнейшие изменения в способе продажи посредством публичного предложения, которые направлены на повышение конкурентности и достижение справедливой рыночной цены, состоят в следующем:

последовательное снижение цены первоначального предложения проводится не через определенные периоды, а в рамках только одной процедуры (п.5 ст. 23);

при наличии нескольких участников, подтвердивших одну цену, осуществляется переход к проведению аукциона (п.5 ст. 23);

не допускается продажа имущества посредством публичного предложения, в которой принял участие только один претендент (п.6 ст. 23).

Правительством РФ должен быть определен порядок продажи имущества посредством публичного предложения⁷⁴.

В-третьих, был существенно уменьшен размер требуемого задатка для участия в аукционе (п.6 статьи 18) или в конкурсе (п.5 статьи 20) - с 20 до 10% от начальной цены приватизируемого имущества.

Таким образом, по нашему мнению, в целом созданы предпосылки к достаточно быстрой и массовой продаже некрупных объектов государственного имущества, «расчистке» состава госсектора. При этом могут быть обеспечены более высокий уровень транспарентности и конкурсности приватизационных сделок, расширение участия в приватизации в качестве покупателей небольших компаний.

(8) Расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации

В результате внесения значительного числа дополнений в статью 15 закона "О приватизации..." существенно расширены требования к информационному обеспечению приватизации. В качестве наиболее важных дополнений можно выделить:

обязательность публикации сведений *обо всех этапах приватизации по всем уровням собственности* в печатных и электронных средствах массовой информации, при этом *требования к составу и объему публикуемой информации* решениями органов государственной власти *могут только дополняться*;

обязанность открытых акционерных обществ и унитарных предприятий с момента включения в прогнозный план раскрывать информацию (в соответствии с порядком и формой, утверждаемыми регулятором на рынке ценных бумаг либо уполномоченным органом исполнительной власти⁷⁵);

возможность осуществления дополнительного информационного сопровождения в отношении отдельных объектов.

Принятые нормы, безусловно, заслуживают положительной оценки. Однако нельзя не отметить некоторую непоследовательность и «противоречивость» действий государства в данной сфере. Действительно, с одной стороны, предпринимаются усилия по нормативному обеспечению прозрачности процесса приватизации на всех стадиях, с другой - ряд обсуждавшихся выше «индивидуальных» решений и шагов государства в области приватизации характеризуется крайне низкой прозрачностью.

В целом, в отношении осуществленных новаций в законодательстве о приватизации государственного имущества можно отметить следующее.

Первое. Изменения в законодательном регулировании приватизации достаточно четко подчинены решению двух задач: (1) расширению возможностей и развитию инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и (2) снижению издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний.

Второе. Новации в рамках решения второй задачи представляются весьма позитивными, способствующими повышению прозрачности приватизационных сделок,

⁷⁴ Отметим, что в конце июля 2010 г. Минэкономразвития России сообщило о том, что им подготовлен и разослан для межведомственного согласования проект постановления Правительства РФ по внесению изменений в правительственные акты в связи с внесением изменений в закон «О приватизации...», в частности, предусматривающий утверждение новой редакции Положения об организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20100729_07), однако текст данного документа опубликован не был.

⁷⁵ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 года №693 "Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации" министерство уполномочено утверждать порядок и форму раскрытия информации унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами со дня их включения в прогнозный план.

обеспечению конкурсности, снижение барьеров для участия в приватизации имущества небольших компаний. Достаточно активная приватизация некрупных объектов государственной собственности может обеспечить "расчистку" госсектора от множества не-существенных активов, прояснение его реальной структуры.

Третье. Применительно к крупным компаниям расширен спектр допустимых способов приватизации, что представляется необходимым на этапе, когда получение дополнительных доходов бюджета от приватизации не рассматривается в качестве единственной задачи.

Наиболее неоднозначными представляются новации, касающиеся приватизации крупнейших компаний и банков. Вероятно, стремясь сократить необходимое время, учитывая индивидуальность подобного рода приватизационных сделок, государство создало возможность их вывода из-под действия закона «О приватизации...». Тем самым, с одной стороны, был устранен ряд препятствий для "структурной приватизации" крупных компаний, но с другой стороны, вообще не определены какие либо законодательные рамки для принятия соответствующих решений.

Четвертое. Полномочия Правительства РФ в сфере приватизации, особенно применительно к приватизации крупнейших компаний, кардинально расширились. При отсутствии нормативных рамок предсказуемость таких решений для потенциальных инвесторов может оказаться низкой. Собственно практические действия государства в сфере приватизации крупнейших компаний пока характеризуются недостаточной прозрачностью, а принятые решения слабо публично аргументируются. Как обычно, недостаток официальных комментариев и разъяснений "замещается" множеством сообщений в средствах массовой информации, основанных на "инсайдерских" сведениях.

4. Особенности процесса обсуждения и уточнения планов приватизации на 2010 и последующие годы

В конце 2008 года и 2009 году ввиду глобального экономического кризиса наблюдалось существенное снижение интереса потенциальных инвесторов к приобретению государственного имущества, в результате чего объемы поступлений от приватизации по итогам 2009 года оказались беспрецедентно низкими – 3,4 млрд рублей (в 3,5 раза меньше запланированных). Данное обстоятельство в сочетании с неоднократно декларировавшимся на правительственном уровне тезисом о недопустимости приватизации по «льготным» ценам⁷⁶ привело к тому, что в бюджетных проектировках на 2010 год, подготовленных Минфином России в середине 2009 года, фигурировали рекордно низкие планируемые доходы от приватизации – лишь около 7 млрд рублей⁷⁷ (см рис. 4).

⁷⁶ См., например, высказывания Председателя Правительства РФ В. Путина на заседании Президиума Правительства 26 марта 2009 г. (<http://premier.gov.ru/events/news/3676/>), а также на совещании по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010-2012 годы и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>).

⁷⁷ См. высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Правительства РФ 30 июля 2009 г.

(<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=17&id4=7912>).

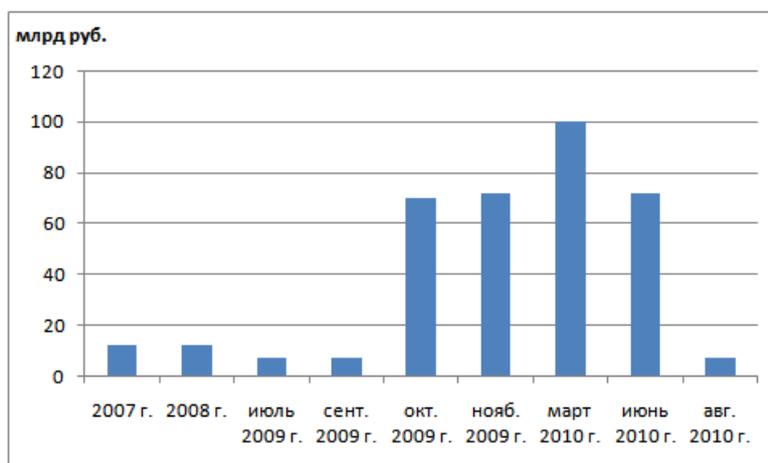


Рисунок 4. Планируемые объемы приватизации федерального имущества в 2010 году

Источники: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008 - 2010 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 года № 543-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы (утверждены распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р); высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Правительства РФ 30 июля 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=17&id4=7912>); высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Правительства РФ 23 сентября 2009 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=8175>); Г. Маслов. Государство заработает на приватизации 70 млрд рублей. - Infox.ru, 6 октября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/10/06/Gosudarstvo_zarabota.phtml); Р. Фаляхов. Госсобственность пойдет в доход. - Газета.ru, 24 ноября 2009 г. (<http://www.gazeta.ru/business/2009/11/24/3290513.shtml>); А. Макряшина. Доходы от приватизации составят 100 млрд рублей в 2010 году. - Infox.ru, 17 марта 2010 г. (http://www.infox.ru/authority/state/2010/03/17/Dohodyy_ot_privatiza.phtml); В. Силаев. Набиуллина: приватизация принесет 72 млрд рублей. - Infox.ru, 18 июня 2010 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2010/06/18/Nabiullina_Privatiz.phtml); Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов (http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/ONBP_2011-2013.doc).

Наметившееся в III квартале 2009 года некоторое оживление ситуации в российской экономике существенно повысило «градус ожиданий» представителей органов государственной власти в отношении возможных объемов приватизации федерального имущества в 2010 году. В результате, уже в октябре 2009 года Минэкономразвития России были заявлены возможные поступления от приватизации в 2010 году в объеме порядка 70 млрд рублей – в 10 раз больше, чем предполагали бюджетные проектировки Минфина России, подготовленные несколькими месяцами ранее⁷⁸. В принятом в конце ноября 2009 года прогнозом плане приватизации на 2010 год фигурировала существенно меньшая сумма бюджетных доходов – 18 млрд рублей – которая, по заявлениям официальных лиц, являлась предварительной и подлежала увеличению, по разным оценкам, до 70-100 млрд рублей, прежде всего – за счет продажи акций ряда компаний, исключаемых из перечня системообразующих⁷⁹. Подобного рода оптимистичные прогнозы поступлений от приватизации упоминались в выступлениях официальных лиц примерно до середины 2010 года, пока в начале августа Минфином России не были

⁷⁸ Г. Маслов. Государство заработает на приватизации 70 млрд рублей. - Infox.ru, 6 октября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/10/06/Gosudarstvo_zarabota.phtml).

⁷⁹ См., например: Р. Фаляхов. Госсобственность пойдет в доход. - Газета.ru, 24 ноября 2009 г. (<http://www.gazeta.ru/business/2009/11/24/3290513.shtml>); интервью первого вице-премьера И. Шувалова Коммерсантъ-online 22 декабря 2009 г. (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1297142&NodesID=4>)

опубликованы основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов, предусматривавшие доходы от приватизации на 2010 год в объеме «всего лишь» 7 млрд рублей – столько же, сколько планировалось в бюджетных проектировках Минфина годом ранее. При этом на период 2011-2013 годов данный документ прогнозирует поступления от приватизации в объемах, многократно превосходящих (в номинальном выражении) соответствующие доходы, полученные по итогам любого из предыдущих 15 лет, и сопоставимых лишь с объемами таких поступлений в первой половине 1990-х годов: в сумме за три года – 883,5 млрд рублей, в том числе в 2011 году - 298 млрд рублей, в 2012 - 276,1 млрд рублей, в 2013 - 309,4 млрд рублей. Наконец, в сентябре 2010 года Минфин России полагал, что в течение ближайших пяти лет совокупные доходы от приватизации должны составить порядка 50 млрд долларов США (1,5 трлн рублей по нынешнему курсу) – примерно по 10 млрд долларов (300 млрд рублей) ежегодно⁸⁰.

Важно заметить, что *отмеченная «волатильность» планируемых объемов приватизации в 2010 году стала следствием отсутствия единой позиции государства в вопросе о том, какие именно крупные компании должны быть приватизированы*. Так, в разные периоды различные официальные лица демонстрировали несовпадающие, порой в корне противоречащие друг другу взгляды по данному вопросу. В числе возможных объектов приватизации в 2010 году назывались, в частности, пакеты акций таких крупнейших компаний и банков, как Роснефть, Совкомфлот, Росгосстрах, Росагролизинг, ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. В июле 2010 года основные участники процесса планирования приватизации – Минэкономразвития России и Минфин России – предварительно согласовали список из 11 компаний и финансовых институтов, пакеты акций которых должны быть выставлены на продажу в среднесрочной перспективе: Транснефть, Совкомфлот, Роснефть, Сбербанк, ВТБ, Росагролизинг, ФСК, Россельхозбанк, РусГидро, Росспиртпром, и Объединенная зерновая компания (при этом во всех этих компаниях государство планировало сохранить за собой контрольный пакет)⁸¹, а в сентябре данный перечень был в целом одобрен (и несколько расширен) Председателем Правительства РФ В. Путиным⁸². Однако по-прежнему оставалось неясным, будет ли осуществлена приватизация акций каких-либо из перечисленных компаний (либо, возможно, других крупных хозяйствующих субъектов) до конца 2010 года.

В конце октября 2010 года в Правительстве РФ состоялось совещание, на котором обсуждались планы по приватизации до 2016 года: в рамках программы приватизации до 2013 года и в рамках планов по приватизации на 2013-2015 годы. По итогам данного совещания было объявлено о планируемой приватизации в период до 2015 года включительно около 900 компания и получении доходов от их продажи в объеме 1,8 трлн руб. При этом до 2013 года предполагалось осуществить продажу пакетов акций таких крупных банков и компаний как ВТБ, Сбербанк, "Совкомфлот", ФСК ЕЭС, "Русгидро", "Объединенная зерновая компания", а с 2013 года - "Роснефти", "РЖД", "Аэрофлота", "Шереметьево", Россельхозбанка, Росагролизинга. Также было заявлено, что в ближайшие 3-4 года приватизация крупных компаний не будет связана со снижением доли государства ниже контрольного пакета акций, однако при этом была обозначены планы государства в более отдаленной перспективе - после 2015 года - отказаться от контрольных пакетов "Роснефти", "Русгидро", ВТБ, "Аэрофлота".

Большая ясность в отношении планов приватизации крупных и крупнейших

⁸⁰ См. высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам на саммите Reuters 15 сентября 2010 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10574>).

⁸¹ Т. Зыкова. Госпродажа. – Российская газета от 29 июля 2010 г.

⁸² См. высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам на саммите Reuters 15 сентября 2010 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10574>).

компаний появилась только после заседания Правительства РФ 17 ноября 2010 года, на котором были одобрены прогнозный план и основные направления приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, содержавшие, в частности, следующие важные положения:

будет продолжена работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества;

одобренный план приватизации с течением времени будет дополняться с учетом результатов работы по оптимизации структуры государственной собственности;

жесткие сроки проведения приватизации крупнейших компаний не определены, установлены некоторые временные рамки, причем иногда на более длительную перспективу (выходящие за пределы 2011-2013 годов).

Принципиально важной особенностью прогнозного плана приватизации на 2011-2013 годы является выделение в нем 10 крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, пакеты акций которых будут приватизироваться на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ (табл. 2)⁸³. Возможные доходы от их приватизации в 2011-2013 годах оцениваются на уровне 1 трлн. руб.

*Таблица 2. План приватизации крупнейших открытых акционерных обществ, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики**

	Крупнейшие приватизируемые компании и банки	Пакет в государственной собственности						
		По состоянию на 1 ноября 2010 года	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Банк ВТБ	85,5%	75,5%	65,5%	50%+1 акция			
	Совкомфлот	100%	100%	75%	50%+1 акция		<50%	
	Объединенная зерновая компания	100%	100%	0%				
	«Федеральная сетевая компания ЕЭС»	79,11%	79,11%	75%+1 акция				
	Сбербанк России	57,58%**	57,58%	50%+1 акция				
	«Нефтяная компания «Роснефть»	75,1%	75,1%	50%+1 акция				
	«РусГидро»	57,9%	57,9%	50%+1 акция				
	Россельхозбанк	100%	100%	75%+1 акция				
	Росагролизинг	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	50%+1 акция		
	РЖД	100%	100%	100%	100%	75%+1 акция		

*) Составлено на основе прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2011-2012 годы и материала Минэкономразвития России "Планируемые продажи акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 годах"

(http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08)

***) В собственности Банка России

⁸³ Заметим, что в данный перечень не вошли некоторые крупнейшие компании, ранее называвшиеся в качестве возможных объектов приватизации, такие как "Аэрофлот" и "Шереметьево".

Наряду с вышеупомянутыми крупнейшими компаниями, которые будут, по-видимому, приватизироваться по "индивидуальным" схемам, прогнозный план предусматривает также приватизацию в 2011-2013 годах пакетов акций (стоимость каждого из которых превышает 500 млн. руб.) 8 крупных компаний - «Апатит», «Издательство «Просвещение», «Авиакомпания «Сибирь», «Архангельский траловый флот», «Ульяновский автомобильный завод», «Мурманский морской рыбный порт», «Восточный порт», «Алмазный Мир».

В целом совокупные доходы от приватизации в период 2011-2013 годов в оцениваются прогнозном плане на уровне 1 трлн. руб. Преобладающая часть этих доходов связана с приватизацией 10 крупнейших компаний - без их учета поступления средств от приватизации в 2011 году оцениваются в размере 6 млрд. рублей, в 2012 и 2013 годах - по 5 млрд. рублей (но и эти доходы, в свою очередь, прогнозируются в связи с намеченной приватизацией 8 крупных компаний).

Ранее сообщалось, что часть средств от приватизации государство направит в виде инвестиций в приватизированные компании: судя по комментариям представителей государства, предполагается, что из общего объема доходов от приватизации за пять лет (1,8 трлн. руб.) примерно 1 трлн. руб. поступит в бюджет, а 800 млрд. руб. получат сами приватизируемые компании (в частности, за счет IPO и SPO), однако какие именно компании окажутся в числе получателей и на каких условиях это произойдет - пока остается неясным.

В целом, в отношении процессов выработки и согласования планов приватизации в 2010 году важно отметить следующее:

1. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается сильная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. В частности, серьезные противоречия в позициях министерств и ведомств выявились в отношении приватизации РЖД, "Аэрофлота", "Связьинвеста", АИЖК, "Транснефти" и "Зарубежнефти". Так, в отношении РЖД и "Аэрофлота" Минтранс России настаивает на необходимости отложить приватизацию до завершения реорганизации этих компаний: "Аэрофлоту" планируется передать акции шести авиакомпаний, а РЖД предстоит в перспективе стать инфраструктурной компанией.

2. Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации на всех этапах собственно процессы обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, были мало публичными, что впрочем компенсировалось избытком комментариев в СМИ по поводу принятых решений и противоречий.

3. Доминирующей линией в планировании приватизации постепенно становилось обеспечение дополнительных доходов бюджета, при этом структурные задачи отошли на второй план. Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций: крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний.

4. Несмотря на планируемую приватизацию пакетов акций ряда крупнейших компаний, государство, как правило, намерено в ближайшие годы сохранить преобладающее участие в капитале таких компаний, вследствие чего о масштабном сокращении доли госсектора в экономике (в ВВП) пока говорить не приходится.

Завершая рассмотрение актуальных планов приватизации уместным будет отметить намерение федеральных властей обеспечить проведение 2011-2013 годах на региональном уровне приватизации, сопоставимой по своим объемам с планируемой приватизацией федерального имущества. Осенью 2010 года региональным властям было поручено подготовить и утвердить масштабные программы приватизации (по имеющейся информации, первым такую программу приняло правительство Ханты-Мансийского автономного округа). Кроме того, руководством Минэкономразвития

России и Минфина России возможность предоставления финансовой поддержки регионам только при условии наличия у них обширных планов приватизации и исчерпания ими ресурсов, полученных от продажи имущества.

поручено развернуть серьезную работу с регионами и определить в как можно более короткие сроки перечень имущества, который подлежит приватизации на региональном уровне в 2011-2013 годах и на период до 2015 года; регионы должны подготовиться к масштабной региональной приватизации, которая в целом должна быть по объемам средств, вырученных от продажи активов, не меньше, чем на федеральном уровне

в случае обращения регионов за дополнительной финансовой помощью Минфин будет предлагать им сначала представить программу продажи госпакетов предприятий. Сначала нужно будет мобилизовать этот ресурс, а потом уже обращение к федеральному ресурсу. Это требование будет применяться со следующего года. Очень многие регионы имеют пакеты серьезных компаний, но со временем они приходят и обращаются за средствами в правительство;

в ближайшее время состоится продажа ключевых активов, принадлежащих московскому правительству. Также мы обратимся к другим регионам

у регионов есть большой объем собственности и активов, которые можно предложить рынку. Минэкономразвития и Минфин обсуждают схему, при которой при обращении регионов за поддержкой на сбалансированность бюджета из федеральной казны будет учитываться наличие у них программы приватизации. Если у них есть привлекательные активы, то сначала они должны их продать, а уже потом обращаться за трансфертами из федерального бюджета. Технически оформить новацию министерство собирается в следующем году;

возможно, успехи на ниве приватизации будут учитываться в оценке эффективности деятельности органов региональной власти;

5. Возможные риски в проведении «новой приватизации»

При формировании и реализации государственной политики в области приватизации может возникнуть целый ряд внутренних противоречий и проблем. Дать целостную характеристику этих рисков довольно сложно вследствие того, что процесс формирования условий и принципов "новой приватизации" еще не завершен, при этом государство своими действиями дает основания как для повышения значимости, так и для ограничения определенных рисков. Тем не менее, можно выделить следующие риски, которые представляются нам существенными.

Первое – риск, связанный с неразвитостью законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширением условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственным имуществом.

Данный риск остается весьма существенным, так как пока решена одна проблема: сняты ограничения для способов приватизации крупных компаний, но нормативно новые способы приватизации, даже рамочно, пока не определены.

Пробелы в правовых конструкциях новых механизмов приватизации и распоряжения имуществом (таких как, бесконкурсная продажа акций стратегическому инвестору, проведение конкурса с инвестиционными условиями или передача активов в управление), прежде всего – отсутствие четких критериев их применения - существенно расширяют предпосылки к принятию «волевых», ситуативных решений, расширению лоббирования и «административного торга». Неопределенность будущих правил (и даже непрозрачность мотивов) снижает предсказуемость политики по приватизации крупных объектов государственной собственности, ограничивает возможности расширения участия иностранных инвесторов в приватизации крупных российских компаний.

Необходимо заметить, что нечеткость правил и норм применительно к новым инструментам отчуждения государственной собственности, индивидуализированность принимаемых решений способны в будущем породить сомнения в «справедливости приватизации».

Второе – риск введения существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создания преференций для отдельных приобретателей.

Основная предпосылка к этому состоит в том, что по ряду направлений государство реально не готово отказаться от прямого участия в управлении компаниями ввиду недостаточной развитости соответствующего отраслевого регулирования. По этой же причине для иностранного инвестора риски также могут оказаться высокими. Чтобы избежать их, инвестор должен четко представлять, в каких законодательных рамках компания осуществляет свою деятельность (особенно это относится к компаниям, работающим в инфраструктурных отраслях).

После установления права Правительства РФ осуществлять продажу отдельных объектов государственного имущества вне рамок закона о приватизации риск неравного, субъективно выборочного отношения к акционерам и потенциальным инвесторам существенно усилился. Напомним, что данная новация связывалась с необходимостью расширения способов приватизации, в частности, путем прямой продажи пакета акций, находящего в федеральной собственности, стратегическим инвесторам компании. Это объяснялось тем, что существующие стратегические инвесторы компании могут тормозить процесс приватизации в силу опасений прихода новых инвесторов.

Возможно, представители государства исходили из того, что от отдельных крупных акционеров, которым напрямую будут проданы пакеты акций, можно будет добиться более ясных и четких обязательств по модернизации и развитию компании. Быть может, государство стремится предотвратить возможные корпоративные конфликты в крупных компаниях при перераспределении собственности в ходе приватизации. Но вполне возможно, что государство просто ориентируется на сохранение привычного состава собственников, с которыми есть наработанная практика взаимодействия.

В любом случае оценка того, когда Правительству РФ следует применять данный механизм, может оказаться мало прозрачной и связанной с принятием субъективно-ситуативных решений о «плохих» и «хороших» с позиций развития компании акционеров, некорректной оценки стоимости пакетов акций при прямой продаже.

Третье – риск того, что при приватизации собственности крупных компаний сохранится или даже «национализируется» контроль над их управлением. Это может проявляться как напрямую, через «приглашение» представителей государственных органов власти различных уровней к участию в советах директоров, так и опосредованно, например, через представительство подконтрольных государству структур, в частности финансовых, в советах директоров. Главная проблема в этом случае – еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление еще большего количества предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале.

Четвертое – риск расширения государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе внесения государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

Заметим, что внешне это будет выглядеть как приватизация государственного имущества, сокращение перечня стратегических предприятий и обществ, уменьшение количества объектов государственной собственности, но реально может привести к усилению прямого участия государства в управлении экономической деятельностью в

отдельных секторах вследствие расширения масштабов и областей деятельности оставшихся компаний с государственным участием.

Хотя законом о приватизации установлен запрет на участие в приватизации в качестве покупателей государственного имущества юридических лиц, доля государства в уставном капитале которых превышает 25%, однако это ограничение не распространяется на такой вид приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО. Кроме того, механизмы отчуждения государственных активов по решению Правительства РФ и передачи имущества государственным корпорациям не подпадают под действие приватизационного законодательства, поэтому данное ограничение не действует и на них.

Действия властей в данной сфере довольно противоречивы. С одной стороны, нормативно облегчаются условия создания и расширения интегрированных структур госсектора на основе внесения в качестве вклада федерального имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ, при этом необходимость проведения и завершения интеграционных процессов используется в качестве основания для откладывания приватизации отдельных крупных компаний на длительный срок.

С другой стороны, предпринимаются усилия по выводу непрофильных активов из госкомпаний, ограничению их способностей к "разрастанию". Так, обсуждается необходимость продажи крупнейшими государственными компаниями («Газпром», «РЖД», «Ростехнологии» и т. д.) непрофильных активов⁸⁴. Предполагается, что в 2010 году компании подготовят планы продажи таких активов⁸⁵, а с 2011 года начнут их реализацию⁸⁶. В дополнение к этому рассматривается возможность ограничения права государственных компаний создавать дочерние структуры (путем внесения соответствующих норм в их уставы).

По нашему мнению, в ряде случаев завершение процессов формирования крупных интегрированных структур является важным элементом повышения их эффективности, однако важно, чтобы изначально устанавливались достаточно четкие ориентиры по срокам последующего разгосударствления таких интегрированных структур.

Пятое – риск ограниченного привлечения частных ресурсов, сокращения «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров и заедования в приватизации государственных ресурсов, госбанков.

В условиях ограниченности частных ресурсов у потенциальных инвесторов «ближнего круга» вероятным представляется административное подключение крупных государственных банков для поддержки соответствующих сделок. При таком развитии событий существенно ограничивается интерес новых собственников к развитию приватизированного бизнеса, определению четких условий его деятельности, при этом ими в основном реализуются операторские функции по принципу «поведение в соответствии с неформальными ограничениями и требованиями в обмен на дополнительную государственную поддержку». Как следствие, возможно расширение круга крупных, формально частных компаний, которые, тем не менее, будут восприниматься как нуждающиеся в безусловной государственной помощи и постоянной опеке.

Шестое – риск возникновения на уровне власти конкуренции различных подходов к приватизации и расширения условий для «теневой» борьбы интересов.

Можно предположить, что одна часть представителей государства (политиче-

⁸⁴ Подобного рода действия формально не являются приватизацией, поскольку активы государственных компаний (кроме унитарных предприятий) не принадлежат государству.

⁸⁵ По имеющейся информации, открытое акционерное общество «Российские железные дороги» уже подготовило и представило на согласование заинтересованным ведомствам такого рода план. (См., например: *Товкайло М., Непомнящий А.* Отдадут в одни руки // Ведомости от 3 марта 2010 года)

⁸⁶ Т. Зыкова. Госпродажа. – Российская газета от 29 июля 2010 г.

ской элиты) сосредоточится на использовании приватизации для структурной перестройки экономики, другая – на увеличении бюджетных доходов от приватизации, а третья – на расширении возможностей для контролируемых государством компаний для упрощения возможностей прямого государственного воздействия на отдельные сектора. Соперничество этих групп может привести к формированию плохо нормативно урегулированных компромиссов, которые расширяют возможности принятия индивидуальных решений. Тем самым, борьба групп с различными взглядами на роль приватизации может оказаться еще более непрозрачной.

Весьма существенным представляется также риск чрезмерной «фискализации» приватизации, чрезмерной ее подчиненности краткосрочным интересам обеспечения поступлений в бюджет, в результате чего более важные на долгосрочном «горизонте» задачи приватизации – структурные преобразования, стимулирование развития предприятий и отраслей – неизбежно отойдут на второй план.

6. Идеология новой приватизации: "структурный" и "бюджетный" подходы

Масштабность планов приватизации на среднесрочную перспективу делает принципиально важным выбор основной «идеологемы» данного процесса. Анализ совокупности ключевых событий, так или иначе связанных с формированием государственной политики в сфере приватизации, позволяет выделить два системных приоритета:

(1) "структурный" - использование приватизации в качестве инструмента сокращения прямого участия государства в экономике, структурных преобразований в секторах, развития конкуренции, стимулирования развития компаний, привлечения стратегических инвесторов;

(2) "бюджетный" - использование приватизации для расширения дополнительных доходов бюджета, сокращение госсектора как «потребителя» государственных ресурсов.

Строго говоря, выделенные приоритеты не являются полностью «антагонистичными», каждый из них имеет свои преимущества и недостатки с позиций развития российской экономики, в «разрезе» ранее рассмотренных возможных рисков.

В рамках первого, "структурного" приоритета ключевое значение имеют соображения целесообразности нахождения тех или иных компаний в государственном либо частном секторе с позиций развития самих компаний, а также соответствующих отраслей и рынков. Данный приоритет предъявляет жесткие требования к составу приватизируемых компаний, величине выставляемых на продажу пакетов акций, их приобретателям и особенно – к дальнейшим их действиям в отношении приватизированных компаний. В рамках этого подхода необходимы тщательное "селектирование" возможных приобретателей, преимущественная ориентация на продажу компаний стратегическим инвесторам, заинтересованным в их долгосрочном развитии; возможно предъявление покупателям требований, связанных с функционированием и развитием приватизируемых компаний.

Данный приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, сочетается с созданием условий для развития приватизируемых компаний, их реформированием, существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств. В перспективе опять может сложиться впечатление о "дешевой" приватизации и о невыполненных обязательствах.

Второй, "бюджетный" приоритет предусматривает максимизацию бюджетных доходов от продаж федерального имущества, причем в достаточно короткие сроки. При его реализации выбор приватизируемых компаний определяется, прежде всего, их рыночной стоимостью. Ключевое значение имеет точность оценки активов, а также выбор «удачного момента» приватизации, для чего необходимо тщательно отслеживать рыночную конъюнктуру и прогнозировать ее развитие, поэтому к проведению продаж целесообразно привлекать специализированные организации. В то же время, предъявление каких-либо требований к покупателям имущества (кроме своевременного исполнения своих обязательств по оплате приватизируемых активов) в этом случае нерацionalmente, поскольку ограничение круга потенциальных приобретателей способно снизить поступления в бюджет. По этой же причине нецелесообразным с рамках данного приоритета становится и определение каких-либо условий (особенно инвестиционного характера), касающихся дальнейших действий покупателя в отношении приватизируемого имущества.

В целом, данный приоритет органически предполагает открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов "безденежной приватизации" (в частности на основе внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ). Этот же приоритет может оказаться значимым стимулом к запуску приватизационных процессов на уровне субъектов РФ. Однако для реализации этого же приоритета не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в ближнесрочной перспективе), не столь значима приватизация множества небольших объектов государственного имущества. Данный приоритет носит больше краткосрочный характер, он плохо совместим с задачами реорганизации, санации крупных компаний, решение которых требует существенного времени, меньше связан с совершенствованием институциональных условий развития секторов и отраслей.

На уровне федеральных ведомств основным сторонником первого, "структурного" приоритета является Минэкономразвития России, а опорой для второго, "бюджетного" приоритета выступает Минфин России. Конечно, подобное разделение приоритетов «по ведомственному принципу» является условным: официальные лица, представляющие Минэкономразвития, неоднократно отмечали важность использования приватизации для пополнения бюджета⁸⁷, тогда как чиновники Минфина временами упоминали приватизацию как инструмент развития бизнес-среды и привлечения частных инвестиций⁸⁸.

В ходе формирования условий для "новой приватизации" значимость двух выделенных приоритетов существенно менялась. Если сначала (в конце 2009 года) более значимым был "структурный" приоритет, то уже ко второй половине 2010 года доминирующим стал "бюджетный" приоритет в приватизации. Примечательно, что на данный подход был поддержан и представителями крупных бизнес-ассоциаций, которые рассматривали массовую приватизацию государственных компаний в качестве альтер-

⁸⁷ См., например: О. Редькина. Правительство не отдаст «Роснефть» – Infox.ru, 29 сентября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/09/29/Vlast_nye_otdast_R.phtml).

⁸⁸ См., например высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Российско-британского межправительственного комитета по торговле и инвестициям в Лондоне 5 ноября 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=8583>).

нативы возможному повышению налогов как способу пополнения бюджета⁸⁹.

Конечно, на практике в принятии решений по приватизации значимы и "структурный", и "бюджетный" приоритеты, однако компромиссы в борьбе двух идеологий пока достигаются ценой усиления нормативной неопределенности, повышения роли "волевых" решений и расширения малопрозрачной позиционной борьбы различных сторон.

По нашему мнению, при всей привлекательности "структурного" приоритета с позиций долгосрочного развития российской экономики для его практической успешной реализации наиболее значимым барьером станет отсутствие долгосрочных и прозрачных "правил игры" во взаимодействии государства и бизнеса. В этой связи *более сбалансированным по преимуществам и рискам в ближнесрочной перспективе представляется "бюджетный" подход.*

Однако если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, в гармонизации взаимодействия государства и бизнеса, то *в среднесрочной перспективе появятся предпосылки для усиления структурной направленности приватизации.* Заметим, что решение ряда принципиальных структурных задач в рамках приватизации – например, кардинальное сокращение масштабов госсектора, отказ государства от контроля на уровне отдельных крупных компаний – намечено на 2013-2015 годы и дальнейшую перспективу. В то же время важно нормативно установить возможности определения важнейших целей и задач приватизации, «судьбы» крупнейших компаний госсектора на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

7. Основные выводы и рекомендации

1. В течение 2010 года задача приватизации являлась одной из приоритетных в деятельности Правительства РФ. В этот период была существенно расширена база для приватизации за счет как масштабного сокращения перечня стратегических предприятий и организаций, так и расширения прогнозного плана приватизации. При этом сокращение перечня стратегических предприятий и организаций в 2010 году имело несколько иной характер, нежели в предыдущие годы: (1) формирование интегрированных структур не являлось основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня; (2) среди исключенных из перечня организаций заметно преобладали акционерные общества, причем в основной массе – с долей участия государства в капитале менее 50%; (3) значительная часть исключенных из перечня организаций связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

2. Существенные изменения были внесены в законодательство о приватизации. К числу наиболее важных новаций в данной сфере можно отнести: переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества; предоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации; определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам; расширение допустимых способов приватизации крупных компаний, в том числе на основе внесения государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ; упрощение при-

⁸⁹ Президент РСПП А. Шохин: Диалог бизнеса с председателем правительства весьма эффективен. – Официальный сайт РСПП, 17 мая 2010 г. (http://www.rspnp.pf/Default.aspx?CatalogId=283&d_no=8261).

ватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации; существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассматривая в целом новации в рамках закона о приватизации можно отметить, что они достаточно четко подчинены решению двух задач: (1) расширению возможностей и развитию инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и (2) снижению издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний. Судя по принятым нормам, применительно к приватизации крупных компаний акцент сделан на «индивидуальных» решениях, но даже общие рамки для принятия таких решений пока нормативно не определены, при этом существенно усилена роль и расширены полномочия Правительства РФ в принятии таких решений.

Наиболее спорной и неясной является новация, связанная с предоставлением Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации, особенно если это будет связано с прямой продажей пакетов акций существующим акционерам.

3. Начало нового этапа приватизации достаточно четко соотносилось с акцентами на структурном реформировании и модернизации экономики, улучшении конкурентной среды и привлечении инвестиций, реструктуризации и развитии предприятий. Однако в последующем, особенно ко второй половине 2010 года, все большее внимание стало придаваться роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширения бюджетных расходов социальной направленности и, соответственно, обострения проблемы бюджетного дефицита в ближайшие годы.

Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций: крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний. Несмотря на планируемую приватизацию пакетов акций ряда крупнейших компаний, государство, как правило, намерено в ближайшие годы сохранить преобладающее участие в капитале таких компаний. Таким образом, решение задач существенного сокращения доли госсектора в экономике, структурной трансформации фактически отложено на среднесрочную перспективу.

4. Процесс формирования планов приватизации, обсуждения условий приватизации крупных компаний представляется весьма ситуативным. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается межведомственная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации на всех этапах собственно процессы обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, и способов их приватизации остаются мало прозрачными, а принимаемые решения недостаточно и (или) редко официально аргументируются государством.

5. Имеется ряд существенных рисков для решения структурных задач в ходе приватизации, в числе которых

неразвитость законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширение условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственным имуществом;

введение существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создание преференций для отдельных приобретателей;

расширение государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе такого способа приватизации, как внесение государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

ограниченность привлечения частных ресурсов, сокращение «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров, задействование в приватизации средств госбанков;

конкуренция на уровне власти различных подходов к приватизации и расширение условий для «теневой» борьбы интересов.

6. В формировании и реализации государственной политики в сфере приватизации проявились два системных приоритета: «структурный» и «бюджетный».

Первый приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, связан с созданием условий для развития приватизируемых компаний, их реформированием, существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств.

Второй приоритет предполагает открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов «безденежной приватизации» (в виде внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ, государственные корпорации и т.п.). Этот же приоритет может оказаться значимым стимулом к запуску приватизационных процессов на уровне субъектов РФ. Однако для реализации этого приоритета не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в ближнесрочной перспективе), не стимулируется привлечение инвестиционных ресурсов для развития компаний.

7. При всей внешней привлекательности «структурного» приоритета наиболее значимым барьером в его практической успешной реализации станет отсутствие долгосрочных и прозрачных «правил игры» во взаимодействии государства и бизнеса. В этой связи более сбалансированным по преимуществам и рискам в ближнесрочной перспективе представляется «бюджетный» подход. Если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, то в среднесрочной перспективе появятся предпосылки для усиления структурной направленности приватизации.

8. По нашему мнению, для повышения вклада приватизации в обеспечение долгосрочного развития экономики важной является разработка и реализация комплекса мер, лежащих в более широкой области, нежели только приватизация. В частности необходимы существенные усилия по улучшению корпоративного регулирования. Известно, что из-за недостатков в сфере корпоративного управления акции российских компаний оцениваются зарубежными инвесторами с соответствующей скидкой.

Требуется также улучшение существующего регулирования в отношении иностранных инвестиций в стратегические сектора экономики: целесообразно более четко определить такие сектора и установить прозрачный и ясный порядок принятия и согласования решений.

Политика в сфере приватизации должна быть также скоординирована с действиями по формированию в России международного финансового центра. В перспективе, когда могут быть приняты решения об отказе от государственного контроля в отдельных крупных компаниях, приватизация соответствующих пакетов акций может стать мощным импульсом к формированию финансового центра.

9. Необходимо учитывать, что при прекращении участия государства в капитале крупных компаний, в том числе инфраструктурных, недостаток законодательного регулирования их деятельности неизбежно станет замещаться вмешательством представителей государства в принимаемые хозяйственные решения. Во избежание подобной ситуации необходимо повысить качество законодательного регулирования в соответ-

вующих сферах деятельности, секторах экономики.

Целесообразны меры по существенному нормативному развитию такого способа приватизации, как продажа акций по результатам доверительного управления. По нашему мнению, это способ позволяет вывести отдельные компании из-под прямого государственного контроля при сохранении в течение периода доверительного управления акций в государственной собственности, предоставляя при этом возможности оптимизации некоторых ключевых задач развития бизнеса в рамках доверительного управления.

10. Для того чтобы предотвратить разрастание госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний, необходимыми представляются следующие меры. Во-первых, требуется существенно ограничить возможности компаний с государственным участием по приобретению новых активов в рамках приватизации. Во-вторых, в отношении интегрированных структур, формирование которых государством не завершено, целесообразно определить планы по их приватизации в перспективе. В-третьих, необходимо тем или иным образом "институционализировать" обязательства крупных госкомпаний по выводу непрофильных активов.

В отношении тех компаний, приватизация которых отнесена на дальнюю перспективу в силу незавершенности процессов реструктуризации, важно установить жесткие сроки завершения таких процессов, установить персональную ответственность менеджеров и членов советов директоров за соблюдение этих сроков.

11. В рамках государственной политики в сфере приватизации сейчас особенно очевидна низкая транспарентность планов и решений в отношении крупных объектов государственной собственности. В целом необходимо постепенно формировать хотя бы общие рамки условий приватизации крупнейших компаний. По нашему мнению, в интересах снижения рисков скрытого лоббирования различных решений важно, чтобы позиции министерств и ведомств по этим вопросам были более открыты, а принимаемые итоговые решения - достаточно детально публично аргументировались.

Понятно, что в условиях необходимости обеспечения динамичного принятия практических решений в сфере приватизации, запуска первых крупных приватизационных сделок не всегда удается четко предварительно проработать соответствующие условия, параллельно идет обсуждение различных подходов, но в дальнейшем требуется активизировать усилия в наработке правил проведения приватизации.

12. Для повышения предсказуемости государственной политики в сфере приватизации, лучшего согласования с другими действиями, по нашему мнению, важно разработать и определить концепцию приватизации на 6-8 лет, в которой должны быть определены ключевые принципы приватизации, особенности отчуждения различных видов имущества, установлены некоторые стратегические ориентиры по максимально допустимому уровню государственного (не только федерального) участия в экономике, в том числе в отдельных секторах.

13. Необходимо продолжать и активизировать действия, направленные на стимулирование процессов приватизации на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, возможно, следует определить законодательные ограничения по созданию новых ГУПов и МУПов, акционерных обществ с государственным участием на региональном уровне.

14. Наряду с активизацией процессов приватизации государственной собственности важно продолжать планомерные усилия по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Требуется дальнейшее развитие политика по введению независимых директоров в управление госкомпаниями, уточнение требований к таким директорам, определение стратегических задач и основных целевых «вех» в деятельности ключевых компаний госсектора.

