

НОВЫЙ ПОВОРОТ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Г.Мальгинов, А.Радьгин

1 июля 2013 г. распоряжением Правительства РФ от № 1111-р утвержден Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. Это уже вторая 3-х летняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Структурно утвержденная приватизационная программа, как и прежде, состоит из двух разделов. В первом изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, включая планы по приватизации крупнейших компаний, которые занимают лидирующее положение в соответствующих отраслях, и объемы поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества. Во втором разделе содержится перечень объектов, планируемых к приватизации в обычном порядке (514 ГУПов, 436 АО, 4 ЗАО и 94 объекта иного имущества казны РФ), подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

Вместе с тем налицо серьезные отличия новой приватизационной программы от предыдущего аналогичного документа на 2011–2013 гг., принятого в ноябре 2010 г.

Во-первых, в документе отсутствуют прямо сформулированные задачи государственной политики в сфере приватизации, чего не было ни в одной приватизационной программе, начиная с 2002 г.¹

Их заменяет отсылка не только на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р (без всякой конкретизации), но главным образом, – на Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Данный Указ предусматри-

вает завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, причем в контексте этого документа идет ссылка на подпункт «в» пункта 1, в котором правительству поручено принять меры, направленные на увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г. (в числе прочих показателей).

Такое соотнесение вызывает некоторое недоумение, поскольку поручения правительству, касающиеся приватизации и совершенствования управления государственным имуществом, содержатся в подпункте «в» второго (а не первого) пункта Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596. Если же речь идет не о банальной неточности, то в новой приватизационной программе никак не просматривается взаимосвязь продажи различных государственных активов с ростом выпуска высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Возвращаясь к содержанию документа, следует отметить, что к числу дополнительных исключений в нем отнесены (1) акционерные общества и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, (2) миноритарные госпакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально-интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур, а также (3) находящиеся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные доходы федерального бюджета.

Во-вторых, в прогнозе влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к

¹ Напомним, что в предыдущей приватизационной программе на 2011–2013 гг. в качестве таковых назывались: создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий; сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов; улучшение корпоративного управления; стимулирование развития фондового рынка; формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; формирование доходов федерального бюджета.

приватизации субъектов хозяйственной деятельности впервые представлено в разрезе видов экономической деятельности, а не отраслей. В данном аспекте можно говорить о запоздалом приведении содержания приватизационных программ в соответствие с классификацией, используемой в статистической отчетности еще с 2005 г., на что неоднократно обращала внимание Счетная палата РФ. Негативным моментом такого сдвига является невозможность корректного сопоставления структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Можно констатировать лишь общее сокращение их численности за три года между 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г.: ФГУПов – почти вдвое (с 3517 ед. до 1795 ед.), а АО, акции которых находятся в федеральной собственности, – более чем на 1/5 (с 2950 ед. до 2337 ед.).

В то же время, как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике выполнен сугубо формально, поскольку не дает даже общей оценки по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т.п.

В-третьих, планы приватизации крупнейших компаний претерпели серьезные изменения по сравнению с тем, как в действующей приватизационной программе на 2011–2013 гг. этот процесс был конкретизирован распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2012 г. № 1035-р.

Что касается самого перечня предполагаемых к приватизации активов, то он в основном остался прежним. Из него выпали «Росагролизинг», «Россельхозбанк» (ранее заявлялась перспектива прекращения участия государства в капитале до 2016 г.) и ФСК ЕЭС (было предусмотрено сокращение размеров госпакета до 75% плюс 1 акция), а добавились «РОСНАНО» (предполагалось уменьшение доли государства в капитале до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций), «Росспиртпром», «Ростелеком» и Государственная транспортная лизинговая компания.

Однако в отличие от приватизационной программы на 2011–2013 гг. в ее версии, датированной июнем 2012 г., сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах многих крупнейших компаний предполагает сохранение корпоративного контроля или, по крайней мере, возможности влиять на процедуры корпоративного управления посредством наличия блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция).

Последний вариант предусмотрен в отношении акционерной компании «АЛРОСА» (с координацией продажи акций, находящихся в государственной собственности Республики Саха (Якутия) и муниципальной собственности), «Аэрофлот – российские авиалинии», «Современный коммерческий флот». Применительно к «РусГидро» и «Банку ВТБ» речь идет о доле государства в 50% плюс 1 акция, в капитале «Зарубежнефти» размер госпакета также может уменьшиться до такой величины, но до 2020 г. (промежуточный порог до 2016 г. – 90%). Прежняя приватизационная программа предполагала прекращение участия государства в капитале до 2016 г. во всех вышеперечисленных компаниях при допущении использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») в отношении «Зарубежнефти», «РусГидро», «Аэрофлота» и «АЛРОСА».

В другую группу компаний вошли «Российские железные дороги», «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф. Э. Дзержинского», где сохранились прежние размеры минимально возможной доли государства (75% плюс 1 акция). К ним добавилась и «Государственная транспортная лизинговая компания».

Сокращение доли участия Российской Федерации в «Объединенной авиастроительной корпорации» (ОАК) и «Объединенной судостроительной корпорации» (ОСК) растянуто до 2024 г. при сохранении прежнего порога государственного участия в отношении ОАК (50% плюс 1 акция) и повышении в отношении ОСК (до 75% плюс 1 акция против прежних 50% плюс 1 акция).

На этом фоне не вполне ясен смысл сохранения доли государства в капитале «ИНТЕР РАО ЕЭС» в размере 0% плюс 9 акций, тогда как ранее была заявлена перспектива прекращения участия государства в капитале до 2016 г. (в настоящее время компания входит в перечень стратегических организаций).

Особняком в ряду наиболее существенных отличий от предыдущей приватизационной программы стоит сокращение до 2016 г. доли участия ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ» в уставном капитале нефтяной компании «Роснефть» до 50% плюс 1 акция (ранее декларировался полный выход до указанного срока). За ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ» по-прежнему сохраняется возможность до начала 2015 г. выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сде-

лок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

В отношении возможного сокращения доли государства в ОАО «Банк ВТБ» ниже 50% плюс 1 акция в программе заявлено, что оно будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ОАО «Сбербанк России»¹, хотя новый глава Центробанка РФ просила исключить из текстовой части прогнозного плана приватизации позиции, касающиеся возможного изменения доли участия в капитале банков после 2016 г., сообщив об отсутствии у ЦБ РФ планов сокращения участия Российской Федерации в капитале Сбербанка.

Прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг. заявлено для 7 компаний («Росспиртпром», Объединенная зерновая компания (ОЗК), «РОСНАНО», «Ростелеком», «Международный аэропорт Шереметьево» (МАШ), «Аэропорт Внуково», «Международный аэропорт «Внуково»), из которых в прежней приватизационной программе лишь ОЗК и МАШ имели такую перспективу до 2016 г. При этом в отношении трех столичных аэропортов должны быть учтены решения Президента РФ и Правительства РФ по стратегическому развитию Московского авиационного узла. Для них, как и еще ряда компаний (ОЗК, «АЛРОСА», «Ростелеком») возможно использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»).

При этом стоит отметить, что практически по каждой из этих компаний прекращение участия государства в капитале с большой долей вероятности вызовет определенные вопросы.

Прежде всего, это касается ОАО «Ростелеком», в отношении которого весной 2012 г. президентским указом была одобрена реорганизация в форме присоединения к нему ОАО «Инвестиционная компания связи» (более известного как «Связьинвест») с состоявшимся исключением его из перечня стратегических организаций, при условии обеспечения контроля государства совместно с Внешэкономбанком над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома». Между тем к началу текущего года реорганизация государственного сегмента телекоммуникационной отрасли находилась только на этапе проведения допэмиссии самого «Связьинвеста», в рамках которой государство передаст холдингу профильные активы (в том числе доли

в Центральном телеграфе, «Башинформсвязи» и других компаниях). Для сохранения своей доли в «Связьинвесте» (25% плюс одна акция, остальной капитал принадлежит государству) уже «Ростелеком» должен участвовать в допэмиссии денежными средствами.

В связи с этим стоит напомнить, что в прошлом продажа федерального пакета акций в «Связьинвесте» неоднократно переносилась ввиду самых разнообразных причин, в ряду которых уже в 2000-е годы помимо реорганизации и оптимизации корпоративной структуры холдинга преобладал комплекс социальных и региональных вопросов (тарифная реформа, социальная нагрузка региональных операторов связи, являющихся его дочерними и зависимыми обществами), а также ограничения, связанные с национальной безопасностью (обеспечение связью силовых ведомств, защита интересов спецпотребителей услуг связи). Практические механизмы разрешения этих проблем в новом формате поглощения «Связьинвеста» «Ростелекомом» пока не раскрываются.

В отношении «РОСНАНО» в центре внимания закономерно окажется вопрос о возмещении расходов бюджета за прошлые годы на формирование имущественного взноса этой бывшей госкорпорации и эффективности институтов развития в целом; применительно к ОЗК – об использовании средств, привлеченных по закрытой подписке в 2012 г., а также хранении государственного зернового запаса и участии в товарных и закупочных интервенциях; по «Росспиртпрому» – об обеспечении контроля за алкогольным рынком в условиях заметного падения легальных продаж ликеро-водочных изделий после повышения акцизов и вообще получении бюджетом доходов из этого традиционного в отечественной истории источника; по столичным аэропортам – о степени дальнейшего привлечения бюджетного финансирования для их реконструкции и прозрачности новой структуры капитала в свете многочисленных проблем, обнаружившихся с середины 2000-х годов в аэропорту «Домодедово»².

Относительно бюджетных доходов от приватизации можно констатировать существенное уменьшение их объема без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. В 2014–2016 гг. они ожидаются в размере 3 млрд руб. ежегодно против оценки в 6 млрд руб. для 2011 г., и

1 По мнению Минэкономразвития РФ и Росимущества, ВТБ будет терять свои конкурентные преимущества в случае дальнейшего снижения доли государства при сохранении соответствующего участия в Сбербанке.

2 Длительная тяжба с Росимуществом по поводу принадлежности ряда строений и сооружений, неясная структура собственности, всплывшая в связи с вопросами обеспечения транспортной безопасности.

по 5 млрд руб. – для 2012 г. и 2013 г. в предшествующей приватизационной программе.

Прогноз основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, вообще отсутствует, тогда как в предыдущей приватизационной программе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

Кроме того, появилось упоминание о возможности принятия Президентом РФ и Правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам).

Если ориентироваться на информацию из официальных источников по итогам обсуждения проекта прогнозного Плана приватизации на 2014–2016 годы на заседании Правительства РФ 27 июня 2013 г., то речь может идти примерно о 630 млрд руб. в качестве непосредственных доходов бюджета, в основном от продажи пакетов акций АО, занимающих лидирующее положение в отдельных отраслях экономики, за три года (2014 г. – 180 млрд руб., 2015 г. – 140 млрд руб. и 2016 г. – 300 млрд руб.), а также, вероятно, при учете 9 млрд руб. от остальных продаж. Еще 380 млрд руб. предположительно поступят в виде дивидендов ОАО «РОСНЕФТЕГАЗ»¹ по результатам продажи акций компании «Роснефть». В совокупности можно ожидать поступления в федеральный бюджет порядка 1 трлн 20 млрд руб.²

Вместе с тем в материалах заседания фигурирует и величина в 1,7 трлн руб. как сумма от продажи пакетов акций акционерных обществ в 2013–2016 гг. В связи с этим не вполне ясно, как она соотносится с предыдущей суммой поступлений.

Если исходить из того, что в нее просто включены приватизационные доходы текущего года, то их возможная величина должна составить около 680 млрд руб., что превышает непосредственные бюд-

жетные доходы от приватизации за следующие три года. Сомнительность этого довольно очевидна, тем более, что в другом контексте величина в 1,7 трлн руб. имеет привязку к трехлетнему временному горизонту. Тогда можно предположить, что разница между величинами представляет часть средств от продажи акций крупнейших компаний, которую предлагается направить на развитие самих компаний, на увеличение их уставных капиталов, однако соответствующие количественные ориентиры в программе отсутствуют.

В этом же аспекте необходимо рассматривать и допущение возможности направления денежных средств, поступающих от приватизации акций акционерной компании «АЛРОСА» (при координации продажи акций, находящихся в региональной и муниципальной собственности), на развитие инфраструктуры Республики Саха (Якутия) без уточнения масштабов и пропорций, что будет скорее способствовать уменьшению бюджетных доходов.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и от их стоимости, что связано с процедурами оценки и конъюнктурой фондового рынка, находящейся в тесной зависимости от складывающейся макроэкономической ситуации.

Что касается места и роли приватизационных доходов в рамках бюджетного процесса при подготовке нового трехлетнего бюджета, то в основных параметрах федерального бюджета на 2014–2016 гг. Минфином России учтены поступления от продажи находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ за три года в сумме 925,9 млрд руб. (в 2014 г. – 230,8 млрд руб., в 2015 г. – 445,1 млрд руб., в 2016 г. – 250 млрд руб.).

В текущем же году, судя по высказываниям российского финансового ведомства, допускается замена недопоступающих доходов от приватизации нефтегазовыми доходами с возможным уменьшением перечисления средств в Резервный фонд. Схожая возможность, хотя и в несколько других формулировках, допускалась поправками в два предыдущих федеральных бюджета: на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. и на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг., когда полученные в ходе их исполнения нефтегазовые доходы сверх определенной величины могли использоваться на замещение объемов государственных заимствований РФ и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в соб-

1 На упомянутом заседании правительства глава Минфина РФ высказал сомнения в реальности получения такой суммы от компании.

2 Правда, непосредственное сложение поступлений по указанным каналам дает в сумме величину на 10 млрд руб. меньшую. Эта разница превышает единственную официально заявленную в новой приватизационной программе величину приватизационных доходов (по 3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.).

ственности РФ, либо на иные цели, установленные соответствующим законом.

Напомним в связи с этим, что действующий Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях, касающихся источников финансирования дефицита федерального бюджета, где в числе прочих присутствует лишь обобщенная статья по иным источникам без всякой конкретики¹. Последние изменения, внесенные в трехлетний бюджет Федеральным законом от 7 июня 2012 г. № 133-ФЗ, в этой части не добавили ничего нового.

По данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 июня 2013 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 17227,3 млн руб. (без указания величины годового задания).

Сложившийся за последние годы механизм бюджетного процесса, когда текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний

на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи. Тем более что пример действующей приватизационной программы ясно указывает на большую вероятность многочисленных изменений и дополнений в отношении вновь принятого аналогичного документа.

Всего с момента утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р по состоянию на середину июля текущего года было принято 45 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 9 были изданы в 2013 г., 24 – в 2012 г., 11 – в 2011 г. (один появился еще в самом конце 2010 г.).

В целом новая приватизационная программа выглядит более умеренной и обоснованной с учетом сохранения государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, являющихся субъектами естественных монополий и инфраструктуры, занятыми капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структурами, играющими большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшими в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий. ●

¹ Правда, в тексте пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. указывалось на возможность использования при формировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния части дополнительных нефтегазовых доходов на замещение источников финансирования дефицита федерального бюджета по решению Правительства РФ.