
Приватизация

О ПЕРСПЕКТИВАХ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА 2017–2019 гг.

Георгий МАЛЬГИНОВ

Заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; канд. экон. наук. E-mail: malginov@iep.ru

Александр РАДЫГИН

Председатель Ученого совета, руководитель Научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; директор Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; д-р экон. наук. E-mail: arad@iep.ru

В статье рассматривается влияние принятого федерального бюджета на приватизационный процесс. Также анализируются содержание новой приватизационной программы на 2017–2019 гг., сопутствующие проблемы и возможные ограничения.

Ключевые слова: приватизация, госпрограммы приватизации, госимущество, Росимущество.

Ушедший год стал завершающим для реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и Основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р. Эта программа оказалась второй трехлетней приватизационной программой, разработанной с учетом увеличения планового периода действия Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных в действующий Закон о приватизации весной 2010 г.

Подготовка следующего аналогичного документа затянулась: если первая трехлетняя приватизационная программа на 2011–2013 гг. была утверждена примерно за месяц за наступления срока ее действия (распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р), а вторая программа на 2014–2016 гг. — вообще

за полгода, то к началу 2017 г. такой документ отсутствовал¹, несмотря на принятие федерального бюджета на 2017–2019 гг.

Соответствующий закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит в себе информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Вместе с тем в пояснительной записке к вносившемуся Правительством РФ законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2016 г. (и в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы) в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества,

¹ Проект соответствующего распоряжения был принят на заседании Правительства РФ 2 февраля 2017 г., а окончательно Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и Основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. были утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и в расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

В самих приложениях 48 («Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2017 г.») и 49 («Источники финансирования дефицита федерального бюджета на плановый период 2018 и 2019 гг.») к принятому Закону о федеральном бюджете такие статьи отсутствуют², хотя в Приложении 6 («Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета») по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом — Росимущество) и Министерство обороны РФ. При этом в контексте анализа доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества необходимо иметь в виду, что еще с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. — еще и земельных участков) стали относиться к источникам финансирования его дефицита. Поступления от продажи прочих активов (разнообразного имущества и земельных участков³) учитывались в доходной части бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2017 г. прогнозируются в объеме 138,2 млрд. руб., в 2018 г. — 13,6 млрд. руб., в 2019 г. — 13,9 млрд. руб. Для финансирования дефицита федерального бюджета эти средства будут играть сугубо подчиненную роль: в 2017 г. ожидаемая ве-

личина приватизационных доходов составит 13,6% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2018–2019 гг. — на порядок меньшая (1,4%).

Предполагаемая структура прогнозируемых приватизационных поступлений в 2017 г. включает средства от отчуждения находящихся в федеральной собственности пакетов акций Банка ВТБ (ПАО) (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд. руб.) и «Совкомфлота» (25% минус 1 акция, 24 млрд. руб.), по которым летом 2016 г. были приняты соответствующие решения Правительства РФ, а также средства от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний (18,7 млрд. руб.). Для 2018–2019 гг. в бюджетные проектировки заложены только средства из последнего источника (без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Этот прогноз приватизационных доходов представляется излишне оптимистичным. Предполагаемая к получению бюджетом в 2017–2019 гг. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (46,2 млрд. руб.) превышает аналогичную величину за все три года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд. руб., что составило 160% к величине, определенной в этом документе (6 млрд. руб. для 2011 г. и по 5 млрд. руб. для 2012 и 2013 гг., что в совокупности равнялось 16 млрд. руб.). Ежегодная величина данного показателя лишь в 2011 г. превысила 10 млрд. руб., составив 13,3 млрд. руб. Однако такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличавшейся от наблюдаемой на протяжении последних двух с лишним лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санк-

² В указанных приложениях, помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года, в том числе: изменение остатков средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации).

³ За исключением 2003–2007 гг., когда поступления от реализации земельных участков (в 2003–2004 гг. — с учетом продажи прав аренды) относились к источникам финансирования бюджетного дефицита.

ций, снижение обменного курса рубля, рецессия в отечественной экономике).

По данным отчетов Росимущества о выполнении действующей программы приватизации, в 2014 г. при перевыполнении бюджетного задания в 2,7 раза общая сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) (без учета крупнейших продаж) достигла 8,05 млрд. руб., а в 2015 г. — 7,34 млрд. руб. По данным годового отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства (www.roskazna.ru), средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 6,3 млрд. руб., что обеспечило в 2015 г. перевыполнение бюджетных назначений более чем на 26%⁴.

Что касается крупнейших сделок 2017 г., то предполагаемые поступления от продажи пакета акций Банка ВТБ (ПАО) (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд. руб.) практически совпадают с поступлениями от первой продажи пакета организации сопоставимой величины в 2011 г., а для пакета акций «Совкомфлота» (25% минус 1 акция, 24 млрд. руб.) они почему-то оказываются вдвое большими, чем ожидалось при планировании доходов в минувшем году исходя из сопроводительных материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2016 г. (12 млрд. руб.). Напомним, что в 2015 г. данная сделка была отложена в связи с ухудшением макроэкономической ситуации, низкой инвестиционной активностью в стране, введением ограничительных мер в отношении ряда российских компаний за рубежом. Распоряжениями Правительства РФ от 15 июня 2016 г. № 1223-р и от 3 августа 2016 г. № 1649-р в каче-

стве единственных исполнителей государственного заказа на организацию и осуществление от имени Российской Федерации отчуждения указанных федеральных пакетов акций (агентов) определены ООО «Ренессанс Брокер» и АО «ВТБ Капитал» соответственно. Последнее сменило предыдущих агентов по сделке с акциями «Совкомфлота», которыми ранее являлись ООО «Морган Стэнли Банк» (2011 г.) и «Дойче Банк» (2012 г.).

В последующие два года аналогичные сделки возможны исходя из содержания новой трехлетней приватизационной программы, которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

В Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и Основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг. перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений Президента РФ и Правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включает всего 4 компании, в которых планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт», «Объединенная зерновая компания», «Приокский завод цветных металлов», Производственное объединение «Кристалл») и 3 компании с сокращением его доли: в одной (АЛРОСА) — до 29% плюс 1 акция и в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») — до 25% плюс 1 акция. (Для сравнения: предыдущая приватизационная программа на 2014–2016 гг. включала 20 таких компаний, не считая «Роснефти», в капитале которой предполагалось сокращение доли ее материнской компании — АО «Роснефтегаз», состоявшееся в самом конце минувшего года.)

⁴ В доступных для ознакомления версиях Закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ и от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

Основные параметры приватизационной программы на 2017–2019 гг. выглядят следующим образом.

Структурно она, как и прежде, состоит из двух разделов.

В первом помимо планов по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, изложены основные установки Правительства РФ, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике и объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества.

Задачи государственной политики в сфере приватизации в документе напрямую не сформулированы. Их заменяет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, включая сокращение участия государства в экономике, повышение эффективности продаж акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики.

Фигурировавший в предыдущей приватизационной программе Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым предусмотрено завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, упоминается наряду с законом о приватизации в качестве исходного документа для разработки новой программы и в контексте обеспечения непрерывности процесса приватизации в части включения в план приватизации объектов федерального имущества, приватизация которых не завершена в предыдущем плановом периоде.

К дополнительным исключениям в отношении массива компаний, из капитала которых намерено выйти государство, в Программном плане приватизации на 2017–2019 гг. отнесены: 1) акционерные общества и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций; 2) миноритарные госпакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур; 3) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Если первые две группы совпадают с теми, что упоминались в приватизационной программе 2014–2016 гг., то третья является новой, поскольку ранее в числе дополнительных исключений значились находящиеся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные бюджетные доходы от нее.

Как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике носит довольно общий характер.

Фактически он сводится к представлению количественного распределения относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности в разрезе видов экономической деятельности — отсутствует даже общая оценка по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т.п.

Указывается общее число федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) (1247 ед.) и акционерных обществ с участием РФ в капитале (1704 ед.) на 1 января 2016 г. Сопоставляя его с аналогичными данными, публиковавшимися в предыдущих приватизационных программах, можно отметить умень-

шение количества ФГУПов более чем на 30% по сравнению с началом 2013 г. и почти на 65% по сравнению с началом 2010 г., а числа АО — на 27% и более чем на 42% соответственно.

В наибольшей степени уменьшилось количество АО с полными (100% уставного капитала) госпакетами акций — на 39% по сравнению с 2013 г. и на 56,5% с 2010 г. Близкий к этому показатель сокращения (на 52%) по сравнению с началом 2010 г. наблюдался в группе АО с блокирующими (от 25 до 50% уставного капитала) госпакетами, хотя по сравнению с началом 2013 г. он был существенно меньшим (примерно на 24%). Количество АО с контрольными (от 50 до 100% уставного капитала) госпакетами снизилось на 7% по сравнению с 2013 г. и на 1/3 по сравнению с началом 2010 г. В наименьшей же степени сократилась группа АО с миноритарными (25% и менее уставного капитала) госпакетами — на 10,6% по сравнению с началом 2013 г. и на 3,3% по сравнению с началом 2010 г.⁵

В результате существенно изменилась структура АО по размеру федерального пакета акций в уставном капитале: если на 1 января 2010 г. и на 1 января 2013 г. на долю компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль⁶, приходилось соответственно более 64 и 58% всех АО с участием РФ, то к началу 2016 г. их удельный вес снизился почти до половины таких компаний. Доля АО с блокирующими госпакетами за шесть лет (2010–2015 гг.) сократилась примерно с 12 до 10% (в начале 2013 г. она составляла 9,7%). Удельный вес АО с миноритарными госпакетами, напротив, постоянно рос — с 23,6% в 2010 г. до более чем 32% в 2013 г. и почти до 40% в начале 2016 г.

Рассматривая бюджетные доходы от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее

положение в соответствующих отраслях экономики), можно констатировать их примерное совпадение с оценкой таких доходов, сохранившейся в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. В 2017–2019 гг. они ожидаются в размере 5,6 млрд. руб. ежегодно (суммарно — 16,8 млрд. руб.) против 6 млрд. руб. для 2011 г. и по 5 млрд. руб. для 2012 и 2013 гг. (суммарно — 16 млрд. руб.). (В предыдущей приватизационной программе на 2014–2016 гг. прогноз составлял 3 млрд. руб. ежегодно (суммарно — 9 млрд. руб.).) При этом нельзя не отметить, что прогнозные оценки приватизационных доходов в размере 5,6 млрд. руб. ежегодно в два–три раза оказываются меньше величин, обозначенных в сопроводительных материалах к недавнему законопроекту о федеральном бюджете на 2017–2019 гг.: 18,7 млрд. руб. в 2017 г., 13,6 млрд. руб. в 2018 г., 13,9 млрд. руб. в 2019 г. (в совокупности — 46,2 млрд. руб.).

Что же касается прогноза основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, то здесь можно видеть, что он в количественном выражении отсутствует, как и в предыдущей приватизационной программе 2014–2016 гг. (в приватизационной программе 2011–2013 гг. была зафиксирована величина в 1 трлн. руб.). Следует также отметить, что Правила разработки Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. № 806, не предусматривают оценку стоимости объектов федерального имущества, включенных в проект программы приватизации, на стадии ее подготовки. В связи с этим расчет по каждому приватизируемому объекту на 2017–2019 гг. Росимуществом представлен не был.

⁵ К началу 2013 г. абсолютное количество АО с миноритарными госпакетами по сравнению с началом 2010 г. не только не сократилось, но и выросло на 8%.

⁶ Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

В комментарии Минэкономразвития РФ в связи с рассмотрением в начале февраля текущего года Правительством РФ проекта новой трехлетней приватизационной программы со ссылкой на нового руководителя ведомства отмечается, что в настоящее время, в отличие от 2016 г., отсутствует острая необходимость в бюджетных поступлениях, что позволяет не форсировать события, действовать с учетом готовности компаний к приватизации и изменения ситуации в экономике в целом. Кроме того, по мнению главы Минэкономразвития, приватизация всегда должна преследовать цель повышения качества корпоративного управления или развития конкуренции на отдельных рынках⁷.

Новая приватизационная программа, как и предыдущая, содержит упоминание о возможности принятия Президентом РФ и Правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам). К последним имеет отношение и оговорка о том, что возможное сокращение доли государства в Банке ВТБ (ПАО) ниже 50% плюс 1 акция от общего количества обыкновенных акций будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ПАО «Сбербанк России». Между тем обнародованная позиция главы Банка России по данному вопросу исходит из признания факта взаимосвязи доверия вкладчиков к банкам с участием государства в их капитале и рисков для банковской системы, проистекающих из возможной продажи госу-

дарственных долей в кредитных организациях ввиду утраты доверия клиентов⁸.

Во втором разделе программы содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке (298 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), 482 АО, 10 ООО и 1041 объект иного имущества казны РФ), — подобно тому, как это происходило в последние несколько лет. По сравнению с изначальными версиями предыдущих приватизационных программ число предлагаемых к приватизации активов занимает промежуточное положение по количеству унитарных предприятий (114 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 514 ед. — на 2014–2016 гг.) и хозяйственных обществ (854 ед., включая 35 ЗАО и 10 ООО, в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 440 ед., включая 4 ЗАО, — на 2014–2016 гг.), но радикально отличается в большую сторону по количеству объектов иного имущества (73 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 94 ед. — на 2014–2016 гг.).

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что в утвержденные документы неоднократно внеслись многочисленные изменения и дополнения. Так, с момента утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и Основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. было принято 90 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 28 было издано в 2016 г., 37 — в 2015 г., 22 — в 2014 г., а еще 3 — в декабре 2013 г. В результате перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке, заметно увеличился. Максимально это затронуло объекты иного имущества, количество которых в программе приватизации выросло с 94 до 1562 ед. (или почти в 17 раз); число хозяйственных обществ, включенных в нее, увеличилось с 440 до 977 ед. (или более чем в 2,2 раза). В то же время число планируемых к приватизации ФГУПов,

⁷ www.economy.gov.ru, 03.02.2017.

⁸ <https://news.rambler.ru/business/35718619-nabiullina-rasskazala-o-perspektivah-privatizatsii-bankov/> 28 декабря 2016 г.

напротив, сократилось с 514 до 491 ед. (или на 4,5%)⁹.

Возвращаясь к содержанию приватизационной программы на 2017–2019 гг., следует отметить, что в документе в отношении ряда приватизируемых активов указывается на их передачу различным интегрированным структурам, включая преобразование группы унитарных предприятий в АО с последующей передачей 100% акций государственным корпорациям «Роскосмос», «Росатом», «Ростех» и внесение в уставный капитал АО «Российские ипподромы» и «ГЛОНАСС» некоторых объектов казны РФ. Применительно к возможности приватизации других объектов установлены оговорки в части определения сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности (по ряду АО), и принятия решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее (по группе унитарных предприятий). В этом же ключе находится и данное по итогам рассмотрения Правительством РФ новой приватизационной программы поручение Минкомсвязи о продолжении работы над законопроектом об особенностях реорганизации ФГУП «Почта России», хотя этот актив, безусловно, относится к крупнейшим.

Таким образом, относительно перспектив приватизационного процесса на среднесрочную перспективу можно сделать следующие выводы.

Во-первых, закономерность бюджетного приоритета при проведении приватизации вследствие серьезных проблем с наполнением бюджета неизбежно фокусирует внимание на величине приватизационных доходов, которая определяется в первую очередь возмож-

ностью совершения сделок с акциями крупнейших компаний. Именно неясность в этом аспекте, вероятно, в большой степени и обусловила затягивание утверждения новой приватизационной программы на 2017–2019 гг., синхронизированной с уже принятым бюджетом на этот период.

Во-вторых, бюджетные проектировки в части прочих приватизационных поступлений (помимо крупнейших сделок), использованные при подготовке к принятию бюджета на 2017–2019 гг., представляются излишне оптимистичными при сопоставлении с ранее достигнутыми результатами. Прогноз же доходов от продажи федерального имущества, содержащийся в новой трехлетней приватизационной программе, существенно (в разы) меньше указанных проектировок.

В-третьих, Прогнозный план приватизации на 2017–2019 гг. содержательно выстроен аналогично двум предыдущим трехлетним приватизационным программам, воспроизводя, в том числе, характерные для них недостатки (например, «формализм» прогноза влияния приватизации на структурные изменения в экономике, слабую обоснованность прогноза приватизационных поступлений, отсутствие конкретики, раскрывающей возможные небюджетные эффекты от проведения приватизации). Вновь воспроизводится коллизия, заключающаяся во включении в приватизационную программу предприятий, ограниченную к приватизации в соответствии с законодательством, что неизбежно порождает правовой нигилизм, девальвируя ограничительные нормы, и создает очевидные предпосылки для невыполнения приватизационной программы.

Относительной новацией можно считать изначальное включение в Прогнозный план

⁹ По данным отчета Росимущества о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации на 2014–2016 гг., в 2015 г. на начало 2016 г. В числе прочих изменений распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2015 г. № 682-р в Прогнозном плане приватизации на 2014–2016 гг. было установлено и новое заявленное число приватизируемых активов по категориям (530 ФГУПов, 981 хозяйственное общество, включая 33 ЗАО и 5 ООО, а также 436 объектов иного имущества). Однако эти величины не стали окончательными вследствие того, что существенные изменения и дополнения в приватизационную программу продолжали вноситься и позже.

приватизации более 1 тыс. объектов иного имущества казны РФ, что во многом является следствием многократного расширения этой категории приватизируемых активов еще при корректировке предшествующей приватизационной программы в 2015–2016 гг. Это существенным образом изменило всю структуру приватизируемого имущества, означая переход от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

В-четвертых, при очевидном сжатии за последние годы масштабов собственности, находящейся в непосредственной собственности государства (по числу субъектов хозяйствования), обозначилась проблема негативных изменений в структуре массива акционерных обществ с участием РФ, связанная с ростом удельного веса компаний, где доля государства представляет миноритарный пакет акций. Снижение удельного веса компаний, где государство может осуществлять полноценный корпоративный контроль, свидетельствует о спорности приоритетов, выбираемых при приватизации федеральных пакетов акций. Доли хозяйственных обществ с полными, контрольными и блокирующими пакетами акций, включенными в приватизационные программы 2011–2013 и 2014–2016 гг., как правило, превышали доли компаний с миноритарными пакетами. Продолжение политики «выщипывания изюма из булки» содержит риск того, что государству останутся активы, которые в силу своего размера, не позволяя ему выступить в роли активного акционера, окажутся непривлекательными и для возможной продажи.

По всей видимости, решение обозначенных выше проблем требует разработки и запуска целого ряда новых приватизационных механизмов. В частности, в среднесрочной перспективе целесообразно предусмотреть:

- «расчистку» реестра от миноритарных пакетов акций дочерних и зависимых обществ (ДЗО) вертикально интегрированных структур;
- снятие законодательного ограничения (внешение изменений в ГК РФ) и передачу миноритарных пакетов компаний, являющихся ДЗО ранее созданных вертикально интегрированных структур, в собственность головных компаний соответствующих ВИС;
- принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников);
- для «проблемных» компаний, находящихся в процессе банкротства, необходимо унифицировать (взаимодополнить) законодательство о банкротстве и законодательство о приватизации, предусмотрев возможность продажи на единых торгах единым лотом в 100% акций и всей кредиторской задолженности, включенной в реестр, с одновременным направлением суммы средств, полученной от продажи кредиторской задолженности, на ее погашение и с прекращением процедуры банкротства;
- выставление на открытые электронные торги всех миноритарных пакетов акций по начальной цене, равной их номинальной стоимости, с возможностью, в случае отсутствия заявок, заключить прямые договоры о выкупе таких акций самими обществами либо мажоритарными акционерами, в том числе с предоставлением рассрочки оплаты под процент, не превышающий 1/3 от учетной ставки ЦБ РФ;
- упрощение продажи миноритарных пакетов акций (менее 25%) компаний, не являющихся крупнейшими, путем возможности их прямого выкупа непосредственно самими АО или иными акционерами без оценки, по номинальной стоимости акций. ■