

ДИНАМИКА ПРИВАТИЗАЦИИ И СОСТОЯНИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В 2014 Г.: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Г.Мальгинов, А.Радьгин

Прошедший год стал первым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы. Серьезное воздействие на ход реализации приватизационной программы оказывали негативные тенденции, которые начали складываться еще в I кв. 2014 г. В начале декабря прошлого года, когда принимался федеральный бюджет на 2015–2017 гг., поступления в него средств от приватизации федерального имущества прогнозировались в 2015 г. в объеме 158,5 млрд руб. Однако в скорректированном в апреле текущего года федеральном бюджете предусмотрено радикальное сокращение поступлений средств от приватизации федерального имущества до 15,0 млрд руб. Сокращение на порядок делает роль этого источника для финансирования дефицита федерального бюджета сугубо вспомогательной на фоне предполагаемого использования средств Резервного фонда.

Прошедший год стал первым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р.

В 2014 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 108 хозяйственных обществ (в 2013 г. – 148 ед.), а в отношении 33 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации (в 2013 г. – 26 ед.). Указанные показатели находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия) и унитарных предприятий, по которым были изданы распоряжения об условиях приватизации. Величина продажи пакетов акций (долей участия) уступает показателям 5 предыдущих лет (2009–2013 гг.), за исключением кризисного 2009 г. (52 ед.), а количество приватизированных ФГУПов превосходит только показатели 2013 г.

Серьезное воздействие на ход реализации приватизационной программы оказывали негативные тенденции, которые начали складываться еще в I кв. 2014 г., но более всего проявились к концу года (массированный отток капитала, введение взаимных санкций, падение мировых цен на энергоносители, снижение обменного курса рубля, вероятность наступления рецессии в российской экономике).

Закономерно, что две наиболее крупные реализованные приватизационные сделки были подготовлены еще в 2012–2013 гг. и проведены до того, как однозначно определился негативный экономико-политический фон минувшего года.

В январе 2014 г. российским правительством были приняты решения о продаже акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» (13,76% акций) и ОАО «Архангельский траловый флот» (АТФ) (100% акций).

Первую из этих сделок (на 18,8 млрд руб.) можно охарактеризовать скорее как квазиприватизационную, поскольку покупателем явилось ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ», контролируемая государством структура, вставшая на путь диверсификации своей деятельности. Де-факто при этом состоялась реализации содержавшейся в действующей (как и в предыдущей) приватизационной программе нормы о том, что до начала 2015 г. «Роснефтегаз» может выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

Вторая сделка (2,2 млрд руб.), организатором которой еще в конце 2011 г. был определен Газпромбанк, может служить первым примером реализации нестандартного подхода в рамках приватизационного процесса на современном этапе.

Ее главной особенностью стало заключенного акционерного соглашения между новым владельцем «Архангельского тралового флота» (ООО «Вирма») и региональными властями, которые получили возможность влияния на дальнейшее развитие АТФ за счет безвозмездного получения одной акции компании (с резервированием места в Совете директоров) и согласования решений по ряду значимых для региона вопросов ее деятельности.

В принципе заключение акционерного соглашения при продаже «Архангельского тралового фло-

та» можно рассматривать как новый способ обеспечения адекватного баланса интересов между государством (в лице Архангельской области) и новым собственником в части социальных обязательств и повышения эффективности бизнеса. Однако для того, чтобы характеризовать пример АТФ в качестве лучшей практики, заслуживающей последующего распространения, безусловно, требуется дальнейший мониторинг функционирования компании на протяжении некоторого времени.

Что касается традиционного приватизационного инструментария, то наиболее крупной сделкой, совершенной с его использованием, стал проведенный Росимуществом аукцион по продаже полного (100%) пакета акций ОАО «Опытно-производственное хозяйство племенной завод «Ленинский путь» (Краснодарский край) за 1563 млн руб. Все прочие сделки не превысили 500 млн руб., включая продажи, проведенные негосударственным продавцом, ОАО «Российский аукционный дом» (РАД), в деятельности которого произошел очевидный спад. В прошедшем году им было реализовано 6 пакетов акций на сумму 923,3 млн руб.¹, что более чем вдвое уступает показателям 2013 г. (15 продаж на сумму 1,97 млрд руб.).

Подготовка к проведению приватизационных сделок по прочим крупнейшим активам, включенным в действующую приватизационную программу, находится на разных стадиях, а контуры по большинству из них не вполне ясны. Так, из 7 компаний, для которых заявлено прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг., для 4 избраны исполнители государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ сделок по отчуждению находящихся в федеральной собственности акций.

В результате мероприятий, проведенных Росимуществом и его территориальными управлениями в 2014 г., включая подготовку к приватизации новых объектов, совершенствование системы продаж, работу с потенциальными инвесторами, расширение информационного обеспечения приватизации, произошло улучшение качества выставляемых на торги лотов, информация о них стала более доступной.

Более тщательная предпродажная и маркетинговая подготовка приватизируемых активов (несмотря на известное снижение продаж акций (долей в уставных капиталах) в условиях ухудшения экономической ситуации и падения инвестиционной активности) позволила обеспечить дополнительные поступления доходов от приватизации.

Сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) обществ составила 8,05 млрд руб. (с учетом денежных средств, поступление которых ожидалось в I кв. 2015 г.), что превышает

запланированную величину в 2,7 раза (без учета крупнейших продаж), если использовать для оценки сделанный в приватизационной программе прогноз поступлений (3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.). Согласно ежемесячному Отчету об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), размещаемому на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 29,7 млрд руб., что обеспечило в 2014 г. перевыполнение бюджетных назначений более чем на 14%.

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. (табл. 1) увеличился по сравнению с предшествующим годом на 35%. Размер полученного дохода (282,3 млрд руб.) стал вторым с начала 2000-х гг. после максимума, достигнутого в 2012 г., превысив на 17% показатели за 2011 г.

Соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. примерно соответствовало показателям кризисных 2008–2009 гг., когда приватизационный процесс был серьезно заторможен в силу объективных условий и крупные сделки не проводились.

По сравнению с 2013 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2014 г. упала почти вдвое, до 14,6%. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, увеличился с 73,6% до 85,4% в 2014 г. По абсолютной величине этот результат стал максимальным за весь период с начала 2000-х гг., тогда как доходы от приватизации и продажи имущества оказались примерно на 1/4 меньше, чем в 2013 г., хотя и превосходили показатели 2006–2010 гг.

В 2014 г. продолжался и процесс интеграции принадлежащих государству активов. Соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 11 ФГУПов и акций 47 ОАО в ходе осуществления мероприятий по формированию 16 вертикально-интегрированных структур (ВИС), из которых в отношении 4 ВИС (ОАО «Концерн «Гранит-Электрон», «Росгеология», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» и государственная корпорация «Росатом») они были завершены.

С точки зрения присутствия государства в экономике знаковым событием ушедшего года явилось судебное решение о возврате в собственность госу-

1 www.rosim.ru, 24.12.2014.

Таблица 1

СТРУКТУРА ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА ИЗ РАЗЛИЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ В 2000–2014 ГГ.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282324,1	100,0	41154,65	14,6	241169,45	85,4

* – с учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2013 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 г. (ежемесячный), www.goskazna.ru; расчеты авторов.

дарства основной доли капитала компании «Башнефть» (71,6% акций), собственником которой ранее являлась АФК «Система». Основанием для этого стали нарушения, совершенные в ходе приватизации, которые были допущены из-за противоречий между федеральным центром и субъектами РФ по поводу разграничения всего массива государственного имущества на начальном этапе реформы собственности и вытекающих отсюда правомочий. Переход пакета акций «Башнефти» непосредственно государству (в лице Росимущества) предоставляет ему широкий набор вариантов в отношении дальнейшей судьбы компании, которая по своему значению на протяжении всего периода деятельности в целом оставалась компанией регионального значения.

Важное значение для всей сферы имущественных отношений имеет утверждение Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 новой государственной программы (ГП) «Управление федеральным имуществом», взамен прежней ГП с тем же названием, действовавшей всего около 14 месяцев¹. Причины такого изменения не вполне ясны.

Количественно целевые индикаторы реализации новой госпрограммы (ГП) «Управление федеральным имуществом» до 2018 г. в целом соответствуют величинам из программы 2013 г. Напомним, что речь идет о таких показателях, как доли объектов федерального имущества (по категориям), для которых определена целевая функция управления (унитарные предприятия, хозяйственные общества с долей государства, учреждения, объекты казны), темпы сокращения численности объектов по основным категориям (для предприятий и АО – процент ежегодно, для объектов и земельных участков казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот – процент к величинам за 2012 г. (кроме ограниченных в обороте и изъятых из него)), показатели, характеризующие динамику технологического развития процессов управления федеральным имуществом, а также ряд других. При этом в новом документе в отличие от госпрограммы 2013 г. отсутствуют целевые индикаторы, достижимые в случае выделения дополнительных ресурсов.

Успешность дальнейшей реализации действующей приватизационной программы зависит от си-

1 Более подробно о госпрограмме 2013 г. см.: Мальгин Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и при-

ватизация // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 34). М., ИЭП. 2013, с. 433-475.

туации в российской экономике в целом и от конъюнктуры фондового рынка, в частности.

В начале декабря прошлого года, когда принимался федеральный бюджет на 2015–2017 гг., то поступления в него средств от приватизации федерального имущества прогнозировались в 2015 г. в объеме 158,5 млрд руб., а в 2016 г. – 99,9 млрд руб., если исходить из содержания сопроводительных документов к соответствующему правительственному законопроекту¹.

Произошедшая вследствие серьезного изменения макроэкономической ситуации корректировка действующего федерального бюджета, оформленная законом от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ, затронула и этот аспект бюджетного процесса.

Как следовало из пояснительной записки к законопроекту, вносившемуся в парламент, средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, по-прежнему рассматриваются в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Как следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту, вносившемуся в парламент, средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, по-прежнему рассматриваются в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Однако на 2015 г. предусматривается радикальное сокращение поступлений средств от приватизации федерального имущества с 158,5 млрд руб. до 15,0 млрд руб. Разумеется, сокращение на порядок делает роль этого источника для финансирования дефицита федерального бюджета сугубо вспомогательной на фоне предполагаемого использования средств Резервного фонда.

В качестве обоснования указанной величины доходов федерального бюджета от продажи акций и иных форм участия в капитале в размере 15 млрд руб. упоминаются ожидаемый объем поступлений средств от продажи находящихся в федеральной собственности отдельных пакетов крупных инвестиционно привлекательных компаний и объем поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, установленный Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основными

направлениями приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы.

Между тем в действующей приватизационной программе зафиксирована ежегодная величина поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере всего 3,0 млрд руб., а прогноз основных поступлений от приватизации за счет продажи акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, отсутствует.

Что касается доходов от использования государственного имущества, то поправки в федеральный бюджет учитывают уменьшение величины дивидендов по принадлежащим государству акциям более чем на 53 млрд руб. В основе такого результата лежат непоступление дивидендов от ОАО «Роснефтегаз», получаемых от продажи акций ОАО «НК Роснефть» (100,0 млрд руб.), а также сокращение дивидендов по акциям ОАО «Газпром» (на 11,5 млрд руб.). Более половины потерь бюджета из этих источников должны быть компенсированы приростом дивидендов по другим госпакетам акциям на 58,4 млрд руб. Однако в этой части прогноз бюджетных поступлений представляется не вполне обоснованным, поскольку в материалах к вносившемуся в парламент прошлой осенью законопроекту о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. прямо указывалось на снижение общего объема дивидендных поступлений в федеральный бюджет в 2015 г. по сравнению с 2014 г. (без учета доходов от продажи акций «Роснефти»).

В ряду многих позиций федерального бюджета, которые предполагается скорректировать в его расходной части, находится и госпрограмма (ГП) «Управление федеральным имуществом», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327. Общий объем бюджетных ассигнований на ее реализацию в текущем году должен сократиться на 6,7% (или примерно на 1,9 млрд руб.). Однако уменьшение объемов финансового обеспечения будет неравномерным по подпрограммам, составляющим вышеуказанную ГП: если ассигнования на подпрограмму «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации», сокращаются на 10,4%, то ассигнования на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом» – только на 5,8%.

В принципе итоги 2014 г. позволяют рассчитывать на достижение заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета, зафиксирован-

1 При этом стоит отметить, что в тексте самого Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период на 2016 и 2017 годов» от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и их выделение среди источников финансирования бюджетного дефицита.

ную в действующей приватизационной программе, т. е. без учета крупнейших продаж.

В пользу этого свидетельствуют и итоги I кв. 2015 г. По информации Росимущества за этот период было реализовано 23 пакета акций на общую сумму 699,9 млн руб. Наиболее крупной продажей (более 300 млн руб.) стала реализация племенного птицеводческого завода «Лабинский» в Краснодарском крае, при продаже 2 дорожных эксплуатационных предприятий в Саха (Якутии) величина сделок превысила 100 млн руб.¹ По данным ежемесячного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 апреля 2015 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 345,3 млн руб.

Гораздо менее очевидными являются горизонты проведения сделок с крупнейшими активами, которые, заметно влияя на исполнение бюджетных заданий, в большой степени требуют учета реальной инвестиционной активности, движения капиталов и выстраивания долгосрочной мотивации бизнеса в отношении развития важных сегментов российской экономики.

То, что прекращение участия государства в капитале или его сокращение в капитале многих компаний, включенных в прогнозный план (программу)

1 www.rosim.ru, 15.04.2015.

приватизации 2014–2016 гг., вызовет определенные вопросы, стало ясно еще при появлении этого документа².

События прошедшего и начала текущего года лишь подтверждают это. Достаточно упомянуть ОАО «НК «Роснефть», в отношении которой правительственным распоряжением еще в ноябре 2014 г., т. е. до корректировки бюджета, было установлено условие отчуждения ее акций, состоящее в том, что такое возможно по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком, и не ниже цены первичного публичного размещения акций «Роснефти» в 2006 г. Применительно к ОАО «Ростелеком» рассмотрение вопросов по структуре и способам отчуждения находящихся в федеральной собственности акций возможно лишь после завершения этапа, связанного с созданием системного проекта интегрированной сети связи. В этом же ряду стоит исключение из прогнозного плана приватизации на 2014–2016 гг. бывшей госкорпорации, а ныне ОАО «Роснано», что стало наиболее существенным в ряду изменений, внесенных в действующую приватизационную программу распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2015 г. № 682-р. ●

2 Подробнее см. Мальгинов г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация (раздел 6.1. // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 393.