

22 ноября 2011 г.

Управление государственной собственностью и приватизация

Основные выводы и рекомендации:

- *Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики. Это не означает, тем не менее, что частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни.*
- *В России численность предприятий госсектора уменьшается, но уровень прямого участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании и банки с госучастием, госкорпорации) остается весьма значительным.*
- *В секторах с высоким прямым участием государства недостаточно развиты условия для справедливой конкуренции, ограничены мотивации к развитию частной инициативы и привлечению внебюджетных ресурсов.*
- *Повышение качества управления в госсекторе ограничивается субъектной размерностью госсектора, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления. У государства ограничены стимулы к развитию регулирования (модернизации) в секторах, где сильны компании с прямым госучастием.*
- *Необходимо ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, углубление приватизации крупнейших компаний с госучастием, выделение из них непрофильных бизнесов, ограничение создания новых и множественное (с точки зрения выбора возможных ОПФ) преобразование существующих унитарных предприятий.*
- *Качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления госсобственностью (прежде всего унитарные предприятия и АО) достигло объективного предела. Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, и это может стать значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.*
- *В 2012-2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации и качественное изменение управленческой модели.*

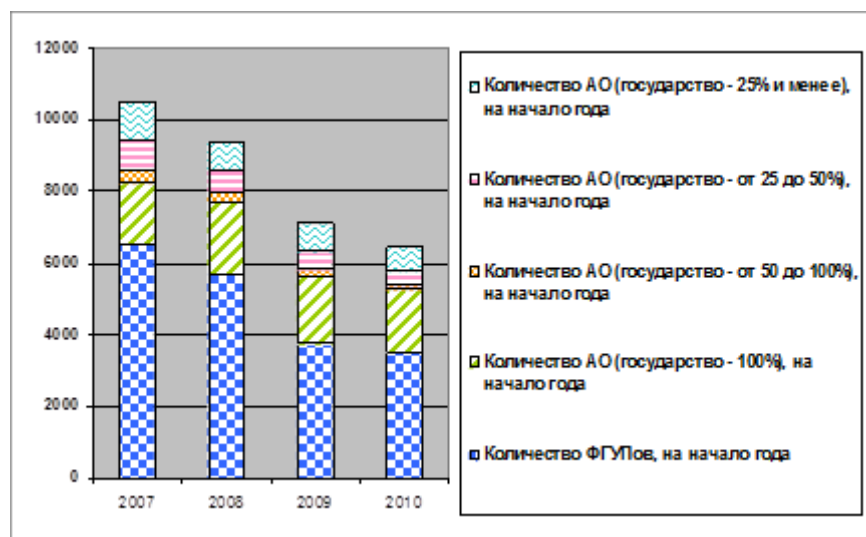
Анализ ситуации, основные проблемы и вызовы

Приватизация в 2000-е гг.

2000-е гг. в России в сфере динамики процессов разгосударствления характеризовались параллельным сосуществованием двух разнонаправленных тенденций.

С одной стороны, продолжался (с разной степенью интенсивности) процесс *приватизации*. Российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУП и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Тем не менее после 2005 г. темпы приватизации явно пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006-2008 гг.

Изменение численности ФГУПов и АО с госучастием

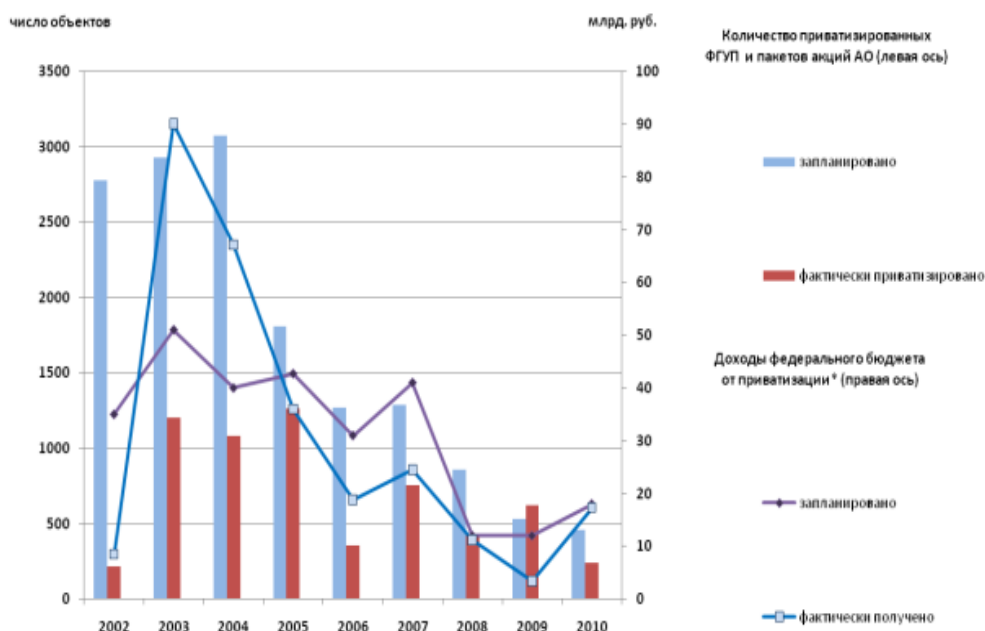


Хотя за последние годы количество акционерных обществ с госучастием и ФГУПов сократилось почти на 40%, это тренд, характерный преимущественно для федерального уровня. С учетом регионального и местного уровней изменение числа унитарных предприятий было разнонаправленным. Даже сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне связано во многом с формированием «интегрированных структур» и госкорпораций. При этом приватизация и акционирование унитарных предприятий из года в год отстают от плана.

Возобновление позитивной динамики началось только в 2010 году на фоне преодоления кризисных явлений в экономике. Об этом свидетельствуют не только количественные показатели по объектам, но и бюджетные доходы. По данным Минэкономразвития России, сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества в 2010 г. составила 22,67 млрд руб. , что не только многократно превысило величину поступлений в федеральный бюджет от приватизации государственной

собственности в 2008 г. (7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.), но и обеспечило перевыполнение планового задания, чего не наблюдалось несколько лет подряд.

Динамика приватизации в 2002-2010 гг.



С другой стороны, произошло серьезное смещение акцентов в роли, которую государство играет в сфере отношений собственности по сравнению с периодом 1990-х гг., – в сторону усиления его влияния. В 2000–2003 гг. усилия государства были направлены преимущественно на оптимизацию своего имущественного присутствия в экономике, сохранившегося после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизации.

В последующие 5 лет (2004–2008 гг.) масштабы присутствия государства явно расширились – посредством активизации компаний с долей государства в капитале. **Госкомпании встали на путь расширения масштабов своего бизнеса и его диверсификации, участвуя в слияниях и поглощениях.** В 2006–2007 гг. вновь активизировалась политика укрупнения разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в интегрированные структуры (в предыдущие два года она была в тени многочисленных поглощений, осуществленных компаниями с участием государства). Новым аспектом имущественной политики государства стало появление государственных корпораций. Среди создаваемых интегрированных структур появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

За 2004–2007 гг. доля государства в капитализации фондового рынка выросла с 24% до 40%, а в 2009, возможно, достигла 50% (оценки «Тройки Диалог», «Эксперт-400»). Доля госсектора в ВВП, по оценке ЕБРР, за 1997–2009 гг. выросла с 30% до 35%, хотя и представляется заниженной с учетом несовершенства имеющейся статистической базы.

Расширение участия государства в экономике нашло свое отражение и в программных документах. Принятую в 2008 году Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. отличает четкая констатация органичности государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признание роли государственного предпринимательства. Однако в части вопросов управления госсобственностью (если иметь в виду отдельные категории объектов) эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные программы 2000-х гг. Важным отличием можно считать то, что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

Прагматичный подход к приватизации, проблемы и риски

Более чем 20-летний *опыт осуществления политики разгосударствления в России* и целом ряде других стран переходной экономики свидетельствует, сколь сложным и длительным может оказаться этот процесс. Более многомерным стало и его осмысление экономистами.

С одной стороны, многолетние и многочисленные исследования, проведенные в различных странах, включая Россию, показывают, что промышленные фирмы с государственной и смешанной формой собственности существенно менее эффективны по сравнению с частными компаниями, а приватизация оказывает положительное влияние на уровень и темп экономического роста.

С другой стороны, современная экономическая теория показывает, что «универсально пригодной» формы собственности не существует, а *для эффективности предприятий важнее не форма собственности, а уровень развития конкуренции и структура рынка*. Более того, в некоторых случаях приватизация предприятий общественного сектора и естественных монополистов может нанести вред потребителям. Подчас приватизация приводит к сворачиванию инновационных программ. А если государству удастся превратить госкомпании в институты развития, они могут использовать свой особый статус, в т.ч. правительственную финансовую поддержку для ускорения ломки консервативных структур и обеспечения более благоприятных условия для развития высокотехнологических отраслей.

Таким образом, на современном этапе отношение к приватизации стало менее однозначным. Его основные черты:

- понимание, что приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а скорость его достижения зависит от всей совокупности (скорости реализации) направлений социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»);
- акцент не на противопоставление вмешательства государства его отсутствию, а на то, каким интересам государство окажет поддержку и, как минимум, обеспечение консенсуса социальных интересов при осуществлении общественно значимых приватизационных программ;

- переосмысление роли национального государства как регулятора с учетом процесса глобализации и возрастающей неопределенности перспектив современной мировой экономики;
- необходимость оптимизации соотношения функций и имеющегося потенциала государственного вмешательства в зависимости от реальных возможностей государства;
- осознание, что приватизация – не самоцель и не панацея, а *только инструмент в рамках общей политики управления государственной собственностью*. Она не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, чем от формы собственности;
- целесообразность комплексного подхода к приватизации – как к продаже имущества казны и к сокращению (недопущению роста) участия крупнейших предприятий и банков с доминирующим участием государства в капитале других хозяйствующих субъектов.

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI века наглядно продемонстрировал, что государства, имеющие мощные рычаги воздействия на экономику, оказались, по сути, единственным действенным барьером развертывания финансово-экономического коллапса. Среди этих стран была и Россия. Однако *эффект масштабной государственной интервенции в экономику, позитивный в кризисной фазе, становится преимущественно негативным, когда экономика вступает в фазу стабильного долгосрочного экономического роста*. Что хорошо для ситуации кризиса, плохо для инновационной составляющей модели роста.

Кризис 2008-2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту госсектора (если иметь в виду появление в казне новых хозяйствующих субъектов), поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения госучастия в капитале проблемных частных компаний и банков. Однако доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. Масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

В пользу дальнейшего разгосударствления (включая приватизацию) свидетельствует целый *ряд уже имеющихся предпосылок*.

Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер и непосредственно не связанные с недавним кризисом:

– конфликт интересов, двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);

– слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства; у государства нет значимых мотиваций к развитию регулирования в ряде секторов при наличии прямых инструментов влияния; компании госсектора преимущественно ориентированы на господдержку и преференции;

– активность крупных компаний с государственным участием по приобретению активов, в том числе расширению непрофильных активов вступает в противоречие с усилиями по сокращению участия в непрофильных бизнесах и инвестиционными потребностями основной деятельности

– организационно-управленческие возможности госорганов находятся в хроническом противоречии с количественными ограничениями – сохраняющимися масштабами и множественностью субъектов госсектора;

- объективные ограничения в повышении качества корпоративного управления в компаниях госсектора;

– множественность субъектов госсектора, недостаточные возможности государства по эффективному управлению и контролю над их деятельностью.

Вторая группа в большей степени получила особую значимость в связи осознанием проблем недавнего кризиса:

– расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период и чрезмерный уровень его прямого участия;

– риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов; риск усиления модели государственного капитализма;

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

– потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;

- ужесточение конкуренции за ресурсы на международных финансовых рынках;

– усилившиеся сомнения в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности, как следствие - необходимость ужесточения бюджетных ограничений (поиска дополнительных бюджетных доходов).

Наиболее существенным в ближнесрочной перспективе риском кажется **возможность расширения государственного (квазигосударственного) сектора** на фоне приватизационных процессов. Вместо расширения частного сектора, привлечения эффективных собственников и внебюджетных средств, улучшения условий конкуренции может произойти лишь перераспределение активов в сфере смешанной собственности, их дальнейшая консолидация на уровне отдельных компаний и банков с госучастием.

Второй риск связан с неразвитостью регулирования в отдельных секторах, которая раньше «компенсировалась» прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями. **При выходе государства из собственности ему потребуются иные инструменты для решения общественно-значимых задач. Но публичные интересы государства в отношении таких компаний непрозрачны, что делает возможным их подмену узкоспециальными интересами – ведомственными и**

частными. Возможно усиление неформального воздействия государства на приватизированные компании после приватизации, когда представление государства и новых собственников о взаимных обстоятельствах будут расходиться.

Третий риск – это *нечеткость условий, критериев приватизации* крупных компаний с привлечением для их развития инвестиций, индивидуальность таких решений в будущем могут создать предпосылки к расхождению государства и собственников таких компаний в представлениях о взаимных обязательствах, к давлению сторон друг на друга в различных формах.

Наконец, к настоящему времени, по всей видимости, сложилась ситуация, когда *качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (прежде всего имеются ввиду унитарные предприятия и акционерные участия) достигло объективного предела для дальнейшей оптимизации*. Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, однако это станет значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.

Не менее важен *финансовый аспект*. Если абстрагироваться от любых вариантов действий в приватизации крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, вновь становится исключительно высокой. При этом, как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-задолжниками (нетто-задолженность корпораций находится на уровне 15% к валовым активам банковской системы, или примерно 10% к ВВП).

Отсюда следует вывод о зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России. В первую очередь речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий.

Существенно также, что для формирования и реализации государственной приватизационной политики *характерна особая роль политических решений, той или иной системы «презумпций» в отношении действий в данной сфере*. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. В то же время, политические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплементарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) с позитивной повесткой в определении конкретных мер по реализации политических решений, соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

Эти риски не представляются фатальными – существует широкая совокупность возможных мер для их минимизации.

Однако кризис вновь высветил проблемы определения границ госсектора в российской экономике и его управляемости, а также стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации». Именно с опытом кризиса 2008-2009 гг. связана сегодня **базовая развилка в выборе стратегии:**

- абсолютизация уроков кризиса и инерционное продолжение политики усиления государства (или развитие не декларированной официально модели государственного капитализма, формировавшейся в 2000-е гг.), или
- политика разгосударствления, предполагающая поиск прагматичного баланса между сохранением рычагов госвливания (прямое вмешательство, жесткий контроль) и полным уходом государства из тех или иных секторов экономики.

Соответствующий принципиальный выбор руководством России уже сделан: **политика разгосударствления должна стать одним из значимых компонентов обновленной «Стратегии 2020».** Об этом свидетельствует намеченная программа приватизации на 2011-2015 гг., другие стратегические решения в отношении государственного сектора.

В 2010 году внесен комплекс изменений в закон о приватизации (среднесрочное планирование, возможность принятия индивидуальных решений на уровне Правительства Российской Федерации по отдельным предприятиям, передача функций продавца юридическим лицам, продажи в электронной форме, развитие схемы «голландский» аукцион, снижение залога для участия в качестве покупателя, расширение требований к прозрачности процедур приватизации). Был сокращен более чем вдвое перечень стратегических предприятий, определены ориентировочные сроки и индивидуальные схемы приватизации 10 крупнейших компаний и банков, существенно активизировался процесс подготовки и осуществления приватизации. Внесены изменения в законодательство о государственных корпорациях, ужесточающие режим их функционирования.

И в 2011 г. сохраняется довольно высокая динамика действий в сфере государственной приватизационной политики. Можно отметить как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУП, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий, расширение перечня подлежащих приватизации крупнейших компаний и банков.

Таким образом, формирование и реализация «новой» приватизационной политики в 2009–2011 гг., безусловно, были среди приоритетов государства.

Действующее законодательство, включая масштабные поправки 2010 года и новации 2011 года, в целом не требует радикальных новаций. Принятые в 2000-е гг. нормативно-правовые акты в сфере управления государственной собственностью, расширение возможностей Правительства Российской Федерации одновременно с ужесточением требований к прозрачности приватизационных процедур создадут необходимые

формальные условия для запуска новой приватизационной программы. Первые позитивные (после кризиса) тенденции в ускорении приватизационного процесса уже отмечены в 2010 году.

Это не означает, тем не менее, что уже определены механизмы реализации, адекватные имеющимся объективным условиям и не оставляющие выбора в пользу тех или иных операционных возможностей.

Новое измерение приватизации.

Основные подходы, принципы и цели

В 2012-2020 гг. необходимо осуществить переход политики в сфере управления госсобственностью и приватизацией в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации. В основе такого перехода –

- 1) **Градуализм:** сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют осуществить новый аналог ускоренной «массовой» приватизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери. Процесс разгосударствления необходимо осуществлять на основе принципа «управляемой равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и его этапизации.
- 2) **Мультисекторный подход:** Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления.
- 3) **Модель стратегического ядра:** не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но есть аргументы в пользу снижения порогов контроля, равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления
- 4) **Структурный подход:** экономический эффект приватизации (приход эффективного собственника) невозможен без модернизации сектора. В свою очередь, модернизация сектора невозможна при доминировании государства – без расширения сегмента частной собственности. Расширение частного сектора бесполезно без изменения качества институциональной среды.
- 5) **Прагматический подход:** необходимо определение стратегического ядра экономики (системообразующие предприятия). Приватизация крупных компаний с госучастием важнее, чем формальное радикальное сокращение субъектного состава госсектора в целом. Необходимо избавление от анахроничных и паллиативных ОПФ и неликвидов, а также модернизация сложившейся системы управления государственной собственностью с учетом понимания, что ее ресурсы повышения качества управления, по всей видимости, исчерпаны.

В социально-политическом плане не следует ожидать ни явного противодействия (протестных настроений), ни очевидной поддержки проводимой масштабной приватизационной политики. Для 2012-2020 гг. **общими принципами формирования государственной политики по управлению государственной собственностью и приватизации** должны стать:

1. общая «презумпция полезности» приватизации – принцип, что за исключением заявленного узкого круга компаний, в период до 2020 года все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, госкорпорации и госкомпании могут стать объектом приватизации;
2. «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;
3. приватизация не означает отказа от существующих социальных обязательств и (или) прямого сокращения функций общественного сектора;
4. развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов; постоянное сочетание усилий по собственно приватизации и по расширению институционально-экономических предпосылок для приватизации;
5. любые шаги, прямо или косвенно увеличивающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, относятся к «красной зоне», соответствующие решения должны быть исключительными и с максимальным «обременением» в части обоснований и согласований;
6. компании, находящиеся под контролем государства, не должны ни входить в сферы деятельности, сектора, где есть частная предпринимательская инициатива, где есть условия для конкуренции, ни формировать барьеры для входа новых компаний на «свои» рынки;
7. приоритет обеспечения структурных эффектов для экономического развития от приватизации;
8. принцип «разумной настойчивости», последовательности и «градуализма», ограничение рисков;
9. прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;
10. формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

Общие приоритетные цели государственной политики на период 2012-2020 гг. должны быть следующими:

- 1) ограничение «разрастания» госсектора в экономике, прежде всего формирование адекватной системы запретов и ограничений;
- 2) обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого участия государства в экономике, прежде всего последовательная реализация принципа «презумпции полезности» приватизации, гарантии долгосрочности заявленных планов, априорная подготовка «поля» приватизации;
- 3) сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, что предполагает в первую очередь «глубину» приватизации крупных компаний, модернизацию сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием;
- 4) сокращение круга субъектов госсобственности, которые являются лишь обременением казны, то есть по сути политика «чистки» госсектора (множественная трансформация ГУП, неликвиды в корпоративном секторе,

санация, ускоренная ликвидация предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность);

- 5) повышение качества государственного управления в компаниях с госучастием, что не должно сводиться к модификация корпоративного управления, но означает и систематизацию интересов государства в «стратегическом ядре»

Основные этапы и сценарии

В рамках политики по реализации общих приоритетных целей государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012-2020 гг. необходимо выделить **два принципиально различающихся этапа**. Их различие обусловлено следующими критериями:

- последовательность и постепенность действий (радикальность планов, но в сочетании с долгосрочной перспективой);
- умеренность рисков на каждом из этапов;
- возможности для рационального администрирования мер;
- согласованность мер по приватизации с действиями, обеспечивающими расширение позитивных эффектов от разгосударствления;
- регулярная оценка эффектов для уточнения последовательности дальнейших действий;
- вариативность мер в зависимости от принадлежности к «ядру» госсектора.

Этап 1: 2012-2015 гг.: реализация текущих планов, минимальные риски и минимум радикальных решений, «чистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа

- реализация намеченных в 2010-2011 гг. планов по сокращению уровня государственного участия в крупнейших и крупных компаниях;
- введение ограничений для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний; по консолидации активов в рамках госкомпаний; активизация продажи непрофильных активов крупнейшими компаниями на конкурсных условиях в соответствии с едиными процедурами;
- расширение круга крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75%+1 акция);
- существенное улучшение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров; мотивации для менеджеров и их подотчетность советам директором; роль независимых директоров в оценке деятельности менеджеров);
- сокращение численности субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности ФГУПов, прекративших свою деятельность;

- приватизация «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью);
- преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов – в зависимости от характера и масштабов основной деятельности: в ОАО (типовая схема); в некоммерческие организации; в государственные учреждения, иные ОПФ, при этом должны быть определены критерии выбора того или иного варианта;
- реализация комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе;
- определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровне;
- политика «малых дел» – публичность отчетов о приватизации и измерение социально-экономической роли госсектора; учет и регистрация все активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием; развитие автоматизированной информационной системы учета государственной собственности и показателей деятельности компаний госсектора и т.п.
- формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

Этап 2: 2016-2020 гг.: радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, повышенные многоплановые риски

- «углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций);
- сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии;
- реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур;
- преобразование государственных корпораций (часть госкорпораций – прекращение деятельности; часть – после преобразования в ОАО приватизация части пакета акций);
- приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости – до уровня блокирующего пакета акций).

Фактически рассматриваемые выше этапы можно отождествить с двумя различными – по степени радикализма – **сценариями государственной политики** в сфере приватизации и управления государственной собственностью:

Сценарий 1 – **Умеренный** (инерционный), экстраполяция на весь период 2012-2020 гг. задач этапа 1.

Сценарий 2 – **Радикальный**, полноценная реализация задач этапов 1 и 2 в течение 2012-2020 гг.

Предлагаемые меры

(Подробнее предлагаемые меры в рамках каждого направления см. в Приложении)

Реализация поставленных приоритетных задач требует также принятия (развития существующих механизмов) и реализации широкого комплекса мер, которые формируют шесть наиболее значимых **функциональных направлений государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации в 2012-2020 гг.:**

- 1) **Ограничение рисков «разрастания» государственного сектора** в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности

Направления реализации:

- ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием;
- ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур
- ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества.

- 2) **Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике**

Направления реализации:

- формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы;
- расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности;
- формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент);
- повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации.

- 3) **Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики**

Направления реализации:

- улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов;
- расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции;
- развитие конкурентной среды.

- 4) **Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов**

Направления реализации:

- «чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора;
- преобразование и приватизация унитарных предприятий.

5) Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия

Направления реализации:

- определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года);
- уточнение границ «ядра» госсектора;
- определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях.

6) Совершенствование корпоративного управления в компаниях с госучастием

Направления реализации:

- определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием;
- совершенствование механизмов представления интересов государства;
- развитие института независимых директоров.

Управление государственной собственностью и приватизация
Основные меры Правительства Российской Федерации

	Мероприятие	Срок реализации
Задача №1. Ограничение рисков «разрастания» государственного сектора в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности		
	<i>А. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием</i>	
	Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм	2012 год
	Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур)	2012 год
	Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (но за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)	2013 год
	<i>Б. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур</i>	
	Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных ФОИВ по выполнению сроков завершения соответствующих процедур	2012 год
	Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности)	2013 год
	Жесткое ограничение практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий)	2014 год
	<i>В. Ограничения по расширению активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества</i>	
	Введение ограничения на участие в приватизации (приобретении приватизируемых активов) для любых компаний (банков) – реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008-2009 годов при наличии еще неисполненных обязательств по возврату полученных средств	2012 год
	Введение ограничений по совершению сделок об отступном и сохранению находившихся в залоге активов в собственности компаний (банков) с государственным участием, внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности	2012 год
	Введение запрета для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов	2012 год
	Введение требования к компаниям с государственным участием более 50% о выставлении на торги и продаже непрофильных активов	2012 год
	Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе (многоступенчатой) передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем	2012 год
	Развитие и усиление инструментальных (помимо директив) механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием Анализ возможностей введения право вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества – неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов.	2012 год
	Разработка предложений по ограничению практики (возможностей) «отстойников» активов – временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием;	2013 год

	Введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25%	2014 год
	Введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаниям) на покупку акций (долей) частных компаний	2015 год
Задача №2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике		
<i>А. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы</i>		
	Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций	2012 год
	<p>Определение исчерпывающего, «узкого» перечня компаний, «закрытых» для приватизации. Все компании, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации.</p> <p>Подобный перечень целесообразно представить в виде трех, последовательно сужающихся, групп - на ближнесрочный, среднесрочный и долгосрочный период. В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.</p> <p>По всем компаниям, включаемым в такой перечень, должны быть подготовлены развернутые обоснования необходимости сохранения государственного участия, которые должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т.п.).</p>	2012 год
	Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации - на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора.	2012 год
	Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно-значимых задач при сокращении прямого государственного участия	2012 год
	Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня госучастия в капитале 75% акций и ниже	2013 год
	Введение заявительного (со стороны бизнеса) принципа приватизации любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний как приоритета для формирования ежегодного плана продаж)	2012 год
	Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для ФОИВ, в чьем ведении находятся ФГУП и доли в АО	2012 год
	Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги	2016 год
<i>Б. Расширение «горизонтов» в приватизации и обеспечение планомерности</i>		
	Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов; разработка планов по проведению полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом	2013 год
	Определение планов по «углублению» приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций)	2013 год
	Определение круга новых крупнейших компаний для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее, чем на величину блокирующего пакета акций)	2014 год
	Определение плана-графика приватизации по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более, чем блокирующего пакета акций) на среднесрочную перспективу – 5-7 лет), законодательное закрепление обязательности их продажи за определенный срок	2014 год
	Нормативное определение исчерпывающего («узкого») перечня компаний, приватизация которых до 2025 года не планируется	2014 год
<i>В. Формирование целостной системы экономических мотиваций для всех участников процесса приватизации (покупатели, регионы, акционеры, менеджмент)</i>		

	Определение схем выделения части средств приватизируемым предприятиям	2013 год
	Формирование экономических стимулов для регионов по реализации приватизационной политики, в частности отчисление регионам части доходов от приватизации	2014 год
	Определение возможностей формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития	2015 год
<i>Г. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации</i>		
	Введение раздельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли («веса») сегментов госсектора в экономике	2012 год
	Введение норм и механизмов обеспечения публичности данных (отчетов) об исполнении программы приватизации на всех уровнях – от федерального до муниципального	2012 год
	Уточнение норм, определяющих «рамки» возможных индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений	2012 год
	Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности по приобретению активов в рамках антикризисных действий), определение условий и процедур «обратного» выхода из капитала компаний	2012 год
	Введение учета активов дочерних и зависимых обществ компаний с госучастием	2013 год
	Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	2012 год
Задача №3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики		
<i>А. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов</i>		
	Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации; повышение прозрачности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок	2012 год
	Определение возможности существенного «сокращения» понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации российских крупных компаний иностранных инвесторов	2014 год
	Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях	2015 год
<i>Б. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции</i>		
	Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, «инвестиционно-ориентированных» схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие – приватизация, другая часть – за счет дополнительной эмиссии при сокращении государственного участия)	2013 год
	Проработка в качестве возможного способа приватизации схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса	2013 год
	Определение механизмов прямой продажи проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (и обязательной публичной экспертной оценкой)	2014 год
<i>В. Развитие конкурентной среды</i>		
	Оценки наличия в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов каких-либо правоприменительных условий, связанных с уровнем государственного участия (принадлежностью компаний к государственному сектору экономики), определение последовательности действий по отмене таких ограничений	2014 год
	Оценка системы преференций для крупных компаний (банков) с государственным участием, определение направлений и последовательности действий по выравниванию условий для экономической деятельности на конкурентных рынках	2015 год
Задача №4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов		
<i>А. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора</i>		

	Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)	2012 год
	<p>Анализ возможностей продажи низколиквидных активов «за 1 рубль» с одновременным регламентированием условий и критериев допустимости таких продаж</p> <p>Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций):</p> <ul style="list-style-type: none"> - развитие практики «голландского аукциона» (продажа без начальной цены при пакете менее 25% и ограничении по балансовой стоимости); - для мелких пакетов (менее 1% и не более некоторого порога по стоимости) акций, отдельных акций - группировка нескольких активов разной величины и ликвидности в единые лоты для последующей реализации; - передача по номинальной цене акций акционерным обществам; - прямая продажа акций частному мажоритарии «за 1 рубль»; - публичное предложение о продаже акций, принадлежащих государству, акционерам (по аналогии с механизмом, предусмотренным ст.84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), возможно с рассрочкой оплаты под адекватный процент в случае низкого платежеспособного спроса. Типовые условия такой рассрочки должны быть предусмотрены постановлением правительства РФ. - приобретение обществом акций, принадлежащих государству, по решению общего собрания акционеров об уменьшении уставного капитала (п.1 ст.72 ФЗ «Об акционерных обществах»). Возможно – также с механизмом рассрочки платежа. - заключение акционерных соглашений (ч.1 ст.32.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), в процессе которых происходит отчуждение государственных акций в частную собственность. Условия отчуждения должны быть гибкими, возможно также рассрочка платежа. - создание портфельного Фонда для управления миноритарными пакетами акций с последующей приватизацией этого фонда (целесообразно рассматривать данный инструмент как стимул для существующих частных акционеров к выкупу акций). 	2012 год
	Определение механизмов санации и реструктуризации приватизируемых неэффективных предприятий; проработка схем по продаже с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), по осуществлению антикризисного управления с правом выкупа	2013 год
<i>Б. Преобразование и приватизация унитарных предприятий</i>		
	Законодательное определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) находящихся в государственной собственности акций	2012 год
	Проработка возможности отмены нормативно-правовых ограничений на приватизацию, установленных Указом 2284, в сочетании с переносом части из них в Закон о приватизации и обязательным определением механизмов возможных обременений для частных собственников (общественные услуги, запрет репрофилирования, сервитуты и др.)	2012 год
	Активизация возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100-% пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации	2012 год
	Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения	2015 год
Задача №5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия		
	<i>А. Определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 года)</i>	
	Определение четкого набора задач для каждого их субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его капитале, внешних эффектов для экономики, которые должны благодаря этому обеспечиваться	2012 год
	Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)	2013 год
	Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета	2014 год
	<i>Б. Уточнение границ «ядра» госсектора</i>	

	Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы	2014 год
	Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности	2015 год
	Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций	2015 год
<i>В. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях</i>		
	Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50%+1 акция	2013 год
	Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ с 2015 года от использования специального права	2014 год
	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от доминирующего участия государства: - публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством; - право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе); - определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, определяющих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью; - предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения.	2014 год
Задача №6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием		
<i>А. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием</i>		
	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)	2012 год
	Разработка норм, устанавливающих обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров; введение ограничений по проведению заочных заседаний	2012 год
	Разработка требований и регламентов регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов	2012 год
	Внесение уточнений в законодательство о страховании ответственности директоров (страховые выплаты не должны облагаться подоходным налогом)	2012 год
	Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и его применение по принципу «выполняй-или-объясняй»	2013 год
	Разработка механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора на основе публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров	2014 год
	Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)	2012 год
	Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием;	2012 год
<i>Б. Совершенствование механизмов представления интересов государства</i>		
	Анализ целесообразности требования об использовании института независимых директоров для всех компаний с участием государства без исключения и разработка критериев обязательного использования института независимых директоров	2012 год
	Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием	2013 год
	Проработка возможности замены института директив на институт рекомендаций для большинства компаний с участием государства (представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям, члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности)	2014 год
<i>В. Развитие института независимых директоров</i>		

	Введение запрета для «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием (представители исполнительных органов одних компаний (банков) с государственным участием избираются в качестве «независимых» директоров других компаний (банков) с государственным участием)	2012 год
	Развитие процедур и критериев подбора независимых директоров, в том числе с участием саморегулируемых организаций	2013 год
	<p>Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> определение права вето (права требовать отсрочки принятия решения) независимого директора по перечню вопросов; введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2-4 лет для крупных компаний); ограничение числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании; определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании; определение возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров; обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) со стороны независимых директоров; мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности). 	2013 год

Новые акценты в государственной политике по управлению государственной собственностью и приватизации

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Определение состава объектов государственной собственности для приватизации	Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ. Внесение предложений гражданами допускается законом, однако не востребовано на практике.	«Заявительный принцип» – приоритетное формирование приватизационных планов по предложениям бизнеса (бизнес-ассоциаций), потенциальных инвесторов в сочетании с принципом «приватизируй или публично объясняй» для ФОИВ, имеющих в ведомственном подчинении предприятия
Ограничения на приватизацию	Система нормативных ограничений	Пересмотр ограничений в сторону снижения. Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников
Определение конкретных социально-экономических целей для «стратегического ядра» госсобственности	Общая констатация «органичности» госсектора в российской экономике	Строго по-субъектный подход к активам, сохраняющимся в собственности государства: обоснование необходимости сохранения актива в собственности государства, решаемые с его помощью общенациональные задачи, вменяемые цели и функции, разработка и публикация долгосрочной стратегии развития
Приватизация унитарных предприятий	Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций	Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций). Активизация множественной трансформации унитарных предприятий в иные ОПФ.
Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации	Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам	Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн. МРОТ)
Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)	Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления	Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением
Приватизация низколиквидных активов	Невозможность продажи за «1 рубль» в силу рисков ответственности санкционирующих такое решение ФОИВ	Разработка прозрачных критериев и регламента допустимости таких продаж Определение комплекса механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные стратегические интересы государства – краткосрочные коммерческие интересы миноритариев) с наделением председателя и членов совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние – независимость – информированность»
Эффективное обеспечение долгосрочных стратегических интересов государства после отказа	Практически отсутствует	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля: право вето правительства, индивидуальные ФЗ,

от прямого участия		предприватизационные долгосрочные частно-государственные соглашения, новые виды акций (условий голосования)
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Сохранение института директив для 50-60 крупнейших компаний и банков как переходная мера. Для прочих (до приватизации) - институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Механизм обязательной публичной оценки эффективности деятельности совета директоров	Отсутствует	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИБ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием
Масштабы применения института независимых директоров	Требование о наличии независимых директоров во всех АО с участием государства без исключения	Разумный круг компаний, где наличие независимых директоров является обязательным. Разработка критериев обязательного использования института независимых директоров.
Назначение топ-менеджеров в компании с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Прозрачность компаний с госучастием	Отсутствие единых требований к публичной отчетности и массивам размещаемой публично информации Формальные (псевдо) конкурсы позволяют в течение многих лет привлекать одного аудитора	Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход – оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям)	Экономический подход – оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т.п.)

Общая «дорожная карта» по реализации политики по управлению государственной собственностью и приватизации

	Ключевые изменения и меры	2012	2013-2015	2016-2020
	<i>Общие изменения</i>			
1.1.	Сокращение госсектора и расширение круга компаний со смешанной собственностью	+	+	
1.2.	Определение модели управления в компаниях смешанной собственности, стратегий развития компаний с государственным участием	+	+	
1.3.	Определение «ядра» (перечня компаний, в отношении которых целесообразно сохранение прямого участия государства в перспективе)		+	
1.4.	Определение целей и задач государственного участия для каждой из компаний, входящих в «ядро»		+	+
1.5.	Развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов		+	+
1.6.	Приватизация большей части компаний вне «ядра»			+
	<i>Крупные компании с государственным участием</i>			
2.1.	Приватизация крупнейших компаний при сохранении в государственной собственности контрольных пакетов акций	+	+	
2.2.	Вывод непрофильных активов крупных госкомпаний	+	+	
2.3.	Ограничения (усиление контроля) для крупных компаний с государственным участием по приобретению новых активов, в том числе в рамках приватизации	+	+	
2.4.	Формирование и реализация программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием	+	+	
2.5.	«Переформатирование» стратегий развития отдельных секторов и отраслей с инструментов прямого участия государства в крупных компаниях на инструменты ЧГП		+	
2.6.	Совершенствование организации секторов, в которых приватизируются крупные компании; развитие отраслевого регулирования		+	
2.7.	Снижение уровня государственного участия в ряде крупнейших компаний до блокирующего пакета или полный выход из их капитала		+	+
2.8.	Реструктуризация активов крупных госкомпаний, преобразование госкорпораций, привлечение частных инвестиций государственными институтами развития		+	+
2.9.	Сокращение опосредованного государственного участия в крупных компаниях (участия через институты, подконтрольные государству)			+
	<i>Некрупные компании с государственным участием и некрупные ГУПы</i>			
3.1.	«Чистка» госсектора (ликвидация не работающих ФГУП, приватизация неликвидных пакетов акций) и санация отдельных объектов	+	+	
3.2.	Определение механизмов субсидирования деятельности в интересах общественного сектора		+	+
3.3.	Множественное институциональное преобразование ФГУП: в ОАО, ООО, НКАО, иные ОПФ		+	+
	<i>Региональный уровень</i>			
4.1.	Определение принципов и особенностей приватизации на региональном уровне, развитие системы мотиваций	+	+	
4.2.	Проведение приватизации на региональном уровне		+	+
	<i>Мониторинг</i>			
5.1.	Мониторинг хода процессов разгосударствления и их влияния на экономическое развитие	+	+	
5.2.	Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	+	+	+
5.3.	Мониторинг эффективности и результативности «ядра»			+