

# Приватизация

## ПРИВАТИЗАЦИОННАЯ ПРОГРАММА 2014–2016 гг.: ФОРМАЛЬНЫЕ СДВИГИ И НЕОПРЕДЕЛЕННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

### Георгий МАЛЬГИНОВ

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

### Александр РАДЫГИН

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

*Итоги действующей приватизационной программы, которая завершается в текущем году, находятся в тесной зависимости от того, как будет складываться в 2016 г. ситуация в российской экономике в целом и конъюнктура фондового рынка в частности.*

*В сопроводительных документах к правительственному законопроекту о федеральном бюджете на текущий год общие поступления средств от приватизации прогнозируются в объеме более 33,2 млрд. руб. Однако достижение этого значения представляется весьма проблематичным. Так, предполагаемая к получению бюджетом сумма приватизационных доходов сопоставима с аналогичной величиной за все три года действия приватизационной программы 2011–2013 гг. Однако тогда была совершенно другая экономико-политическая ситуация, радикально отличающаяся от ситуации последних двух лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность затяжного периода рецессии в отечественной экономике).*

**Ключевые слова:** приватизация, приватизационное законодательство, итоги приватизации за 2015 г., Росимущество.

2015 г. стал вторым годом реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и Основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р.

В 2015 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 103 хозяйственных обществ (в 2014 г. – 107 ед.), а в отношении 35 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях их приватизации (в 2014 г. – 33 ед.). Такие итоги находятся в русле сложившейся в последние годы тенденции к постоянному уменьшению количества проданных пакетов акций (долей участия), а динамика приватизации унитарных предприятий, если исходить из количества тех из них, в отношении кото-

рых были изданы распоряжения о ее условиях, фактически осталась прежней. На этом фоне обращает на себя внимание заметное увеличение продаж объектов недвижимого имущества (38 ед. против 11 ед. годом ранее).

Отличительными чертами приватизационного процесса в 2015 г. явились:

- отсутствие продаж акций крупнейших компаний, в отношении которых конкретные сроки и способы приватизации определяются Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций инвестиционных консультантов;
- ведущая роль независимых продавцов, привлекаемых к реализации принадлежащих государству активов, в обеспечении приватизационных доходов (сумма сделок, осуществленных ОАО «Российский аукционный

дом» (РАД), составила 5,3 млрд. руб., или более 72% всей выручки от продажи акций, что превысило совокупные результаты за два предшествующих года);

- значительное расширение приватизационной программы за счет включения в нее почти 1,2 тыс. объектов недвижимого имущества, существенным образом изменившее всю структуру приватизируемого имущества вследствие перехода от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

Как заявила на заседании Общественного совета Минэкономразвития России в конце марта 2016 г. экс-глава Росимущества О.К. Дергунова, отсутствие крупных продаж в прошедшем году стало осознанной позицией власти ввиду неготовности рынка к значительным инвестициям<sup>1</sup>. Единственная потенциально возможная подобная сделка по отчуждению акций ПАО «Совкомфлот» была отложена в связи с низкой инвестиционной активностью, а также с учетом текущей ситуации на рынке танкерных перевозок и введения ограничительных мер в отношении ведущих российских компаний.

Крупнейшей приватизационной сделкой года стала продажа Мурманского морского рыбного порта (все 100% акций) за 1,027 млрд. руб. Другими крупными сделками явились продажи госпакетов акций столичного «Авиатехснаба» (986 млн. руб.), Мурманского морского пароходства (25,5%, 660 млн. руб.), «Фундаментпроекта» (454,8 млн. руб.) и Научно-производственного комплекса «Суперметалл» им. Е.И. Рывина (307 млн. руб.) (оба – Москва), племенного птицеводческого завода «Лабинский» (Краснодарский край, 303,3 млн. руб.) и одного из столичных хлебозаводов (216,4 млн. руб.).

Также необходимо отметить большую работу в контексте принятых решений по развитию Московского авиационного узла на принципах государственно-частного партнерства. В феврале 2016 г. были подписаны акционерные соглашения между государством и негосударственными акционерами в отношении консолидации аэропортовых активов в «Шереметьево» и «Внуково», которые позволят сохранить за государством (при наличии блокирующих пакетов акций) необходимый контроль за деятельностью объединенных операторов и принятием ключевых решений.

В целях совершенствования системы продаж и работы с потенциальными инвесторами Росимущество и его территориальные управления проводили работу по маркетингу приватизируемых активов и улучшению информационного обеспечения приватизации: распространение информации о проводимых торгах по различным каналам, включая размещение на сайтах в сети Интернет, представление дополнительной, более подробной информации о приватизируемом имуществе еще на этапе проведения оценки его рыночной стоимости и подготовительных процедур.

Определенные возможности для улучшения механизма приватизационного процесса открывают изменения, внесенные в минувшем году в Закон о приватизации. В отличие от правовых новаций 2010–2011 гг. они не носят принципиального характера, но позволяют скорректировать механизм продажи на аукционе, конкурсе и путем публичного предложения, сократить сроки организационных мероприятий, повысить оперативность реализации приватизируемых активов, уменьшить период удержания задатков участников торгов и снизить возможные риски сговора между лицами, допущенными к торгам, обеспечив должный уровень конкурентной среды<sup>2</sup>. Важное значение для всего этого имеет и использова-

<sup>1</sup> www.economy.gov.ru, 01.04.2016

<sup>2</sup> См.: Мальгинов Г., Радыгин А. Новации в российском приватизационном законодательстве: косметические меры или ускорение разгосударствления? // Экономическое развитие России. 2016. № 2. С. 80–86.

ние механизма продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме. Исходя из поправок в приватизационный закон Правительством РФ в декабре 2015 г. был определен перечень юридических лиц из 6 организаций, которым доверено проводить электронные торги.

Деятельность Росимущества по повышению эффективности и открытости приватизационных процедур, обеспечению доступности соответствующей информации дополнялась усилением контроля за финансово-экономическим состоянием приватизируемых акционерных обществ и формированием защиты их активов с целью поддержания инвестиционной привлекательности в предприватизационный период (издание директив для советов директоров и рекомендаций для ревизионных комиссий по ежеквартальному мониторингу динамики финансово-хозяйственной деятельности, введение в уставы АО положений по ограничению полномочий менеджмента обществ по распоряжению имуществом и повышению персональной ответственности за принимаемые решения).

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

По сравнению с итогами сопоставимого по условиям кризисного 2009 г. (проданы акции 52 обществ на 1,37 млрд. руб.) можно сделать вывод о большей эффективности приватизации в 2015 г. (проданы акции 103 обществ на 7,34 млрд. руб.). Росимущество связывает это с системными изменениями в организации приватизации федерального имущества и реализацией комплексных мероприятий по предпродажной подготовке и управлению прива-

тизируемыми активами. Разумеется, нужно иметь в виду, что за этот период имела место примерно полуторакратная инфляция; кроме того, в 2009 г. более половины продаж пришлось на миноритарные пакеты, а негосударственные продавцы в приватизации не участвовали.

Целью привлечения негосударственных продавцов стало стремление к повышению эффективности продаж приватизируемого имущества: предполагалось, что продавец, получающий за счет бюджетных средств вознаграждение в процентах от суммы сделки, будет заинтересован в увеличении цены в ходе ее проведения, для чего необходимо привлечение к торгам как можно большего числа участников. Соблюдение этих условий возможно в том случае, если продавец обладает необходимыми компетенциями в сфере маркетинга и привлечения инвесторов.

Однако статистика работы независимых продавцов в 2015 г. не всегда свидетельствовала о достижении указанных целей. Эффективность продаж, измеренная как совокупный рост стоимости активов на аукционах, у ОАО «РАД» оказалась ниже, чем у Росимущества (11% против 17% прироста), при том что для продажи независимым продавцам были переданы относительно ликвидные активы из числа включенных в программу приватизации<sup>3</sup>. Вопрос об эффективности деятельности независимых продавцов в ходе реализации программы приватизации по сравнению с типовыми процедурами, реализуемыми органами власти, требует учета размера выплачиваемого им вознаграждения.

К негативным моментам приватизационного процесса в 2015 г. можно отнести ряд громких скандалов, которые случились после двухлетнего перерыва. Но если в 2012 г. они происходили вокруг сделок по продаже крупных активов, реализовывавшихся по индивидуальным схемам с привлечением инвести-

<sup>3</sup> Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014-2016 гг. в 2015 г.: [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 08.02.2016

онных консультантов (Ванинский морской торговый порт, «СГ-Транс»), то в 2015 г. они были связаны с продажей средних по размеру компаний, реализуемых типовыми способами.

Наибольший резонанс получила отмена торгов по продаже полного (100% акций) госпакета АО «Учебно-опытный молочный завод» (УОМЗ) Вологодской молочно-хозяйственной академии им. Н.В. Верещагина (торговая марка «Вологодское масло»). В ситуации вокруг УОМЗ отразились практически все спорные аспекты российской приватизации: целесообразность продажи конкретного актива, его объективная оценка, обеспечение прозрачности, согласование интересов всех заинтересованных сторон. В данном случае против приватизации активно выступили региональные власти, которые опирались на широкую общественную поддержку. Их аргументы сводились к имеющейся в настоящее время прибыльности предприятия, реализации им инвестиционной программы, рискам сокращения занятости и реперофилирования производства, утраты уникальной рецептуры продукции и бренда, потери базы для подготовки специалистов. После того как торги дважды отменялись, со стороны федеральных органов власти было заявлено об отборе инвестиционного консультанта для определения ключевых условий и проработки возможной структуры сделки с целью привлечения российских стратегических инвесторов и утверждения условий, препятствующих реперофилированию производства<sup>4</sup>.

В числе проблемных, в основном из-за сопротивления региональных властей, можно назвать и другие сделки, организатором которых выступал РАД: проведенные им продажи Мурманского рыбного порта (крупнейшая сделка по итогам 2015 г.) и АО «НПК "Суперметалл"», приватизацию которого ранее приостанавливало Росимущество (всего приоста-

новка коснулась более 40 пакетов акций из 204, переданных для продажи РАДу), отнесенные на первый квартал 2016 г. продажи Саратовского полиграфического комбината и «Свердловскавтодора»<sup>5</sup>.

Несмотря на очевидное негативное влияние на ход реализации Прогнозного плана приватизации макроэкономической ситуации и состояния фондового рынка, Росимуществу удалось уже в первой половине ноября 2015 г. досрочно выполнить годовое бюджетное задание (5 млрд. руб. без учета крупнейших продаж) по приватизационным доходам. Однако в целом общая сумма сделок по продаже акций оказалась в 2015 г. меньше по сравнению с 2014 г. примерно на 8,5% (7,34 млрд. руб. против 8,02 млрд. руб.).

Совокупный объем доходов федерально-го бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2015 г. увеличился по сравнению с предыдущим годом менее чем на 8%. Его величина (304,3 млрд. руб.) по своему абсолютному значению лишь ненамного уступает максимальной величине, достигнутой в 2012 г., — правда, без учета средств, полученных тогда Центробанком РФ от продажи акций Сбербанка. (См. таблицу.)

При этом доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества упала более чем вдвое — до 6,5%. Эта величина стала минимальной за весь период с начала 2000-х годов. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, вырос с 85,4% в 2014 г. до 93,5% в 2015 г.

В 2015 г. осуществлялись мероприятия по формированию 18 вертикально интегрированных структур (ВИС), по 10 из которых они были полностью завершены. В числе новых решений, принятых в этом направлении в конце 2015 г. и в первом квартале 2016 г., следует назвать

<sup>4</sup> www.rosim.ru, 12.02.2016

<sup>5</sup> Пушкарская А., Бутрин Д. Росимущество не находит в себе мужества // Коммерсантъ. 14.01.2016.

расширение таких холдингов общенационального значения, как «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК) (внесение в ее уставный капитал пакетов акций 4 АО, включая контрольный пакет РСК «Миг» (62,8%) и миноритарных пакетов еще 3 АО) и «Корпорация "Тактическое ракетное вооружение"» (ТРВ) (внесение в ее уставный капитал пакетов акций 2 АО блокирующей (36,9%) и миноритарной (24,3%) для последующего внесения в уставный капитал АО «Концерн "Морское подводное оружие – Гидроприбор"», федеральный пакет акций которого также подлежит внесению в уставный капитал ТРВ).

Итоги действующей приватизационной программы, которая завершается в текущем году, находятся в тесной зависимости от того, как будет складываться ситуация в российской экономике в целом и конъюнктура фондового рынка в частности. В сопроводительных документах к правительственному законопроекту о федеральном бюджете на текущий год общие поступления средств от приватизации прогнозируются в 2016 г. в объеме более 33,2 млрд. руб., включая 12 млрд. руб. (или 36%) от продажи пакета акций «Совкомфлота»<sup>6</sup>.

Однако достижение таких величин представляется весьма проблематичным. Достаточ-

### Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2015 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.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9
2011	240 964,1	100,0	136 660,1	56,7	104 304,0	43,3
2012	309 943,2/ 469 243,2*	100,0	80 978,7/ 240 278,7*	26,1/51,2*	228 964,5	73,9/48,8*
2013	209 114,85	100,0	55 288,6	26,4	153 826,25	73,6
2014	282 325,95	100,0	41 155,35	14,6	241 170,6	85,4
2015	304 263,7	100,0	19 792,4	6,5	284 471,3	93,5

\* – 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 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (ежемесячный): [www.goskazna.ru](http://www.goskazna.ru); расчеты авторов.

<sup>6</sup> При этом стоит отметить, что в тексте самого Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ данные о 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.

но сказать, что предполагаемая к получению бюджетом сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (21,2 млрд. руб.) сопоставима с аналогичной величиной за все три года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд. руб. Но такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличающейся от имеющей место на протяжении последних двух лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, вероятность затягивания рецессии в отечественной экономике). К тому же поступления от крупнейших сделок, как правило, доминировали в общей структуре приватизационных доходов.

В первом квартале 2016 г., по информации Росимущества, было реализовано 32 пакета акций на общую сумму 1790,35 млн. руб., из которых около 88% было получено ОАО «РАД» при продаже 12 пакетов, хотя более половины всех проданных пакетов было реализовано ТУ Росимущества<sup>7</sup>. 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 2093,1 млн. руб.

Очевидные трудности с наполнением бюджета поставили в начале 2016 г. вопрос о расширении приватизационной программы. В списке кандидатов на приватизацию части государственного пакета акций называются такие компании, как «АЛРОСА», «Башнефть», ВТБ, «Роснефть», «Совкомфлот», однако перспективы и формат конкретных сделок пока неясны.

В наибольшей готовности к продаже находится отложенная с 2015 г. уже упомянутая сделка по отчуждению акций ПАО «Совком-

флот». В отношении «Роснефти» противодействующим фактором является ситуация на фондовом рынке, поскольку котировки акций компании уступают пороговым значениям для отчуждения, определенным еще в 2014 г. (цена первичного публичного размещения акций в 2006 г.).

Сокращение в феврале 2016 г. доли государства в капитале ПАО «Банк ВТБ», зафиксированной в перечне стратегических организаций, до 45% связано с необходимостью ее приведения к текущей доле владения после приобретения госкорпорацией «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) крупного пакета привилегированных акций ВТБ при сохранении корпоративного контроля со стороны государства за счет доли в голосующих акциях. В отношении еще двух компаний («АЛРОСА» и «Башнефть»), называемых в качестве кандидатов на приватизацию, необходимо отметить их тесную взаимосвязь с выстраиванием отношений между федеральным центром и регионами, которые, ко всему прочему, теперь формализованы, а также акционерные соглашения по этим компаниям, заключенные в 2013 и 2015 гг. соответственно. По состоянию на начало апреля 2016 г. Минэкономразвития России произвело отбор юридических лиц—организаторов для продажи от имени государства пакетов акций этих трех компаний («АЛРОСА», «Башнефть» и ВТБ)<sup>8</sup>.

Сформулированные на уровне высшего политического руководства страны требования к реализации государственных активов делают проведение приватизации в обозримый период весьма непростым делом. Речь идет о: 1) строгом соответствии приватизационных сделок нормам законодательства; 2) сохранении государственного корпоративного контроля за системообразующими компаниями; 3) бюджетной эффективности и избегании продаж по «бросовым» ценам; 4) приоритете «качества» новых владельцев, которые долж-

<sup>7</sup> www.rosim.ru, 07.04.2016

<sup>8</sup> www.economy.gov.ru, 04.04.2016

ны не только обладать высокой деловой репутацией, опытом работы, но и иметь стратегию развития приобретаемой компании; 5) их нахождении в российской юрисдикции и недопустимости «серых схем», вывода активов в оффшоры и сокрытия реальных собственников; 6) использовании приобретателями только собственных средств или кредитов негосударственных банков.

Все это очевидным образом свидетельствует о грядущих сложностях завершения приватизационной программы 2014–2016 гг. на ее заключительном отрезке в условиях противоречивой макроэкономической ситуации, низкой инвестиционной активности в стране и сохраняющихся санкционных мер в отношении ведущих российских компаний.

Одновременно необходимо принимать во внимание, что по-прежнему сохраняется целый комплекс объективных ограничений для полномасштабного завершения программы 2014–2016 гг.:

- невозможность приватизации примерно половины остающихся в собственности РФ пакетов нестратегических акционерных обществ (с долей государства в уставном капитале менее 2%, права акционера которых от имени государства переданы иным ФОИВ и госкорпорациям, осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства, находятся в стадии ликвидации и др.);
- отсутствие межведомственной координации при принятии решений о приватизации, в первую очередь применительно к унитарным предприятиям, а также хро-

нические проблемы, связанные с самим фактом наличия этой организационно-правовой формы в российском законодательстве;

- отсутствие синхронизации при формировании целевой функции объекта («продавать — сохранять в собственности РФ») и принятии решений о приватизации в соответствии с программой;
- противоречие между постепенным сокращением количества объектов в собственности РФ (АО, ФГУПов) и приватизационным «потенциалом» остающихся (возрастание невостребованности объектов в силу низкого качества остающихся в собственности РФ «типовых» активов, неликвидности, неуправляемости и др.);
- отсутствие действенных каналов масштабной продажи объектов казны (помимо пакетов акций) в силу комплекса проблем (технические и регистрационные процедуры, качество объектов, отсутствие процедур продажи «за 1 рубль», неурегулированность вопросов адекватного вознаграждения негосударственных продавцов и др.).

По всей видимости, целесообразно уже в 2016 г. провести масштабную инвентаризацию имеющихся проблемных «точек» и объектов (тем более, что процесс пообъектной фиксации «целевой функции» по АО и ФГУПам близок к завершению). На этой основе возможно пересмотреть целевые ориентиры программы 2014–2016 гг., не исключая и запуск новой приватизационной программы на год раньше — на 2016–2018 гг., либо продлив действующую программу на 2017 г. ■