© 2012 г.

Лилия Бокарева

кандидат экономических наук

главный инспектор Счетной палаты Российской Федерации

(e-mail: lgbokareva@yandex.ru)

АКТУАЛЬНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

В статье анализируются теоретические и практические проблемы приватизации государственного имущества, внесение изменений в приватизационное законодательство Российской Федерации и регулирование процессов приватизации. Рассматриваются цели и индикаторы государственного прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в 2011–2013 гг., политические и экономические причины приватизации крупных предприятий, выявляются основные проблемы процесса продажи государственных компаний и государственного финансового контроля за приватизацией.

Ключевые слова: приватизация, государственный прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества, унитарные предприятия, государственные компании, органы исполнительной власти Российской Федерации, государственный финансовый контроль за приватизацией, Счетная палата Российской Федерации.

Приватизация вновь стала с начала 2012 года едва ли не самой популярной темой общественных дискуссий. При этом преобладают политизированные подходы, которые мешают взвешенному экономическому анализу этой проблематики.

Цели приватизации были сформулированы в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284. Главными целями программы, действующей и сегодня, правда, в значительно урезанном виде, в момент ее принятия были определены: формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений и вовлечение в процесс приватизации максимально широких слоев населения путем продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества за приватизационные чеки на специализированных чековых аукционах до 1 июля 1994 г. и за деньги на аукционах после 1 июля 1994 года. Хотя с тех пор прошло два десятилетия, приватизация государ-

ственного имущества продолжает оставаться политической задачей, к которой зачастую оказываются неприменимыми рациональные экономические подходы, расчеты и обоснования.

В. Путин в статье «О наших экономических задачах» писал: «...приватизация носит не фискальный, а структурный характер. То есть мы продаем не только для того, чтобы получить дополнительные деньги в бюджет, а в первую очередь для того, чтобы повысить уровень конкуренции в экономике, расчистить поле для частной инициативы»¹. Тем самым был отмечен такой мотив приватизации, как укрепление рыночной экономики. Вместе с тем, нигде не упоминается и другой, видимо, присутствующий мотив – передел имущественных позиций элиты. Возможно, такой анализ объяснил бы многое в практике приватизации.

Научный анализ экономических проблем приватизации усложняется отсутствием в течение всего периода приватизации адекватной нормативной базы, достаточно ясно и однозначно регулирующей правила, порядок и процедуры приватизации на разных ее этапах. Несмотря на постоянное многолетнее декларирование требования о соблюдении при приватизации принципа обеспечения выполнения функций и полномочий государства, до сих пор отсутствуют объективные представления об основаниях и критериях отнесения того или иного государственного имущества (имущественных комплексов предприятий) к числу подлежащего приватизации или, наоборот, не подлежащего приватизации, объектов, приватизация которых нецелесообразна с точки зрения интересов государства и решаемых в экономике государственных задач.

И эта ситуация сохраняется до сих пор, хотя приватизация российского государственного имущества находится в завершающей стадии. Не разработано ни теории функций государства, ни теории приватизации. Отсутствует научное понимание и глубокое осознание закономерностей, связанных с существованием и функционированием современного государства и экономическим обеспечением выполнения государством своих функций и полномочий. Скорее всего, экономическая наука в России уже бесповоротно потеряла шанс сделать свои открытия на этом направлении исследований.

Российская приватизация останется уделом исторической науки, представители которой с разной степенью беспристрастности будут излагать основные ее этапы, выводя исторические закономерности и аналогии уже после того, когда ничего нельзя будет изменить. Но пока приватизация российских государственных активов не завершена, остаются вопро-

¹ «Ведомости», 30 января 2012 г.

сы для экономистов. При этом нельзя понять российскую приватизацию, не обратившись к ее истокам.

В соответствии с законом от 3 июля 1991 года № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР», принятым Верховным Советом РСФСР, приватизация в Российской Федерации должна была проводиться на основе открытия именных приватизационных счетов (книжек), являющихся государственными свидетельствами о праве их владельцев на долю в безвозмездно распределяемой государственной и муниципальной собственности, а также о праве на использование приватизационного вклада в соответствии с законодательством РСФСР о приватизации¹.

Приватизационные вклады должны были использоваться гражданами РСФСР на всей территории РСФСР для приобретения у государства и местных Советов народных депутатов государственных и муниципальных предприятий, долей (паев, акций) в капитале акционерных обществ и товариществ, а также приобретения других объектов государственной и муниципальной собственности, подлежащих приватизации, в течение трех лет с момента принятия решения о перечислении государством вклада на приватизационный счет гражданина. Законом был предусмотрен переход права использования приватизационного вклада к другим субъектам в порядке наследования или завещания. Таким образом, приватизация государственного имущества должна была осуществляться через систему именных приватизационных счетов, с которыми никаких сделок, кроме предусмотренных вышеназванным законом, предпринимать было нельзя. То есть исключался оборот приватизационных счетов (вкладов) за пределами сферы приватизации государственного имущества. **В этой ситуации было бы гарантировано более или менее равномерное и взвешенное распределение национальных богатств Российской Федерации, подлежащих приватизации, между гражданами страны.** Дальнейший оборот ценных бумаг (акций создаваемых при приватизации акционерных обществ) хотя и позволял перераспределять собственность, однако медленно и по справедливой (рыночной) цене.

Крупных частных капиталов за счет продажи по бросовым ценам государственных активов в данных условиях создать было невозможно. Задача мгновенного создания класса крупных собственников оказывалась

¹ Предполагалась выдача приватизационных книжек (с использованием бланков сберегательных книжек специального образца Сберегательного банка РСФСР), в которых должны были указываться: фамилия, имя, отчество и место жительства владельца; сведения о документе, удостоверяющем его личность; место, дата выдачи книжки и сведения о должностном лице, выдавшем книжку; размер вклада и срок его использования.

нерешаемой. **Преобразование социалистического государства в государство с рыночной экономикой при такой приватизации могло растянуться на десятилетия. Однако, по мнению сторонников президента России Б. Ельцина, требовалось быстрое и революционное изменение социального строя.**

В течение 1991–1992 годов предпринимались попытки подкорректировать указами положения принятых законов, и, на первый взгляд незаметно, но принципиально изменить при этом общую схему приватизации. Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» утвердил «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год», в соответствии с которыми объявлялась обязательная приватизация объектов государственной и муниципальной собственности, в наибольшей степени влияющих на формирование и функционирование рыночной инфраструктуры экономики Российской Федерации, а также предприятий и объектов, недостаточно эффективная деятельность которых сдерживает темпы экономического развития страны и формирование рынка. Общая сумма поступления средств от обязательной приватизации в 1992 году была определена в сумме 92 млрд рублей.

Обязательность приватизации государственных активов требовала либерально-снисходительного отношения к цене продаваемого имущества. При этом определение начальной цены при продаже предприятия по конкурсу (на аукционе) или величины уставного капитала акционерного общества должно было осуществляться только в соответствии с «Методическими указаниями по оценке стоимости объектов приватизации», утверждаемыми Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом. Утверждавшиеся Госкомимуществом России планы приватизации крупнейших предприятий исходили из цены, устанавливаемой на основании остаточной стоимости приватизируемых объектов, несмотря на чрезвычайно высокие темпы инфляции периода 90-х годов. Интересы покупателей государственного имущества тщательно оберегались не только от реальной оценки приватизируемых активов, но и от капризов инфляции.

Указом Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 66 были утверждены «Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации», установившие порядок оценки имущества приватизируемых государственных и муниципальных предприятий при определении начальной цены предприятия, величины уставного капитала акционерного общества. В соответствии с этими указаниями определение стоимости основных средств приватизируемого предприятия

осуществляется по остаточной стоимости, рассчитанной путем уменьшения величины их первоначальной (балансовой) стоимости на величину износа, исчисленного по данным бухгалтерского учета на момент оценки, исходя из норм амортизации основных средств. При этом для определения начальной цены предприятия при его продаже по конкурсу, на аукционе, а также расчета величины уставного капитала акционерного общества из данной стоимости имущества предприятия исключались: средства остатков фондов экономического стимулирования и прибыли, направленные на создание приватизационного фонда предприятия; кредиты и заемные средства – краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные кредиты, ссуды, не погашенные в срок; краткосрочные и долгосрочные заемные средства; а также расчеты с кредиторами и прочие пассивы баланса в части заемных и временно привлеченных средств.

Таким образом, федеральное имущество подлежало продаже по чрезвычайно льготной стоимости, определяемой в порядке, схожем с применяемым в настоящее время расчетом балансовой стоимости чистых активов, при этом уменьшенной на объем приватизационных фондов.

С точки зрения экономиста определение цены продаваемого имущества предприятий на основе балансовой стоимости чистых активов неоправданно, так как, во-первых, смешивает оценку объектов недвижимости с текущими результатами финансово-хозяйственной деятельности предприятий, а, во-вторых, предусматривает априори приватизацию части государственного имущества в пользу кредиторов и заемщиков, закладывая тем самым в приватизационные механизмы возможность осуществлять приватизацию методом скрытого банкротства предприятий в связи с неплаченными на определенный момент времени долгами. Тема банкротства и масштабов либерализации банкротства государственных предприятий в Российской Федерации заслуживает отдельного рассмотрения. Но нельзя недооценивать роль и значение банкротства как механизма приватизации российских государственных предприятий¹.

¹ Первый российский закон, определивший условия и порядок объявления предприятия несостоятельным должником и осуществления конкурсного производства, был принят 19 ноября 1992 г. (Закон Российской Федерации № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий»). В соответствии с положениями статьи 1 внешним признаком несостоятельности (банкротства) предприятия является приостановление его текущих платежей, если предприятие не обеспечивает или заведомо не способно обеспечить выполнение требований кредиторов в течение трех месяцев со дня наступления сроков их исполнения. Такие жесткие требования по платежам в условиях нарушения кооперационных связей и длительного хронического недостатка оборотных средств у большинства предприятий создало все предпосылки для широкого использования механизма банкротств в целях передела собственности.

Для определения величины уставного капитала акционерного общества из стоимости имущества предприятия, определенного в указанном выше порядке, дополнительно подлежали исключению статьи пассива баланса в части резерва предстоящих расходов и платежей, собственных источников финансирования капитальных вложений и доходов будущих периодов. Следовательно, изначально при акционировании государственных предприятий закладывалось значительное занижение капитализации создаваемых акционерных обществ, что не могло не сказаться в дальнейшем на уровне цены пакетов акций российских компаний, в том числе крупных, при их продаже.

Следует отметить, что практика оценки стоимости государственного имущества на основе балансовой стоимости и его продажи по крайне заниженной цене оказалась чрезвычайно живучей.

До настоящего времени действует статья 11 федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в соответствии с которой размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого посредством преобразования унитарного предприятия, равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, определенной как сумма стоимости чистых активов унитарного предприятия, исчисленных по данным промежуточного бухгалтерского баланса (подготавливаемого с учетом результатов проведения инвентаризации имущества указанного предприятия, на дату составления акта инвентаризации), и стоимости земельных участков, за вычетом балансовой стоимости объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

Множественное (порой на порядки) занижение капитализации предприятий в процессе их акционирования при определении объема эмиссии акций на основе балансовой стоимости чистых активов невозможно компенсировать впоследствии при продаже пакетов акций образованных акционерных обществ. Отсутствие нормально функционирующего фондового рынка в Российской Федерации, отсутствие котировок акций абсолютного большинства российских компаний в условиях низкого уровня инвестиций в экономику не оставляет для этого шансов и гарантирует крайне заниженную оценку стоимости российских активов.

Верховный Совет Российской Федерации предпринял попытку провести приватизацию в соответствии с иными подходами. Своим постановлением от 11 июня 1992 г. № 2980-1 он утвердил Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год. Эта программа в числе главных целей приватизации в 1992 году определяла формирование слоя ча-

стных собственников, однако с одновременным созданием социально ориентированной рыночной экономики, социальной защитой населения и развитием объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации. Провозглашалась также цель путем приватизации предприятий повысить эффективность их деятельности.

При этом обязательной приватизации подлежали объекты и предприятия, определяющие формирование и функционирование рыночной инфраструктуры экономики Российской Федерации (предприятия оптовой и розничной торговли, строительства, пищевой и легкой промышленности, сельскохозяйственные предприятия (кроме совхозов), а также убыточные, законсервированные и недостроенные объекты, для которых истекли нормативные сроки строительства. Это позволяло создавать материальную базу для развития мелкого предпринимательства в сферах, максимально приближенных к конечному потребителю.

Эта программа приватизации предполагала введение системы именных приватизационных счетов (приватизационных чеков) не позднее 1 ноября 1992 года. При этом общая сумма, подлежащая выплате в виде именных приватизационных вкладов (приватизационных чеков), и размеры выплат одному гражданину должны были утверждаться Верховным Советом Российской Федерации на основании предложений правительства Российской Федерации. Программой регулировалось использование в приватизации иностранных инвестиций. Предусматривалось, что участие иностранных инвесторов в 1992 году в приватизации объектов и предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, а также мелких¹ предприятий промышленности и строительства, автомобильного транспорта будет допускаться только по решению местных Советов народных депутатов или органов, ими уполномоченных.

Сейчас трудно предположить, каким образом происходила бы трансформация отношений собственности в российской экономике, если бы были реализованы акты Верховного Совета Российской Федерации. Высший представительный законодательный орган страны был отстранен от власти в ходе государственного кризиса 1993 года. Это чрезвычайно ослабило принципы парламентаризма в Российской Федерации. В России установился приоритет исполнительной власти. Законодательная власть в реальной политике заняла подчиненное положение по отношению к исполнительной власти, а затем и к олигархическим группам, сконцентрировавшим по итогам приватизации в своих руках значительную собственность и производственные активы страны. Такое соотношение властей

¹ до 200 человек среднесписочной численности работающих или с балансовой стоимостью по состоянию на 1 января 1992 года до 1 млн рублей

сохраняется в Российской Федерации до настоящего времени. Отношения, заложенные в систему собственности на экономические активы государства, консервативны, они определяют политическую структуру общества, механизмы государственного управления и взаимодействие основных ветвей власти. Изменить сложившуюся государственную систему управления можно лишь качественно перестроив отношения собственности в государстве.

Отдельной чрезвычайно важной проблемой является приватизация земельных участков. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 631 «Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» устанавливал распределение средств от продажи земельных участков в соответствующие бюджеты: местных Советов народных депутатов, на территории которых расположены проданные земельные участки, – 80 процентов; субъектов Российской Федерации – 10 процентов и Российской Федерации – 10 процентов. В соответствии с пунктом 7 утвержденного данным указом порядка продажи земельных участков при приватизации государственных, муниципальных предприятий в начальную цену приватизируемого предприятия не включалась стоимость земельного участка; при определении величины уставного капитала акционерного общества отражаемая в акте оценки стоимости имущества нормативная цена земельного участка не включалась в уставный капитал. Тем самым, с одной стороны, достигалась (создавалась) заинтересованность местных органов власти в максимальной распродаже земельных участков, с другой стороны, значительно занижалась оценка приватизируемых активов государственных предприятий.

Практика исключения стоимости земельных участков под объектами недвижимости, входящими в имущественный комплекс приватизируемых предприятий, оказалась чрезвычайно живучей. Анализ распоряжений Росимущества и других уполномоченных органов, утверждающих передаточные акты, в которых определяется состав подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарных предприятий при их акционировании, до сих пор свидетельствует об исключении стоимости земельных участков из расчетов стоимости приватизируемых активов. Объяснение обычно приводится простое – не проведено разграничение земельных участков, не оформлены права пользования на них, поэтому невозможна правильная оценка их стоимости. Практически это означает переход права собственности на земельный участок от Российской Федерации к частному собственнику – акционерному обществу по нулевой стоимости.

Счетная палата Российской Федерации обычно ограничивается в таких случаях указанием на нарушения норм российского права в своих представлениях, направляемых по результатам проверки, но изменить уже ничего невозможно – проведена и зарегистрирована эмиссия акций, а порой сразу вслед за этим пакеты акций проданы новым собственникам. Особенно много таких нарушений выявляется Счетной палатой Российской Федерации в последние годы при проверках формирования различных интегрированных структур.

Ускорение приватизации было обеспечено указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721, который утвердил Положение о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа. Пункт 1 данного Положения установил, что обязательному преобразованию в акционерные общества открытого типа в срок до 1 ноября 1992 года подлежат все крупные государственные предприятия, ПО и НПО (со средней численностью более 1000 человек или с балансовой стоимостью основных фондов на 1 января 1992 г. более 50 млн рублей), независимо от их вхождения в состав трестов, ассоциаций, концернов, союзов, межотраслевых, региональных и иных объединений предприятий. Приобретать пакеты акций компаний намного проще, чем покупать производственные имущественные комплексы с их зданиями, сооружениями и оборудованием. Обязательная коммерциализация государственных предприятий призвана была наполнить рынок ценных бумаг и обеспечить возможность смены собственности путем продажи пакетов акций.

Обеспечить массовую скупку пакетов акций крупнейших предприятий по низким ценам помогло принципиальное изменение порядка приватизации государственной собственности, внесенное указом Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации». В соответствии с утвержденным этим указом Положением на основе приватизационных чеков стал функционировать механизм бесплатной передачи гражданам Российской Федерации в процессе приватизации предприятий, их подразделений, имущества, акций и долей в акционерных обществах и товариществах. Главное новшество Положения о приватизационных чеках заключено в пункте 3: приватизационный чек является документом на предъявителя. Именной приватизационный чек, введенный законом от 3 июля 1991 года № 1529-1, на основании указа Президента от 14 августа 1992 г. № 914 превращается в ценную бумагу на предъявителя. Однако юридически указ президента Российской Федерации не мог отменить закон Российской Федерации.

Несмотря на некоторые ограничения, касающиеся оборота приватизационных чеков, в частности, запрет предприятиям и организациям (в том числе торгующим) принимать приватизационные чеки в качестве платежного средства за товары, услуги и работы¹, положение о том, что приватизационные чеки могут покупаться и продаваться без ограничений² отменяло самую суть закона от 3 июля 1991 года № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР». Фактически в оборот в Российской Федерации вводилась параллельная валюта общим объемом 1,49 трлн рублей (номинал «ваучера» 10 тыс. рублей умножить на численность населения Российской Федерации в 1992 году³), роль которой в условиях бурной инфляции начала 90-х годов была чрезвычайно высока. Для сравнения: объем денежной массы М2 в 1992 году в Российской экономике составлял 7,14 трлн рублей⁴. Никакими властными структурами не пресекалось (и не могло быть пресечено) использование приватизационных чеков в качестве средства платежа⁵.

Единственным документом Верховного Совета Российской Федерации по вопросам приватизации государственного имущества, эффективно действовавшим в течение многих лет после принятия, было постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Этим постановлением в целях государственного регулирования процесса приватизации был, в частности, определен состав имущества, относящегося исключительно к федеральной собственности. В соответствии с данным постановлением к федеральной собственности относились: I. Объекты, составляющие основу национального богатства страны. II. Объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач. III. Объекты оборонного производства. IV. Объекты отраслей, обеспечивающих жиз-

¹ Пункт 9 указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 914.

² Пункт 2 Положения о приватизационных чеках, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 914.

³ В 1992 году, по данным Росстата, численность населения России составляла 148514,7 тыс. человек.

⁴ http://www.jur-portal.ru/work.pl?act=law_read&subact=1149931&id=318195,
http://www.librero.ru/article/writeup/obmenvalut/denegnaa_macca.htm.

⁵ Автору статьи запомнилась размещенная в одной из бульварных газет реклама: «московский ресторан «Максим» приглашает поужинать за ваучер».

недеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства. V. Прочие объекты. Обращает внимание расширительное толкование федеральной собственности, имеющее общий характер, и отсутствие четких критериев, позволяющих однозначно отнести конкретные объекты имущества к собственности федерального уровня. Однако даже такое разграничение сыграло свою позитивную роль в упорядочении процессов приватизации государственного имущества, судя по тому, что данное постановление Верховного Совета Российской Федерации продолжает оставаться востребованным в арбитражной судебной практике.

Из состава государственного имущества, отнесенного этим постановлением к федеральной собственности, современные планы приватизации, по сути, апеллируют лишь к одному его разделу – объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач. Звучит это в сегодняшних документах немного иначе, что сути не меняет. Так, Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы¹ констатируется: в 2011–2013 годах планируется приватизация федеральных государственных унитарных предприятий, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации.

Вместе с тем, и на сегодняшний день нет четкого представления о том, по каким критериям и основаниям следует определять имущество, необходимое для выполнения государственных функций и полномочий, а какое имущество следует приватизировать. Исходя из такого примитивного представления о государственных функциях как о написании циркуляров и доведения их до подчиненных, в государственной собственности могут находиться лишь канцелярские столы бюрократов разных уровней. Однако если для начального периода приватизации недостаточная ясность вопросов отнесения имущества к федеральной собственности была в какой-то степени извинительной, то сохранение данной неопределенности при решении вопросов приватизации государственного имущества спустя 20 лет после ее начала уже не могут быть объяснены недостатком опыта.

Первоначально классификация объектов и предприятий по возможности их приватизации (включая категории объектов и предприятий, находящихся в федеральной собственности, приватизация которых запре-

¹ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 2102-р

щена) была определена указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации». После масштабного акционирования государственных предприятий в соответствии с указом Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 1995 г. № 949 общее количество акционерных обществ, по которым пакеты акций разных размеров закреплялись в федеральной собственности, составляло 2799. Перечень таких обществ, утвержденный аналогичным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 784, сократился в 4 раза – до 697 акционерных обществ.

Статья 6 принятого 21 декабря 2001 г. федерального закона № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» потребовала закрепление ограничений на приватизацию стратегических предприятий в виде утверждаемого президентом РФ соответствующего списка. Но только 4 августа 2004 г. указом Президента Российской Федерации № 1009 был утвержден первый перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. К этому моменту прошло уже 12 лет приватизации государственного имущества. За 8 лет с момента утверждения на дату написания данной статьи указанный список 127 раз подвергался изменениям. В итоге с учетом последних изменений на 9 июня 2012 г. учтено 138 федеральных государственных предприятий и 56 акционерных обществ (включая 10 концернов, 10 корпораций и ряд других интегрированных структур).

Выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 г., президент Д. Медведев сообщил: «В этом году я подписал Указ о сокращении в пять раз перечня стратегических предприятий¹. По моему поручению Правительство приняло масштабный план приватизации крупных компаний». Данным Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы утверждается: «В 2011–2013 годах будет продолжена работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества и дальнейшей оптимизации количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями Президента Российской Федерации».

¹ Указ Президента Российской Федерации от 18 июня 2010 г. № 762 «О внесении изменений в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный указом президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009».

Практика приватизации хотя и способствовала рыночной перестройке экономики, но служила прежде всего интересам узкой группы лиц, которые находились в органах исполнительной власти, прежде всего в аппарате президента Российской Федерации, а также в Госкомимуществе.

Вопрос легитимности власти в Российской Федерации после 1993 года давно не обсуждается, но вопрос легитимности приватизации государственной собственности начала 90-х годов снова возник накануне президентских выборов 2012 года. Выступая в ходе предвыборной кампании 9 февраля 2012 г. на XIX съезде РСПП, премьер-министр и кандидат в президенты Российской Федерации В. Путин высказался по этому вопросу. Он отметил, что тема приватизации до сих пор остается одной из самых острых в РФ, и значительная часть общества выступает за пересмотр ее итогов; тема легитимности приватизации 1990-х годов должна быть закрыта, для этого нужно придумать соответствующий механизм. «Это должен быть либо разовый взнос, либо еще что-то. Нам вместе с вами надо над этим подумать. Я думаю, что и общество в целом, и предпринимательский класс в этом заинтересованы в первую очередь. Мы должны прямо сказать, что существующее в обществе отношение к предпринимателям, к институту частной собственности коренится не только в советском прошлом, хотя это, безусловно, так, это оттуда к нам еще пришло, но и в том, что происходило в 90-е годы. Мы с вами много говорили на этот счет, когда бизнес нередко сводился к простому дележу государственного пирога».¹

Подхватив обсуждаемую тему, председатель Счетной палаты Российской Федерации С. Степашин напомнил об экспертно-аналитическом докладе Счетной палаты «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы». Доклад носил достаточно общий характер, в ряде случаев избегал конкретных выводов, однако и в таком сглаженном виде оказался нежелательным в качестве повода для потенциально опасных дискуссий. Кроме того, сроки давности по многим приватизационным сделкам не прошли, ряд крупных сделок по приватизации федерального имущества был еще впереди. Доклад Счетной палаты Российской Федерации мог стать поводом для создания нежелательных препятствий в реализации приватизационных планов. Итоги 10 лет приватизации планировалось обсудить на заседании Государственной думы, однако это заседание было отменено.

¹ <http://ria.ru/economy/20120209/561233230.html>

Доклад вышел отдельной книжкой ограниченным тиражом и с тех пор пылится на полках узкого числа специалистов¹.

В первый год массовой приватизации, в 1992 году, было приватизировано с оплатой в денежной форме 46815 предприятий. Казна с этого получила 0,04 млрд рублей (в масштабе цен, действующих с января 1998 года). Для сравнения: в Чехии государство, распродав 25 тысяч предприятий, включая самые мелкие лавочки, получило 3,2 млрд долларов².

Давая интервью «Российской газете» 16 февраля 2012 г., председатель Счетной палаты Российской Федерации С. Степашин отметил, что «еще в 2003 году Счетная палата закончила исследование итогов той приватизации. И сделали два очень важных вывода. Первый – приватизация в то время была проведена по наихудшему из всех возможных сценариев... Прямо говоря, полумошеннически была проведена приватизация. Безусловно, та цель, которая ставилась перед ее началом, – создание среднего класса, переход на рыночную экономику, создание более эффективных предприятий, способных составить конкуренцию западным компаниям, – достигнута не была. В итоге более 60 процентов производств были обанкрочены, вторая по размерам экономика мира упала почти на 100 позиций. Ни одна страна мира, включая государства Восточной Европы, такой приватизации не проводила. Второй вывод: приватизация в основном проходила по законам, действовавшим в стране на тот момент. Поэтому ставить вопрос о пересмотре ее итогов было бы некорректно. Более того, у многих предприятий поменялись собственники, производства стали эффективными»³. Касаясь вопроса компенсации, С. Степашин сказал: «В принципе, можно посчитать разницу в цене тех активов, за которую они приобретались в 90-х годах и что они стоили на самом деле. Но сделать это, сразу предупреждаю, будет непросто. Если в этом есть необходимость, можно решать вопрос через судебные процедуры, подключить независимые органы финансового контроля, в том числе Счетную палату. Мы готовы вместе все посчитать»⁴.

Наибольшее количество вопросов при обсуждении проблемы легитимности приватизации 90-х годов касалось залоговых аукционов. В уже упоминавшемся аналитическом докладе Счетной палаты Российской Федерации проблема залоговых аукционов отдельно не рассматривалась.

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004.

² <http://www.gazeta.ru/column/bovt/4006697.shtml>

³ <http://www.rg.ru/2012/02/16/stepashin-site.html>

⁴ <http://top.rbc.ru/economics/17/02/2012/638170.shtml>

Однако упоминание о незаконном их проведении в тексте доклада есть: «Вопреки статье 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год», устанавливающей, что в текущем году при приватизации досрочная продажа закрепленных в федеральной собственности пакетов акций нефтяных компаний, созданных и создаваемых в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, не осуществляется, Госкомимущество России выставило в 1995 г. на инвестиционные конкурсы (торги) и залоговые аукционы пакеты акций нефтяных компаний «Юкос», «Лукойл», «Сиданко», «Сургутнефтегаз» и других»¹. Следует отметить, что залоговые аукционы 1995 года применялись в качестве механизма приватизации не только названных промышленных гигантов, но еще и таких, как «Норильский никель», «Сибнефть».

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 в целях обеспечения источников покрытия дефицита федерального бюджета и эффективного использования федеральных пакетов акций было принято решение о проведении в IV квартале 1995 г. аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет на 1995 год средств от использования принадлежащего государству имущества. Проведенное ранее массовое акционирование предприятий создало широкий рынок акций крупнейших хозяйственных обществ.

При проведении залоговых аукционов правительство получало кредит у нескольких коммерческих банков, передавая им взамен во временную собственность пакеты акций. На основании указа Президента Российской Федерации № 889 от 31 августа 1995 года «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» Госкомимуществом России был определен перечень предприятий (первоначально их было 29, потом до конца 1995 года из них было исключено 8 предприятий)², пакеты акций которых были выставлены на аукционы на право закрепления договоров кредита, залога этих акций и комиссии. С 4 ноября по 28 декабря 1995 года Министерство финансов России заключи-

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004, с. 52.

² Кроме НК «ЮКОС» в данном перечне находились НК «Лукойл», НК «Сургутнефтегаз», АО «Новолипецкий меткомбинат», Норильский никель, Братский ЛПК, Новороссийское морское пароходство и другие известные предприятия российской экономики.

ло 12 договоров кредита под залог акций с победителями аукционов на право заключения договоров.

Из 11 распоряжений Госкомимущества России по вопросам, связанным с организацией и проведением залоговых аукционов в целом, в открытом доступе в электронных нормативных базах (Консультант, Гарант) находится лишь 6 распоряжений (все подписаны врио Председателя Госкомимущества России А.Р. Кохом)¹.

Через установленное время правительство должно было вернуть кредиты, в случае невозврата государственные пакеты акций переходили в собственность банков. Правительство не возвратило кредиты, таким образом пакеты акций перешли в собственность банков, участвовавших в аукционах. Реализация предмета залога (пакетов акций) осуществлялась в соответствии с договорами комиссии, заключавшимися РФФИ с победителями аукционов. При этом продажа комиссионером находящихся в федеральной собственности акций, переданных в залог, должна была осуществляться любым из способов, установленных законодательством Российской Федерации о приватизации, по выбору комиссионера, кроме инвестиционных торгов.

Вместе с тем, ряд исследователей отмечает, что с юридической точки зрения невозврат государством кредита не означал автоматически перехода права собственности на пакеты акций от государства к банкам. Только один юридический момент связан с вступлением в действие с 1 января 1995 г. 1 части Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым требования залогодержателя (кредитора) удовлетворяются из стоимости заложенного недвижимого имущества по решению суда (статья 249), а реализация (продажа) заложенного имущества, на которое обращено взыскание, производится путем продажи с публичных торгов. И только при объявлении торгов несостоявшимися залого-

¹ При этом единственным доступным распоряжением по условиям проведения конкретного аукциона является распоряжение от 20 октября 1995 г. № 1518-р о проведении в четвертом квартале 1995 года аукциона на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности 45 процентов акций АОТ «Нефтяная компания «ЮКОС» и комиссии одновременно с инвестиционным конкурсом по продаже 33 процентов акций АОТ «Нефтяная компания «ЮКОС». Способом обеспечения обязательств заявителя для участия в аукционе и инвестиционном конкурсе определено депонирование 350 млн долларов США на счетах Министерства финансов Российской Федерации в Центральном банке России. (Тут в скобках уместно отметить, что 19 декабря 2004 года 76,79 % акций дочерней компании НК ЮКОС «Юганскнефтегаза» были проданы ФССП на аукционе за 9,3 млрд долларов малоизвестной компании ООО «Байкалфинансгрупп», которая через несколько дней была куплена государственным ОАО «Роснефть». Источник:

http://ru.wikipedia.org/wiki/%C4%E5%EB%EE_%DE%CA%CE%D1%E0

держатель вправе по соглашению с залогодателем приобрести заложенное имущество и зачесть в счет покупной цены свои требования, обеспеченные залогом (статья 350).

Непроведение требуемых законом процедур по реализации заложенного имущества объективно свидетельствует об отсутствии заинтересованности государства в возвращении заложенных активов. Внимательное юридическое рассмотрение обстоятельств, связанных с осуществлением залоговых аукционов, могло бы позволить при наличии политической воли поднять вопрос о признании данных сделок недействительными по основаниям статьи 170 Гражданского кодекса Российской Федерации (недействительность мнимой и притворной сделок).

Свою негативную роль в процессах приватизации российского государственного имущества сыграл спорный тезис о государстве как неэффективном собственнике.

Тезис о неэффективности российского государства как собственника производственных активов и в настоящее время остается доминирующим в официальной российской экономической политике. Достаточно упомянуть, что все основные правительственные документы последних лет (начиная от административной реформы и заканчивая последним планом (программой) приватизации государственного имущества¹) содержат положения о необходимости ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и сокращения государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов. Однако ни одно ведомство, включая Министерство экономического развития Российской Федерации, за последние годы ни разу не попыталось провести взвешенный сравнительный анализ эффективности распоряжения производственными активами со стороны государства и частных собственников.

Вместе с тем, ряд специфических проблем, возникновение которых обусловлено приватизацией крупных предприятий и целых отраслей российской экономики, достоверно свидетельствуют о снижении эффективности производства с точки зрения интересов экономического роста и развития. В частности, такие проблемы, как вывоз капитала, распространение фирм-однодневок и связи с офшорными компаниями, стали харак-

¹ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»; Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р); распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. N 2102-р Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы и другие.

терными для российской экономики именно после массовой приватизации государственной собственности.

Так, по данным Центрального банка России, в 2011 году отток капитала из Российской Федерации побил трехлетний рекорд¹ и достиг 84,2 млрд долл. против 33,6 млрд долл. в 2010 году. Одновременно Центральный банк России признал, что чистый отток частного капитала из РФ за 2011 год вырос в 2,5 раза по сравнению с 2010 годом. В кризисный 2009 год из России ушло 57 млрд долл. Большой отток капитала был зафиксирован лишь в 2008 году – 129,9 млрд долл. Данные за первые месяцы 2012 года уже перекрывают показатели 2011 года. Чистый отток капитала из Российской Федерации в январе-апреле 2012 года составил 42 миллиарда долларов.

Проблема офшоров была озвучена премьер-министром В. Путиным 19 декабря 2011 г. на заседании правительственной комиссии по развитию электроэнергетики, которое прошло на Саяно-Шушенской ГЭС: «Коррупция в электроэнергетическом секторе России достигла беспрецедентных масштабов, почти каждый второй руководитель в этой отрасли каким-либо образом связан с коммерческими структурами. Вывод средств из отрасли осуществляется через офшорные фирмы и аффилированные структуры, зарегистрированные на родственников руководителей этих энергокомпаний. Установлены неединичные случаи, когда энергетические комплексы целых регионов РФ оказываются подконтрольны просто семейным кланам».

Список офшорных стран и территорий представлен, в основном, зарубежными территориями Великобритании и Нидерландов. Включая весьма «экзотические» – принадлежащие британцам остров Святой Елены (на юге Атлантики), острова Каймановые, Монтсеррат (Карибское море), миниатюрные острова Чагос (в центре Индийского океана). А также Кипр, Мальту, Люксембург, Панаму, Либерию, Гондурас, Сальвадор, Багамы, Ямайку, Монако, британский Гибралтар. Характерно, что все эти страны и территории имеют режим наибольшего благоприятствования в экономических отношениях с Таможенным союзом (ТС) РФ, Беларуси и Казахстана. Неудивительно, что такие офшорные страны и территории, как Британские Виргинские острова (в Карибском море), Кипр и Люксембург – традиционно крупные торговые партнеры России с 1990-х годов².

В течение 2011–2013 годов в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества планируется приватизировать 114 ФГУП, а также находящиеся в федеральной собственно-

¹ <http://www.rbcdaily.ru/2012/01/12/finance>

² http://www.stoletie.ru/fakty_i_kommentarii/doberutsa_i_do_offshorov_2012-02-29.htm

сти акции 809 открытых акционерных обществ и 35 закрытых акционерных обществ, доли 10 обществ с ограниченной ответственностью и 73 объекта иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, включая морские и речные суда. Крупными объектами приватизации являются пакеты акций открытых акционерных обществ "Апатит", "Издательство "Просвещение", "Авиакомпания "Сибирь", "Архангельский траловый флот", "Ульяновский автомобильный завод", "Мурманский морской рыбный порт", "Восточный порт", "Алмазный Мир".

Кроме того, на основании отдельных решений президента и правительства Российской Федерации будут приватизированы пакеты акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, таких, как "Нефтяная компания "Роснефть" (25 процентов минус 1 акция), "РусГидро" (7,97 процента минус 1 акция), "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" (4,11 процента минус 1 акция), "Современный коммерческий флот" (50 процентов минус 1 акция), "Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации" (7,58 процента минус 1 акция), "Банк ВТБ" (35,5 процента минус 1 акция), "Объединенная зерновая компания" (100 процентов – до 2012 года), "Росагролизинг" (50 процентов минус 1 акция – не ранее 2013 года), "Российские железные дороги" (25 процентов минус 1 акция – не ранее 2013 года).

Поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, ожидаются в 2011 году в размере 6 млрд рублей, в 2012 и 2013 годах – в размере 5 млрд рублей ежегодно. При этом отмечается, что прогноз доходов от продажи федерального имущества может быть скорректирован в случае принятия правительством Российской Федерации отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. В этом случае доходы от продажи федерального имущества в 2011–2013 годах могут составить с учетом рыночной конъюнктуры около 1 трлн рублей.

Всего доходы федерального бюджета от приватизации в 2011 году составили порядка 121 млрд рублей (с учетом денежных средств, поступивших в федеральный бюджет от продажи 10% акций ОАО «Банк ВТБ» – 95,7 млрд рублей). При этом прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2011 год определен в сумме 11,12 трлн рублей¹,

¹ Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»

то есть доходы от приватизации в 2011 году составили 1,1 % от общей суммы прогнозируемых доходов федерального бюджета.

Однако не все крупные и значимые объекты федерального имущества, в отношении которых уже проводились приватизационные мероприятия, до недавнего времени были обозначены в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества.

Так, по сообщению газеты «Коммерсантъ»¹, 24 февраля 2012 г. на заседании наблюдательного совета АЛРОСА (одна из крупнейших алмазодобывающих компаний мира, на ее долю приходится 25% мировой добычи) для утверждения выносились основные параметры сделки по продаже 14% акций АЛРОСА (по 7% акций выделяют основные акционеры – Российская Федерация и Якутия) путем размещения на объединенной бирже ММВБ-РТС. Возможные сроки продажи пакета акций – конец 2012 года или начало 2013 года. Группа АЛРОСА за девять месяцев 2011 года добыла 26,2 млн каратов алмазов, выручка от продаж – 107,315 млн руб., чистая прибыль – 35,53 млрд руб.

В послании к парламенту в 2009 году президент России Д. Медведев отметил, что форма госкорпораций в современных условиях в целом бесперспективна. Согласно плану-графику мероприятий по преобразованию и ликвидации госкорпораций и госкомпаний «Автодор», утвержденному 29 декабря 2010 года, они должны быть либо преобразованы, либо реорганизованы, либо ликвидированы. Сейчас в Российской Федерации действует семь корпораций: АСВ, ВЭБ, Роснано, Фонд содействия реформированию ЖКХ, Олимпстрой, Ростехнологии и Росатом. «Роснано» первой из госкорпораций завершила реорганизацию и с 11 марта 2011 года была перерегистрирована в открытое акционерное общество (все 100% акций компании поступили в собственность государства). Ни одна из госкорпораций не фигурировала до июня 2012 г. в прогнозном плане (программе) приватизации в качестве объекта приватизации. Но распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2012 г. № 1035-р в текст прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы были внесены дополнения с указанием на приватизацию отдельных крупнейших акционерных обществ, ранее там не присутствовавших. Речь идет о ГК Роснано (уменьшение доли Российской Федерации до 90 процентов путем выпуска и размещения дополнительных акций в 2012 году), Научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод» (снижение до 75 % плюс 1 акция), выходе из участия в ОА «Зарубежнефть», «ИНТЕР РАО ЕЭС», «Международный аэропорт Шереметьево»,

¹ <http://www.kommersant.ru/doc-y/1873075>

«Аэрофлот – российские авиалинии», АК «АЛРОСА» и других. При этом, несмотря на включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества новых крупных объектов, показатели доходов федерального бюджета от приватизации федерального имущества не скорректированы.

Следует отметить, что названное распоряжение правительства Российской Федерации выпущено вразрез с имеющимися решениями президента Российской Федерации по перечню стратегических акционерных обществ. В соответствии с последней редакцией соответствующего указа президента¹ пакеты ряда названных компаний должны оставаться в государственной собственности, в частности: АК АЛРОСА» (37% уставного капитала) «Аэрофлот – российские авиалинии» (51,17%), ОА «Зарубежнефть» (100%), «Международный аэропорт Шереметьево» (50% плюс 1 акция), Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» (100%). Такого рода «нестыковки» могут свидетельствовать о несовпадении взглядов на приватизационную политику в структурах российской исполнительной власти.

На Петербургском международном экономическом форуме генеральный директор НПК "Уралвагонзавод" О. Сиенко отметил, что компания будет готова к приватизации не ранее конца 2014 года². Но президент РЖД В. Якунин назвал абсолютно нереальной приватизацию 25% минус одна акция инфраструктурной монополии в указанные сроки. Да и в ВТБ не верят, что успешно смогут продать 25% своих акций в ближайшие два года³.

Такие разногласия, как и отсутствие ссылок на экономические расчеты и обоснования при обсуждении вопросов приватизации крупнейших объектов федерального имущества, подтверждают, что в современном российском государстве приватизация федерального имущества продолжает рассматриваться не как экономическая или финансовая задача, а как задача преимущественно политическая.

На встрече с представителями Общественного комитета сторонников 6 февраля 2012 г., отвечая на вопрос депутата Одинцовского района, президент Д. Медведев отметил: «...в том случае, если я буду заниматься этими вопросами, могу Вам сказать, что мы все планы по приватизации доведём до конца, кто бы здесь ни упирался и что бы ни говорил, потому

¹ Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. N 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» (ред. на 9 июня 2012 г.)

² <http://ria.ru/economy/20120621/678804476.html>

³ <http://www.1prime.ru/news/articles/-201/%7B3D5C6013-A87F-4EFB-91DB-C5748B7B946A%7D.uif>

что сделать это нужно даже по идеологическим соображениям, и стесняться здесь нечего»¹.

В начале 2012 года, накануне президентских выборов, в России ожесточились споры по приватизации государственного имущества. Высокими федеральными чиновниками высказывались противоречивые соображения о приватизации на ближайшие два-три года, что объективно свидетельствовало о наличии противоречий в части планов приватизации. Так, «Российская газета»² 11 января 2012 г. опубликовала информацию о том, что вице-премьер И. Сечин предложил премьер-министру России В. Путину отложить продажу ценных бумаг государственных компаний "Роснефть", "Транснефть", "Русгидро", "Зарубежнефть" и ФСК (со ссылкой на основе публикации в газете «Коммерсантъ», которая, в свою очередь, ссылалась на неназванные источники в правительстве). Уже 24 января 2012 г. «Российская газета»³, по сообщениям агентства РИА-Новости, опубликовала иное мнение: Минэкономразвития России выступило против переноса сроков подготовки энергокомпаний к приватизации и в целом отказа от планов приватизации госимущества, обозначенных в 2011 году. «На мой взгляд, переносить сроки подготовки приватизации нет смысла», – сказала Э. Набиуллина журналистам.

Дискуссии не затихают по настоящее время. Петербургский международный экономический форум – 2012 (21–23 июня 2012 г.) показал разные точки зрения на дальнейшую приватизацию в России. Первый вице-премьер Российской Федерации И. Шувалов не исключил возможности, что в будущем часть средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) будет направляться на покупку приватизируемых акций госкомпаний. Бывший министр финансов Российской Федерации А. Кудрин высказался по этому поводу резко отрицательно, назвав это псевдоприватизацией и профанацией приватизации: «Это кошмар, это псевдоприватизация»⁴.

В спор с И. Шуваловым вступил и министр финансов А. Силуанов. По словам главы Минфина, эта инициатива вызывает сомнения, а в самом Министерстве финансов о таких планах пока не слышали. Как отметил А. Силуанов, получается, что государство будет покупать активы само у себя, и непонятно, зачем это вообще нужно⁵.

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации: президент.РФ/выступления/14453.

² <http://www.rg.ru/2012/01/11/privatizacia-site.html>

³ <http://www.rg.ru/2012/01/24/privatizacia-anons.html>

⁴ <http://www.lprime.ru/news/articles/-201/%7B3D5C6013-A87F-4EFB-91DB-C5748B7B946A%7D.uif>

⁵ <http://ria.ru/economy/20120621/678804476.html>

Президент же В. Путин, вопреки своей репутации сторонника усиления роли государства в экономике, пообещал продолжить приватизацию и не вводить ограничения на трансграничное движение капитала¹.

Впрочем, возможно, международный экономический форум выступает подходящей площадкой для споров и дискуссий, и по высказываниям на нем нельзя судить о реальной государственной политике. Более объективно тенденции в области приватизации отражаются в проводимых изменениях нормативных актов. В 2010–2011 годах в законодательство о приватизации внесен ряд существенных изменений, которые в ближайшее время принципиально изменят качество приватизационных процессов.

Попробуем проанализировать эти изменения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1094 изменены Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Действовавшие ранее правила были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806. Основные положения сводились к следующему: Минэкономразвития России до 1 апреля выдавал задание Росимуществу на разработку прогнозного плана (программы) приватизации; Росимущество на основе данных Реестра федерального имущества составляло перечень учитываемых в нем предприятий как основу для приватизации; затем федеральные органы исполнительной власти представляли свои предложения об исключении из проекта плана отдельных объектов; выявлялись разногласия и проводились согласительные совещания; до 30 июня проект прогнозного плана (программы) приватизации направлялся Росимуществом в Минэкономразвития России, а то, в свою очередь, – в правительство Российской Федерации (за 15 дней до заседания).

Данный порядок содержал целый ряд проблем и недостатков. Несмотря на постоянное апеллирование к государственным функциям и полномочиям, отсутствовали правила, методики, нормы, критерии, позволяющие определить, какой объем и состав имущества необходим и достаточен для выполнения определенных государственных функций и полномочий. Решения принимались руководителями различного ранга без необходимого экономического обоснования. Оставалось неясным, какой объем имущества, находящегося в федеральной собственности, не служит выполнению государственных функций (является избыточным); какой объем имущества из общего количества избыточного планируется приватизировать; какой объем избыточного имущества сохранится в федеральной собственности после реализации плана приватизации.

¹ <http://www.1prime.ru/news/articles/-201/%7B3D5C6013-A87F-4EFB-91DB-C5748B7B946A%7D.uif>

Изменение порядка формирования прогнозного плана (программы) приватизации постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1094 г. ужесточило процедуры рассмотрения предложений федеральных органов исполнительной власти об исключении федерального имущества из программы. Теперь соответствующие предложения должны представляться по специальным формам вместе с подлинниками писем, подписанных лицами, инициирующими исключение федерального имущества из программы. При этом Росимущество должно в течение 15 дней представлять в Минфин России и ФАС сведения о финансовых последствиях исключения объектов из планов приватизации, после получения позиции последних (срок – 10 дней) выявлять разногласия и проводить согласительные совещания и через 20 дней направлять материалы на рассмотрение в Минэкономразвития России. После совещаний в Минэкономразвития России, на которые отводится 15 дней, министерство в течение 10 дней направляет предложения об исключении объектов из плана приватизации заместителю председателя правительства Российской Федерации и при одобрении готовит проект нормативного акта.

Вывод напрашивается однозначный: новый порядок формирования прогнозного плана (программы) приватизации не добавил ясности в процедуры обоснования необходимости приватизации тех или иных активов и практически не оставляет шансов на исключение предприятия из проекта плана приватизации. Стало намного сложнее пройти бюрократическую процедуру и добиться исключения. При этом требуется доказывать не то, зачем нужно приватизировать, а то, почему следует оставить предприятие в государственной собственности.

Другим значимым изменением законодательства является расширение способов приватизации государственного и муниципального имущества. Статья 13 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ содержит закрытый список способов приватизации¹. Федеральным законом

¹ До 2011 года он включал следующий перечень: 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество; 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе; 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе; 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ; 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг; 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения; 8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены; 9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные

от 11 июля 2011 г. № 201-ФЗ в данный перечень добавлен пункт 1.1: преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью (вступил в силу 2 августа 2011 г.). Необходимость введения данной поправки объяснялась сложностью процедур акционирования и наличием небольших унитарных предприятий, активы которых не позволяют сформировать уставный капитал в соответствии с требованиями федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Минимальный размер уставного капитала ОАО определяется статьей 26 федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и составляет в настоящее время 100 тыс. рублей¹. В то время, как согласно ч. 2 п. 1 ст. 14 федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» размер уставного капитала общества с ограниченной ответственностью должен быть не менее чем 10 тыс. рублей. Кроме того, в соответствии со статьей 35 федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ требуется соблюдать соответствие размеров чистых активов и уставного капитала, что может оказаться проблематичным в условиях неблагоприятного финансового состояния акционируемого государственного унитарного предприятия.

Уместно отметить, что акционирование и преобразование государственного унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью являются такими же полноценными формами приватизации, как и продажа федеральных пакетов акций частным инвесторам. И к ним следует относиться с учетом положений приватизационного законодательства. Однако до сих пор акционирование остается недооцененным с этой точки зрения. Нередко можно услышать, что если 100 % акций хозяйственного общества находится в руках государства, то и приватизация как таковая не состоялась. Серьезное и опасное заблуждение.

Так, например, по заявлению главы Росатома С. Кириенко², российский атомный ледокольный флот ни при каких обстоятельствах не будет

капиталы открытых акционерных обществ; 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

¹ В соответствии со статьей 26 федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» минимальный уставный капитал открытого общества должен составлять не менее тысячекратной суммы МРОТ, установленного федеральным законом на дату регистрации общества. С учетом положения ст. 5 федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», согласно которому исчисление платежей по гражданско-правовым обязательствам, установленным в зависимости от МРОТ, производится с 1 января 2001 г. исходя из базовой суммы, равной 100 руб., речь идет о минимальном размере уставного капитала открытого общества, зарегистрированного после 1 января 2001 г., в сумме 100 тыс. руб.

² http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2011/10/11

продаваться в частные руки. Он подчеркнул, что эти объекты были исключены из списка объектов, запрещенных к приватизации, для того, чтобы акционировать ФГУП «Росатомфлот» (7 атомных ледоколов – «Россия», «Советский Союз», «Ямал», «50 лет Победы» (мощностью 75 тысяч л.с.), «Таймыр» и «Вайгач» (мощностью 40 тысяч л.с.), а также атомный лихтеровоз-контейнеровоз «Севморпуть»)¹. «Не надо путать акционирование с продажей в частные руки... управлять этим от имени государства будет госкорпорация «Росатом». У нас ядерные установки по действующему законодательству могут быть только в распоряжении государства²», – сообщил генеральный директор Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Ссылка на управление «от имени государства» государственной корпорацией ничего не объясняет, так как сами госкорпорации – самые что ни на есть частные предприятия. Об этом свидетельствует их статус, одинаковый для всех, независимо от того, что каждая госкорпорация создавалась на основании своего «личного» закона³. Этот статус характеризуется тем, что государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации и Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации; государственная корпорация отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, а имущество госкорпорации является ее собственностью.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. Степашин, посетив в феврале 2012 года Калининградскую область, пытался успокоить встревоженных работников Калининградского янтарного комбината: «Ни о какой приватизации, точнее, смене собственности, в государстве вопрос не стоит. Это было, есть и будет, пусть оно и называется акцио-

¹ Указом Президента РФ от 28 сентября 2011 г. № 1256 «О внесении изменения в Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденную указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284», атомный ледокольный флот и причалы, которые предназначены для его обслуживания, исключены из числа объектов, запрещенных к приватизации.

² <http://www.firstnews.ru/news/lenta>

³ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»; федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»; федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»; федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».

нерное общество, предприятие со 100% государственным участием»¹. Янтарный комбинат вновь приобретает статус стратегического предприятия. Это связано с тем, что янтарный комбинат получил в разработку месторождение изумруда и бериллия. С. Степашин отметил, что янтарный комбинат будет акционирован государством, при этом часть акций может достаться Калининградской области. "Приватизации никогда не будет", – сообщил глава Счетной палаты².

Акционирование – процесс трансформации государственного предприятия в публичную компанию (акционерное общество открытого типа), при котором налицо главные признаки приватизации – возмездность и смена собственности (собственник – акционерное общество). Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ однозначно относит акционирование к способу приватизации государственного и муниципального имущества. Формально рассмотрение акционирования как своеобразной «недоприватизации» государственного имущества позволяет игнорировать действие статьи 12 федерального закона о приватизации государственного и муниципального имущества, новая редакция которой³ недвусмысленно требует установления начальной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность. Сохранение практики оценки имущества акционируемого предприятия посредством расчета балансовой стоимости чистых активов предприятия, не подвергшихся переоценке и потому недооцененных, по сей день выступает проявлением двойного стандарта при оценке приватизируемого государственного имущества.

Следует также отметить, что акционирование (а теперь и преобразование в общество с ограниченной ответственностью) являлось в России единственной возможностью приватизировать государственные унитарные предприятия. Приватизация государственного предприятия путем прямой продажи имущественного комплекса новому собственнику в российской практике не применяется. Хотя именно продажа имущественного комплекса позволила бы адекватно оценить рыночную стоимость активов и обеспечить получение государством справедливого дохода в случае продажи всего предприятия в целом.

¹ «Новый Калининград», 8 февраля 2012 г.

<http://www.newkaliningrad.ru/news/economy/1458610>

² <http://www.regnum.ru/news/1496917.html>

³ Внесена федеральным законом Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Наиболее часто встречающимися при акционировании государственных предприятий проблемами являются недооценка активов государственных предприятий – вследствие практически полностью амортизированного имущества в условиях фактического прекращения капиталовложений в основные средства и модернизации производственных мощностей за годы реформ; отсутствие документов, подтверждающих право собственности Российской Федерации на объекты недвижимого имущества и права пользования государственным предприятием, прежде всего земельными участками (соблюдение требований пунктов 2 и 3 статьи 11 федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ).

Строго говоря, *процедуры акционирования государственных унитарных предприятий в отраслях промышленности с точки зрения соблюдения государственных интересов нормативно не отрегулированы*. Единственным в своем роде нормативным документом, качественно регулирующим процедуры акционирования, является приказ Минэкономразвития России от 30 августа 2011 г. № 423 «Об утверждении Порядка подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере геодезии и картографии». Данный узкоотраслевой документ может являться образцом методики определения имущества, обеспечивающего выполнение государственных функций, так как четко устанавливает порядок определения состава имущества, необходимого для работ федерального значения.

Еще одним, на первый взгляд, несущественным, изменением федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» явилось исключение слов «на рынке ценных бумаг» из пункта 6 статьи 13 (было: «продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг», то есть брокерами на фондовой бирже)¹. В новой редакции данный пункт предусматривает возможность продажи пакетов акций организаторами торговли, под которыми можно понимать разные юридические и физические лица. Данное изменение в законодательстве о приватизации идет в одном русле с федеральным законом от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ, в соответствии с которым введена возможность привлекать в процессе приватизации организаторов продаж.

Если проанализировать доступные в открытых электронных базах (Консультант, Гарант) нормативные документы Росимущества, то можно сделать вывод о том, что наиболее распространенными в 2011–2012 годах

¹ В соответствии с федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ с 1 января 2013 года в подпункте 6 пункта 1 статьи 13 слова "на рынке ценных бумаг" будут исключены.

способами продажи федеральных пакетов акций хозяйственных обществ являлись: аукцион с открытой формой подачи предложений о цене; продажа посредством публичного предложения; продажа без объявления; внесение в качестве вклада в уставный капитал (создание холдингов и других интегрированных структур). Обращает внимание полное отсутствие конкурсов по продаже пакетов акций (когда покупатель должен выполнить определенные условия в отношении приобретаемого имущества).

Основной продавец федерального имущества за период приватизации неоднократно менялся. В этой роли выступали последовательно: Госкомимущество России, Минимущество России, Российский фонд федерального имущества, Росимущество. Все это были федеральные органы исполнительной власти. Теперь ситуация изменилась.

Федеральным законом Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» пункт 1 статьи 6, определяющий компетенцию правительства Российской Федерации, дополнен подпунктом 8¹), в соответствии с которым в состав его полномочий вошло право принимать решение об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца. Это самое принципиальное изменение законодательства в российской приватизации за весь ее период. Оно означает, что теперь правительство Российской Федерации может назначать организаторами продаж федерального имущества любые юридические лица, причем необязательно зарегистрированные на территории Российской Федерации (резидентов).

Перечень организаторов продаж федерального имущества утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 1874-р и дополнен распоряжением от 20 декабря 2010 г. № 2349-р. Данный перечень юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца достоин того, чтобы быть полностью приведенным здесь (таблица 1).

К настоящему моменту уже выпущен целый ряд распоряжений правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми в качестве единственных исполнителей государственного заказа на организацию и осуществление от имени Российской Федерации отчуждения находящихся в федеральной собственности обыкновенных именных акций отдельных крупных компаний определены конкретные организации из утвержденного списка (таблица 2).

Таблица 1

Перечень организаторов продаж российского федерального имущества

1	Закрытое акционерное общество «Банк Кредит Свисс (Москва)»
2	Закрытое акционерное общество «ВТБ Капитал»
3	Общество с ограниченной ответственностью «Дойче Банк»
4	Общество с ограниченной ответственностью «Инвестиционная компания Внешэкономбанка (ВЭБ Капитал)»
5	Общество с ограниченной ответственностью Коммерческий банк «Дж. П. Морган Банк Интернешнл»
6	Общество с ограниченной ответственностью «Меррилл Линч Секьюритиз»
7	Общество с ограниченной ответственностью «Морган Стэнли Банк»
8	Общество с ограниченной ответственностью «Ренессанс Брокер»
9	Открытое акционерное общество «Российский аукционный дом»
10	Филиал частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)»
11	Открытое акционерное общество «Альфа-Банк»
12	Общество с ограниченной ответственностью «Барклайс Капитал»
13	Закрытое акционерное общество «БНП ПАРИБА Банк»
14	Открытое акционерное общество «Газпромбанк»
15	Закрытое акционерное общество «Инвестиционная компания «Тройка Диалог»
16	Закрытое акционерное общество «Королевский Банк Шотландии»
17	Открытое акционерное общество «МДМ Банк»
18	Общество с ограниченной ответственностью «Райффайзен Инвестмент»
19	Открытое акционерное общество «Сбербанк России»
20	Акционерное общество «СЖ Корпорейт Файненс Эдвайзори САС»
21	Закрытое акционерное общество «Ситигруп Глобал Маркетс»
22	Общество с ограниченной ответственностью «Ю Би Эс Банк»
23	Закрытое акционерное общество «ЮниКредит Секьюритиз»

Таблица 2

Распределение организаторов продаж по продаваемым пакетам акций

Основание	Продавец	Продаваемое имущество
Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2010 г. № 1928-р	ООО «Меррилл Линч Секьюритиз»	Пакет акций ОАО «Банк ВТБ» в размере 10 % уставного капитала
Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 1920-р	ЗАО «БНП ПАРИБА Банк»	Пакет акций ОАО «Апатит» в размере 20 % уставного капитала

Основание	Продавец	Продаваемое имущество
Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 1679-р	ООО «Ренессанс Брокер»	Пакет акций ОАО «СГ-транс» (г. Москва) в размере 100 % уставного капитала
Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 1103-р	ООО «Морган Стэнли Банк»	Пакет акций ОАО «Современный коммерческий флот» в размере до 25 % уставного капитала минус 1 акция
Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 1678-р	ОАО «Газпром-банк»	Пакет акций ОАО «Издательство «Просвещение» в размере 100 % уставного капитала
Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 1916-р	ОАО «Альфа-Банк»	Пакет акций «Авиакомпания «Сибирь» в размере до 25,5 процента акций его уставного капитала
Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2012 г. № 156-р	ООО «Райффайзен Инвестмент»	Пакеты акций ОАО "Мурманский морской торговый порт" в размере до 25,5001 процента его уставного капитала и ОАО «Пермский свинокомплекс» в размере до 100 процентов
Распоряжение Правительства РФ от 14 февраля 2012 г. № 190-р	ЗАО "ВТБ Капитал"	Пакеты акций ОАО "Ванинский морской торговый порт" в размере до 55 процентов его уставного капитала и ОАО "Территориальная генерирующая компания № 5" в размере до 25,1 процента его уставного капитала

Все распоряжения правительства Российской Федерации, касающиеся отчуждения пакетов акций организаторами продаж, одинаково определяют их полномочия по осуществлению функции продавца федерального имущества. В соответствии с условиями продажи по названным распоряжениям правительства Российской Федерации продавец, действуя на основании агентского договора, заключает договор с независимым оценщиком на оценку акций; обеспечивает получение экспертного заключения СРО оценщиков о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости акций требованиям российского законодательства; представляет в Минэкономразвития России и Росимущество отчет о возможных покупателях акций и полученных от них предложениях, касающихся цены и количества акций, а также иных условий отчуждения акций; наконец, в случае принятия правительством Российской Федерации решения об отчуждении акций заключает

от имени и за счет Российской Федерации договоры купли-продажи акций с покупателями, указанными в решении правительства Российской Федерации, на предусмотренных этим решением условиях, а также подписывает передаточные распоряжения в отношении акций; по совершении сделки представляет отчет о заключении договоров купли-продажи акций с покупателями и подписании передаточных распоряжений в отношении акций в Минэкономразвития России и Росимущество.

Таким образом, вся подготовительная работа по определению условий продажи федеральных пакетов акций, а также сама сделка осуществляется организатором продажи. В то же время государственный контроль за порядком выполнения им данной работы не определен.

В конце октября 2011 года в интернет-изданиях мира¹ появилась информация о результатах исследований ученых Шведского государственного технологического института г. Цюрих. Аналитики сложных систем использовали базу данных Orbis от 2007 года, содержащую информацию о 37 млн компаниях и инвесторах по всему миру. Они построили модель, которая показывала, как одни транснациональные корпорации контролируют другие через владение пакетами акций, а также указывала операционные доходы этих компаний, чтобы составить карту распределения экономического влияния.

Модель выявила ядро из 1318 компаний, которые, в свою очередь, коллективно принадлежат 147 корпоративным монстрам. Корпорации из «списка 147» контролируют 40% всего богатства в системе. В списке 50 корпораций, управляющих миром, можно увидеть ряд юридических лиц, чьи российские подразделения или аффилированные лица утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 1874-р в качестве организаторов продаж федеральных пакетов акций: Barclays plc, JP Morgan Chase & Co, UBS AG, Merrill Lynch & Co Inc, Deutsche Bank AG, Credit Suisse Group, Goldman Sachs Group Inc, Morgan Stanley, Unicredito Italiano SPA, BNP Paribas.

К сожалению, риски, возникающие в этой ситуации для приватизируемых российских активов, значительная часть которых продолжает относиться к имеющим стратегическое значение в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009, ни чи-

¹ Например, <http://www.newscientist.com/article/mg21228354.500-revealed--the-capitalist-network-that-runs-the-world.html>, <http://www.economica.com.ua/top/article/2319027.html>, <http://delo.ua/world/kakie-kompanii-kontrolirujut-mirovuj-ekonomiku-166638/>, http://censor.net.ua/news/185818/shveyitsarsy_vyveli_na_svet_korporatsii_kotorye_upravlyayut_mirom_spisok, <http://www.smart-payments.info/publication-one/76.html> и многие другие.

новниками, ни научной общественностью не анализируются. Сохраняющийся высокий уровень коррупции в Российской Федерации усугубляет остроту возможных проблем.

Следует признать, что проводимые в последнее время мероприятия по борьбе с коррупцией на разных уровнях власти дают свои результаты. Кроме того, на снижение коррупционных рисков направлен ряд изменений приватизационного законодательства. В частности, федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 201-ФЗ упрощены процедуры участия в приватизации для покупателей: сокращен и упрощен перечень документов, представляемых покупателями государственного и муниципального имущества (исключено уведомление антимонопольного органа, решение в письменной форме соответствующего органа управления о приобретении имущества, необходимость представления нотариально заверенных копий заменена на копии, заверенные организацией), установлены требования к оформлению пакета документов и, пожалуй, самое главное, установлен закрытый перечень документов в составе заявки претендента

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 71 изменен порядок организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения. Упрощена процедура заключения договора о задатке посредством механизма публичной оферты в виде размещения продавцом всей необходимой информации на официальном сайте, которая акцептуется подачей заявки и оплатой задатка (отсутствует необходимость подписания отдельного соглашения о задатке обеими сторонами, что являлось источником злоупотреблений со стороны организатора торгов). Предусмотрена обязанность продавца (в качестве которого могут выступать Росимущество, Минобороны России, агент – по решению правительства Российской Федерации) размещать на официальном сайте информацию об отказе претендентам в допуске к участию в продаже в срок не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия указанного решения.

Федеральным законом Российской Федерации от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» введен ряд новаций в части форм продажи государственного имущества. Так, статьей 23 данного закона предусмотрено использование при продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения величины снижения цены первоначального предложения («шаг понижения») и величины повышения цены («шаг аукциона»). Статья 32¹ закона предусматривает проведение продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме. Постановление Правительства Российской Федерации от 8

сентября 2010 г. № 693 определило Минэкономразвития России уполномоченным органом по утверждению требований к продажам в электронной форме.

Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 401-ФЗ введены дополнения в статью 15 федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ, предусматривающие опубликование информации о приватизации государственного или муниципального имущества в официальных печатных изданиях и размещение на официальных сайтах в интернете не менее чем за тридцать дней до дня осуществления продажи указанного имущества.

Данные нововведения, безусловно, направлены на обеспечение прозрачности и открытости процессов приватизации государственного имущества. Однако они не могут компенсировать отсутствие в законодательстве нормы о государственном финансовом контроле за приватизацией государственного имущества.

До 31 декабря 2005 г. действовал пункт 5 статьи 33 федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»: контроль за порядком и своевременностью перечисления полученных от продажи федерального имущества денежных средств в федеральный бюджет осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а также Счетная палата Российской Федерации. Кроме того, пункты 1 и 2 данной статьи содержали положения и нормы, по которым проводился государственный контроль (жесткие сроки перечисления денежных средств, полученных от продажи государственного имущества, в государственные бюджеты соответствующего уровня, порядок установления размера и видов затрат на организацию и проведение приватизации государственного имущества).

В Счетной палате Российской Федерации существовало самостоятельное Направление деятельности, осуществляющее государственный финансовый контроль учета, использования и распоряжения федеральной собственностью. В число задач, решавшихся данным Направлением деятельности, входили:

- контроль предпродажной подготовки (в том числе контроль определения рыночной стоимости имущества, рисков вывода активов);
- контроль эффективности и законности приватизации (контроль соблюдения порядка и законодательства по приватизации, полноты и своевременности перечисления доходов от приватизации в федеральный бюджет);
- постприватизационный контроль (контроль законности и эффективности распоряжения новым собственником приватизированным имуществом).

Именно деятельность данного Направления позволила провести анализ результатов приватизации за 10-летний период и подготовить упоминавшийся выше аналитический доклад Счетной палаты Российской Федерации, который так и не был заслушан на заседании Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации. *Возможно, данный доклад явился главной причиной, по которой, начиная с 2006 года стал сворачиваться государственный финансовый контроль за приватизацией государственного имущества.*

Федеральным законом от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (статья 126) и федеральным законом от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (статья 136) было приостановлено на период с 1 января по 31 декабря 2006 года и на период с 1 января по 31 декабря 2007 года действие пунктов 1 и 2 статьи 33 федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ в части распределения денежных средств, полученных в результате сделок купли-продажи федерального имущества, а также в части сроков перечисления в федеральный бюджет средств, полученных от покупателей в счет оплаты федерального имущества.

В соответствии с федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» статья 33 федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ утратила силу с 1 января 2008 года.

Государственный финансовый контроль приватизации государственной собственности в Российской Федерации с этого момента законодательно отменен.

Контрольные мероприятия Счетной палаты Российской Федерации, так или иначе затрагивающие вопросы приватизации государственного имущества, относятся к категории наиболее сложных проверок. Комиссии проверяющих сталкиваются на таких контрольных мероприятиях с самыми разными видами скрытого саботажа со стороны проверяемых компаний, от затягивания с предоставлением запрашиваемой информации до непредоставления ее даже после оформления соответствующих формальных процедур. Как правило, это бывает связано с наличием серьезных нарушений российского приватизационного законодательства.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. президент Российской Федерации В. Путин сказал: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. ...Особенностью последнего

времени стало то, что наша недобросовестная часть бюрократии (как федеральной, так и местной) научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах. Стала использовать появившиеся у нас, наконец, благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния».

По данным международной неправительственной организации Transparency International, в 2011 году в рейтинге мировой коррупции Россия заняла 143 место из 182 возможных (РФ получила 2,4 балла). Согласно шкале организации, «0» означает высокий уровень коррупции, а «10» – абсолютную некоррупционность. Критической составители рейтинга считают отметку в пять баллов¹.

Председатель Национального антикоррупционного комитета К. Кабанов в интервью информационному радио Коммерсантъ FM сказал: «В принципе, по нашим оценкам, \$300 миллиардов – коррупционный рынок в России. Естественно, коррупционные деньги уходят из России – это специфика нашей коррумпированной бюрократии. Она не вкладывает в Россию, Россия для нее, как для колониальной силы, место зарабатывания и выкачивания средств, а деньги они размещают в Европе»².

Тем не менее, в России до сих пор не ратифицирована статья 20 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-м пленарном заседании 31 октября 2003 года) – «Незаконное обогащение»: При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» исключил 20 статью из перечня ратифицированных статей.

Приватизация российской государственной собственности вступила в свою заключительную стадию. Условия ее проведения сложные, как никогда. Назревает очередной этап мирового экономического кризиса. Сторонники и противники масштабной приватизации бьются на последних рубежах. Исход битвы еще не ясен. Но бесспорно, что от него во многом будет зависеть будущее не только российской экономики, но и самой российской государственности.

¹ Источник: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2011/12/04/33496664>

² «Коммерсантъ FM», 30 января 2012.