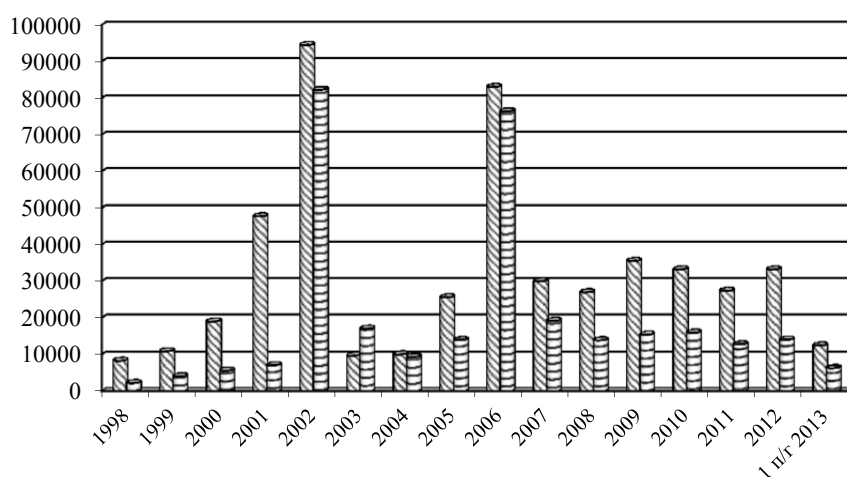


### 6.3. Банкротства в 2012–2013 гг.: рост банкротств финансовых организаций, индивидуальных предпринимателей и новое регулирование

#### 6.3.1. Динамика банкротств в 2012–2013 гг.

Общая картина в сфере банкротств в рассматриваемый период характеризовалась значительным ростом в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом поступивших и принятых заявлений о признании должников несостоятельными. Рост поступивших заявлений составил 22,4%, принятых – 21,2%, соответственно достигнув 40864 и 33236 заявлений. Однако в 1-м полугодии 2013 г. к аналогичному периоду предшествующего года произошло сопоставимое по размерам снижение аналогичных показателей – на 25,4 и 21,1% соответственно. Похожая тенденция наблюдалась в сфере принятия решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства: в 2012 г. мы наблюдали прирост в 10% относительно предыдущего года, а в I квартале 2013 г. соответствующий спад – 11,1% (рис. 1).



▨ Поданные заявления о банкротстве, принятые арбитражным судом к производству

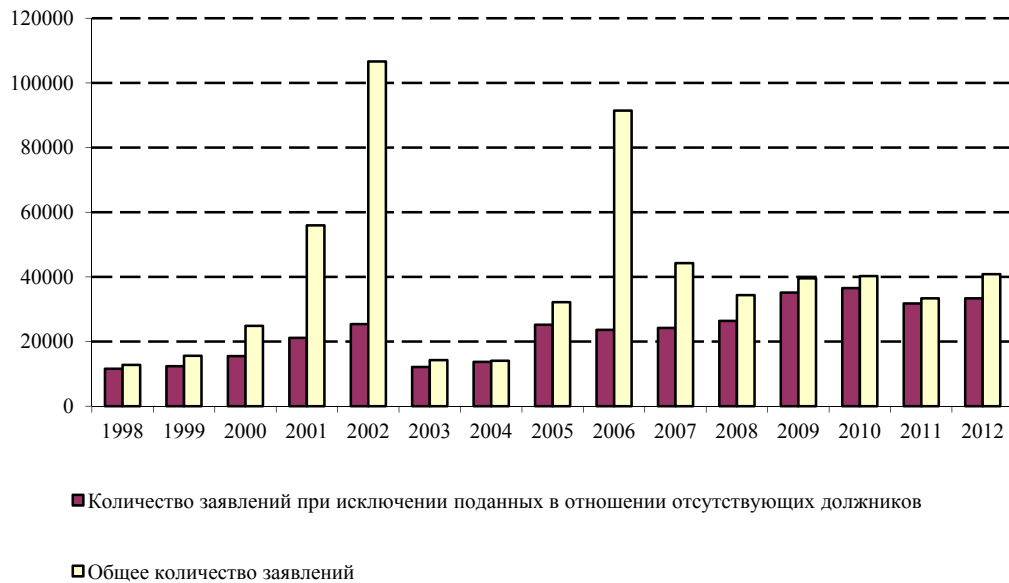
■ Принято решений о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства

Источники: Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации за 1998–2013 гг.

Рис. 1. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2013 гг.

Такие же разнонаправленные изменения наблюдались по следующим показателям:

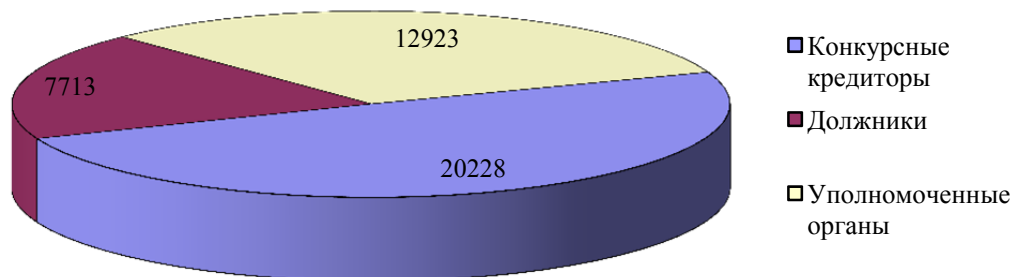
- количество завершённых производств по делам о несостоятельности (банкротстве): в 2012 +15,4% к показателю 2011 г., 1-е полугодие 2013 г. – -21,2% к аналогичному показателю предыдущего года;
- количество рассмотренных заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств: в 2012 г. +17%, в 1-м полугодии 2013 г. – -11,2% к аналогичному показателю предыдущего года (рис. 2).



*Источники:* Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) за соответствующие периоды; Аналитические записки к статистическим отчетам о работе арбитражных судов Российской Федерации за соответствующие периоды Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

*Рис. 2.* Количество заявлений о признании должника банкротом (1998–2012 гг.)

Структура поданных заявлений о несостоятельности в 2012 г. представлена на *рис. 3.*



*Источник:* Аналитическая записка Высшего Арбитражного Суда за 2012 г.

*Рис. 3.* Структура поданных заявлений о несостоятельности (банкротстве)

Как видим, почти половина заявлений – 49%, или 20228, – о признании должников банкротами поступили в 2012 г. от конкурсных кредиторов.

Доля заявлений, поданных должниками, сократилась с 22% в 2011 г. (7273 заявления) до 19% в 2012 г. (7713 заявлений). От уполномоченных органов, главным образом налоговых, в 2012 г. поступило 32% заявлений, или 12923 (в 2011 г. – 10477).

Почти в 2 раза в 2012 г. выросло количество заявлений о банкротстве финансовых и кредитных организаций (2011 г. – 58 заявлений; 2012 г. – 109 заявлений). На 11%

больше поступило в суды заявлений о банкротстве сельскохозяйственных производителей, что связано, скорее всего, с ослаблением государственной поддержки в соответствующих сегментах рынка.

В 2012 г. практически на 1/3 (31%) выросло число заявлений о банкротстве индивидуальных предпринимателей (2011 г. – 4761 заявление, 2012 г. – 6248 заявлений). Такой рост, по всей видимости, связан главным образом с принятием постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 г. № 51 «О рассмотрении дел о банкротстве индивидуальных предпринимателей». Это постановление однозначно определило позицию Высшего Арбитражного Суда в том, что заявление о признании должника – индивидуального предпринимателя банкротом принимается судом, если требования к нему составляют не менее 10000 руб. До этого момента не существовало единой точки зрения и практики по этому вопросу, поскольку Гражданский кодекс указывал на то, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила ГК РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, т.е. требования к нему составляют 100 тыс. руб. Однако существует оговорка: «если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения», Именно она и была использована при обосновании позиции Высшего Арбитражного Суда.

Из относительно устойчивых тенденций можно отметить, во-первых, рост на протяжении 2008–2012 гг. числа утвержденных мировых соглашений и прекращений в связи с этим производства по делу о банкротстве. Число таких случаев за вышеуказанный период увеличилось в 4,5 раза (со 126 в 2008 г. до 563 в 2012 г.). При этом показатель заключенных мировых соглашений в 2012 г. самый высокий за последние 11 лет, что, безусловно, является позитивным результатом изменений регулирования в этой части. Рост показателей числа заключенных мировых соглашений не в последнюю очередь связан с налоговыми новациями 2010 г., расширившими возможности применения рассрочки и отсрочки по уплате обязательных платежей и списанию безнадежной ко взысканию кредиторской задолженности.

Во-вторых, следует указать снижение числа банкротств государственных унитарных предприятий. С 2008 по 2012 г. оно сократилось более чем в 2,3 раза (со 176 до 76 случаев).

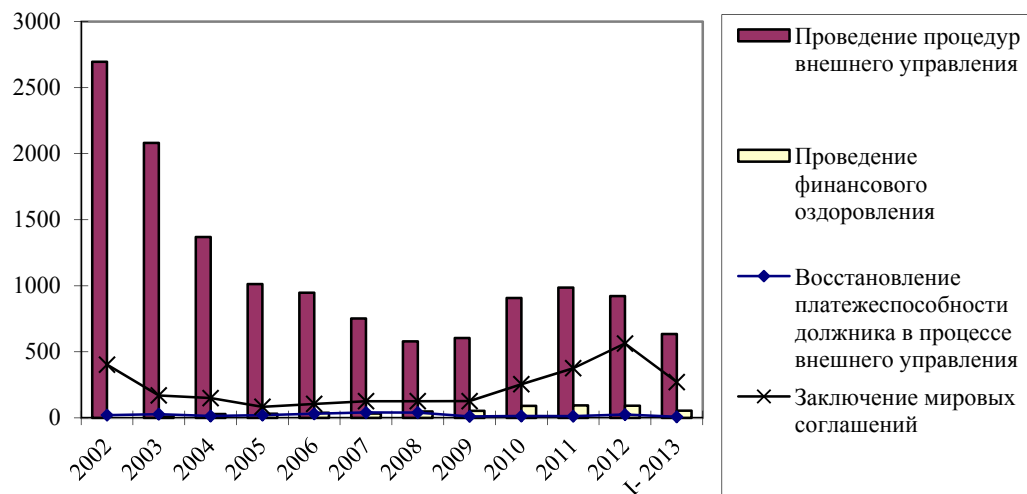
В-третьих, в 2011–2013 гг. продолжился рост числа заявлений об оспаривании сделок должника (с 5090 в 2011 г. до 8 406 в 2012 г.), за 1-е полугодие 2013 г. увеличение этого показателя составило 30% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года. Это свидетельствует, в частности, об эффективности предложенного в апреле 2009 г. механизма, предусматривающего оспаривание подозрительных сделок, «сделок должника, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами» и др. (ст. 61.1–61.9 Федерального закона «О несостоятельности»)<sup>1</sup>.

В этот же период продолжился рост и заявлений о взыскании расходов по делу о банкротстве.

В-четвертых, продолжается снижение количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления. В 2012 г. снижение относительно предыдущего года составило 6,5%, а за 1-е полугодие 2013 г. – 16,8% (рис. 4).

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Апевалова Е.А. Банкротства 2009–2011 гг.: динамика и тенденции. «Экономико-политическая ситуация в России», М.: ИЭП, октябрь 2011 г.



Источник: Справка о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2006–2010 гг., 2008–2011 гг., 2009–2012 гг., в 1-м полугодии 2013 г.

Рис. 4. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2013 г.

Случаи восстановления платежеспособности при внешнем управлении и погашения задолженности при финансовом оздоровлении носят единичный характер и продолжают сокращаться.

В 2012 г. арбитражными судами было рассмотрено 1724 жалобы с требованиями об отстранении арбитражного управляющего от исполнения своих обязанностей. По сравнению с 2011 г. количество таких жалоб увеличилось более чем на 7% (2011 г. – 1552). Арбитражные суды связывают такой рост с рекомендациями Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенными в информационном письме Президиума ВАС РФ от 22.05.2012 г. № 150 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с отстранением конкурсных управляющих». Так, в частности, Президиум указывает, что «отсутствие доказательств, подтверждающих точный размер убытков, а равно и фактическое отсутствие убытков не являются препятствием для отстранения конкурсного управляющего, если установлена возможность причинения таких убытков в результате допущенных им нарушений»; «конкурсный управляющий может быть отстранен в связи с осуществлением необоснованных расходов» и др.

В связи с появлением специальных норм о банкротстве застройщиков в 2012 г. судами было рассмотрено 31625 таких заявлений, их доля в общем числе рассмотренных заявлений, жалоб, ходатайств составила 13,2%. В 2012 г. выросло и количество заявлений о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности (с 1032 в 2011 г. до 1177 в 2012 г.).

Кроме того, отмечается рост такой категории заявлений, как заявления о намерении погашения требований к должнику. Так, в 2011 г. судами было рассмотрено 739 заявлений о намерении погасить требования по обязательным платежам, а в 2012 г. – 1032, из которых удовлетворено 793 заявления, или 77%.

Подводя некоторые итоги 2012–2013 гг., можно говорить о следующих относительно значимых характеристиках динамики процессов банкротства:

- отсутствие выраженных тенденций в сфере роста числа банкротств;
- снижение банкротств государственных унитарных предприятий;
- рост банкротств финансовых и кредитных организаций, а также индивидуальных предпринимателей;
- эффективность созданных механизмов оспаривания сделок должника и заключения мировых соглашений;
- сохраняющаяся неэффективность процедур внешнего управления и финансового оздоровления;
- сохранение прокредиторской направленности модели банкротств в стране.

### 6.3.2. Законодательство о банкротстве 2012–2013 гг.: специальные нормы для специальных обществ

В декабре 2013 г. продолжилась характерная с 2007 г. **тенденция усложнения вплоть до реальной невозможности банкротства для отдельных лиц** (Федеральный закон от 21.12.2013 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Такими лицами на этот раз стали специализированные общества и ипотечные агенты. Специализированные общества могут быть созданы в форме финансового общества и общества проектного финансирования. Создание этих новых форм предусмотрено ст. 15.1 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Целями и предметом деятельности специализированного финансового общества являются приобретение имущественных прав требовать исполнения от должников уплаты денежных средств по кредитным договорам, договорам займа и (или) иным обязательствам<sup>1</sup>.

Целями и предметом деятельности специализированного общества проектного финансирования являются финансирование долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта путем приобретения денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и (или) выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, а также путем приобретения иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта, и осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества (п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»).

Специализированные общества наделены рядом полномочий, среди которых эмиссия облигаций, обеспеченных залогом. Единственными полномочными представителями таких обществ могут быть управляющие компании. Управляющей компанией специализированного общества может быть управляющий, управляющая компания инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда, негосударственного пенсионного фонда или иная организация, являющаяся хозяйственным обществом, при условии включения указанных организаций Банком России в реестр организаций, которые

---

<sup>1</sup> В том числе включая права, которые возникнут в будущем из существующих или из будущих обязательств, приобретение иного имущества, связанного с приобретаемыми денежными требованиями, в том числе по договорам лизинга и договорам аренды, и осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований.

вправе осуществлять деятельность управляющих компаний специализированных обществ.

Заявление о признании специализированного общества банкротом может быть подано только представителем владельцев облигаций в соответствии с законом о ценных бумагах на основании решения общего собрания владельцев облигаций. При этом конкурсный кредитор спецобщества не вправе обращаться в суд с заявлением о признании такого общества банкротом, если осуществление такого права было ограничено в договоре. Аналогичным образом ограничено право подачи заявления о банкротстве руководителем спецобщества.

Иными словами, мы наблюдаем *ограничение прав конкурсных кредиторов, ущемление конкурентных норм и попытку очередного административного решения проблемы эффективности деятельности определенных государством юридических лиц.*

При рассмотрении дела о банкротстве спецобщества не могут быть применены наблюдение, финансовое оздоровление и внешнее управление. Сведения о признании спецобщества банкротом и об открытии конкурсного производства включаются в Единый государственный реестр сведений о банкротстве, однако *без опубликования в официальном издании.*

Не действуют конкурентные механизмы и в сфере продажи имущества, составляющего залоговое обеспечение облигаций. Порядок, условия проведения торгов и начальная цена продажи имущества, составляющего залоговое обеспечение облигаций, определяются представителем владельцев облигаций с залоговым обеспечением и лишь при его отсутствии или непринятии решения владельцев облигаций – конкурсным управляющим. Кроме того, предусмотрена возможность передачи имущества одного спецобщества другому спецобществу с принятием этим обществом всех обязательств эмитента облигаций.

Аналогичным образом решаются вопросы банкротства ипотечного агента. Похоже, что речь идет о защите прав отдельных инвесторов – эмитентов – облигаций. При этом источники происхождения средств, судя по принятым нормам ГК РФ о номинальном счете, могут быть и неизвестны. Создание новой формы юридического лица и предоставление ему особых прав очень напоминает создание несколько лет назад государственных корпораций.

Тогда же, в декабре 2013 г., был принят Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – НПФ), предусматривающий также особый порядок банкротства для них. В частности, были предусмотрены:

1. Дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства для фондов, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию. Такие, например, как неисполнение обязанности по восполнению средств выплатного резерва и (или) средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата; недостаточность резерва по обязательному пенсионному страхованию и имущества для обеспечения уставной деятельности фонда и др.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См. подробнее подп. 1–3 п. 1 ст. 187.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) в редакции Федерального закона от 28.12.2013 г. № 410 «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В случае возникновения таких оснований фонд обязан направить в контрольный орган уведомление об этом с приложением плана восстановления платежеспособности, если при этом отсутствуют признаки банкротства.

2. Особенности назначения и деятельности временной администрации НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию.
3. Состав текущих платежей в отношении НПФ.
4. Особенности рассмотрения дела о банкротстве НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Так, например, при рассмотрении дела о банкротстве НПФ, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление и мировые соглашения не применяются.

5. Особенности конкурсного производства. Оно длится 1 год и может быть продлено по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве.
6. Особенности привлечения к ответственности контролирующих лиц НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному обеспечению.

Новации, касающиеся особой защиты пенсионных накоплений, представляются оправданными, носят выраженный социальный характер. Однако выводы об их эффективности можно будет делать по прошествии достаточного времени для оценки практики применения.

В сфере общих норм о несостоятельности продолжилась тенденция, наметившаяся в 2009 г., **усиления и детализации порядка привлечения к ответственности контролирующих должника лиц**. Если в 2009 г. было определено понятие контролирующего должника лица, определены их процессуальные права в деле о банкротстве и порядок рассмотрения заявления о привлечении контролирующего должника лица к ответственности, то в июне 2013 г. (Федеральный закон от 28.06.2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям») была установлена презумпция банкротства должника вследствие действий/бездействия контролирующего лица в случаях:

- причинения имущественного вреда правам кредиторов в результате совершения сделки контролирующим лицом, либо в его пользу, либо если она была им одобрена;
- если документы бухгалтерского учета не содержат необходимую информацию об объектах учета, либо эта информация искажена, что затрудняет проведение процедуры банкротства. В этом случае к ответственности должно быть привлечено лицо, на которое возложена обязанность организации ведения бухгалтерского учета и хранения документов бухгалтерского учета.

Кроме того, определено, что размер субсидиарной ответственности контролирующего должника состоит из:

- требований, включенных в реестр кредиторов;
- требований, заявленных после закрытия реестра;
- требований по текущим платежам, оставшихся непогашенными по причине недостаточности имущества.

Однако размер ответственности подлежит уменьшению, если будет доказано, что размер вреда, причиненного кредиторам по вине контролирующего лица, существенно меньше размера требований к нему, подлежащих удовлетворению.

В качестве еще одной тенденции можно назвать **снижение уровня независимости арбитражного управляющего**. Так, в частности, теперь арбитражный управляющий *обязан* провести оценку в целях продажи предприятия по ходатайству кредиторов, налоговых органов.

Помимо этого, **повышается открытость проведения процесса банкротства**, поскольку начиная с июля 2012 г. отчет об оценке имущества и результаты инвентаризации подлежат включению в Единый государственный реестр о банкротстве.

В декабре 2012 г.<sup>1</sup> и июле 2013 г.<sup>2</sup> продолжилась **детализация регулирования банкротства застройщика**, в частности, предусмотрена очередность удовлетворения требований банка, выдавшего поручительство, изменены сроки реализации некоторых мер в рамках осуществления банкротства застройщика. Так, например, удлинена до 6 мес. (ранее он составлял 2 мес.) срок обращения конкурсного управляющего с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства. Помимо этого, был уменьшен вдвое – с 20 до 10% – предусмотренный законом размер суммы платежей, вносимых дольщиками, в случае передачи им объекта незавершенного строительства (п. 5 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности») при нехватке у застройщика средств для погашения текущих платежей и требований кредиторов первой и второй очередей.

В июле 2013 г. было определено, что контрольные функции при банкротстве финансовых организаций, под которыми понимаются также и страховые организации, и негосударственные пенсионные фонды и др.<sup>3</sup>, осуществляет Банк России. Агентство по страхованию вкладов исполняет полномочия ликвидатора финансовых организаций, а также конкурсного управляющего, когда это предусмотрено законом о госкорпорации. Банк России утверждает состав временной администрации, выбирает кандидатуру руководителя временной администрации и ее членов и др.

В июле 2013 г. правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект № 316848-6. Он предусматривает возможность инициирования процедуры банкротства работниками компании, причем даже бывшими. Необходимым условием для этого является задолженность по зарплате более чем за 3 месяца. Если такая задолженность возникла из-за финансовых трудностей, работодатель сам обязан обратиться с заявлением о банкротстве.

Кроме того, поправки меняют порядок удовлетворения требований об оплате труда при банкротстве. Такие требования относятся ко второй очереди и удовлетворяются последовательно, одно за другим, в порядке календарной очередности. Поэтому при недостаточности у банкрота имущества долги по зарплате, несмотря на одну очередь, могут быть погашены не всем работникам. Чтобы исключить такие ситуации, сначала задолженность будет погашаться перед всеми работниками в пределах 30 тыс. руб. каждому. Долги свыше 30 тыс. руб. будут выплачиваться уже в календарной очередности.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>3</sup> См. подробнее ст. 180 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».



сти – от более ранних к более поздним<sup>1</sup>. Законопроект был принят в первом чтении осенью 2013 г.

В целом можно говорить об усилении прокредиторской направленности банкротства и предупреждении банкротства отдельных лиц, определенных государством, таких как спецобщества, НПФ и др.

#### **6.4. Финансовые рынки: государственное регулирование vs саморегулирование**

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»<sup>2</sup>, согласно которому Центральному банку РФ (Банку России) переходят полномочия федерального органа исполнительной власти ФСФР России в сфере финансовых рынков. В связи с интеграцией Федеральной службы по финансовым рынкам России (ФСФР России) в структуру Банка России было создано специальное подразделение – Служба Банка России по финансовым рынкам.

Хотя формально ЦБ РФ и не является органом государственной власти, его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, что позволяет говорить о нем как о государственном регуляторе. Что такая передача полномочий означает для сфер, ранее регулируемых ФСФР России?

Для небанковских финансовых организаций одним из «символов» усиления влияния государственного регулятора стал проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков»<sup>3</sup>, который Банк России представил в 2013 г.<sup>4</sup>

*С одной стороны*, предлагаемый проект направлен на решение проблемы разрозненности регулирования в области саморегулирования на финансовых рынках, поскольку деятельность саморегулируемых организаций (СРО) на финансовых рынках в большинстве его сегментов осуществляется в соответствии с профильными законами либо законодательно не урегулирована. *С другой стороны*, его целями объявлены: повышение роли СРО в деятельности участников финансового рынка и повышение эффективности взаимодействия организаций с регулятором<sup>5</sup>.

На совещании, проведенном 28 ноября 2013 г. и посвященном вопросам создания международного финансового центра и улучшения инвестиционного климата в РФ, премьер-министр Д.А. Медведев отметил необходимость соблюдения баланса интересов между участниками саморегулирования и регулятором, где «большую роль могут и должны играть профессиональные объединения»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Перечень важных документов на стадии принятия // Главная книга. 2013. № 16. [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2013 г. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

<sup>3</sup> См.: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2013/12/main/FZ\\_o\\_SRO.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2013/12/main/FZ_o_SRO.pdf). Ред. от 13.11.2013 г.

<sup>4</sup> См.: Полежаева Н.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг // Закон и право. 2013. № 8. С. 50–52.

<sup>5</sup> См.: <http://regulation.gov.ru/index.html>.

<sup>6</sup> См.: <http://government.ru/>.

Действительно, расширение полномочий государственного регулятора в отношении саморегулируемых организаций может отрицательно сказаться на деятельности таких организаций в случае лишения СРО хотя бы одной из составляющих саморегулирования, а именно разработки и установления стандартов и правил профессиональной (предпринимательской) деятельности и контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил<sup>1</sup>. Однако именно такие тенденции, а не повышение роли саморегулируемых организаций и эффективности их взаимодействия с регулятором, прослеживаются в проекте ЦБ РФ.

Как и общий закон о СРО 2007 г.<sup>2</sup>, проект устанавливает только общие принципы саморегулирования на финансовых рынках независимо от вида саморегулируемой организации.

Следует отметить, что общий закон о СРО изначально разрабатывался исключительно как закон о саморегулируемых организациях на финансовых рынках, однако он не был согласован Банком России и ФСФР России, в результате чего часть финансовых рынков была выведена из-под его действия<sup>3</sup>.

Одна из позиций проекта, ставящих под вопрос свободу деятельности СРО, связана с расширенным законодательным регулированием разработки и установления стандартов и правил саморегулируемых организаций, с расширенными полномочиями регулятора в данной области (ст. 4, 5, 6).

Согласно проекту ЦБ РФ саморегулируемым организациям на финансовых рынках придется разработать и утвердить обязательные внутренние стандарты СРО, а также разработать, утвердить и согласовать с Банком России обязательные базовые стандарты, единые для СРО одного вида.

Для приобретения статуса СРО некоммерческая организация будет обязана присоединиться к базовым стандартам, ранее согласованным ЦБ РФ. Также указанные стандарты могут стать обязательными для исполнения всеми финансовыми организациями соответствующего вида независимо от членства в СРО.

Банк России планирует устанавливать как перечни обязательных для разработки и утверждения саморегулируемой организацией внутренних и базовых стандартов, так и объем, содержание и форму общественных отношений, требующих регулирования. Указанные стандарты должны соответствовать не только российскому законодательству, но и нормативным актам Банка России, уровень требований которых пока неизвестен.

Соответствующее действующее отраслевое законодательство<sup>4</sup>, как правило, обходит стороной вопрос участия регулятора в разработке и установлении указанных стандартов и правил, оставляя эти процессы на усмотрение самих организаций.

<sup>1</sup> См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007 г. № 49. Ст. 6076.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

<sup>3</sup> См.: из выступления В.С. Плескачевского от 19.03.2013 г. на III Всероссийском форуме саморегулируемых организаций «Саморегулирование в России: опыт и перспективы развития» в рамках «Недели российского бизнеса», которая проводится РСПП.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996 г. № 17. Ст. 1918; Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2001 г. № 49. Ст. 4562; Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 11.05.1998 г. № 19. Ст. 2071; Закон РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Рос-

Следует сказать, что участники саморегулирования, принимающие участие в разработке стандартов и правил, охотнее следуют требованиям, установленным самими участниками, чем требованиям стандартов и правил, установленных сверху. Так, например, для модели саморегулирования на рынке ценных бумаг США до 2007 г. было характерно функционирование двух основных саморегулируемых организаций: Нью-Йоркской фондовой биржи (New York Stock Exchange – NYSE) и Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам (National Association of Securities Dealers, Inc. – NASD).

Инициаторами создания первой организации выступили сами участники рынка. Они же устанавливали стандарты и правила своей деятельности. Члены NYSE заботились о репутации организации, в результате чего их услуги пользовались большим спросом у владельцев ценных бумаг и иных их клиентов. NASD, напротив, была создана при активном участии государства (Акт Мэлони 1938 г. (Maloney Act of 1938)), ее члены не занимались разработкой стандартов и правил. Стандарты и правила согласовывались между управлением саморегулируемой организации и государственным регулятором и в основном отсылали к нормативным актам регулятора. Для NASD было упущено одно из основных преимуществ саморегулирования – участие членов в разработке стандартов и правил, способствующее высокому уровню выполнения их требований.

В случае реализации рассматриваемых положений проекта ЦБ РФ СРО могут оказаться в положении NASD, которое может усугубиться тем, что государственный регулятор, возможно, будет еще и принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя саморегулируемой организации, о чем речь пойдет далее.

Вторая позиция проекта Банка России, которая может нанести ущерб интересам СРО в сфере финансовых рынков и соответственно их членам, связана с ограничением надзорной функции организаций. Сейчас в учредительных документах некоторых саморегулируемых организаций среди их полномочий указывается наблюдение за деятельностью их членов<sup>1</sup>.

ЦБ РФ делает оговорку, что осуществление СРО надзора за деятельностью своих членов возможно только в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России (ст. 7). При этом порядок передачи указанных полномочий, а также порядок и основания их прекращения устанавливаются ЦБ РФ отдельно для каждого вида саморегулируемых организаций (организациям одного вида может быть передан только одинаковый объем полномочий). Предоставление СРО надзорных полномочий не влечет за собой утрату таких полномочий самим Банком России.

Кроме того, такие функции, как: получение от членов СРО отчетности; проведение аттестации руководителей, членов и их работников; участие через своих представителей в качестве наблюдателей в проверках деятельности своих членов, осуществляемых ЦБ РФ и государственными органами, также осуществляются саморегулируемой организацией в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России.

---

сийской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993 г. № 6; Федеральный закон от 02.07.2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2010 г. № 27. Ст. 3435; Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009 г. № 29. Ст. 3627; Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005 г. № 1 (ч. 1). Ст. 41; Федеральный закон от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995 г. № 50. Ст. 4870.

<sup>1</sup> См., например, подп. «е» п. 2.1 Устава НАУФОР, абз. 4 п. 2.2 Устава ПАРТАД.

Таким образом, ЦБ РФ выстраивает новую систему регулирования деятельности СРО на финансовых рынках с активным участием регулятора. При этом степень такого участия определяется самим регулятором, что может негативно отразиться на интересах саморегулируемых организаций и их членов, поскольку проект не предусматривает никаких гарантий, что Банк России в полной мере допустит СРО к разработке и установлению стандартов и правил или надзору.

В отличие от сложившейся на данный момент модели саморегулирования в сфере финансовых рынков, основанной на добровольности объединения, проект ЦБ РФ устанавливает обязательный характер членства в СРО (ст. 9). При этом речь об отмене лицензирования деятельности, которое имеет смысл лишь при добровольном характере членства в саморегулируемых организациях, не идет.

Согласно проекту Банка России, в сфере финансовых рынков могут быть созданы следующие виды саморегулируемых организаций (ст. 3): (1) саморегулируемые организации брокеров; (2) дилеров; (3) управляющих; (4) депозитариев; (5) регистраторов; (6) акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; (7) специализированных депозитариев; (8) негосударственных пенсионных фондов; (9) страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования; (10) микрофинансовых организаций; (11) кредитных потребительских кооперативов; (12) жилищных накопительных кооперативов; (13) бюро кредитных историй; (14) актуариев; (15) рейтинговых агентств; (16) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов.

На данный момент обязательный характер членства установлен только для сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов<sup>1</sup> и кредитных кооперативов, не считая кредитных кооперативов второго уровня<sup>2</sup>.

Установление обязательного членства может быть мотивировано интересами владельцев ценных бумаг и иных клиентов финансовых организаций, так как позволяет установить дополнительный контроль за деятельностью таких организаций. Однако такой обязательный двойной контроль (лицензирование и саморегулирование) в совокупности с расширенными полномочиями государственного регулятора в части регулирования не всегда сказывается на интересах клиентов лучшим образом.

Представляется, что клиентов интересует не только безопасность своих интересов, но и в первую очередь определенная выгода. Наличие на рынке нескольких СРО с добровольным характером членства способствует развитию между ними конкуренции, установлению более качественных стандартов и правил для привлечения клиентов. У последних появляется возможность выбора между финансовыми организациями – членами той или иной саморегулируемой организации.

Проектом ЦБ РФ также установлено, что СРО одного вида должна объединять в своем составе в качестве членов не менее 30% общего количества финансовых организаций, осуществляющих указанный вид деятельности. Ассоциированные члены<sup>3</sup> не мо-

---

<sup>1</sup> Пп. 3, 7 ст. 31 Федерального закона от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995 г. № 50. Ст. 4870.

<sup>2</sup> П. 3 ст. 35 Федерального закона от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009 г. № 29. Ст. 3627.

<sup>3</sup> Об ассоциированном членстве см. ст. 10 проекта Банка России.

гут быть включены в необходимое количество членов, достаточное для создания саморегулируемой организации.

Согласно проекту, финансовая организация может быть членом только одной СРО определенного вида. Если финансовая организация осуществляет разные виды деятельности, она может являться членом нескольких саморегулируемых организаций или саморегулируемой организации, объединяющей несколько видов СРО. В последнем случае саморегулируемая организация может быть создана при условии объединения в своем составе не менее 30% общего количества финансовых организаций, осуществляющих каждый вид деятельности. Следовательно, не может существовать более трех СРО одного вида.

Сейчас, по общему правилу, для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна объединять не менее 100 субъектов профессиональной деятельности (или не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности) определенного вида, если федеральными законами не установлено иное<sup>1</sup>. В законодательстве, регулирующем деятельность СРО на финансовых рынках, на которые действие общего закона о саморегулируемых организациях 2007 г. не распространяется (СРО фондов и организаций, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов; управляющих компаний; жилищных накопительных кооперативов), необходимое минимальное количество членов не установлено. Исключение составляют СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг (не менее 10 членов). Таким образом, количество саморегулируемых организаций одного вида не ограничено.

Также Банк России планирует устанавливать порядок согласования руководителей СРО на соответствие квалификационным требованиям. Он же будет принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя (ст. 26).

Сейчас назначение на должность и освобождение от должности руководителя саморегулируемой организации отнесены к компетенции соответствующего органа организации.

Кроме того, по проекту руководители СРО (иные лица, представляющие интересы организаций) и совет СРО в лице председателя, который саморегулируемые организации имеют право создать из числа своих руководителей, могут представлять интересы СРО в ЦБ РФ с правом совещательного голоса.

Однако права и обязанности указанных представителей в Банке России, включая вопросы, относящиеся к предмету деятельности саморегулируемых организаций, определяет Банк России (ст. 32).

Представление интересов своих членов в их отношениях с органами государственной власти РФ, с органами государственной власти субъектов РФ, с органами местного самоуправления является одной из основных функций СРО. Участие государственного регулятора в назначении представителей интересов поднадзорных организаций – в данном случае руководителей саморегулируемых организаций – может быть использовано против интересов таких организаций.

Подводя итоги, можно сказать, что на данном этапе смена регулятора не отразилась на порядке регулирования деятельности СРО в сфере финансовых рынков. У участников рынков охраняется значительная самостоятельность в регулировании своей деятельности. Тем не менее в случае реализации положений проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», разработанного

---

<sup>1</sup> Подп. 1 п. 3 ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

ЦБ РФ, усилится влияние государственного регулятора, возрастет нагрузка на участников финансовых рынков (финансовые организации). Более того, существует вероятность упразднения самой сущности СРО, несмотря на сохранение формального статуса.

## 6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации

### 6.5.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2013 г. составила 118,3 млн га, или 6,9% земель Российской Федерации, против 119,5 млн га (7,0%) в 2012 г. (табл. 16). Площадь земель в собственности юридических лиц, напротив, прирастала и увеличилась за год на 1,2 млн га, составив 14,7 млн га, или 0,9% земель РФ. Более 755,7 тыс. га из них составили земли общей долевой собственности, приобретенные юридическими лицами у граждан. Площадь земельных участков в государственной и муниципальной собственности незначительно увеличилась – на 0,7 млн га (табл. 16).

Таблица 16

Структура земель РФ по формам собственности

Форма собственности	01.01.2010		01.01.2011		01.01.2012		01.01.2013	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
В государственной и муниципальной собственности	1576,3	92,2	1576,4	92,2	1576,7	92,2	1576,8	92,2
В собственности граждан	123,2	7,2	121,4	7,1	119,6	7,0	118,3	6,9
В том числе:								
земельные доли граждан	104,3	6,1	100,8	5,9	97,6	5,7	94,9	5,6
В собственности юридических лиц	10,3	0,6	12,1	0,7	13,5	0,8	14,7	0,9
Всего в частной собственности	133,5	7,8	133,4	7,8	133,1	7,8	133,0	7,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Большая часть приватизированных земель на 1 января 2013 г. продолжала находиться в общей долевой собственности, включая не востребовавшие доли. В 15 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2013 г. была равна или превысила 40% всего земельного фонда. В основном это южные и юго-западные области. В 11 субъектах РФ доля приватизированных земель составила менее 1%. Только Южный федеральный округ преодолел 40%-ный уровень приватизации (табл. 17).

Таблица 17

Уровень приватизации земель по федеральным округам РФ на 1 января 2013 г.

Федеральные округа	Общая площадь, млн га	В собственности граждан, млн га	В собственности юрлиц, млн га	Уровень приватизации гражданами, %	Уровень приватизации юрлицами, %	Место по уровню приватизации гражданами
Российская Федерация	1709,8	118,3	14720,2	6,9	0,9	
Южный	42,1	18,2	1,4	43,2	3,4	I
Центральный	65,0	19,8	4,9	30,4	7,5	II
Приволжский	103,7	31,2	4,6	30,1	4,4	III
Северо-Кавказский	17,0	4,2	0,4	24,9	2,6	IV
Сибирский	514,5	29,5	1,7	5,7	0,3	V
Уральский	181,8	9,0	0,8	4,9	0,4	VI
Северо-Западный	168,7	4,2	0,6	2,5	0,4	VII
Дальневосточный	616,9	2,1	0,3	0,3	0,1	VIII

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

В РФ основную часть находящихся в обороте земельных участков составляют государственные и муниципальные земли, предоставляемые в аренду. В общем объеме сделок на 1 января 2013 г. аренда составляла по количеству сделок 59,1% и по площади – 77,2%. По сравнению с 2011 г. количество арендных соглашений увеличилось с 3,3 млн ед. (159,4 млн га) до 3,4 млн ед. (156,9 млн га). Всего же в обороте на 1 января 2013 г. с учетом аренды государственных и муниципальных земель находилось 5,8 млн земельных участков общей площадью 203,4 млн га.

Непосредственно за 2012 г. было совершено 2,8 млн сделок с земельными участками общей площадью 60,9 млн га, из них 39,3 млн га частных земель, с которыми физические и юридические лица осуществили 2,0 млн сделок, что по сравнению с 2011 г. больше по площади на 48,6% и на 21,1% по количеству сделок. Сделки с частными земельными участками превысили в 2012 г. объем сделок с государственными и муниципальными землями и составили от общего объема сделок за 2012 г. 64,6% по площади и 70,5% по количеству. На эти земли приходится 29,6% всех земель, находящихся в частной собственности. Соответствующий показатель доли частных земельных участков в обороте варьирует от 2,7% (0,1 млн га) в Северо-Кавказском федеральном округе до 49,1% (15,3 млн га) в Сибирском федеральном округе.

По сравнению с 2011 г. количество продаж государственных и муниципальных земель в 2012 г. увеличилось на 9,0% и составило 0,4 млн сделок при увеличении площади на 5,5% – до 0,9 млн га и уменьшении средней площади проданного участка на 3,2% – до 2,5 га (рис. 5). По сравнению с 2011 г. на 18,3% увеличилось количество сделок на торгах по продаже государственных и муниципальных земельных участков (с 29,3 тыс. до 34,7 тыс. участков) при увеличении площади на 17,3% (от 74,2 млн до 87,0 млн га) и уменьшении средней площади участка на торгах на 0,85% – до 2,51 га (рис. 5).



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 5. Динамика продажи государственных и муниципальных земель, 2006–2012 гг.

В 2012 г. на долю сделок на торгах по продаже государственной и муниципальных земель по количеству и площади земельных участков приходилось соответственно по 9,3% от общего объема продаж государственной и муниципальных земель. Гражданами и юридическими лицами на торгах по продаже государственных и муниципальных земельных участков было приобретено 34,7 тыс. участков. Основное количество земельных участков, проданных на торгах, расположено в населенных пунктах, при этом большая часть участков продана под индивидуальное жилищное и дачное строительство (17 171 участок общей площадью 5419,0 га), а также для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства (6509 участков площадью 1732,7 га) (табл. 18). Цены на землю по результатам торгов в большинстве случаев выше, чем по результатам выкупа их по нормативам из государственной и муниципальной собственности.

Таблица 18

**Продажа государственных и муниципальных земель на торгах  
в целом по РФ за 2012 г.**

	В населенных пунктах			Вне населенных пунктов		
	кол-во сделок, ед.	площадь, га	цена 1 кв. м, руб.	кол-во сделок, ед.	площадь, га	цена 1 кв. м, руб.
Гражданам для:						
индивидуального жилищного и дачного строительства	17171	5419,0	347,2	1542	1138,4	82,7
ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства	6509	1732,7	52,6	610	278,5	52,4
других целей	4411	1700,3	560,7	362	2622,4	39,0
Юридическим лицам (кроме с/х организаций) для:						
использования в целях промышленности и иного специального назначения	558	588,1	222,3	167	1355,9	53,3
других целей	1342	5356,3	493,8	113	822,3	18,5
Крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным предприятиям, другим организациям для сельскохозяйственного производства	146	1679,5	33,7	1775	64288,0	7,7
Итого	30137	16475,9	X	4569	70505,4	X

*Источник:* Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

По сравнению с 2011 г. в целом по Российской Федерации средние цены за 2012 г. на земельные участки, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства в населенных пунктах, выросли в 2,5 раза, а вне населенных пунктов – в 4,6 раза. Цены на земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства увеличились в населенных пунктах в 2,3 раза, а вне населенных пунктов – на 58,1% (табл. 19).

На 1 января 2013 г. арендная плата за использование земельных участков для жилищного и дачного строительства в населенных пунктах увеличилась в 2,5 раза по сравнению с 2011 г. и составила 33,3 руб./кв. м, а за использование земельных участков для ведения подсобного хозяйства – в 6,4 раза до 14,5 руб./кв. м. Арендная плата за использование земельных участков для жилищного и дачного строительства вне населенных пунктов увеличилась в те же сроки в 2,4 раза, а для ведения личного подсобного хозяйства и огородничества уменьшилась на 69% (табл. 19).



Таблица 19

**Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юрлицам в РФ в 2012 г. (руб./кв. м) и их превышение по отношению к ценам 2011 г., %**

Федеральные округа РФ	Гражданам и их объединениям для:				Юрлицам для использования в целях промышленности и иного спец. назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, с/х организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства		ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства		в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов				
Российская Федерация	136,1	19,8	28,3	12,9	131,5	35,1	4,0	17,8
превышение в %	147,7	360,3	132,8	58,1	4,3	-46,1	-79,1	376,7
Центральный	58,7	74,1	38,3	10,9	186,1	21,2	7,0	3,4
превышение в %	-28,4	3412,3	83,1	-30,2	-3,5	-87,7	-90,4	33,2
Северо-Западный	539,0	29,5	72,0	16,1	77,7	47,9	8,9	4,6
превышение в %	705,3	210,8	334,5	25,5	-21,8	53,1	218,7	645,9
Южный	159,1	3,6	52,9	21,5	309,4	150,3	5,3	122,5
превышение в %	1376,8	-	783,8	2287,8	273,6	121,8	75,7	11564,8
Северо-Кавказский	133,9	-	3,0	4,5	209,4	6,8	1,8	2,8
превышение в %	42,9	-	19,8	1465,5	188,5	-73,1	0,0	164,2
Приволжский	48,9	24,7	19,6	25,0	101,6	21,9	3,0	2,8
превышение в %	5,7	30,4	61,2	183,5	-40,8	-71,6	11,0	44,9
Уральский	28,3	0,2	13,0	1,9	49,5	13,5	2,6	5,4
превышение в %	18,1	-92,4	-14,0	-56,3	-74,1	-82,0	413,7	790,2
Сибирский	54,0	3,0	8,2	10,6	71,2	14,7	1,6	0,4
превышение в %	11,6	116,9	4,7	3,2	-49,9	-64,7	-96,4	-98,3
Дальневосточный	67,0	3,9	19,3	12,8	47,0	4,5	1,9	0,8
превышение в %	-0,7	38500,0	19,6	4,1	-14,8	-85,2	-91,9	23,4

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 г.» и Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Таблица 20

**Средние размеры арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в РФ, руб./кв. м**

Граждане, их объединения, использующие земельные участки:	2009		2010		2011		2012	
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
для жилищного и дачного строительства	13,4	1,3	17,3	0,9	13,4	0,8	33,3	1,8
для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	1,5	0,2	2,0	1,1	2,3	7,0	14,5	2,2

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Купля-продажа земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2012 г. составила 1,1 млн сделок (рис. 6) общей площадью 20,9 млн га. По сравнению с 2011 г. количество сделок увеличилось на 24,4%, а по площади – на 168,2%. Средняя площадь проданного земельного участка стала больше на 115,6% и составила 18,5 га.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 6. Динамика купли-продажи земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданами и юридическими лицами, 2006–2012 гг.

Из общего количества почти в 2 млн сделок по РФ с землями, находящимися в частной собственности, в 2012 г. земельные ипотеки составили 7,6%, что на 0,86 п.п. больше, чем в 2011 г. (табл. 21). Наибольшая доля ипотек в 2012 г. приходилась на Северо-Кавказский федеральный округ (11,8%), наименьшая, как и в 2011 г., – на Уральский федеральный округ (4,8%). По количеству ипотек в 2012 г. лидировал Центральный округ.

Таблица 21

**Количество сделок с землями, находящимися в частной собственности, в РФ в 2012 г.**

Федеральные округа	Продажа земли гражданами и организациями	Дарение	Наследование	Залог	Общее число сделок	Доля залоговых сделок от общего числа сделок, %	
						2012	2011
Российская Федерация	1130449	218811	460247	148932	1958439	7,6	6,7
Центральный	324752	69487	152859	38881	585979	6,6	5,0
Северо-Западный	72876	19314	33276	6359	131825	4,8	5,5
Южный	186645	23181	64414	30130	304370	9,9	6,1
Северо-Кавказский	49173	8664	15361	9809	83007	11,8	10,9
Приволжский	228178	55775	113523	31930	429406	7,4	8,2
Уральский	106604	9599	26445	7181	149829	4,8	2,6
Сибирский	137849	26946	41176	21750	227721	9,6	12,6
Дальневосточный	24372	5845	13193	2892	46302	6,3	4,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Доля площади заложенных земельных участков в общей площади земельных участков, находящихся в собственности граждан и организаций, в 2012 г. варьировала от 0,3% в Северо-Кавказском округе до 4,1% в Центральном федеральном округе. По Рос-

сийской Федерации этот показатель за 2012 г. составил 1,8%, что на 0,83 п.п. меньше, чем за 2011 г. Большая часть заложенных земель – это земли сельскохозяйственного назначения. Доля ипотек земель сельскохозяйственного назначения в общей площади заложенных земель в 2012 г. увеличилась на 3,26 п.п. – до 82,8% (табл. 22).

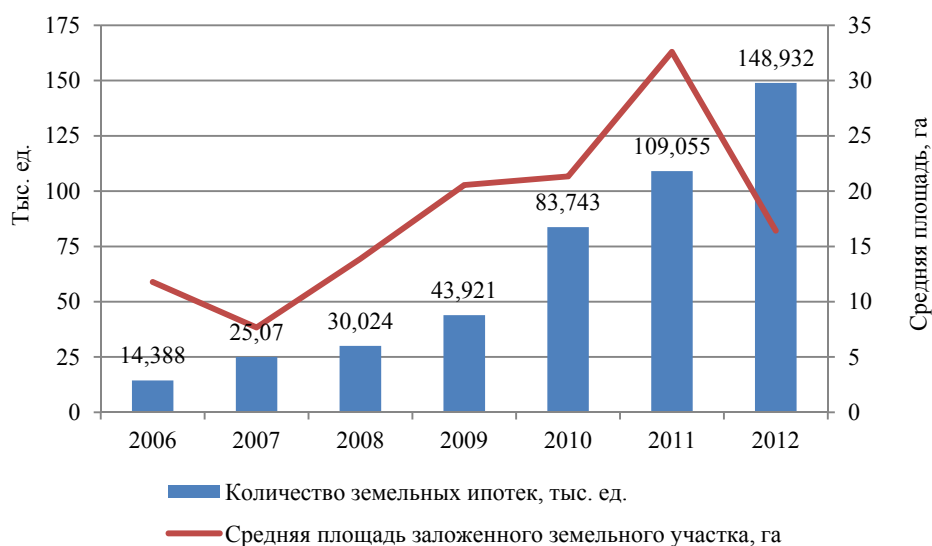
Таблица 22

**Характеристика залога земель в РФ на 1 января 2013 г.**

Федеральные округа	Земли в собственности граждан и юридических лиц	Из них заложено		В том числе земель с/х назначения	
	2012	2012	2011	2012	2011
	млн га	%	%	%	%
Российская Федерация	133,0	1,8	2,7	82,8	79,5
Центральный	24,7	4,1	10,0	89,7	96,4
Северо-Западный	4,9	0,9	0,8	71,9	53,4
Южный	19,6	1,2	0,4	82,1	59,8
Северо-Кавказский	4,7	0,3	0,3	63,8	88,1
Приволжский	35,8	1,9	1,7	95,4	95,9
Уральский	9,8	0,9	0,8	60,6	18,4
Сибирский	31,2	1,1	0,8	45,3	64,3
Дальневосточный	2,4	0,6	0,8	65,1	61,1

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

В 2012 г. количество залоговых операций с земельными участками (количество ипотек) (148932) превысило количество ипотек за предшествующий год на 36,6% (рис. 7), при этом общая заложенная площадь в 2,4 млн га была на 31,1% меньше площади участков, заложенных в 2011 г. Средняя площадь залогового участка за 2012 г. составила 16,4 га, что вдвое меньше средней площади участка за 2011 г.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 7. Динамика залога земельных участков гражданами и юридическими лицами

По данным Росреестра, к началу 2013 г. 7,8 млн семей было обеспечено для индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью около

1 млн га. 31% этих земель был предоставлен гражданам под индивидуальное жилищное строительство на уже несуществующих правах пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и срочного пользования государственными землями (табл. 23).

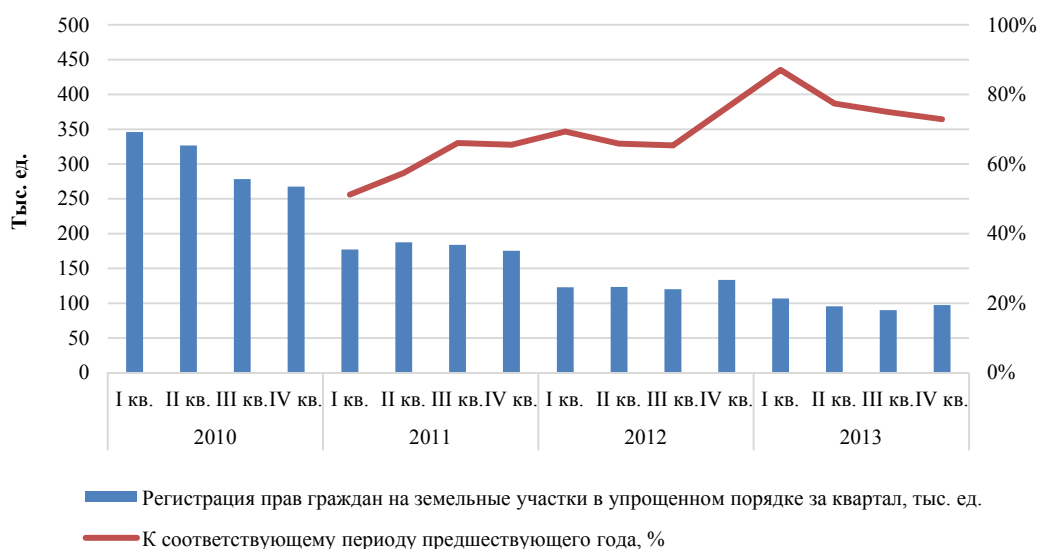
Таблица 23

**Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства**

	2011		2012	
	тыс. га	%	тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3	546,2	56,7
В государственной и муниципальной собственности	В том числе:			
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2	202,7	21
в аренде	110,8	11,9	119,1	12,3
в безвозмездном срочном пользовании (во временном пользовании)	2,2	0,2	3,5	0,4
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6	54,8	5,7
без оформления права на землю	41,1	4,4	37,5	3,9
Итого	930,8	100	963,8	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

По данным Росреестра, эффективность «дачной амнистии», регистрации в упрощенном порядке права собственности граждан на земельные участки, предоставленные до введения Земельного кодекса РФ, для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного, а также индивидуального жилищного строительства снизилась (рис. 8). За 2013 г. по «дачной амнистии» было зарегистрировано 389,8 тыс. актов, что на 22,0% меньше, чем за 2012 г.



Источник: по данным Росреестра.

Рис. 8. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

Наряду с этим, по данным Росреестра, ликвидация или реорганизация организаций, владеющих земельными участками, часто не сопровождается надлежащей регистраци-

ей изменения прав на землю. На 1 января 2013 г. обладатели прав на 16,9 млн га сельскохозяйственных земель, все еще учтенных в государственном кадастре недвижимости, были исключены из соответствующих реестров юридических и физических лиц. То есть права есть, а собственников нет со всеми вытекающими отсюда юридическими и налоговыми коллизиями. По сравнению с 2011 г. площадь указанных земель сократилась всего на 34,2 тыс. га.

Наибольшее количество граждан, владеющих земельными участками, предназначенными для строительства жилья, приходилось на 1 января 2013 г. на Краснодарский край (448,1 тыс.), на Московскую (412,0 тыс.), Кемеровскую (313,2 тыс.), Свердловскую (283,8 тыс.), Иркутскую (255,6 тыс.) и Воронежскую (200,6 тыс.) области, на Ставропольский край (209,9 тыс.), на Республику Башкортостан (201,1 тыс.), Волгоградскую область (182,8 тыс.), Чеченскую Республику (178,8 тыс.), Республику Татарстан (176,7 тыс.), а также на Саратовскую область (175,2 тыс.).

По данным Росреестра, объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки (почти 6 млн актов) на 1 января 2014 г. увеличился по сравнению с 1 января 2013 г. на 4,1%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки, напротив, уменьшилось на 8,7%, составив 277,4 тыс. актов. Аренда земельных участков физическими лицами (85,6 тыс. актов) за этот же срок увеличилась на 2,1%, а аренда юридическими лицами (67,5 тыс. актов) увеличилась в 2,1 раза.

По сравнению с 2012 г. за 4 квартала 2013 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (550,8 тыс. актов) выросло на 29,6%, а для юридических лиц (163,7 тыс. регистрационных актов) – на 17,21%.

Результаты государственной кадастровой оценки земель в виде кадастровой стоимости земельного участка в соответствии с нормами Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) являются налоговой базой для начисления земельного налога. Фактический размер земельного налога определяется ставкой земельного налога, которая устанавливается в процентах от налоговой базы (кадастровой стоимости) нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования. По данным Росреестра, большинство представительных органов муниципальных образований приняли решения об установлении на подведомственной территории ставок земельного налога от кадастровой стоимости в максимальном размере согласно НК РФ.

По данным ФНС России, за 2012 г. сбор земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков составил 141,0 млрд руб., что на 15,4% больше, чем за соответствующий период 2011 г. (122,2 млрд руб.).

По мнению экспертов Росреестра, данные о сделках с землей отражают основные тенденции развития земельного рынка РФ, но по отдельным показателям имеются погрешности, которые могут достигать 20%. Основной причиной такой ситуации специалисты полагают правовую и нормативную неопределенность в области обмена информацией о регистрации прав на земельные участки и сделок с ними на уровне муниципальных образований.

Однако для развития рыночных механизмов оборота земельных участков недостаточен информационный обмен на административном уровне. Необходима информационная прозрачность сделок с землей для всех его участников. Ключевые позиции здесь имеет уже в течение 25 лет система государственной регистрации прав на недвижимое имущество (Росреестр), аккумулирующая в силу закона подробную информацию о сделках с недвижимостью, влекущих изменения или передачу прав на нее. Если Рос-

стат достаточно оперативно публикует цены рынка на жилье, фактически минуя Росреестр, то усредненная информация о сделках с земельными участками, включая цены, появляется только в Государственном (национальном) докладе «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации», который требует годового срока на подготовку. Ежеквартальный отчет Росреестра содержит только данные о количестве регистрационных актов в отрыве от цены сделки и характеристик объекта сделки. Количество регистрационных актов далеко не всегда совпадает с количеством сделок и объектов.

На ценовую составляющую оборота земельных участков оказывают более чем существенное влияние два фактора. Только 10% продаж государственной и муниципальных земель, по данным Государственного (национального) доклада, проходят через торги, а все остальные, включая целиком огромный объем аренды, реализуются по нормативам. Другим фактором является внедрение кадастровой стоимости недвижимости, которая, по сути, должна отражать рыночные реалии еще не сформировавшегося рынка.

Существенен также методологический разрыв между ценообразованием на жилье (зданий) и на земельные участки. Из-за него искажается, прежде всего в городе, рыночный механизм образования цены жилья, в которой значительная часть определяется не затратами на строительство, а местом расположения. Если жилье продается на рыночных условиях, а земля под строительство предоставляется бартером или нормативно, неизбежна утечка муниципальной и государственной земельной ренты в пользу застройщиков.

Несмотря на все сложности, в 2012 г. оборот одной трети (29,6%) частных земель превысил объем сделок с государственными и муниципальными землями и составил за год от общего объема сделок 64,6% по площади и 70,5% по количеству.

#### 6.5.2. Динамика ввода жилья

Состояние рынка жилья в России в минувшем году определялось близкой к стагнации макроэкономической ситуацией и достигнутой стадией развития рынка, что нашло выражение в существенной разнонаправленности динамики цен и активности на рынках жилья отдельных городов, связанной с завершившимся в предшествующем году посткризисным восстановлением в большинстве из них<sup>1</sup> и продолжением этого процесса в остальных.

В жилищном строительстве в минувшем 2013 г. третий год подряд после финансово-экономического кризиса отмечается прирост объемов ввода жилья (на 5,6% по сравнению с 2012 г.).

Всего в 2013 г. введено в эксплуатацию 912,1 тыс. квартир общей площадью 69,4 млн кв. м (табл. 24), причем на протяжении первых трех кварталов наблюдалась нарастающая динамика объемов ввода, но в IV квартале вопреки многолетней традиции они оказались несколько меньше, чем годом ранее.

Доля индивидуального жилищного строительства в общей площади завершеного строительством жилья составила в 2013 г. в целом по России 43,8%, что примерно соответствовала уровню годичной давности. В таких регионах, как Алтай, Тыва, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Чечня, Белгородская и Тамбовская

<sup>1</sup> Стерник Г.М. Закономерности послекризисного восстановления рынка жилья городов России // Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 103–112.

области, удельный вес индивидуального строительства в объемах ввода жилья превышал 70%.

Таблица 24

**Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2013 гг.**

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,7	104,7	216,8
2013	69,4	105,6	229,9

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007. Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2011. С. 461; О жилищном строительстве в 2013 г. www.gks.ru; расчеты авторов.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 25).

Таблица 25

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2013 г.  
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2012 г.
Пермский край	121,6
Воронежская область	121,3
Самарская область	117,2
Ленинградская область	112,5
Новосибирская область	108,2
Ростовская область	107,5
Башкортостан	106,9
Белгородская область	106,6
Дагестан	106,5
Саратовская область	106,4
Челябинская область	106,3
Красноярский край	105,2
Тюменская область (с автономными округами)	104,6
Московская область	104,2
Москва	102,7
Нижегородская область	101,9
Кемеровская область	100,5
Санкт-Петербург	100,3
Татарстан	100,0
Свердловская область	93,2
Краснодарский край	90,2
Ставропольский край	84,9

Источник: О жилищном строительстве в 2013 г., www.gks.ru.

Как следует из табл. 25, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 8%), имела место в Пермском крае, в Воронежской, Самарской, Ле-

нинградской, Тюменской<sup>1</sup>, Новосибирской областях. В то же время в Кемеровской области и Санкт-Петербурге прирост объемов жилищного строительства не превысил 0,5%, а в Татарстане наблюдалась их стагнация. В Свердловской области, Ставропольском и Краснодарском краях произошло падение объемов ввода жилья.

Падение объемов жилищного строительства в Краснодарском крае почти на 10%, произошедшее в минувшем году, может продолжиться и в будущем после окончания Олимпиады-2014 в Сочи, поскольку существует риск обвала цен на жилье в случае ограниченного во времени выброса на рынок больших объемов недвижимости. Инвесторами, привлеченными в олимпийские проекты, для организаторов, волонтеров и персонала построено около 12 тыс. квартир. После того как Игры-2014 завершены, для инвесторов неизбежно подходит момент для того, чтобы окупить затраты и по возможности зафиксировать прибыль.

Со стороны местных властей в предварительном порядке было объявлено о том, что примерно 3,5 тыс. очередников получают новые квартиры после Олимпиады. Еще 1 тыс. квартир планировалось передать в качестве служебного жилья в аренду медикам и учителям. Все это означает серьезную нагрузку для местного бюджета даже в случае некоторой скидки со стороны инвесторов.

Однако и при условии успешной реализации всех этих намерений судьба большей части этой недвижимости остается не вполне ясной. Определенные возможности для влияния на поведение инвесторов и динамику цен на жилье связаны с регулированием перевода недвижимости из гостиничного фонда в жилой, что требует проведения инвесторами всестороннего анализа перспектив использования гостиниц по прямому назначению или их потенциальной продажи в прежнем качестве<sup>2</sup>.

Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Москва же, несмотря на довольно скромный темп прироста (2,7%), по этому показателю вышла на третье место по стране после Подмосковья и Кубани. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране остался примерно на прежнем уровне – около 14,5%, из которых основная часть приходится на Московскую область (9,9%), а доля собственно Москвы – 4,5%.

Из 3,1 млн кв. м жилья, введенных в эксплуатацию в Москве (в 2012 г. – 2,57 млн кв. м), на территорию Москвы в старых границах пришлось 1,93 млн кв. м, что уступает показателям прошлых лет (2010 г. – 1,97 млн, 2011 г. – 2,11 млн, 2012 г. – 2,15 млн кв. м). В Новой Москве введено 1,17 млн кв. м жилой площади (или более 1/3 совокупного ввода по городу в новых границах).

Всего в Москве за 2013 г. было зарегистрировано 35,3 тыс. договоров ипотеки (прирост на 2,3%) и 21,3 тыс. договоров долевого участия в строительстве (ДДУ) (снижение на 11,3%) (по данным Росреестра). Возможными причинами снижения активности на первичном рынке жилья в Москве в 2013 г. является отток покупателей в Подмосковье с его более низкими ценами, а также снижение объема предложения вследствие снижения объема строительства и ввода жилья в Старой Москве после замораживания двумя-тремя годами ранее выданных разрешений на строительство и ревизии инвестиционных контрактов.

<sup>1</sup> Имеется в виду территория Тюменская область (без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов), где объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

<sup>2</sup> Квадратные метры в Сочи будут продавать постепенно // Независимая газета. 13.12.2013 г.



Существенным изменением в отчетности Росреестра стало объединение данных о количестве сделок купли-продажи жилья со сделками мены, которых суммарно в 2013 г. было зарегистрировано 145,8 тыс. сделок (для сравнения: в 2012 г. – 94,4 тыс. сделок купли-продажи). Если использовать данные о росте в 9% по новой совокупной категории в 2013 г. отдельно для сделок купли-продажи, то можно предположить, что таких на рынке жилой недвижимости было совершено примерно 103 тыс.

Приоритет в развитии транспортной инфраструктуры у нынешних столичных властей сужает дальнейшие перспективы жилищного строительства в Москве, особенно в части выполнения социальных обязательств перед очередниками.

Согласно Московской адресной инвестиционной программе, в 2013–2015 гг. город построит около 1,87 млн кв. м жилья. Из них 1,4 млн кв. м будет направлено на расселение пятиэтажек, а 470 тыс. кв. м останется очередникам, что, исходя из имеющейся нормы (18 кв. м на человека) означает возможность обеспечить примерно 8700 семей, или по 2900 семей в год. Построенные городом квартиры распределяются по двум каналам: социальный наем с возможностью приватизации и продажа в рассрочку (как правило, ниже рынка в несколько раз). В 2011–2012 гг. в социальный наем было отдано 25–40% квартир. Если исходить из этих пропорций, то в 2013–2015 гг. такое жилье будут получать 725–1160 семей в год (в 2012 г. бесплатное жилье получили 1500 семей).

В условиях медленного сокращения очереди власти оказываются перед необходимостью поиска других вариантов, связанных со стимулированием населения к самостоятельному решению жилищных проблем.

Один из них предусматривает выдачу субсидий на покупку жилья, рассчитываемых в зависимости от продолжительности нахождения семьи в очереди. Обычно годовой лимит этих субсидий очередники выбирают уже к середине года. В 2012 г. на эти цели было выделено 10,6 млрд руб. Другая схема заключается в сдаче жилья в аренду без права приватизации на основании срочного договора найма при ежегодном пересмотре ставки арендной платы. Такие дома называют бездотационными, так как их жители не получают дотаций на оплату коммунальных услуг<sup>1</sup>.

Основными проблемными узлами на рынке жилья в 2013 г. продолжали оставаться ограниченные объемы ввода нового жилья и ситуация с ипотечным кредитованием.

Несмотря на известный рост жилищного строительства в последние 3 года, его объемы остаются весьма далеки от ориентира ввода жилья в 1 кв. м на человека в год, что должно создать предпосылки для прекращения избыточного роста цен на него. Условиями для реализации такого сценария в Минрегионе РФ считают рост доходов населения, снятие административных барьеров в строительстве, внедрение инноваций в производство стройматериалов, формирование цивилизованного рынка аренды, развитие различных форм жилищного кредитования граждан.

Рассмотрим некоторые из этих факторов более подробно.

Однозначная ставка руководства страны на приоритетную роль ипотеки в ряду других механизмов обеспечения жильем неизбежно ставит во главу угла вопрос о величине процентной ставки по кредитам.

Президентским Указом от 7.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем» была поставлена задача принять меры по снижению ставки по ипотеке до уровня инфляции плюс 2,2 процентного пункта к 2018 г.

---

<sup>1</sup> <http://finance.rambler.ru/news/nedv/128053726.html>, Москва сокращает раздачу бесплатных квартир // Ведомости. 08.05.2013 г.

Вместе с тем на протяжении почти всего 2013 г. средневзвешенная ставка по рублевым ипотечным жилищным кредитам устойчиво превышала 12%, т.е. никак не опускалась ниже уровня 2012 г., хотя и имела с весны тенденцию к медленному снижению. И лишь в конце года (по итогам ноября) она составила 11,9%, что на 1 п.п. меньше, чем в марте 2013 г., когда был отмечен максимум, и на 0,7 п.п. ниже уровня ноября 2012 г. Эти показатели близки к минимальным значениям, достигнутым в конце 2011 г.<sup>1</sup>

Для возможного снижения ипотечных ставок рыночными методами осенью 2013 г. Центробанке России и правительстве стали рассматриваться три возможных направления: (1) уменьшение коэффициентов риска при расчете коэффициента достаточности капитала и норм резервирования по ипотечным ссудам; (2) увеличение объема рефинансирования выданных ипотечных кредитов со стороны ЦБ РФ, например, через снижение размера дисконта при предоставлении финансирования под залог ипотечных ценных бумаг и его увязку с качеством ипотечного покрытия; (3) законодательное упрощение переуступки прав требования по закладным.

По оценкам экспертов, предложенные меры могут привести к некоторому снижению ипотечных ставок. Однако вряд ли это снижение будет более 1–2 п.п. Поэтому при продолжении роста цен на недвижимость такое незначительное снижение не приведет к заметному повышению доступности жилья. При этом у банков может возрасти склонность к риску, что может негативно отразиться на качестве ипотечных портфелей<sup>2</sup>.

В целом, по мнению аналитиков АИЖК, фундаментальные экономические факторы способствуют, скорее, будущему замедлению темпов роста развития ипотечного кредитования, поскольку текущая ситуация характеризуется нарастанием скрытых рисков, реализация которых может привести в будущем не только к приостановке роста ипотечного рынка, но и к началу его сжатия. Прежде всего это риски роста безработицы среди потенциальных ипотечных заемщиков и нарастание трудностей с ликвидностью в банковской системе в целом<sup>3</sup>. Приближение стагнации в реальном секторе экономики и внезапно начавшееся с осени 2013 г. выявление проблемных банков делают их еще более актуальными.

Что касается проблемы административных барьеров, то еще в опубликованных в мае 2012 г. президентских указах делался акцент на необходимость существенного сокращения сроков прохождения и стоимости процедур в строительстве до 1 января 2015 г. Между тем согласно рейтингу Всемирного банка Doing Business по такому параметру, как получение разрешений на строительство, РФ находится в конце списка и занимает 178-е место из 185. В России на получение разрешений для строительства необходимо пройти 42 процедуры и затратить на это 344 дня. Плата за разрешение составляет в РФ около 130% величины среднедушевого дохода.

Однако решение проблемы административных барьеров еще не гарантирует снижения стоимости строительства ввиду того, что рыночная модель жилищного строительства сама по себе предполагает необходимость для девелопера нести издержки на приобретение или аренду земельного участка, разработку проектов, присоединение к коммунальным сетям, подведение инженерной инфраструктуры и еще целый ряд состав-

<sup>1</sup> <http://www.irn.ru/articles/36907.html>, 22.01.2014, Картина маслом: ипотека становится все популярнее.

<sup>2</sup> <http://finance.rambler.ru/news/banks/137586690.html>, Задачу снизить ставки по ипотеке взяла на себя лично глава Центробанка // Известия. 13.11.2013 г.

<sup>3</sup> <http://finance.rambler.ru/news/economics/139480780.html>, Ипотека будет дешеветь // Ъ-Online. 27.12.2013 г.

ляющих, например, участие в создании социальных объектов в рамках взаимодействия с местными властями.

Определенные возможности для снижения полной стоимости строительства связаны с усилиями органов власти и деятельностью Фонда содействия развитию жилищного строительства по передаче девелоперам земли на льготных условиях и компенсации части затрат на инженерную инфраструктуру. Вопрос, однако, состоит в том, в каких масштабах эта практика может быть тиражирована в такой большой и неоднородной стране, как Россия<sup>1</sup>.

Определенное влияние на ситуацию в жилищном строительстве должны оказать принятые еще в конце 2012 г., но вступавшие в силу только с начала 2014 г. поправки в известный Закон № ФЗ-214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», заключающиеся в дополнении способов обеспечения исполнения обязательств застройщика (помимо залога и поручительства банка) страхованием его гражданской ответственности путем заключения договора страхования или участия в обществе взаимного страхования застройщиков (ОВС). Устанавливаются требования к минимальной страховой сумме, к определению страхового случая, к осуществлению выплат и т.п.

Введены требования к банкам, которые могут обеспечивать поручительство по исполнению обязательств застройщика по передаче жилого помещения участнику долевого строительства по договору: (1) наличие лицензии ЦБ РФ на осуществление банковских операций с правом выдачи банковских гарантий; (2) осуществление банковской деятельности не менее пяти лет; (3) наличие уставного капитала в размере не менее 200 млн руб.; (4) наличие собственных средств (капитала) в размере не менее 1 млрд руб.; (5) соблюдение обязательных нормативов, предусмотренных законодательством, на все отчетные даты в течение последних шести месяцев; (6) отсутствие требования ЦБ РФ об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации. Определенному набору требований должна отвечать и страховая организация, с которой застройщик может заключать договоры страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения участнику долевого строительства.

Установлены требования к исполнению субсидиарной ответственности поручителя перед участником долевого строительства по обязательству застройщика по передаче жилого помещения по договору, которая не может быть меньше суммы, рассчитанной исходя из общей площади жилого помещения, подлежащего передаче участнику долевого строительства, и показателя средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилья в субъектах РФ, определенной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и (или) реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, и подлежит применению для расчета размеров социальных выплат для всех категорий граждан, получающих указанные социальные выплаты на приобретение, строительство жилых помещений за счет средств федерального бюджета, на дату заключения договора поручительства.

Поручитель отвечает перед участником долевого строительства в том же объеме, что и застройщик, включая предусмотренные законом и договором неустойки (штрафы,

<sup>1</sup> Каждому гражданину по квадратному метру // Независимая газета. 25.03.2013 г.

пени), а длительность действия поручительства продлена до 2 лет больше предусмотренного договором срока передачи объекта долевого строительства участнику долевого строительства (ранее – 6 месяцев).

В 2013 г. в вышеупомянутой закон были внесены новые изменения и дополнения, уточняющие формулировки и определения, касающиеся страхового случая, договора страхования, требований страховщика к застройщику, а также полномочий федеральных и региональных органов власти в сфере государственного регулирования, контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (уполномоченный и контролирующий органы соответственно).

В частности, установлено, что уполномоченный федеральный орган осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам реализации государственной политики в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, устанавливает критерии, в соответствии с которыми граждане, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, относятся к числу пострадавших, и правила ведения контролирующим органом реестра таких граждан. В свою очередь, контролирующий орган на уровне субъекта РФ признает в соответствии с установленными критериями граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, пострадавшими и ведет реестр таких граждан. Критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших и правила ведения реестра таких граждан были утверждены Приказом Минрегиона РФ от 20.09.2013 г. № 403.

В связи с этим также стоит отметить, что контролирующий орган получил право ежеквартально получать от застройщика помимо отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в том числе об исполнении им своих обязательств по договорам, по формам и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, также и бухгалтерскую отчетность (в том числе годовую), составленную в соответствии с требованиями законодательства.

### 6.5.3. Цены на рынке жилья

#### *Ценовая ситуация на вторичном рынке*

Основные показатели динамики вторичного рынка жилья городов приведены в *табл. 26*. Данные представлены сертифицированными РГР (Российская гильдия риэлторов) аналитиками рынка недвижимости<sup>1</sup>. Сбор, верификация и обработка данных выполнены по единой методике, рекомендованной РГР.

<sup>1</sup> Все расчеты проведены автором по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья и объеме предложения в городах России на вторичном и первичном рынках, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости: С.Г. Стерником, ООО «Sternik's Consulting», А.И. Ржавским, А.Н. Северьяновым, АН «Азбука жилья», А.Г. Бекетовым (все – Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, М.А. Бент, ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Великий Новгород, Краснодар), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили, К.В. Октаевым, РИЦ УПН (Екатеринбург), А.Л. Чемодановым, АЦ ИНН (Нижний Новгород), Е.Г. Соснишким, А.А. Чумаковым, «Титул» (Ростов-на-Дону), Е.А. Ермолаевой, К. Салминой, Н. Ершовой, RID Analytics (Новосибирск, Кеме-

В исследованную выборку входят 37 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 30 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения около 46,9 млн чел.

В выборке представлены:

- Москва (примерно 12 млн чел.);
- Подмосковье (с суммарным городским населением 5,8 млн чел.), Санкт-Петербург (более 5,1 млн чел.) (в совокупности – 10,9 млн чел.);
- 11 городов с населением более 1 млн чел. – Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Красноярск, Пермь, Воронеж (в совокупности – 13,0 млн чел.);
- 12 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн чел. – Краснодар, Тольятти, Барнаул, Тюмень, Ульяновск, Ижевск, Иркутск, Ярославль, Оренбург, Кемерово, Рязань, Киров (в совокупности – 7,6 млн чел.);
- 9 городов с населением от 200 тыс. до 500 тыс. чел. – Чебоксары, Ставрополь, Тверь, Владимир, Сургут, Смоленск, Стерлитамак, Великий Новгород, Шахты (в совокупности – 3,1 млн чел.);
- 2 города с населением от 100 тыс. до 200 тыс. чел. – Салават, Тобольск – и 1 город с населением менее 100 тыс. чел. – Ишимбай (в совокупности – более 0,3 млн чел.).

Взвешивание для получения среднего по выборке значения цены предложения проводилось по числу предложений. Общий месячный объем в декабре 2013 г. составил 276,7 тыс. предложений.

По достигнутому уровню цен (203,3 тыс. руб./кв. м) Москва опережает следующий за ней Санкт-Петербург (96,0 тыс. руб./кв. м) более чем вдвое. В группу от 60 тыс. до 90 тыс. руб./кв. м вошли Московская область и 7 городов (Сургут, Екатеринбург, Казань, Тюмень, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Новосибирск). В группе со средними удельными ценами от 50 тыс. до 60 тыс. руб. – 11 городов. В группе с ценами от 30 тыс. до 50 тыс. – 17 городов. Ни в одном городе средние удельные цены на вторичном рынке не опустились ниже 30 тыс. руб./кв. м.

В целом по итогам года на рынке жилья городов выборки наблюдалась стабильность. Наиболее заметное увеличение цен (выше накопленной инфляции 6,5%) было отмечено в Ишимбае (15%), в Кирове (12%), в Тобольске (10,8%) и в Стерлитамаке (8,7%). Снижение номинальных цен к декабрю 2012 г. произошло в пяти городах: в Краснодаре (на 7,1%), в Красноярске (на 4,7%), в Челябинске (на 3,2%), в Твери (на 2,9%) и в Рязани (на 0,9%).

---

рово, Барнаул, Красноярск), С.Г. Молодкиной, Ассоциация АЛКО, Е.С. Ершовой, К. Бредниковым, ФРК «Этажи» (все – Тюмень), Э.Д. Епишиной, Ю.В. Селиверстовой, ГК «Камская долина», А.В. Печенкиной (Пермь), В.Н. Каминским, Е.И. Песня, АН «ТИТАН» (Тверь), А.Д. Голлай, ООО «Метро-Оценка» (Ярославль), А.М. Черемных, УК «АССО-Строй» (Ижевск), А.Ю. Черновым, «Илекта» (Ставрополь), Е.Р. Гамовой, Т.Н. Кукловой, «Центр недвижимости» (Ульяновск), М.А. Репиным, А.И. Зыковой, «ОМЭКС» (Омск), А.В. Трушниковым, «Б.И.Н.–ЭкспертЪ» (Стерлитамак, Ишимбай, Салават), А.А. Моисеевой, ФСК «ЭТАЖИ» (Тобольск), Г.Ю. Эйдлиной, «Риэлти» (Шахты), С.В. Есиковым (Владимир, Иркутск, Оренбург, Смоленск, Тольятти, Чебоксары), А.И. Москалёвым, «ИнвестОценка» (Воронеж), Р.Р. Хабибрахмановым, TATRE.ru (Казань), М.Б. Ландиховым, портал 74dom.ru (Челябинск), Р.М. Казаковым, Издательский дом «Ярмарка», М.Ю. Савиной (Рязань), А.Л. Патрикеевым, СОФЖИ (Самара).

Таблица 26

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2013 г.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Объем выборки, тыс. предложе- ний, декабрь 2013 г.
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	справочно: докризисный максимум	номинальный	реальный (IGS)	
Москва	203,0/195,5*	203,3	191,5	1,040	0,976	38,2
Санкт-Петербург	95,0	96,0	107,7	1,011	0,949	22,1
Московская область	84,3	88,2	93,2	1,046	0,982	62,3
Сургут (Тюменская область)	85,6	87,0		1,016	0,954	2,3
Екатеринбург	70,1	72,8	67,3	1,039	0,975	8,9
Казань	61,2	63,7	42,5	1,041	0,977	1,2
Тюмень	59,4	63,2	52,9	1,064	0,999	7,9
Нижний Новгород	61,3	63,1	61,4	1,029	0,967	5,7
Ростов-на-Дону	62,8	63,0	64,1	1,003	0,942	0,9
Новосибирск	59,1	61,4	65,2	1,039	0,976	15,2
Иркутск	57,3	59,7		1,042	0,978	2,7
Самара	55,8	58,5		1,048	0,984	10,5
Ярославль	57,6	57,7	54,6	1,002	0,941	1,0
Красноярск	59,0	56,2	63,7	0,953	0,894	15,8
Тверь	57,8	56,1	69,0	0,971	0,911	1,8
Пермь	53,4	54,7	61,4	1,024	0,962	2,6
Владимир	51,3	52,7		1,027	0,965	2,1
Великий Новгород	51,5	52,4		1,017	0,955	1,6
Кемерово	50,2	52,1	54,0	1,038	0,975	14,3
Тобольск (Тюменская область)	46,1	51,1		1,108	1,041	1,0
Оренбург	49,6	51,0		1,028	0,965	1,2
Чебоксары	48,1	48,7		1,012	0,951	1,0
Киров	43,3	48,5		1,120	1,052	2,7
Воронеж	48,1	48,4		1,006	0,945	2,1
Барнаул	48,1	48,3	43,3	1,004	0,943	6,9
Краснодар	51,9	48,2		0,929	0,872	10,9
Смоленск	46,3	48,1		1,039	0,976	1,2
Омск	44,7	47,4	45,6	1,060	0,996	13,5
Ижевск	46,4	47,3	51,8	1,019	0,957	2,0
Рязань	46,2	45,8	42,0	0,991	0,931	4,5
Тольятти (Самарская область)	43,5	45,7		1,051	0,986	1,7
Ульяновск	39,9	42,3	36,9	1,060	0,995	4,2
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	29,1	1,087	1,021	1,1
Челябинск	44,4	43,0	51,7	0,968	0,909	2,8
Салават (Башкортостан)	39,3	39,4		1,003	0,941	0,4
Ишимбай (Башкортостан)	33,4	38,4		1,150	1,079	0,2
Ставрополь	34,9	35,5		1,017	0,955	1,6
Шахты (Ростовская область)	30,3	30,9	31,2	1,020	0,958	0,6
Всего по выборке	86,2(63,8)**	85,5(63,0)**		99,2(98,7)**	0,931(0,927)**	276,7

\* В числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

\*\* Средневзвешенная по количеству предложений удельная цена в выборке (в скобках – без учета Москвы).

Таким образом, в большинстве городов выборки наблюдалось падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2013 г. 6,5%) стоимости жилья (индекс IGS)<sup>1</sup>. Исключение составили уже упоминавшиеся Ишимбай и

<sup>1</sup> Расчет индекса IGS производится по следующей формуле:  $IGS = I_{цр} / I_{ир}$ , где  $I_{цр}$  – индекс цены на жилье в рублях;  $I_{ир}$  – индекс потребительских цен.

Ульяновск (рост реальной стоимости жилья на 7–8%), Киров и Тобольск (прирост на 4–5%), Стерлитамак (прирост на 2%), а также Тюмень, Омск и Ульяновск, где реальная стоимость жилья в декабре 2013 г. осталась примерно на уровне годичной давности. На другом полюсе оказались Красноярск и Краснодар. В этих городах падение индекса IGS составило 10–13%. В Москве реальная стоимость жилья упала на 2,4%, а в Санкт-Петербурге – на более чем 5%.

В целом средневзвешенное снижение цен относительно декабря 2012 г. составило 0,8% (вне Москвы – 1,3%), что позволяет сделать вывод о стагнации на вторичном рынке жилья и его относительном удешевлении с учетом накопленной инфляции.

К декабрю 2013 г. цены в большинстве городов выборки превысили докризисный уровень (Москва, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Ярославль, Тюмень, Барнаул, Омск, Рязань, Ульяновск, Стерлитамак) или вплотную приблизились к нему (Ростов-на-Дону, Шахты, Кемерово). Но наступившая экономическая стагнация остановила дальнейший рост в отставших городах, вследствие чего цены в Подмосковье, Новосибирске, Ижевске, Санкт-Петербурге, Перми, Красноярске, Челябинске, Твери оказались на 5–20% ниже докризисного уровня<sup>1</sup>.

### Динамика цен на первичном рынке жилья

Данные о первичном рынке собраны сертифицированными РГР аналитиками по 18 городам (табл. 27). Взвешивание для получения среднего по выборке значения цены предложения, как и в случае вторичного рынка (табл. 26), проводилось по числу предложений, общий месячный объем которых в декабре 2013 г. составил 153,2 тыс.

Таблица 27

### Цены на первичном рынке жилья городов России в 2013 г.

Город	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м		Декабрь 2013 г., % к декабрю 2012 г.	Объем выборки, тыс. предложений, декабрь 2013 г.	Отношение средней удельной цены на первичном рынке к цене вторичного рынка, % (декабрь 2013 г.)
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.			
Москва	230,3/205,5*	215,5	104,9	15,0	106,0
Санкт-Петербург	85,0	90,5	106,5	2,7	94,3
Московская область	70,7	76,5	108,2	67,0	86,7
Нижний Новгород	66,5	64,8	97,4	8,7	102,7
Екатеринбург	57,5	60,8	105,7	1,9	83,5
Тюмень	50,4	55,9	110,9	8,6	88,4
Великий Новгород	52,5	54,2	103,2	0,2	103,4
Новосибирск	51,3	51,7	100,8	5,0	84,2
Самара	48,5	49,4	101,9	3,1	84,4
Казань	50,9	49,4	97,1	0,8	77,6
Ярославль	46,4	48,2	103,9	2,8	83,5
Пермь	48,0	47,1	98,1	2,4	86,1
Ижевск	42,4	44,3	104,5	3,7	93,7
Воронеж	43,2	43,9	101,6	1,2	90,7
Краснодар	40,2	42,8	106,5	20,0	88,8
Омск	35,9	40,5	112,8	3,3	85,4
Рязань	36,2	37,0	102,2	5,7	80,8
Ставрополь	31,2	30,4	97,4	1,1	85,6
Всего по выборке	75,6 (53,2)**	77,7 (56,7)**	102,8 (106,6)**	153,2	90,9 (90,0)**

\* В числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

\*\* Средневзвешенная по количеству предложений удельная цена в выборке (в скобках – без учета Москвы).

<sup>1</sup> Вся выборка, представленная в табл. 26, включает около 40 городов. Однако далеко не по всем из них имеются данные, позволяющие делать необходимые сопоставления.

Факторами, определяющими такую закономерность в соотношении цен, являются:

- различия в количественно-качественной структуре жилого фонда на этих рынках по признакам качества проекта и местоположения. Так, в Москве на первичном рынке около половины предложения составляют квартиры в домах повышенной комфортности (бизнес-класса и элитного класса), расположенные, как правило, в центральных и других престижных районах. В других городах подавляющее количество предложений относится к домам массовой застройки (эконом-класс и комфорт-класс), которые хотя и отличаются по качеству проекта в лучшую сторону от домов старого фонда, но расположены преимущественно в отдаленных от центра города районах, в микрорайонах с отсутствующей/неразвитой транспортной и социальной инфраструктурой;
- отложенное заселение, повышенные риски приобретения жилья, вследствие чего застройщики вынуждены предоставлять скидки (от 20 до 40% предполагаемой цены квартир после сдачи объектов в эксплуатацию) при приобретении покупателями жилья в виде договоров долевого участия на ранних стадиях строительства;
- отсутствие, за редкими исключениями, чистовой и даже черновой отделки.

Соотношение цен изменяется также во времени в зависимости от следующих факторов:

- сдвиги в качественной структуре новостроек в сторону повышения доли массового жилья, происходящего вследствие различных причин: общая политика местных властей, освоение новых территорий вне центра и на окраинах, изменение предпочтений потребителей в новых экономических условиях;
- распространение часто встречающегося массированного выброса на рынок объектов в начальной стадии строительства или массовой распродажи завершенных объектов, что способствует реконфигурации структуры новостроек по стадиям строительства.

Многие покупатели, приобретая квартиры в строящихся домах в инвестиционных целях, предпочитают вносить неполную стоимость в качестве платы, возлагая на себя долговые обязательства по оставшейся части. При этом цена на жилплощадь с момента строительства до продажи обычно вырастает на четверть.

#### 6.5.4. Жилищное кредитование

В 2013 г., по данным ЦБ РФ, 657 кредитных организаций предоставили 824,8 тыс. ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 1353,6 млрд руб., что превышает объем ИЖК, выданных в 2012 г., на 19,2% по количеству кредитов и на 31,2% в денежном выражении. Поквартальная динамика кредитования (*рис. 9*) свидетельствует об устойчивом росте в последние годы как потребительского, так и жилищного кредитования. Однако объем потребительского кредитования в 8778,2 млрд руб. за 2013 г. превышает объем 2012 г. на 21,5%, что меньше соответствующего темпа роста ИЖК.

Доля выданных за IV квартал 2013 г. ИЖК в объеме потребительских кредитов выросла на 2,2 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. и достигла 18,2%, оставаясь все еще меньше на 0,3 п.п. докризисного значения IV квартала 2008 г. Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК сохранялась с некоторыми колебаниями в 2013 г. Доля НЖК в объеме ЖК в IV квартале 2013 г. превысила долю НЖК относительно IV квартала предыдущего года на 0,3 п.п. (*рис. 10*). Эта тенденция сохранится, скорее всего, и в 2014 г. вследствие политики ЦБ РФ,



направленной на рост требований к резервам по необеспеченным кредитам (Положение № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности»).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2007–2013 гг.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 10. Динамика соотношений между объемами потребительского и жилищного кредитования, 2007–2013 гг.

По данным Росреестра, представленным Агентством по ипотечному жилищному кредитованию (ОАО «АИЖК») (рис. 11), в III квартале 2013 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистри-

стрированных в сделках с жильем, увеличилась относительно III квартала 2012 г. на 3,6 п.п. и составила 24,6%, т.е. 1/4 квартир была приобретена с использованием ипотеки. Количество прав собственности на жилые помещения, зарегистрированных в сделках с жильем, в эти же сроки уменьшилось на 1,6% и составило 1,1 млн правовых актов.



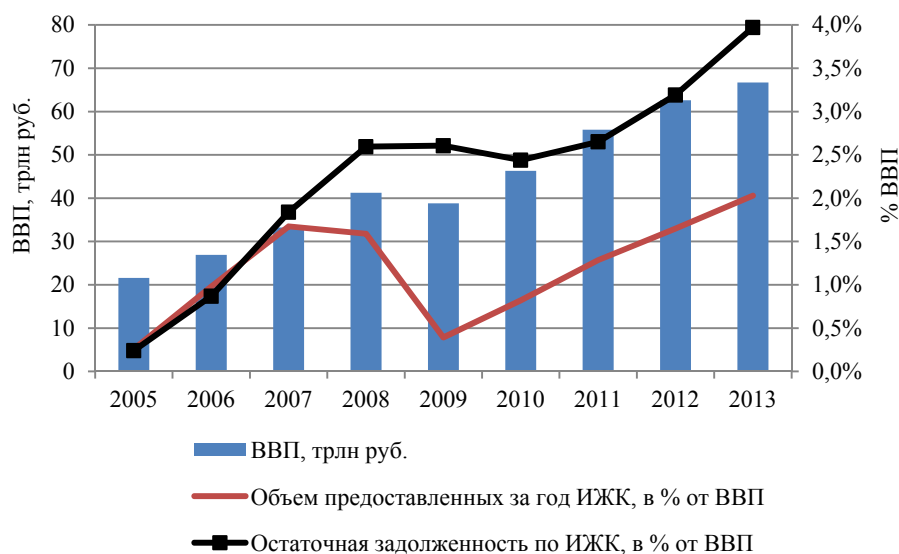
Источник: ОАО «АИЖК» по данным Росреестра.

Рис. 11. Динамика количества объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем (шт.), и доли объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, 2010–2013 гг.

Несмотря на спад в темпах роста экономики РФ, объем предоставленных в 2013 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,0% против 1,7% за 2012 г. и превысил наибольшее предкризисное значение за 2007 г. на 0,35 п.п. (рис. 12). Задолженность по ИЖК на 1 января 2014 г. составила 4,0% от соответствующего ВВП, что на 0,78 п.п. превышает значение за 2012 г. Однако в послекризисном 2012 г. задолженность по ипотеке в США достигла 60% ВВП, или 9,5 трлн долл. По Евросоюзу доля ипотечных кредитов в ВВП в среднем составила 51,7%, в Великобритании – 84%, в Испании – 62%, в Германии – 45%, в Нидерландах и Дании превысила 100%. Российский уровень развития ИЖК был ниже США в 15 раз и в 13 раз уступает ЕС.

В 2013 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 35,3% по сравнению с 2012 г. и составила 2536,4 млрд руб. (рис. 13). Несмотря на рост портфеля ИЖК в рублях, его качество повысилось, поскольку просроченная задолженность по кредитам в рублях (25,4 млрд руб.) уменьшилась на 7,6% относительно 2012 г. и на 0,15 п.п. до 1,0% от остаточной задолженности. Качество портфеля ИЖК в иностранной валюте, напротив, ухудшилось, и в этот же период, несмотря на то что остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте уменьшилась на 9,0% и составила 111,8 млрд руб., просроченная задолженность (14,1 млрд руб.) увеличилась как в денежном выра-

жении на 0,2%, так и в процентах от остаточной задолженности на 0,26 п.п. до 12,6%. Доля суммарной просроченной задолженности от суммарной остаточной задолженности снизилась и на 1 января 2014 г. составила 1,5%.



Источник: по данным ЦБ РФ.

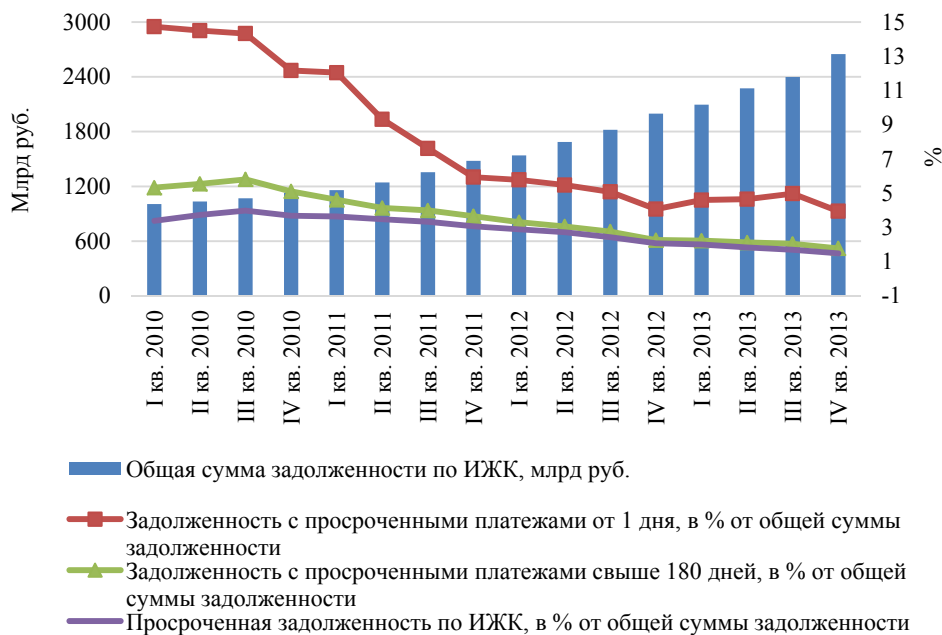
Рис. 12. Динамика ипотечного жилищного кредитования, % ВВП, 2005–2013 гг.



Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 13. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам, 2008–2013 гг.

Качество портфеля ИЖК улучшилось также и по оценке задолженностей по срокам задержки платежей. На 1 января 2014 г. доля задолженности без просроченных платежей (2648,3 млрд руб.) в общей сумме задолженности составила 96,1%, что на 0,12 п.п. больше, чем на 1 января 2013 г. Доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным кредитам) в общей сумме задолженности на 1 января 2014 г. была на уровне 1,8%, на 0,48 п.п. меньше, чем на 1 января предыдущего года (рис. 14).



Источник: по данным ЦБ РФ.

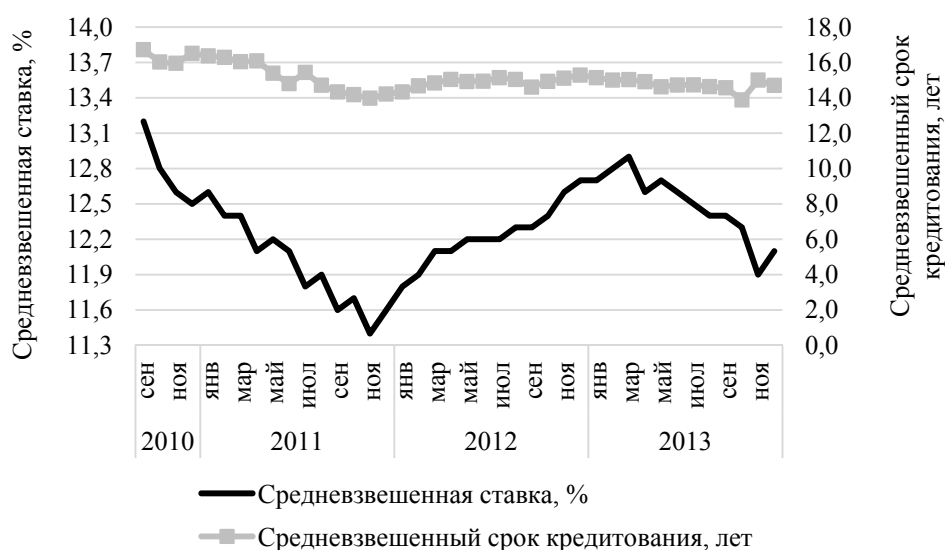
Рис. 14. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей, 2010–2013 гг.

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях снизилась с 12,9% в марте 2013 г. до 11,9% в ноябре и увеличилась до 12,1% в декабре 2013 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях имел наибольшее значение (15,1 года) в январе 2013 г. и наименьшее (13,9 года) – в октябре 2013 г. (рис. 15). В I квартале 2013 г. репрезентативная процентная ставка по ИЖК в Швеции составила 2,7%, в Германии – 2,8%, в Испании – 2,9%, во Франции – 3,0%, в Великобритании – 3,5%, в Польше – 6,0% и в Венгрии – 11,2%. В начале 2013 г. инфляция в ЕС составляла 1,8–2,0%. Таким образом, в еврозоне разница между ипотечной ставкой в 3,0% и инфляцией – всего 1%, а в России – примерно 5,5%.

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2014 г. снизилась до 9,6% относительно максимального в 2013 г. значения в 10,1% на 1 июня 2013 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2014 г. составил 12,7 года.

Ипотека как первоочередное средство приобретения жилья становится привлекательной, когда схемы накопления дают процентные ставки выше, чем процентная ставка по ипотеке. В этом случае приобретатели жилья, даже имея свободные средства,

предпочтут взять ипотеку, а свои свободные средства использовать для накопления, что чрезвычайно важно для экономики.



Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 15. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца, 2010–2013 гг.

Возможна иная ситуация, когда рост цен на жилье превышает платежи по ипотеке. В этом случае ипотека становится не услугой приобретения жилья, а финансовым механизмом выгодного инвестирования средств, даже при минимальном их наличии. Риски предоставления кредита падают, появляется класс необеспеченных заемщиков, ипотечный бум усиливает рост цен на жилье. В итоге – угроза финансового ипотечного кризиса.

В 2013 г. доля выданных с начала года в иностранной валюте ИЖК в общем объеме ИЖК и доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности продолжили снижение и на 1 января 2014 г. составили 1,1 и 4,2% соответственно. Доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте от суммарной просроченной задолженности варьировала в 2013 г. от 33,5 до 36,0%, составив на 1 января 2014 г. 35,6%, что свидетельствует о существенно более низком качестве ИЖК в иностранной валюте относительно рублевых кредитов.

Доля первой группы из пяти кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за 2013 г. ИЖК составила 72,2%, прибавив 6,23 п.п. относительно 2012 г. (рис. 16) и 18,46 п.п. относительно 2011 г., что свидетельствует о продолжающейся монополизации ипотечного рынка. Соответственно доли остальных групп кредитных организаций сократились. При снижении доли просроченной задолженности в общей задолженности по РФ – 1,5% в 2013 г. против 2,1% в 2012 г. – вторая группа «лидирует», сохраняя в 2013 г. наибольшее значение доли просроченной задолженности (3,0%), т.е. у нее наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 января 2014 г. две первые группы охватывают 80,1% рынка ИЖК (рис. 16).

По экспертной оценке ОАО «АИЖК», в 2013 г. доля ИЖК в приобретении жилья на первичном рынке, в том числе и строящегося жилья, росла и в январе – ноябре 2013 г.

составила 30% общего объема ИЖК, превысив показатель 2012 г. на 10 п.п. На 1 июля 2013 г. досрочно было погашено средствами заемщиков ИЖК на сумму 113,1 млрд руб., что на 4,1% больше, чем на 1 июля прошлого года. Эта сумма составила 20,8% объема предоставленных в 1-м полугодии ИЖК и 77,7% – в общем объеме досрочно погашенных ИЖК, что на 0,04 п.п. меньше, чем в 1-м полугодии 2012 г. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, было досрочно погашено ИЖК на сумму 1,6 млрд руб., что на 20,5% меньше, чем за 1-е полугодие 2012 г.



Источник: данные ЦБ РФ

Рис. 16. Динамика объемов ИЖК, выданных физическим лицам, и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов

В 2013 г. ОАО «АИЖК» снизило объем рефинансирования ИЖК в рублях (32,7 тыс. кредитов на сумму 48,0 млрд руб.) в денежном выражении на 21,3%, а в количественном – на 28,1% относительно 2012 г. Ставка выкупа агентством закладных составила при этом за январь – ноябрь 11,0% (по продуктам: «Стандарт», «Новостройка», «Молодые учителя – стандарт», «Молодые ученые» и «Военная ипотека»), что на 1,47 п.п. меньше, чем средневзвешенная за этот же срок ставка, по данным ЦБ РФ.

ОАО «АИЖК» переключает часть ресурсов на прямую поддержку жилищного строительства и отработку программ такой поддержки. За период с 01.10.2009 г. по 01.11.2013 г. в рамках программы «Стимул» агентством приняты обязательства на сумму 95,8 млрд руб., из которых 37,2 млрд руб. вложены в исполнение обязательств. Из 48,5 млрд руб., выданных банками юридическим лицам кредитов на жилищное строи-

тельство в рамках указанной программы под среднюю ставку 13,2%, ОАО «АИЖК» рефинансировало кредиты на сумму 47,9 млрд руб. по ставке рефинансирования 7,8%. При средней рыночной стоимости 1 кв. м типового жилья в регионах – участниках программы «Стимул» в 56 130 руб. (II квартал 2013 г.) средняя цена продажи в рынок, заявленная участником этой программы, составила 63 213 руб. за 1 кв. м.

Спад темпа роста экономики РФ осложняет оценку перспектив ипотечного кредитования в 2014 г. Тем не менее в 2013 г. доступность жилья выросла – коэффициент доступности жилья (КДЖ) в 2013 г. снизился на 10%. Темп роста ипотечного кредитования превысил темп роста потребительского кредитования. При этом объем предоставленных в 2013 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,0% против 1,7% за 2012 г., а задолженность составила 4,0% ВВП и превысила наибольшее предкризисное значение за 2007 г. на 0,35 п.п. Качество портфеля ИЖК улучшилось: просроченная задолженность по кредитам в рублях сократилась до 1%, а суммарная – до 1,5% от остаточной задолженности при уменьшении задолженности по дефолтным кредитам до 1,8%. Рост процентной ставки в 2012 г. сменился снижением в 2013 г. во многом благодаря тому, что снижение процентных ставок Сбербанком и агентством инициировало снижение ставок другими банками. Правда, в декабре 2013 г. ставка вновь прибавила 0,2 п.п.

#### 6.5.5. Перспективы развития рынка жилья

Послекризисное восстановление завершилось, но новые драйверы экономического роста не появились. Грядущее сокращение бюджетных расходов – ясный сигнал хозяйствующим субъектам о непростой ситуации в экономике, являющийся признанием этого факта на официальном уровне.

Основные правительственные сценарии развития экономики РФ на ближайшие три года (до 2016 г.) строятся из предположения о сохранении тенденций, действующих в ней в течение последних полутора лет, либо об их принципиальной смене. Принципиальная смена предполагает возврат экономики к росту основных показателей с темпами 3% в год и выше. Именно данный сценарий (назовем его оптимистическим) заложен в официальном прогнозе, нацеленном на оживление экономики в ближайшие три года в силу:

- ускорения расширения внутреннего спроса;
- восстановления роста инвестиций в основной капитал;
- устойчивой динамики потребительских расходов;
- повышения конкурентоспособности продукции отечественной промышленности;
- интенсивного процесса импортозамещения.

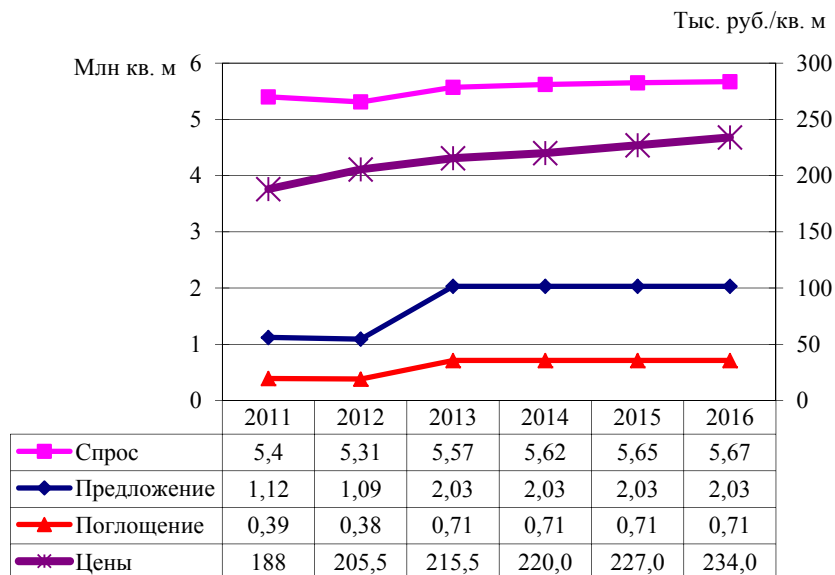
Второй сценарий (выбранный экспертами Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара в качестве базового) подразумевает сохранение в ближайшие годы низкой экономической активности, но одновременно предполагает постепенное ускорение экономического роста в силу комплекса правительственных мер, направленных на улучшение бизнес-климата в стране. При этом ключевым фактором является сохранение позитивных внешних условий, прежде всего высоких цен на нефть (выше 100 долл./барр.), и сохранение спроса на российский сырьевой экспорт (в физических объемах). Данный сценарий (стагнационный) мы считаем наиболее реалистичным. Основным содержанием базового сценария являются низкие темпы экономического роста (ниже среднемировых), обусловленные незначительным усилением инвестици-

онной активности, замедлением роста конечного потребления домашних хозяйств. Реальные располагаемые доходы населения в 2014–2016 гг. будут расти на 0,9, 0,4, 1,0% соответственно.

В случае же падения нефтяных цен до уровня 80 долл./барр. предполагается иной сценарий (назовем его пессимистическим), содержанием которого станут отрицательные темпы роста реального сектора, значительная девальвация национальной валюты и т.п. Иными словами, даже стагнационный (реалистический) сценарий рассматривается при условии сохранения внешнего позитивного фона.

В соответствии с реалистическим (стагнационным) сценарием был рассчитан прогноз развития рынка Москвы и Перми до 2016 г. Расчет производился с помощью модели функционирования локального рынка жилой недвижимости (версия 2.0 от 2013 г.)<sup>1</sup>. Результаты расчетов приведены на *рис. 17, 18*<sup>2</sup>.

#### А. Первичный рынок



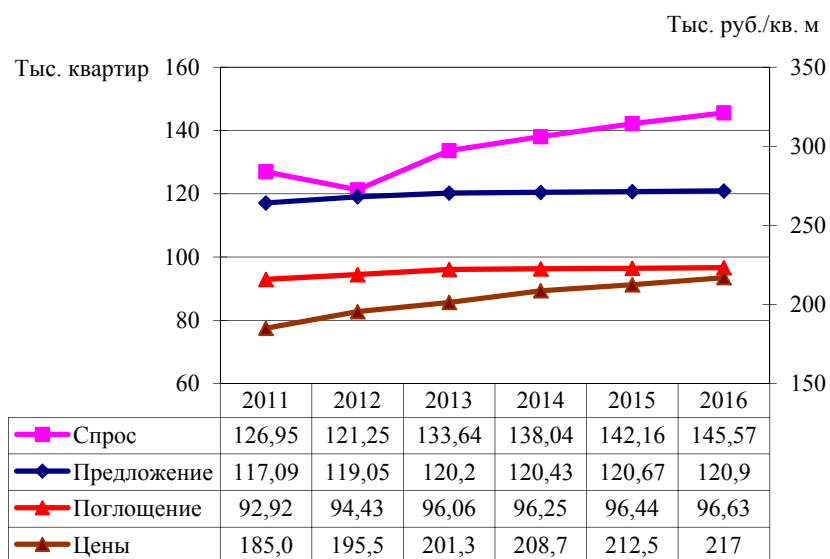
<sup>1</sup> Стерник Г.М., Свиридов А.В. Совершенствование и ретроспективная проверка методики среднесрочного прогнозирования развития локального рынка жилой недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10 (145). С. 48–63. <http://realtymarket.ru/metodi-eskie-materiali>.

Стерник Г.М., Свиридов А.В. О влиянии макроэкономических условий на развитие рынка жилой недвижимости (на примере Москвы). Доклад на Аналитической конференции МАР. 30.08.2013. <http://realtymarket.ru/konfa.html>.

<sup>2</sup> На *рис. 17 и 18* кривая «поглощение» показывает количество сделок купли-продажи и мены на вторичном рынке и суммарная площадь ушедших с рынка квартир на первичном рынке. На вторичном рынке единицей измерения объема поглощения является количество квартир, на первичном рынке – кв. м.



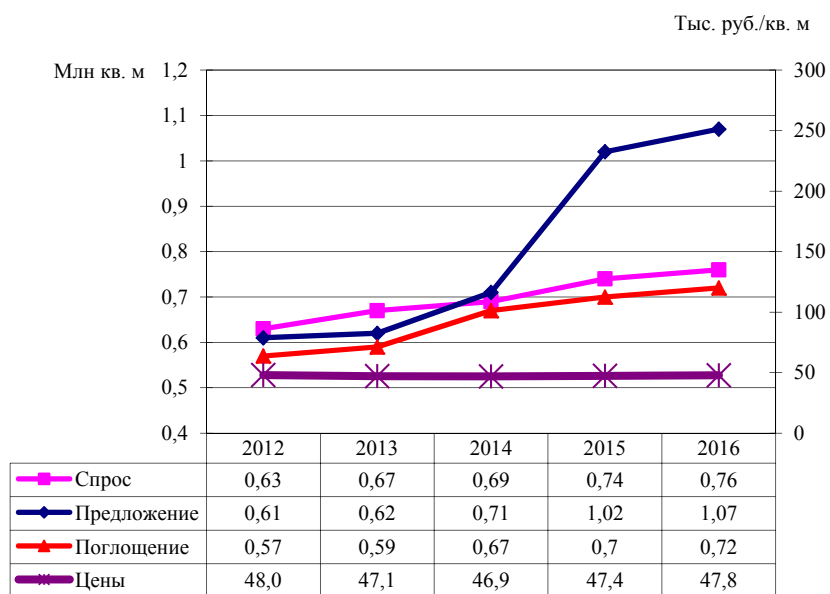
Б. Вторичный рынок



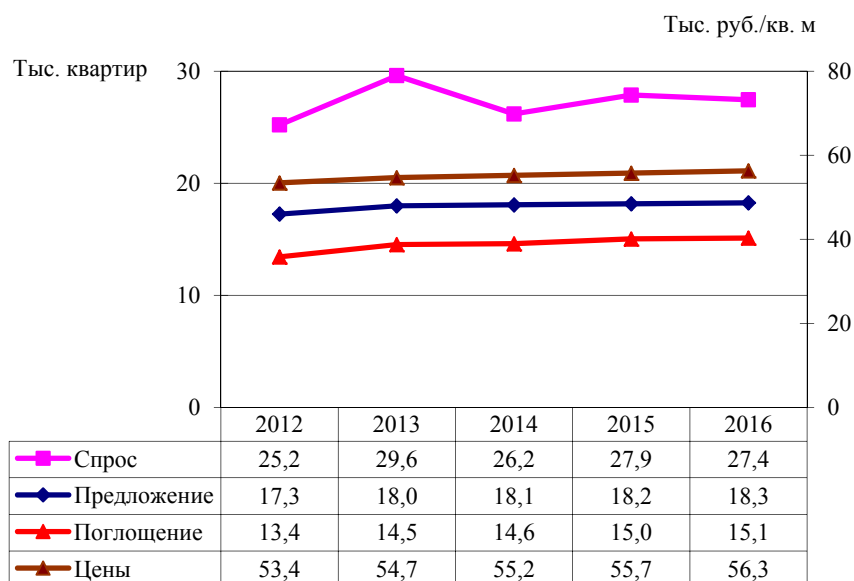
Источник: ООО Sternik's Consulting.

Рис. 17. Прогноз динамики развития рынка жилой недвижимости Москвы при макроэкономических условиях по наиболее вероятному сценарию

А. Первичный рынок



Б. Вторичный рынок



Источник: исходные данные – ООО «Аналитический центр «КД-консалтинг», г. Пермь, расчеты – ООО Sternik's Consulting.

Рис. 18. Прогноз динамики развития рынка жилой недвижимости Перми при макроэкономических условиях по наиболее вероятному сценарию

Согласно прогнозу, наиболее вероятная ситуация на рынке жилой недвижимости этих городов – стабильность с небольшим темпом роста/снижения цен, объема предложения и поглощения площадей на первичном и вторичном рынках (+/- 3–4% в год).

### 6.6. Военная экономика и военная реформа в России

Строительство военной организации России в 2013 г. продолжилось так же, как и начиналось в 1992 г. и осуществлялось впоследствии, – сумбурно. Это относится как к преобразованиям Министерства обороны Российской Федерации, так и к модернизации Вооруженных Сил (ВС) России.

Формально у России в 2013 г. были все основные документы, которые необходимы для планомерного военного строительства: Государственная программа вооружения на период 2011–2020 гг. (ГПВ-2020), Стратегия национальной безопасности (СНБ-2020) и Военная доктрина РФ. Все эти документы были утверждены президентами.

Однако успехи были достигнуты лишь при реализации некоторых из них, в частности, при решении социально-экономических проблем военнослужащих. В целом же личный состав ВС России воспринимал «новый облик» ВС и Минобороны с недовольством. А в канун 2013 г. разразился скандал, вызванный раскрытием фактов мошенничества, о которых заговорила вся страна. Президенту В. Путину пришлось сменить тех, кто осуществлял военное строительство. Выявились и стратегические просчеты.

Таким образом, 2013 г. стал годом вынужденного незапланированного поворота в строительстве военной организации РФ. После замены в срочном порядке Президентом

РФ оскандалившихся руководителей военного ведомства чиновники «по умолчанию» стали сверять стратегический замысел военной реформы только с указами президента. Хотя в сложившейся ситуации, исходя из норм правового государства и из теории управления, следовало бы обновить СНБ-2020, Военную доктрину, скорректировать неудачно начатую ГПВ-2020 с тем, чтобы все лица, участвующие в управлении, могли руководствоваться ими как долгосрочными документами.

Требуемые концептуальные перемены в военной организации России до сих пор четко не обозначены. Даже решение о создании в ВС России нового рода войск, способных вести специфические боевые действия в информационной (кибернетической) сфере, было объявлено, но не отражено в документах стратегического планирования. В 2013 г. о СНБ-2020 и Военной доктрине должностные лица Минобороны сами не вспоминали и не напоминали другим. Все занялись исправлением «ошибок» предыдущего руководства.

Показательно, что несколько лет тому назад, после появления аналогичных формирований в США и других государствах, руководство РФ не стало спешить создавать подобные структуры в Минобороны, ограничиваясь постановкой задач иным «силовикам», главным образом Федеральной службе безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Это можно было объяснить представлениями о том, что главным объектом воздействия в возможных новых информационных войнах являются люди (население), поэтому заботиться надо лишь о защите населения. Тем более что объективно ситуация в информационной сфере менялась именно в части, касающейся населения. Например, доля взрослых россиян, обладающих мобильным телефоном, увеличилась до 91%. Расширилась и сеть Интернет. Соответственно снизилась роль телевидения и печатных СМИ, подконтрольных власти. Даже при возникновении чрезвычайных ситуаций природного характера население получало многие сведения из неподконтрольных государству источников. Так было в Крымске при наводнении, в Челябинске при падении метеорита и т.д., когда средства массовой коммуникации (СМК) возобладали над СМИ, подконтрольными власти. Это объясняло и оглядку руководства на Ближний Восток, недавние военные события на котором показали, что через СМК возможно нежелательное для государства воздействие на мирное (до некоторых пор) население и на его неконтролируемую «самоорганизацию».

Позднее пришло осознание того, что современные информационные (кибернетические) системы позволяют воздействовать не только на людей, но и на технические (военно-технические) системы, которые все компьютеризованы. Процессы управления в них автоматизированы. А это означает, что планированием и ведением информационных войн должны заниматься не только ФСБ России или подобные органы, но и военное ведомство, эксплуатирующее военно-технические системы в своих ВС и ищущее разнообразные пути воздействия на системы потенциального противника.

Средства информационных войн встревожили зарубежных государственных деятелей в 2013 г. еще и потому, что ситуацию одновременно усугубил экономический кризис, охвативший большинство стран и влияющий как на соответствующие органы власти, так и на население, недовольное снижением уровня жизни.

Отвечая на эти вызовы, ряд государств уточнили концепции развития своих силовых структур и особенно вооруженных сил. Были пересмотрены задачи военных ведомств. Как правило, новые взгляды зарубежных руководителей отражаются в документах, основанных на серьезных научных разработках.

Так, в апреле 2013 г. была утверждена новая «Стратегия Франции 2013: официальный документ»<sup>1</sup>. Не ставя перед собой задачу сопоставления этого документа с СНБ-2020 (или с совокупностью положений, изложенных в указах В. Путина), отметим лишь следующее. По заявлению разработчиков нового французского документа (четвертого в истории страны), он «засвидетельствовал новый этап в обеспечении стратегической безопасности Франции и всей Европы». При этом многие стратегические положения прежних концепций были сохранены. Но есть и существенные новшества. Одним из ключевых пунктов документа является создание агентства для противодействия информационным и кибернетическим угрозам (l'Agence de la sécurité des systèmes d'informatiques), нацеленного как на обеспечение обороноспособности, так и на участие в наступательных операциях Франции.

Тем не менее, несмотря на рост геостратегических амбиций Франции, объем военных расходов предлагается уменьшить. Финансовое обеспечение будущих операций авторы стратегии предлагают разделить между членами Европейского союза (ЕС). Другие государства, включая США, также были вынуждены уточнять свои концепции военного развития и ограничить традиционные военные расходы, чтобы избежать недовольства населения.

Станет ли Россия заниматься разработкой новой (или обновлением прежней) концепции (стратегии) развития своих ВС и, главное, отважится ли на сокращение военных расходов – вопросы, выходящие за рамки данного обзора.

Однако напомним о следующих важных обстоятельствах. Первое: рост военных расходов в российском бюджете после 2010 г. и их перекося в сторону расходов на оснащение ВС, называемых расходами «на развитие», по сравнению с расходами на содержание ВС (на «проедание») был основан не на достоверных военно-экономических данных, а на дезинформации. Авторы данного обзора неоднократно отмечали это в своих публикациях<sup>2</sup>, ссылаясь на первоисточники, но факты игнорировались.

И второе обстоятельство. Уточнение стратегических документов нужно не президенту, а управленцам более низкого ранга – для лучшего понимания общего замысла нынешней модернизации и взаимодействия «по горизонтали» при решении частных задач. Было бы полезно и повышение осведомленности о переменах в ВС России всего общества.

#### 6.6.1. Наиболее актуальные проблемы военного строительства и их решение

Ни военно-политические руководители, ни их окружение не выступали с открытым, доступным для анализа независимыми экспертами изложением экономических обоснований замыслов военной реформы и своих управленческих действий. А выступления – перед «народными массами» и журналистами – в принципе, не могут заменить научную дискуссию с независимыми экспертами.

<sup>1</sup> Ватэнейбл Л. Стратегия Франции 2013. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=169217> (дата обращения: 15.07.2013). Реферативный перевод см. <http://csef.ru/index.php/ru/oborona-i-bezopasnost/project/340-voenno-strategicheskie-otsenki-i-prognozy/1-stati/4742-strategiya-frantsii-2013-ofitsialnyj-dokument>.

<sup>2</sup> Цымбал В.И. Необходима корректировка планов военного строительства // Экономическое развитие России. 2013. № 8. С. 49–52.

В этих условиях внезапно назначенный на должность министра обороны С. Шойгу, как и следовало ожидать, начал с дел не только злободневных, но и не требующих новых существенных затрат и разбирательств в запутанных мошеннических схемах.

Одно из первых своих решений новый министр озвучил на встрече с руководящим составом Минобороны тотчас после своего назначения. Он отметил, что в торжественных парадах по случаю Дня Победы вновь должны участвовать воспитанники суворовских и нахимовских училищ. И это в 2013 г. было осуществлено. Кроме того, министр объявил о планах вернуть военные вузы, деятельность которых при А. Сердюкове координировалась департаментом образования военного ведомства, главнокомандующим видами и родами войск, в интересах которых и должна осуществляться подготовка кадров с учетом поступления новых образцов вооружения. И это тоже было сделано.

Положительный резонанс вызвали заявления министра, касающиеся элементов формы одежды военнослужащих. Решаются и другие, казалось бы, мелкие, но важные бытовые проблемы.

Уточнены представления о рациональной структуре воинских формирований и дислокации войск. В частности, вернулись к организационной структуре «дивизия – полк» в авиации Военно-воздушных сил (ВВС), а также к реформированию бригад противозушной и воздушно-космической обороны в дивизии противозушной обороны (ПВО). В базировании ВВС главным стал принцип «один полк – один аэродром».

Намного сложнее ситуация с возможностью вернуть «утраченное» имущество – то, что было разворовано при А. Сердюкове. Дело заведомо обречено на большие трудности, поскольку умело закамуфлированный, якобы законный характер осуществленных сделок требует подачи в суды исков об их расторжении и признании сделок недействительными.

Проще сказать, что будет с передачей еще оставшихся в Минобороны излишков непрофильного военного имущества. Функции по его реализации, как предполагается, будут переданы Росимуществу.

Проблемным остается избавление Минобороны от не нужных ему запасов устаревшей военной техники – это почти 300 тыс. т опасного «металлолома», которые сейчас приходится охранять. Продолжающиеся попытки уничтожить их силами Минобороны не только чреваты людскими потерями, но и неэффективны.

Очень важными представляются заявления нового министра об открытости ведомства, о публикации планов и итогов работы. Эффективным новшеством оказалось и проведение селекторных совещаний с привлечением варьируемого состава участников, а также освещение их результатов в СМИ. Ожидавшийся выпуск «Белой книги» Минобороны задержан, однако исключительно положительным следует считать появление на интернет-сайте Минобороны Отчета МО-2013<sup>1</sup>.

Подводя итог действий С. Шойгу в 2013 г., следует отметить полезность большинства из них, но дальнейшие последствия проявятся много позже.

#### 6.6.2. Военно-кадровая политика и обеспечение военнослужащих

После назначения нового министра и перемещений ряда должностных лиц в верхах российского военного ведомства появилось предложение скорректировать прежде всего военно-кадровую политику (ВКП), в том числе вернуть в строй всех компетентных

---

<sup>1</sup> <http://vil.ru/files/result2013/index.html>

специалистов. Но, к сожалению, после стольких лет «реформ» и старения кадров, после потери научных школ и преемственности в них это вряд ли осуществимо.

Сокращение общей численности офицеров с 335 тыс. до 150 тыс., с чего начинали А. Сердюков и Н. Макаров, а затем увеличение этой численности до 220 тыс. сделало правомочным вопрос: была ли продуманной военно-кадровая политика? Просчитана ли она в настоящее время? Не велико ли теперь такое количество строевых офицеров для общей заявляемой численности ВС в 1 млн человек? Армии и флоту сейчас нужны в основном не менеджеры в погонах, а специалисты нижнего и среднего уровней войсковой иерархии.

Кроме того, новым в ВС стало формирование нескольких так называемых «научных рот» и укомплектование их «наиболее одаренными выпускниками вузов». Однако сколько-нибудь заметный эффект от их деятельности будет не скоро.

В то же время против этих планов выступают лоббисты традиционных военных учебных заведений и программ обучения. Лоббистов не останавливает тот факт, что для поддержания численности в 220 тыс. офицеров достаточен ежегодный выпуск из училищ и военных институтов около 10 тыс. человек. Выпуск сверх этого будет избыточным. Тем не менее в 2013 г. был объявлен прием в вузы Минобороны 15680 курсантов.

Не все сбалансировано и в потребностях отбора и подготовки нужного количества лиц рядового и младшего командного состава (РМКС) на добровольную военную службу по контракту. Требование президента наращивать их количество на 50 тыс. ежегодно означает, что следует не только отбирать новых контрактников, но и, всячески заинтересовывая, удерживать тех, которые достойно служат. При этом, как показали многочисленные исследования, уровень денежного довольствия (ДД) даже при учете других стимулов должен превышать уровень средней зарплаты по стране (СЗП). В настоящее время начальное ДД без новых надбавок составляет около 20 тыс. руб./мес. СЗП в стране находится на уровне около 29 тыс. Изменения этой ситуации в ближайшие годы не предвидятся. Новые надбавки вводятся не для всех. По итогам 2013 г. планировалось довести количество контрактников в ВС России до 241,4 тыс. человек, а получилось с трудом лишь до 225 тыс. И это при том, что набор в 2013 г. был доведен до 81 тыс., т.е. перевыполнен на 27%. В то же время отказ от продления контракта ранее набранными контрактниками оказался значительно выше ожидаемого, следовательно, стимулы служить оказались низкими.

В. Путин отметил, что 5 лет назад Министерству обороны выделялось около 600 млрд руб. в год, затем это объем был удвоен, а на 2014 г. он составит 2,3 трлн. При этом основная прибавка уходит в сферу оснащения ВС России оружием. А на требуемое увеличение ДД контрактникам (по оценкам, это ориентировочно 30 млрд руб.) у правительства как не было, так и сейчас «нет денег». Впрочем, нет их и на обещанную индексацию военных пенсий, и на многое другое из категории расходов на «проедание».

Общая укомплектованность ВС России осталась практически неизменной – в районе 82%. Правомочны вопросы: обоснованно ли это значение показателя и не пора ли признать достаточной численность меньше миллиона? Еще более важно для гражданского общества знать, действительно ли в мирное время нам обязательно нужны солдаты, служащие по призыву. Даже с учетом того, что для них сокращен срок начальной подготовки к службе в строевых частях до 4 месяцев за счет увеличения интенсивности

подготовки, правомочен вопрос: эффективна ли их «отдача» за оставшиеся 8 месяцев службы?

Не менее тревожны и другие вопросы. В который раз россияне заверили в том, что в горячие точки будут направляться только служащие по контракту<sup>1</sup>. Но еще свежи факты неоднократных нарушений такого рода заверений. Сохраняются проблемы и по другим направлениям обеспечения военнослужащих, особенно – по обеспечению жильем. Успехи огромны, но парадоксальна динамика: чем больше выделяется квартир, тем напряженнее становится слабо убывающая очередь бесквартирных, обусловленная также и возрастанием требований офицеров (ранее уволенных и увольняемых) к качеству и месторасположению выделяемого жилья. А поскольку потребности в жилье удовлетворяются за счет как бюджетных, так и внебюджетных средств, зыбкость различий между ними порождает стремление сделать систему закрытой. А значит, коррупция в ней неизбежна.

Наверное, поэтому новый министр обороны предложил с 1 января 2014 г. сделать основной формой обеспечения постоянным жильем военнослужащих не квартиры, а единовременные денежные выплаты<sup>2</sup> соответствующего размера, что, по его мнению, сделает очередь беспроблемной. Соответствующий закон принят в декабре 2013 г.

Положительным явлением, связанным с ВКП, стало повышение уровня оперативной подготовки военнослужащих, подразделений, соединений, проведение межвидовых учений.

Подводя итог достижений и упущений в ВКП, осуществлявшейся в 2013 г., нельзя не отметить инициативы, выдвинутые в Минобороны РФ и в законодательных органах нашей власти на исходе 2013 г., когда стало ясно, что комплектование ВС России в их планировавшейся численности становится все более затруднительным. Подготовлен и внесен в Думу ряд поправок в законодательство. Но гарантий на успех нет, поскольку не преодолены два главных фактора: принуждение к службе (по отношению к призываемым) и жадность (по отношению к приглашенным служить добровольно по контракту).

### 6.6.3. Военно-техническая политика и обеспечение ВС России вооружением

Анализ результатов, достигнутых за 2013 г. в основных сферах российской военно-технической политики (ВТП), затруднен многочисленными обещаниями, делавшимися при обосновании уровня военных расходов на ее реализацию, и невнятной сопоставительного анализа не только реальных достижений, но и упущений.

Напомним, что было обещано не только увеличение поставок нового вооружения и военной техники (ВВТ) для собственных ВС России, но и решение ряда других задач, в частности, таких как:

- 1) всестороннее развитие оборонно-промышленного комплекса (ОПК) РФ, его технологическое оснащение и подготовка производственных кадров;
- 2) производство ВВТ не только для собственных ВС, но также и в рамках военно-технического сотрудничества с другими странами (экспорт и импорт);
- 3) поддержание ВВТ в исправном, боеспособном состоянии;

---

<sup>1</sup> Гаврилов Ю. В бой пошлют профи // Российская газета. 2013. 15 февраля.

<sup>2</sup> [http://ria.ru/defense\\_sofety/20130204/921125299.html](http://ria.ru/defense_sofety/20130204/921125299.html)

- 4) разработка новых военных технологий и новейших средств вооруженной борьбы, а также подготовка инженерных и конструкторских кадров, владеющих современными технологиями;
- 5) передача новейших технологий и конструкторских решений из военной сферы в народно-хозяйственную сферу и наоборот.

Эти задачи, как известно, формулировались не строго, не формально, а повествовательно. Они ставились в Основных направлениях развития ВС России на длительную перспективу, в ГПВ-2020 на период с 2011 по 2020 г., в программах развития ОПК, конкретизировались в государственных оборонных заказах (ГОЗ) и ряде других документов. Кроме того, задачи уточнялись в рамках постоянного управления развитием ВС и ОПК со стороны военно-политического руководства РФ, которое функционирует зачастую в режиме «ручного управления».

Однако нормативно-правовая база не заработала должным образом. Хотя вице-премьер Д. Рогозин и поблагодарил законодателей за подготовку нужных законов: «Мы провели всю необходимую работу и к новому 2012 г. приняли, а президент страны подписал, законы. Прежде всего, это Федеральный закон № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», это Федеральный закон № 44-ФЗ, который сейчас, по сути дела, уже входит в свои права, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ну и, конечно, закон «О Фонде перспективных исследований»<sup>1</sup>.

Говоря об итогах 2013 г., нельзя не отметить следующее: у любой ГПВ основными считаются первые 5 лет ее выполнения, т.е. у нынешней программы это 2011–2015 гг. Поэтому 2013 г. является в некотором смысле центральным за рассматриваемый период времени. Хотя и оторвать итоги этого года от неудач ГПВ в предыдущие два года<sup>2</sup> невозможно.

Кроме того, началась подготовка к разработке новой ГПВ-2025 на период с 2016 по 2025 г. При этом для руководства ОПК должны были бы обязывающе звучать слова В. Путина о том, что в будущем (срок не назывался) у Российской Федерации таких огромных расходов на ГПВ больше не предвидится.

Пока эти, казалось бы, естественные вопросы выведены из области не только решаемых, но и обсуждаемых. Только в самом конце 2013 г. в своем послании президент упомянул эту проблему и потребовал искать способы ее решения. И, скажем прямо, потребовал своевременно. Ведь уже утвержден новый бюджет, охвативший период 2014–2016 гг., т.е. выходящий за рамки первой пятилетки ГПВ-2020, но в нем нет никаких намеков на финансовое обеспечение перехода к скорому завершению периода рекордно высоких расходов на оснащение ВС.

Все еще сохраняющееся толкование нынешней ВТП ведет Россию к тому, что принцип «урвать побольше здесь и сейчас», ставший доминирующим для многих наших топ-менеджеров, продолжает оставаться важнее любой другой мотивации их деятельности. Таким образом, борьба за бюджетные средства продолжается, а слова Президента РФ о неизбежности снижения военных расходов в будущем фактически игнорируются.

<sup>1</sup> Рогозин Д. Возрождая «оборонку» // ВПК № 49 от 18.12.2013.

<sup>2</sup> Зацепин В. Параллельная реальность государственного оборонного заказа // Экономическое развитие России. 2013. № 11. С. 52–54.



В итоге получается, что по некоторым из пяти перечисленных выше задач есть отдельные безусловные успехи, но целостного видения успешного развития ОПК, оснащения ВС России, а тем более благотворного влияния ОПК на развитие всего народного хозяйства страны пока нет. Приведенные ниже материалы иллюстрируют это положение.

### ***Развитие ОПК РФ***

В связи с тем что перед военной организацией РФ поставлена задача превращения нынешней армии в инновационную, естественно, потребовалось обеспечить ее новейшими образцами ВВТ, а для этого – обновить научно-техническую и производственно-технологическую базу нового поколения на предприятиях ОПК. Была разработана соответствующая программа модернизации ОПК, выделены средства.

В конце 2013 г. в ОПК прошло широкое обсуждение проблем этого сектора экономики<sup>1</sup>. В заседании приняли участие заместитель министра обороны РФ Ю. Борисов и первые лица либо заместители руководителей крупнейших госкорпораций и холдингов – поставщиков вооружения. Тема разговора – ГОЗ, его роль в выполнении ГПВ-2020.

По свидетельству заместителя министра обороны, «использование государственных средств обложено рядом условий, по сути, выхолащивающих весь смысл их использования. Например, не предусмотрено сотрудничество с инжиниринговыми фирмами. А без грамотного инжиниринга в наше время создать современное рентабельное и высокопроизводительное производство невозможно. Еще одна беда – конкурсы, предписанные федеральным законодательством. Приходится покупать у победителя низкокачественную дешевку – станки «серого» происхождения без сервисного обслуживания и поставок соответствующего инструмента. К тому же, как отметил Ю. Борисов, законом было установлено, что 50% закупаемых станков должно быть произведено в России. А это, как правило, «железо» прошлого века». Хронически не решаются и проблемы ценообразования. Однако ни Минобороны, ни ОПК не видят в этом своей вины: «Потому что решаться проблемы должны в первую очередь на уровне законодательства. Другое дело, что Минобороны и ОПК могли бы активизировать лоббистские усилия и принять более активное участие в выработке внятных законов, способствующих науке и производству, а не тормозящих их развитие».

Таким образом, из доступных данных об организационном и техническом развитии ОПК следует, что выделяемые этому комплексу средства «осваиваются», но реальной «отдачи» мало. Одно из объяснений этому – засилие монополистов на высших уровнях производственной иерархии ОПК, которые пытаются диктовать свои цены, сроки и даже основные характеристики ВВТ. Сказывается и то, что при «выживании» ОПК в предшествующие годы сохранились в основном «головные» предприятия, а производители комплектующих изделий сникли, не смогли обновиться и конкурировать с зарубежными поставщиками, многие обанкротились.

В этих условиях некоторые контракты невозможно заключить из-за отсутствия желающих их выполнить. И простое увеличение выделяемых средств ситуацию не спасает. «Государство вынуждено очень дорого покупать военную технику», – говорит заместитель руководителя ВПК О. Бочкарев. «В этой сфере процветают коррупция и серые схемы закупок, – добавляет председатель отраслевого отделения «Деловой России» по

---

<sup>1</sup> «Военное дело – компетентный разговор». Материалы круглого стола, прошедшего в РИА «Новости» в конце 2013 г.

ОПК И. Поляков. – Нечистые на руку исполнители на торгах добиваются наименьшей цены, после чего получают 80% аванса и исчезают. А сами предприятия, не справившиеся с заказом, легко могут получить новый».

### *Производство ВВТ для собственных ВС и на экспорт*

Начало 2013 г. было многообещающим. 10 января был торжественно поднят флаг ВМФ на ракетном подводном крейсере стратегического назначения (РПКСН) К-535 «Юрий Долгорукий». В конце года таким же образом был «введен в строй» другой крейсер этого же проекта – «Александр Невский». Однако заметим, что на российский потенциал стратегического сдерживания это никак не повлияло, поскольку предназначенная для оснащения крейсеров печально прославившаяся ракета «Булава» на вооружение так и не принята, т.е. под торжественно поднятым флагом у нас пока ходят безоружные атомные подводные лодки (АПЛ). Выручает только ранее наработанный запас сил и средств стратегического сдерживания. Напомним, что стратегический потенциал скрупулезно подсчитывается на основе соглашения между США и РФ, а сведения, что немаловажно, публикуются.

Степень выполнения договоренностей об ограничении количеств стратегических наступательных вооружений (СНВ) по состоянию на 1.09.2013 г. показана в *табл. 28*.

*Таблица 28*

### **Сведения о количествах СНВ, имеющих у РФ и США**

Наименование СНВ	Пороговые значения по договору	США по факту	РФ по факту
Развернутые носители: межконтинентальные баллистические ракеты (МБР), баллистические ракеты на подводных лодках (БРПЛ) и тяжелые бомбардировщики (ТБ)	700	809	473
Развернутые и неразвернутые пусковые установки тех же классов носителей	800	1015	894
Боезаряды на развернутых носителях	1550	1688	1400

*Источник:* Bureau of Arms Control. Verification and Compliance. Washington, DC: US Department of State, 2013.

Как свидетельствуют данные из *табл. 28*, по количеству стратегических наступательных средств, которые могут рассматриваться в рамках концепции сдерживания, Россия сейчас уступает США. Напомним еще, что США (кроме учитываемых по договору средств) обладают несопоставимо большим, чем РФ, количеством крылатых ракет морского базирования, а также другими средствами, которые не включались в межгосударственные соглашения. Так что соотношение сил становится все более несимметричным и приближается к порогу, предельному для сдерживания. Еще ближе к этому порогу подводит учет сил Великобритании и Франции, входящих в НАТО, а также развертывание систем ПРО. Пренебрегать этими соотношениями Россия, естественно, не может. Нельзя пренебрегать и учетом ядерного оружия (ЯО) у Китая и ряда других государств, обладающих таким оружием. Вот почему состояние стратегических сил сдерживания РФ было и остается основным, принципиальным показателем военной мощи РФ и ее безопасности.

Кроме ЯО, из года в год растут потенциалы неядерного высокоточного оружия, причем у многих государств. Россия пока отстает в области их развития, и это вынуждает ее сохранять запасы тактического ЯО и средств его доставки к целям, а также возможности применения в конфликтах регионального масштаба.

Не менее важна информационная поддержка средств стратегического сдерживания. РФ пытается решать и эту проблему. В 2013 г. построены 3 новые радиолокационные станции (РЛС) для системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) высокой заводской готовности (в Красноярском, Алтайском краях и в Оренбургской области), способные вести контроль баллистических, космических и аэродинамических объектов<sup>1</sup>.

Что касается развития неядерных средств вооруженной борьбы, то в 2013 г. вопрос о возможности и целесообразности их приобретения в виде готовых образцов за рубежом перешел в новую фазу. Решать эту проблему кулуарно, как это пытался делать А. Сердюков, неправильно. А решать путем всестороннего анализа всех факторов и учета противоречивых суждений наши управленцы не умеют. Пока неизбежным остается только выполнение одного заказа на оснащение нашего ВМФ многоцелевыми надводными кораблями «Мистраль» французской разработки.

Перечислять в данном обзоре успехи и, наоборот, срывы в развитии всех неядерных средств вооруженной борьбы нет необходимости и технических возможностей. Даже если ограничиться, например, анализом результатов, достигнутых в развитии авиационной техники и вооружения, на основе новейших научных достижений. Кроме того, они традиционно тесно связаны с развитием гражданской авиации и в этом смысле показательны для рассматриваемых задач ОПК в целом.

Однако не следует забывать, что военная авиационная техника в современном мире все в большей степени уходит в сферу беспилотных летательных аппаратов (БЛА), при этом важнейшее значение имеют информационные и кибернетические средства управления. А с этим у России наблюдается традиционное отставание. Нельзя не упомянуть аппараты большой продолжительности полета, которые разрабатываются сейчас в РФ компаниями «Транзас» (Петербург) и ОКБ «Сокол» (Казань) на общую сумму 3 млрд руб. Еще более тяжелый БЛА разрабатывается ОКБ Сухого<sup>2</sup>. Но, как и в прежние годы, средства на разработку БЛА тратятся, а принимать на вооружение нечего.

Лидерами в развитии и боевом применении БЛА являются США и Израиль. Но военно-техническое сотрудничество с ними затруднено. США избегают контакта с нашими предприятиями. Израиль же сотрудничает, но с оговорками. Есть и любопытная информация: эмиратская компания ADCOM Systems готова предоставить Минобороны России свой беспилотный аппарат United 40 для испытаний. Хотя, по некоторым данным, этот беспилотник был разработан при активном участии инженеров из Харьковского авиационного института. Однако пути конкурентных взаимоотношений неисповедимы. Казалось бы, если уж российские военные нуждаются в таком аппарате, то более рациональной была бы прямая работа с харьковчанами. Но отношения между Россией и Украиной, соответственно и между их ОПК, настолько противоречивы, что политика подавляет рациональные действия.

В целом срывы в решении, казалось бы, главной задачи, под которую выделялись огромные средства, свидетельствуют, что ГПВ-2020, которую российский президент однажды назвал «просчитанной до последней копейки» и поэтому не подлежащей никакой урезке, на самом деле таковой не является. Оборонная промышленность просто не успевает эффективно освоить деньги, которые в нее готовы вложить. Вот почему ГПВ-2020 в 2013 г. понемногу начала урезаться как бы сама собой. Министр финансов РФ

---

<sup>1</sup> Военно-промышленный курьер № 2 от 16–22.01.2013.

<sup>2</sup> Никольский А. Беспилотники в ассортименте // Ведомости. 2013. 5 декабря (№ 226).

А. Силуанов сообщил об этом в конце 1-го полугодия, сказав, что «Минфин РФ согласовал с Минобороны перенос части расходов по государственной программе вооружений на более поздний срок», и пояснил, что речь идет о том, чтобы перенести часть бюджетных расходов, запланированных на эти цели в 2014–2016 гг., на 2017–2018 гг. Однако, по его словам, «срок исполнения программы – 2020 год – останется неизменным»<sup>1</sup> и общая сумма расходов также.

Это дало основания некоторым экспертам высказать вполне резонное мнение о том, что «главная сегодняшняя проблема Вооруженных Сил и ОПК – вовсе не нехватка финансирования и даже уже не воровство, а глубокая дезорганизованность и зашкаливающая некомпетентность корпуса управленцев. Испытания «Булавы» идут уже девять лет, половина пусков неудачны, а кто скажет, что в этот злосчастный проект закачали мало денег?»<sup>2</sup>

Тем не менее отчетность по итогам года осуществляется по-прежнему в рублях, за которыми не видно ни успехов, ни конкретных провалов.

### ***Проблемы эксплуатации ВВТ***

Одним из новых предложений С. Шойгу, влекущих за собой серьезные последствия, стала идея перехода на сквозные контракты с промышленностью<sup>3</sup> по обеспечению «полного жизненного цикла» ВВТ. Заявлено, что это должно «минимизировать риски срыва заданий государственного оборонного заказа (ГОЗ)». Впервые новая схема, касающаяся ремонта и утилизации ВВТ, была предложена министром обороны в конце января 2013 г. на встрече с президентом страны. Поясняя решение Шойгу, его заместитель Ю. Борисов сказал, что каждое изделие, предназначенное для ВС, уже выходя из заводских ворот, будет находиться на сопровождении предприятия промышленности вплоть до этапа утилизации. Он заверил, что «на заключение подобного рода контрактов получено одобрение от предприятий». Формально это будет выглядеть как сопровождение изделий, поставляемых «в российскую армию с текущего года ...дополнительными соглашениями, обеспечивающими обслуживание, ремонт и утилизацию на всем протяжении эксплуатации изделия». Ожидается, что в числе первых таких контрактов будет соглашение на обслуживание АПЛ «Юрий Долгорукий», а также самолетов фронтовой, военно-транспортной и стратегической авиации.

Сказать что-либо уже сейчас о полезности этого новшества трудно. Польза для предприятий промышленности понятна – они получают выгодные заказы. А вот польза для воинских частей и, говоря шире, для обороноспособности страны не столь очевидна. Не исключено, что для особых условий базирования эффект может быть обратным, как ранее наблюдалось при огульном внедрении аутсорсинга для обеспечения потребностей войск. Кроме того, никто не гарантирует «вечную жизнь» предприятий-изготовителей. И тогда окажется, что от проверенного нашей предысторией опыта подготовки специалистов по эксплуатации ВВТ в строевых частях мы отказались, а заводских «умельцев» на месте уже не будет или по каким-либо причинам они не смогут прибыть для ремонта в зону боевых действий либо в суровые условия, например, Заполярья.

<sup>1</sup> [mn.ru/society/20130614/348897295.ht...](http://mn.ru/society/20130614/348897295.ht...)

<sup>2</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2282902>

<sup>3</sup> [http://ria.ru/defense\\_safety/20130213/922638863.html](http://ria.ru/defense_safety/20130213/922638863.html)

### *Разработка новых ВВТ и подготовка инженеров*

В целях обеспечения динамичного развития прорывных, но рискованных технологий в интересах обороны страны и безопасности государства в РФ был создан Фонд перспективных исследований (ФПИ). Но окончательное формирование этого фонда затянулось, и надежд на скорое превращение его в некое подобие успешных зарубежных аналогов – в частности, американского ДАРПА – мало<sup>1</sup>.

Не забыт и вопрос подготовки производственных кадров. По нему руководители промышленных предприятий и холдингов отчитываются перед Военно-промышленной комиссией при Правительстве РФ. И в целом, как многократно заявлено, ГПВ-2020 синхронизирована с Федеральной целевой программой (ФЦП) развития ОПК, государственным заказчиком-координатором которой является Минпромторг России. В рамках указанной ФЦП предприятия переоснащают производство и готовят его под выпуск новых образцов. Однако до полноценной увязки этих работ и тех, которые выполняются в рамках проектов, обещанных, например, от «РОСНАНО» или «Сколково», еще далеко. Остается надеяться, что все эти структуры и фонды проявят себя на следующих этапах выполнения ГПВ-2020, а главное – в рамках новой ГПВ-2025.

Проблема не забыта, но отношение к ней вызывает ряд вопросов. Для их постановки и поиска путей решения приведем слова из доклада Д. Рогозина в Государственной Думе: «Ставка должна быть не на глубокую модернизацию тех образцов вооружения и военной техники, которые сегодня способна производить наша промышленность, а на производство совершенно новых образцов вооружения, военной и специальной техники. Для этого нужны новые материалы, новые знания, новые решения, то есть новая программа должна быть инновационной. И здесь возникла самая большая проблема. Мы, по сути дела, исчерпали огромный научно-технический задел, созданный нашими отцами и дедами. Новых решений, которые могли бы быть реализованы в металле, практически не осталось»<sup>2</sup>.

С этим спорить трудно. Хотя ежегодно средства на прикладные исследования и разработки выделялись. При этом председатель ВПК Д. Рогозин, добившийся создания ФПИ, вдруг указывает на других ответственных лиц, на другую потребность – «в том, чтобы повысить статус генерального конструктора – человека, который несет полную ответственность за поиск новых решений».

Но если главным генератором новейших научно-технических идей будет не ФПИ, а группа конкурирующих между собой генеральных конструкторов, причем нацеленных на создание законченных образцов ВВТ, а не компонентов, материалов, технологий, то откуда появятся новые компоненты, да еще и «двойного назначения»? Не противоречит ли такая концепция принципам американской ДАРПА, а значит, и нашего ФПИ?

### *Передача технологий из военной сферы в народное хозяйство*

Как и по предыдущей задаче, особых результатов в 2013 г. не было. А то, что было, вызвало больше вопросов, чем ответов. Так, например, в конце года был заявлен неожиданный «вклад» российской компании «Ростехнологии», ориентированной главным образом на оборонную тематику, в производство нового смартфона с двумя дисплеями, получившего название «YotaPhone». Главное потребительское свойство йота-

---

<sup>1</sup> Цымбал В.И. Что даст экономике России принятие закона о ФПИ? // Экономическое развитие России. 2013. № 2. С. 48–52.

<sup>2</sup> Рогозин Д. Возрождая «оборонку» // Военно-промышленный курьер. 2013. 18 декабря (№ 49).

фона, как можно понять, состоит в повышении надежности доведения важнейшей информации (в случае разрядки аккумулятора, питающего основной дисплей) до потребителя.

О применении такого рода устройств в военных целях ничего не сказано, хотя необходимость оснащения военнослужащих современными надежными и неприхотливыми средствами обмена информацией и пространственно-временного обеспечения, например, от ГЛОНАСС, давно обсуждается. Но такое представление возможного двойного назначения нового гаджета вряд ли обеспечит ему окупаемость и усилит военную полезность. Остальное же в новом устройстве выглядит обескураживающе, поскольку объявлено, что российской является только идея создания двухдисплейного устройства. А тот гаджет, который был показан премьеру, как выяснилось, собран из импортных деталей и не в России, а в Сингапуре.

Куда более серьезный пример двойного (гражданского и военного) применения изделий, выпускаемых ОПК, – пассажирский самолет SSJ-100. Но и его успешным назвать трудно. Расчет на ожидавшиеся объемы продаж самолета за рубежом не оправдался, поэтому вынудили военных заказчиков ВВТ приобрести этот самолет, хотя у него высокие требования к качеству аэродромов базирования, что, в принципе, нехарактерно для военной авиации.

Главное же состоит в том, что равно пессимистичны перспективы как военного, так и гражданского секторов отечественной авиации. Об этом убедительно сказал наш авторитетнейший летчик-испытатель М. Толбоев, который главной причиной неудач и даже трагедий (в частности, той, которая произошла с гражданским самолетом в Казани) назвал общеизвестное: «Это – коррупция в прямом виде»<sup>1</sup>. И предрек возможность пессимистического исхода.

Зачастую инновационные «продукты» являются фикцией. Вот что показали результаты некоторых проверок. «Минпромторгом России освоены колоссальные средства, выделенные государством, однако задачи по разработке и внедрению передовых технологий и развитию научно-интеллектуального потенциала авиа- и судостроительных отраслей не решены. Полученные результаты несопоставимы с затраченными ресурсами, при этом ни одно из изобретений государством не используется»<sup>2</sup>. Кроме того, как отмечено в цитируемой публикации, «были выявлены факты оплаты министерством невыполненных НИОКР и завышения их цены. По предварительным оценкам, ущерб от этого мог составить до 1 млрд руб.».

В целом же, подводя итоги 2013 г. по всем проблемам оснащения ВС, министр обороны выразил удовлетворение: «ГОЗ в 2013 г. в части НИОКР (научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок) выполнен на 96%, и это не может не радовать. В части закупок ВВСТ (вооружения, военной и специальной техники) мы выполнили на 93%, в части ремонта и сервисного обслуживания ВВСТ – на 91%. Это серьезное достижение». И добавил: «Мы получаем значительный прирост по поставкам вооружения: в 1,7 раза получили больше техники, чем в 2012 г. При этом количество рекламаций не превысит уровень 2012 г. Нам надо работать над их дальнейшим сокращением, и здесь многое зависит от военной приемки»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Магомед Толбоев: Причина авиакатастроф – взятка // Pravda.ru. 2013. 3 декабря.

<sup>2</sup> Николаев С., Сафронов И. Прокуроры заняли оборонку // Коммерсант. 2014. 29 января.

<sup>3</sup> [http://ria.ru/defense\\_safety/20140114/989097405.html](http://ria.ru/defense_safety/20140114/989097405.html).

#### 6.6.4. Военно-финансовая политика

Исполнение федерального бюджета 2013 г. принципиально не отличалось от календаря двух предыдущих лет с двумя существенными внутригодовыми корректировками в июне и декабре. При этом в июне впервые с кризисного сентября 2009 г. в середине года расходы по разделу «Национальная оборона» были снижены на 6 млрд 540 млн руб. Законом о федеральном бюджете расходы по этому разделу были установлены первоначально в 2 трлн 106 млрд руб.<sup>1</sup>, или на 223 млрд меньше планировавшихся правительством годом ранее<sup>2</sup>. В конце года соответствующие расходы федерального бюджета было решено увеличить на 11 млрд 783 млн руб.<sup>3</sup>.

В результате указанных разнонаправленных изменений к концу бюджетного года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» возросли всего на 0,25% – до 2 трлн 111 млрд 705 млн руб. (3,17% ВВП) при оставшемся неизменным общем объеме расходов бюджета. По сравнению с 2012 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении возросли на 7,4% (номинально – на 14,4%).

Все указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в опубликованных законах о бюджете и определялись по отчетам Федерального казначейства и заключениям профильных комитетов Федерального Собрания РФ. Закрытость расходов федерального бюджета в 2013 г. по сравнению с предыдущими годами заметно усилилась и превысила исторический максимум 2006 г. на 2 п.п. (см. табл. 29), при этом секретные ассигнования составили 1 трлн 865 млрд 442 млн руб., из которых 63% предназначены ОПК в основном в виде ГОЗ и 26% – спецслужбам. Каких-либо качественных изменений к лучшему в системе засекречивания ассигнований федерального бюджета не произошло – государство бездумно держится еще советской колеи.

Таблица 29

#### Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2005–2013 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы федерального бюджета в целом	11,3	11,8	10,3	11,9	10,0	10,5	11,7	11,7	13,9
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	3,7	6,3	5,5	8,7	5,1	4,8	9,8	11,4	9,5
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	<0,1	<0,1	3,7	–	–	–	–	–
0109 Государственный материальный резерв	82,9	89,2	92,2	90,2	85,0	85,1	86,6	86,8	87,2
0110 Фундаментальные исследования	2,1	1,2	1,1	1,0	0,8	0,3	1,0	2,7	0,7
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,1	0,7	0,3	4,4	1,6	1,1	1,3	1,3	2,3
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	42,1	42,8	45,3	46,1	48,1	46,4	46,9	47,6	51,0
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	33,1	35,6	37,1	39,0	40,2	39,0	40,9	41,2	48,3
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–	–	–

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

<sup>2</sup> Законопроект № 607158-5 «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». Москва. 30.09.2011.

<sup>3</sup> Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» № 3.3-04/1892 от 26.11.2013.

*Продолжение таблицы 29*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	45,2	46,9	50,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	80,1
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	98,4	93,9	93,7	93,2	92,9	91,3	92,2	94,5	94,1
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	2,5	8,8	24,4	29,2	34,6	42,0	36,8	44,9	41,9
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	28,5	31,6	31,1	31,8	30,8	32,1	32,5	23,3	27,4
0302 Органы внутренних дел	4,8	6,3	5,2	5,0	3,7	4,3	3,9	3,4	3,8
0303 Внутренние войска	11,8	10,3	9,8	10,3	8,2	8,3	7,9	4,6	4,5
0306 Органы безопасности	97,8	95,5	97,3	99,1	99,6	97,1	99,6	99,6	99,7
0307 Органы пограничной службы	100,0	99,0	97,6	100,0	99,5	98,6	99,1	99,1	99,6
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	59,0	62,4	50,7	51,4	51,0	51,3	47,0	42,6	40,7
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	74,0	66,4	64,4	75,5	79,4	92,1	86,0	85,9	91,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	8,3	50,7	40,0	56,3	68,4	67,9	78,3	13,6	12,3
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,1	<0,1	0,4	0,6	0,6	1,6	1,8	2,4	4,9
0411 Связь и информатика	–	–	–	–	–	–	–	–	1,6
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	–	–	5,2	5,8	4,5	5,6	11,9	14,2	18,2
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,1	0,1	<0,1	0,3	0,7	4,5	1,9	2,3	8,5
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	–	3,4	0,9	7,0	10,1	19,3	14,2	6,6	11,0
0501 Жилищное хозяйство	–	4,2	5,7	16,0	12,9	20,8	20,7	8,5	21,3
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,8	2,7	2,4	2,6	3,1	3,6	4,0	3,2	4,3
0701 Дошкольное образование	2,0	2,2	2,4	2,5	2,5	3,9	3,9	4,4	4,5
0702 Общее образование	1,5	1,9	2,1	2,0	2,8	3,5	0,4	0,2	0,5
0704 Среднее профессиональное образование	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	–	–	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	16,9	15,8	17,2	1,8	2,5	9,4	17,4	8,6	6,2
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,2	2,9	2,5	3,1	3,6	4,1	5,2	4,1	5,2
0709 Другие вопросы в области образования	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА И КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0804 Периодическая печать и издательства	13,5	7,5	2,6	2,6	3,2	3,6	–	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	<0,1	0,2	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	4,3	4,0	2,6	4,1	3,5	3,0	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	2,7	2,4	2,7
0901 Стационарная медицинская помощь	5,6	4,7	2,9	3,2	2,8	2,4	2,3	2,0	1,8
0902 Амбулаторная помощь	н/п <sup>1</sup>	н/п	н/п	13,9	4,3	3,8	2,9	3,1	4,2
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	14,1	15,9	10,7	11,2	10,8	12,2
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	2,1	0,6	0,6	0,7	1,4	0,8
0908 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	1,7	1,1	1,0	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	0,4	0,4	0,3

<sup>1</sup> Неприменимо вследствие изменения бюджетной классификации.



Окончание таблицы 29

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,3	0,3
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	62,0	41,5	9,1
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	3,4	3,5	4,6
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	0,2	–	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	0,5	–	–	–	–	–	–

Источник: Федеральные бюджеты 2005–2013 гг. Данные 2005–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации и оценки, подлежащие уточнению.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2012 г. показаны в табл. 30. В связи с тем что в окончательном варианте федерального закона о бюджете на 2013 г.<sup>1</sup> какие-либо данные о полных расходах федерального бюджета в разрезе разделов и подразделов классификации расходов отсутствуют, для 2013 г. использованы данные, относящиеся к Федеральному закону от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ. Пересчет в цены 2012 г. выполнен с использованием первой оценки<sup>2</sup> Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2013 г. (106,5%).

Таблица 30

**Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2013 г., млн руб. / то же в ценах 2012 г.	Изменение в 2013 г. по сравнению с 2012 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2106462	131648	15,73	3,16
	1977899	7,13	1,49	0,17
Вооруженные силы Российской Федерации	1628112	171140	12,16	2,44
	1528743661	12,61	1,68	0,24
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	6792	–938	0,05	0,01
	6378	–12,82	–0,01	–
Мобилизационная подготовка экономики	5662	421	0,04	0,01
	5316	8,61	–	–
Ядерно-оружейный комплекс	29289	26	0,22	0,04
	27501	0,10	0,01	–
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	5804	814	0,04	0,01
	5450	17,55	0,01	–
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	195134	16391	1,46	0,29
	183225	9,82	1,17	0,02
Другие вопросы в области национальной обороны	235668	–55789	1,76	0,35
	221285	–20,14	–0,38	–0,09

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.12.2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

<sup>2</sup> О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2013 год. М.: Росстат, 31 января 2013.

Военные ассигнования в других разделах федерального бюджета приведены в табл. 31. В отличие от практики прошлых лет из состава военных расходов в других разделах бюджета здесь и далее исключены секретные расходы спецслужб на образование, здравоохранение, ЖКХ и проч., а также расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС России (последнее – в связи с изменениями в стандарте отчетности ООН о военных расходах<sup>1</sup>, вступившими в силу с 2012 г. и включившими в состав военных расходов также расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих).

Таблица 31

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам  
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2013 г., млн руб. / то же в ценах 2012 г.	Изменение в 2013 г. по сравнению с 2012 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
<b>В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»</b>				
Внутренние войска	129029 121154	-2744 -2,21	0,96 0,01	0,19 -0,01
Органы пограничной службы	142386 133696	47732 55,53	1,06 0,40	0,21 0,07
<b>В разделе «Национальная экономика»</b>				
Организация альтернативной гражданской службы	6 5	-1 -10,46	<0,01 -	<0,01 -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	6 6	-711 -99,21	<0,01 -0,01	<0,01 -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	55 52	-3 -6,10	<0,01 -	<0,01 -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	51 47	-2 -3,01	<0,01 -	<0,01 -
Строительство специальных и военных объектов	14306 13433	1666 14,16	0,11 0,02	0,02 -
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011–2015 годы)»	87 82	-18 -18,36	<0,01 -	<0,01 -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	48285 45338	-7066 -13,48	0,36 -0,04	0,07 -0,01
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	240 225	-15 -6,10	<0,01 -	<0,01 -
Секретные расходы	86124 80867	32479 67,12	0,64 0,27	0,13 0,05
<b>В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»</b>				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	362 340	131 62,82	<0,01 -	<0,01 -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	38382 36039	-93615 -72,20	0,29 -0,71	0,06 -0,15
<b>В разделе «Образование»</b>				
Расходы Минобороны	58511 54949	7260 15,23	0,44 0,07	0,09 0,01

<sup>1</sup> Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. А/66/89. ООН, 14 июня 2011.

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5
<b>В разделе «Культура и кинематография»</b>				
<i>Расходы Минобороны</i>	2137 2006	115 6,08	0,02 –	<0,01 –
<b>В разделе «Здравоохранение»</b>				
<i>Расходы Минобороны</i>	47963 45963	2924 6,94	0,36 0,03	0,07 –
<b>В разделе «Социальная политика»</b>				
<i>Пенсионное обеспечение Минобороны</i>	254910 239352	–12731 –5,05	1,90 –0,04	0,38 –0,03
<i>Пенсионное обеспечение пограничной службы и внутренних войск МВД</i>	29012 27241	3390 14,22	0,22 0,03	0,04 –
<i>Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ</i>	6110 5738	–6 –0,11	0,05 –	0,01 –
<i>Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы</i>	617 579	138 31,34	<0,01 –	<0,01 –
<i>Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца</i>	216 203	–403 –66,50	<0,01 –	<0,01 –
<i>Компенсации членам семей погибших военнослужащих</i>	1709 1605	88 5,81	0,01 –	<0,01 –
<i>Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа</i>	7256 6813	–2016 –22,84	0,05 –0,01	0,01 –
<i>Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву</i>	2503 2350	82 3,62	0,02 –	<0,01 –
<b>В разделе «Физическая культура и спорт»</b>				
<i>Расходы Минобороны</i>	1824 1713	1615 1653,93	<0,01 –	<0,01 –
<b>В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»</b>				
<i>Дотации бюджетам ЗАТО</i>	11566 10860	1984 22,35	0,09 –0,02	0,02 –
<i>Переселение граждан из ЗАТО</i>	527 495	–32 –6,10	<0,01 –	<0,01 –
<b>ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ</b>	884178 830214	–25823 –3,11	6,60 –	1,33 –0,06

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В итоге в 2013 г. суммарные военные ассигнования (табл. 32) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, оценены в 4,5% ВВП, что ставит Россию по этому показателю на один уровень с США, а также с такими странами, как Азербайджан и Мьянма (обременение экономик Европы и Китая в диапазоне от 1 до 2%, за исключением Великобритании с 2,5% и Франции с 2,3%).

В целом расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» в 2013 г. были исполнены с экономией в 8 млрд 124 млн руб. (0,4%) относительно ассигнований последней версии закона о бюджете.

Экономия средств федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» только на расходах Минобороны на содержание военнослужащих составила 25 млрд 725 млн руб. (6,7%) относительно ассигнований первой вер-

сии закона о бюджете. Вследствие отказа правительства в индексации денежного довольствия военнослужащим Минобороны в 2013 г. прирост расходов на содержание военнослужащих в реальных показателях составил всего 0,84%, несмотря на увеличение численности солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, к концу года на 20% – со 186 тыс. до 225 тыс. человек. Всего на содержание военнослужащих Минобороны в 2013 г. израсходовано 360 млрд 420 млн руб. (0,54% ВВП).

Таблица 32

**Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета в 2013 г.**

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
Суммарные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2990640	22,34 1,48	4,48 0,11
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4144794	30,96 2,68	6,22 0,29

*Источник:* расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны составили 211 млрд 598 млн руб., увеличившись относительно прошлого года на 5,41% в реальном выражении, невзирая на проведенное 5%-ное сокращение численности гражданского персонала в соответствии с решением Совета безопасности РФ от 5 июля 2013 г. по вопросу «О совершенствовании военной организации РФ на период до 2020 г.»<sup>1</sup>.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2013 г. сократились в реальном выражении на 4%, составив 59 млрд 266 млн руб. с экономией в 4 млрд 609 млн руб. (или 7,2%) относительно суммы, ассигнованной в исходной версии закона о бюджете. Поэтому следует полагать, что заметно возросшую в 2013 г. интенсивность проведения внезапных проверок боеготовности и войсковых учений компенсировала экономия за счет более широкого использования тренажеров для подготовки войск и сил.

Расходы федерального бюджета на продовольственное и вещевое обеспечение Минобороны в 2013 г. возросли на 19,3% в реальном выражении относительно прошлого года (до 54 млрд 693 млн и 20 млрд 636 млн. руб. соответственно). Превышение фактических расходов бюджета по этим двум статьям относительно исходной версии закона о бюджете составило 24 млрд 141 млн руб., или 45,5%.

Расходы на строительство объектов общегражданского назначения в 2013 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» увеличились по сравнению с предыдущим годом на 86% – до 14 млрд 488 млн руб. и сократились по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 67% – до 41 млрд 210 млн руб. Существенно возросли расходы на строительство специальных и военных объектов: по сравнению с прошлым годом – на 35,5% и с исходной версией закона о бюджете – на 57,2%. При этом увеличение расходов на военную инфраструктуру до 113 млрд 29 млн руб. к концу года произошло вследствие перераспределения 75 млрд руб., выделенных первоначально на ГОЗ Минобороны. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систе-

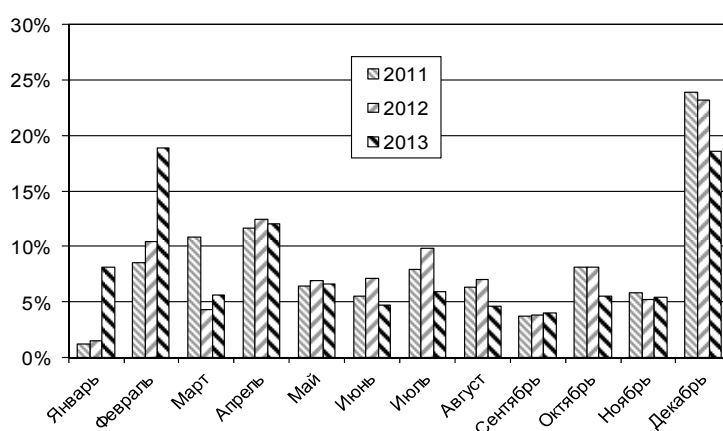
<sup>1</sup> Утверждено Президентом РФ 22.07.2013 г.

му жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны возросли по сравнению с прошлым годом в реальном выражении на 25% и достигли 58 млрд 834 млн руб.

По-прежнему в разделе 0200 «Национальная оборона» привлекают внимание быстро растущие расходы подраздела 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны» (259 млрд 602 млн руб.), где фактическое исполнение превысило ассигнования исходной версии закона о бюджете на 23 млрд 934 млн руб. (10%).

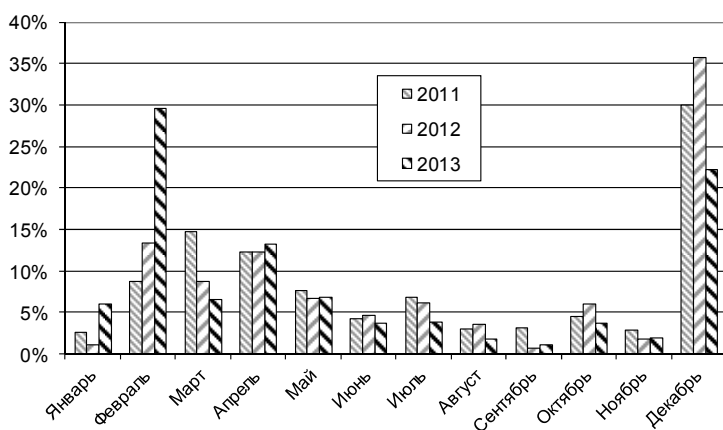
Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2013 г. составили 262 млрд 612 млн руб., сократившись, несмотря на проведенную индексацию, в реальном выражении на 2,4% по сравнению с предыдущим годом, что может свидетельствовать о сокращении числа военных пенсионеров.

Динамика помесечного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2011–2013 гг. представлена на рис. 19–21.



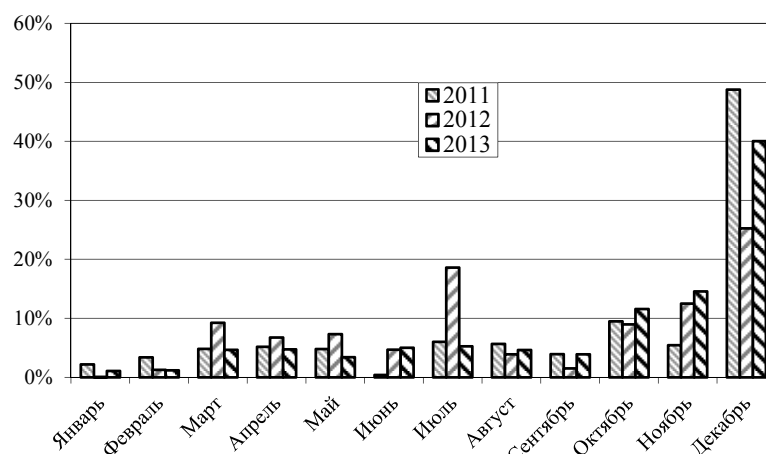
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 19. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2011–2013 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 20. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2011–2013 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 21. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2011–2013 гг.

В табл. 33 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации, которые указывают на сохранение многолетних тенденций. Величина этих расходов, не превышающая 0,01% ВВП, позволяет считать их, скорее, ритуальными, а их финансирование с частичным использованием федеральных трансфертов<sup>1</sup> может привести к двойному счету, что следует особо учитывать при их оценке.

Таблица 33

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2005–2013 гг., млн руб.\***

Подраздел классификации расходов	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Вооруженные Силы РФ	–	3,5 0,1	0,5 0,3	0,3 0,3	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	–	–	–	1,0 0,5	–	–	–	–	–
Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	65,6 65,6	899,3 808,6	1351,9 1245,6	1797,9 1702,2	2116,0 2021,6	2003,7 1958,4	2250,0 2187,3	2366,7 2316,4	2506,5 2444,7
Мобилизационная подготовка экономики	485,4 468,6	708,3 692,8	861,2 840,9	1137,2 1063,9	1045,4 989,7	1298,4 1247,8	1351,2 1266,3	1781,0 1689,1	2343,1 1935,1
Другие вопросы в области национальной обороны	109,6 97,5	32,8 32,1	5,5 5,7	0,7 0,5	4,4 4,4	<0,1 <0,1	2,7 2,7	3,2 3,0	3,2 2,9
Внутренние войска	9,9 9,9	3,5 1,4	1,0 1,0	0,3 0,3	–	–	–	–	–
Органы пограничной службы	0,1 0,1	–	–	–	–	–	–	–	–
ВСЕГО	670,6 641,7	1647,4 1535,0	2220,1 2093,5	2937,4 2767,7	3165,8 3015,7	3302,1 3206,2	3603,9 3456,3	4150,9 4008,5	4852,8 4382,7

\*Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

<sup>1</sup> Финансы России. 2012: Стат. сб. М.: Росстат, 2012. С. 27.

В табл. 34 представлены российские военные расходы в период 1999–2013 гг., не включающие военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, показанные в табл. 33. Представленные в таблице данные позволяют полагать, что характерные для указанного периода двузначные темпы номинального прироста военных расходов в реальном выражении в существенной степени сводятся на нет опережающим ростом цен на продукцию российского ОПК (так, например, в 2012 г. в судостроении дефлятор добавленной стоимости составил 122,9%, в производстве летательных аппаратов – 127,7%)<sup>1</sup>.

Таблица 34

**Основные показатели военных расходов РФ в 1999–2013 гг.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.</b>															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации <sup>а</sup>	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1040,8	1188,2	1276,5	1516,0	1812,3	2103,6
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1031,6	1192,9	1278,0	1537,4	1846,3	2111,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации <sup>б</sup>	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4	223,1	149,2
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1158,1	1395,3	1548,8	1861,9	2069,4	2260,9
Военные расходы, по данным ООН <sup>в</sup>	–	201,2	291,5	322,7	442,5	494,3	659,0	815,9	942,0	1118,0	1166,1	1162,5	1423,3	1689,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью <sup>г</sup>	137,5	292,2	301,0	424,8	549,7	578,8	780,8	952,2	1219,1	1433,8	1736,6	1893,6	2209,9	2651,3	2990,6
<b>2. В реальном выражении (в ценах 2013 г.)<sup>д</sup>, млрд руб.</b>															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1586,6	1695,6	1645,0	1669,0	1648,6	1700,5	1863,9	1772,2	1856,0	1892,6	1962,3	1944,8	2042,1	2051,6	2103,6
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1286,1	1852,3	1426,5	1605,5	1645,0	1690,2	1855,0	1783,5	1872,1	1875,7	1970,0	1947,1	2071,1	2090,0	2111,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	142,0	202,0	203,7	230,0	334,3	412,5	437,0	252,6	149,2
в сравнимой бюджетной классификации	1286,1	1852,3	1426,5	1605,5	1645,0	1690,2	1997,0	1985,5	2075,8	2105,7	2304,3	2359,6	2508,1	2342,6	2260,9
Военные расходы, по данным ООН	–	1779,8	1936,6	1823,4	2050,9	1954,7	2113,6	2120,8	2101,8	2032,9	1925,8	1771,1	1917,4	1912,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1882,9	2584,1	1999,7	2400,0	2547,8	2288,9	2504,4	2475,1	2719,9	2607,1	2868,1	2885,0	2976,9	3001,2	2990,6
<b>3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.</b>															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	137,9	143,0	141,7	148,8	149,5	153,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	136,7	143,5	141,9	150,9	152,3	153,9

<sup>1</sup> Национальные счета России в 2005–2012 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2013. С. 220.

*Окончание таблицы 34*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	10,3	14,7	14,8	16,8	24,4	30,1	31,8	18,4	10,9
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	153,4	167,9	171,9	182,7	170,7	164,7
Военные расходы, по данным ООН	–	129,7	141,1	132,8	149,4	142,4	154,0	154,5	153,1	148,1	140,3	129,0	139,7	139,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	137,2	188,3	145,7	174,9	185,6	166,8	182,5	180,3	198,2	189,9	209,0	210,2	216,9	218,7	217,9
<b>4. Военное обременение экономики, % ВВП</b>															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,72	2,93	3,15
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,76	2,99	3,17
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,58	0,58	0,36	0,22
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,34	3,35	3,35	3,39
Военные расходы, по данным ООН	–	2,75	3,26	2,98	3,35	2,90	3,05	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,56	2,73	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,84	4,00	3,36	3,93	4,16	3,40	3,61	3,54	3,67	3,47	4,48	4,09	3,97	4,29	4,48
<b>5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.</b>															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,0	59,5	72,6	83,6	81,5	87,0	97,9	110,5
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,3	60,1	71,9	83,9	81,6	88,3	99,7	111,0
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	6,2	6,5	8,8	14,2	17,3	18,6	12,0	7,8
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,5	66,6	80,8	98,1	98,9	106,9	111,7	118,8
Военные расходы, по данным ООН	–	28,1	35,6	34,8	42,5	41,6	51,7	64,6	67,4	78,0	82,0	74,2	81,7	91,2	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	25,9	40,9	36,7	45,8	52,8	48,7	61,3	75,4	87,3	100,0	122,1	120,9	126,9	143,2	157,2
<b>Справочно</b>															
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,5	107,4	106,5
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления <sup>с</sup> , % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	122,7	110,1	108,4	113,1	119,0	113,2
Паритет покупательной способности <sup>ж</sup> , руб./долл. США	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,97	14,34	14,22	15,66	17,42	18,52	19,03

<sup>а</sup> Для 2013 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

<sup>б</sup> Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2012–2013 г. – дополнительно по разделу 12.

<sup>в</sup> За 2013 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2014 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск и пограничников.



<sup>Г</sup> С пенсиями военнослужащим.

<sup>Д</sup> Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

<sup>Е, Ж</sup> Для 2013 г. – оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

*Источники:* Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2013 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2012 гг.; Национальные счета России в 1997–2012 гг.: Стат. сб. М.: Росстат, 2005–2013; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2013 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

\* \* \*

Военно-экономическая ситуация в РФ после скандальных событий конца 2012 г., завершившихся отстранением от должности министра обороны А. Сердюкова, а также его ближайшего окружения от других значимых постов, во многом нормализовалась. Верховный главнокомандующий ВС России и новое руководство Минобороны в обычном режиме 10 декабря подвели итоги 2013 г. и констатировали достижение ряда положительных результатов в модернизации ВС и укреплении обороноспособности страны. В начале 2014 г. объявлены успехи в развитии ОПК и оснащении ВС современными средствами вооруженной борьбы.

Однако многие вопросы остаются нерешенными, причем не только на уровне проблем военной организации РФ, но и на самом верхнем стратегическом уровне, где требуется одновременное обеспечение как успешного развития экономики, так и национальной безопасности страны. Не случайно Президент РФ начал регулярно проводить заседания расширенного правительства, на которых в числе других решаются проблемы, возникающие между традиционным правительством и «силовиками», напрямую подчиняющимися ему.

Важнейшим для ВС России становится практическое освоение новых, поступающих на вооружение образцов ВВТ. В связи с этим упор в военно-кадровой политике должен быть сделан на профессионально подготовленные кадры военнослужащих, освоивших современные технологии решения военных задач с учетом автоматизированного управления. Требование профессионализма должно быть распространено буквально на все уровни войсковой иерархии: от солдата (матроса) до крупного военачальника. Для этого должна быть внедрена система стимулов к рационально долговременной и продуктивной военной службе, гарантирующая стремление военнослужащих к профессиональному росту и обеспечение их высокого социального статуса в обществе.

Анализ военной составляющей бюджета РФ в сопоставлении с военными бюджетами ведущих государств современности свидетельствует о том, что продолжение роста расходов на развитие ОПК и военно-техническое оснащение ВС России, которое и ранее не было доказательно обоснованным, полностью теряет свою убедительность сейчас, в условиях экономического кризиса. В ином случае по общему уровню военных расходов, а главное – по доле средств, расходуемых на оснащение ВС в ущерб расходам на их содержание и боевую подготовку, Россия может быть причислена к инициаторам гонки вооружений, что вредит ее имиджу миролюбивого государства.

Поскольку стандарт ООН и практика большинства государств свидетельствуют о целесообразности четкого разделения военных расходов на составляющие, которые характеризуют, с одной стороны, развитие ВС, а с другой – их текущее содержание, было бы разумно доработать бюджетный классификатор РФ, приблизив его к стандарту ООН.

## 6.7. Северный Кавказ в 2013 г.: конфликты обостряются

Наиболее очевидной характеристикой ситуации на Северном Кавказе в прошедшем году стало нарушение того хрупкого равновесия, которое, судя по всему, начинало складываться в предшествующий период, обострение существовавших ранее и возникновение новых конфликтов, в том числе имеющих ресурсный характер. Что вызвало подобное обострение? Каковы его возможные последствия? Как все это влияет на экономическую ситуацию в регионе? Вот основные вопросы, на которые авторы пытаются ответить в данном обзоре.

### 6.7.1. Возврат к силовой модели: возможные последствия

Постсоветский период истории республик Северного Кавказа характеризовался двумя подходами к разрешению конфликтов в данных регионах. Обычно они формулируются как два варианта политики антитеррора, но на самом деле выбор той или иной модели принципиально влияет и на многие другие стороны жизни северокавказского социума.

Первую модель можно охарактеризовать как модель «жесткого курса». Она характеризуется следующими основными особенностями:

- максимально широкая трактовка понятия «террористы и их пособники», куда фактически включаются все представители тех направлений ислама в регионе, которые не относятся властями к традиционному и считаются источником радикальных взглядов;
- безусловный приоритет жестких силовых методов антитеррора;
- цель – война до победного конца, полный разгром противника.

Применительно ко второй модели эксперты используют термин «политика мягкой силы». Для нее характерен гораздо менее линейный взгляд на проблему терроризма:

- сторонники нетрадиционного ислама как определенного религиозного направления, которое люди имеют право исповедовать в рамках гарантированной Конституцией РФ свободы совести, отделяются от террористов и их пособников – людей, нарушающих закон и виновных в конкретных преступлениях;
- среди самих террористов разделяются непримиримые, не идущие ни на какие компромиссы, и те, кто готов прекратить противоправную деятельность; среди последних – те, «на ком есть кровь», и те, «на ком нет крови»;
- по отношению к каждой из рассмотренных групп должна проводиться разная политика:
  - принадлежность к нетрадиционному исламу при отсутствии фактов нарушения российского законодательства вообще является частным делом отдельного человека;
  - случайно или по глупости попавших «в лес» молодых людей, на ком нет крови, необходимо как можно быстрее выводить «из леса» и включать в мирную жизнь;
  - готовых прекратить террористическую деятельность боевиков также необходимо адаптировать к мирной жизни, но по вопросу о формах подобной адаптации единства нет: взгляды различаются от полной амнистии до смягчения наказания за добровольную явку;

- жесткие силовые методы должны однозначно применяться именно к непримиримым представителям боевиков;
- силовые акции, контртеррористические операции должны осуществляться строго в рамках закона, с соблюдением прав мирных жителей;
- целью политики является гражданское умиротворение, снижение конфликтности, прекращение раскола общества.

За время проведения антитеррористической политики на Северном Кавказе можно выделить три периода, для которых характерно различное сочетание двух данных идеологий. До осени 2010 г. практически полностью господствовала силовая модель. Период с осени 2010 г. до конца 2012 г. можно трактовать как сочетание подходов, характерных для обеих моделей: наряду с продолжением силового давления в ряде северокавказских регионов (Дагестан, Ингушетия) были созданы комиссии по адаптации боевиков, начался внутриконфессиональный диалог между конфликтующими течениями ислама. С начала 2013 г. можно констатировать возврат к доминированию модели «жесткого курса». В первую очередь этот поворот характерен для Республики Дагестан, хотя затрагивает и другие территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Это проявилось в следующих формах.

1. Практически перестали функционировать все наработанные за прошлый период формы внутриконфессионального диалога и адаптации боевиков. Деятельность Комиссии по адаптации в Дагестане все более активно блокировалась входящими в нее силовиками еще в 2012 г. и, наконец, со сменой руководства республики, в начале 2013 г. была ликвидирована со следующей оценкой первого лица: «Она сыграла свою роль, но незначительную». В Ингушетии с убийством секретаря Совета безопасности республики Ахмеда Котиева, отвечавшего за деятельность Комиссии, эта работа, судя по всему, тоже сходит на нет. После террористического акта против самого влиятельного в Дагестане суфийского шейха Саида Чиркейского внутриконфессиональный диалог также оказался в глубоком кризисе.

2. В рамках крупных спецопераций стали использоваться все более жесткие методы, направленные не только на самих боевиков, но и на их родственников, а также на те сообщества, из которых они происходят. Так, в апреле 2013 г. все жители села на время проведения масштабной спецоперации в селе Гимры Унцукульского района Дагестана были выселены из села, а по возвращении обнаружили многочисленные факты пропажи имущества (как личного, так и общественного). 10 домов в селе были взорваны, по мнению местных жителей, исходя из того, что они принадлежали родственникам боевиков (причем информация не всегда оказывалась точной)<sup>1</sup>.

3. К осуществлению силовых акций привлекаются отряды местных жителей, действия которых выходят далеко за рамки правового поля, но тем не менее поддерживаются силовыми структурами. Наиболее известны два факта подобного рода. В селении Хаджалмахи Левашинского района Дагестана деятельность вооруженных дружинников привела к тому, что сторонники нетрадиционного ислама были вынуждены покинуть село, бросив свое имущество, а некоторые из них были убиты<sup>2</sup>. В селе Ленинкент

---

<sup>1</sup> См., например: Кадиев Р., Шевченко М. Гимры – это общедагестанское достояние // Kavpolit.com. 20 сентября 2013 г. (<http://kavpolit.com/ramazan-abdulatipov-gimry-eto-obshhedagestanskoe-dostoyanie/>).

<sup>2</sup> Общая характеристика ситуации в селе по материалам СМИ и собственным впечатлениям автора от поездки в Хаджалмахи изложена в: Стародубровская И., Казенин К. Экспертный доклад «Северный Кавказ: quo vadis?» (<http://polit.ru/article/2014/01/14/caucasus/>).

(часть г. Махачкалы) было несколько попыток насильственно воспрепятствовать деятельности салафитской мечети, в результате произошедших столкновений пострадали десятки людей<sup>1</sup>. И в том, и в другом случае правоохранительные органы не только не препятствовали, но даже в отдельных случаях поддерживали подобные насильственные акции.

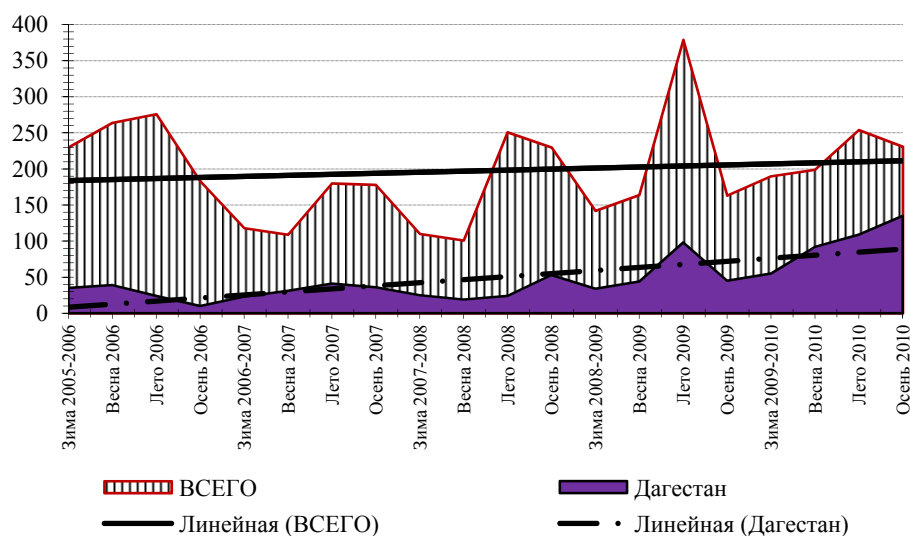
4. Активизируется давление, в том числе и откровенно силовое, на представителей нетрадиционного ислама, не придерживающихся насильственных практик достижения своих целей, ориентированных на распространение ислама путем проповеди и личного примера и готовых взаимодействовать и сотрудничать с государством в тех сферах, где это не противоречит их идеологии.

5. Многие из перечисленных выше практик нашли законодательное закрепление. Так, практически ликвидирована база для действия адаптационных механизмов, поскольку резко снижены возможности смягчения наказания боевиков при условии добровольного сложения оружия. Закреплены также некоторые формы ответственности родственников и близких боевиков за их деятельность. Эволюция законодательства в подобных направлениях продолжается.

Можно ли сказать, что поворот в политике, означающий возврат к силовому сценарию, был основан на провале попыток несилового урегулирования? Анализ ситуации в период с осени 2010 г. до конца 2012 г. не дает для этого никаких оснований. Приведем только одно подтверждение данного тезиса. На *рис. 22* и *23* представлена динамика числа жертв террористической деятельности среди сотрудников силовых ведомств (суммарное число убитых и раненых) по данным Общества «Мемориал» в целом по Северному Кавказу и по Республике Дагестан с 2005 г. (более ранних данных у авторов нет) по осень 2010 г. и с осени 2010 г. по начало 2013 г. Если для первого периода, несмотря на существенные колебания конкретных показателей, характерен незначительный повышательный тренд потерь, то во второй период наблюдается явная тенденция к их снижению. Подобная динамика характерна для числа жертв в рамках как СКФО, так и Дагестана, где потери в последнее время были наиболее масштабны. Причем применительно к Дагестану перелом тренда даже более очевиден. Имеющиеся данные за 2013 г. недостаточны для того, чтобы делать окончательные выводы о влиянии поворота к силовому сценарию на динамику потерь, но есть основания предполагать возврат к тенденциям, характерным для периода до осени 2010 г. Хотя очевидно, что здесь действуют и дополнительные привходящие факторы, в частности Олимпиада в Сочи.

Однако последствия возврата к силовому сценарию не ограничиваются сферой антитеррора. На самом деле подобный поворот существенно повлиял на самые разные сферы жизни общества, в том числе и на взаимодействие власти и бизнеса. Особенно ярко это видно на примере Махачкалы, где силовым сценарий проявился в первую очередь в двух процессах: во-первых, в усилении силового давления на так называемый салафитский бизнес; во-вторых, в ужесточении политики в отношении теневой экономики (в частности, в сфере расчетов).

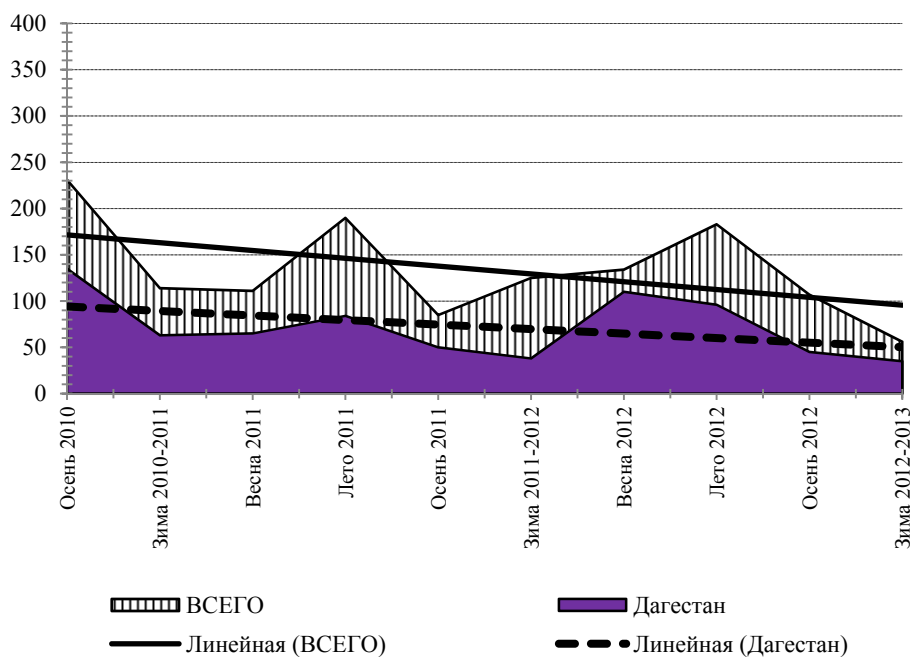
<sup>1</sup> См., например: <http://ndelo.ru/novosti-7/2340-ozhidaemoe-krovoprolitie>;  
<http://regnum.ru/news/1734663.html>



\* Общее число убитых и раненых (ПЦ «Мемориал» ведет статистику по данным открытых источников – официальных сайтов силовых ведомств и СМИ).

Источник: данные «Мемориала», расчеты авторов.

**Рис. 22. Потери силовиков в СКФО в целом и в Республике Дагестан в 2005 г. – осенью 2010 г.**



\* Общее число убитых и раненых (ПЦ «Мемориал» ведет статистику по данным открытых источников – официальных сайтов силовых ведомств и СМИ).

Источник: данные «Мемориала», расчеты авторов.

**Рис. 23. Потери силовиков в СКФО в целом и в Республике Дагестан осенью 2010 г. – 2013 г.**

Для начала объясним термин «салафитский бизнес». В Махачкале достаточно крупный сегмент малого и среднего бизнеса в различных отраслях формируют последовате-

ли нетрадиционных течений ислама. Причем этот бизнес может развиваться как в сферах, имеющих определенную религиозную маркировку, – например, халяльные кафе и рестораны (где пища и обстановка соответствуют исламским канонам), – так и в любых других сферах. Происхождение термина «салафитский бизнес» связано с тем, что всех сторонников нетрадиционного ислама обычно отождествляют с салафитами (одно из течений нетрадиционного ислама), хотя по существу это не совсем верно.

Наиболее известная акция, по общему мнению, направленная против «салафитского бизнеса», была проведена в октябре 2013 г., когда в течение трех дней в массовом порядке без объяснения причин задерживались работники и посетители халяльных кафе и ресторанов. Они подвергались принудительному фотографированию и дактилоскопированию, по отношению к некоторым задержанным было применено насилие. В результате один из самых известных халяльных ресторанов в городе был закрыт, некоторые другие сменили владельца<sup>1</sup>. До сих пор не совсем понятно, чем была вызвана подобная акция – то ли попыткой передела бизнеса, то ли своеобразным представлением о профилактических мерах перед Олимпиадой в Сочи. Но, по имеющейся информации, дело не ограничилось халяльным бизнесом: «под эту волну ... попали и частные детские садики, и кафе, и рестораны, и производства окон и мебели, и магазины сотовых телефонов и одежды»<sup>2</sup>. Во всех случаях бизнесу был нанесен серьезный урон (например, под предлогом использования нелегального программного обеспечения изымались компьютеры, в результате чего деятельность предприятия оказывалась надолго парализованной).

Если рассмотренные выше меры в отношении салафитского бизнеса носят очевидно силовой характер, то принадлежность к силовому сценарию ужесточения политики в отношении теневой экономики требует отдельного комментария. На первый взгляд теневая экономика, действующая за рамками требований российского законодательства, является нарушением закона, и борьба с ней должна быть столь же бескомпромиссна, как и с любым другим видом нарушений. Однако на самом деле ситуация далеко не столь однозначна.

Необходимо принимать во внимание, что причина теневого характера дагестанской экономики – далеко не только нежелание платить налоги. В первую очередь это стремление не демонстрировать публично реальный потенциал своего дела в ситуации, когда лица, обладающие административным ресурсом, могут разрушить либо отобрать практически любой успешно развивающийся бизнес. Кроме того, в легализации бизнеса во многих случаях не заинтересованы сами властные структуры, которые предпочитают поборы и взятки налогам в бюджет. Так, попытка несколько лет назад легализовать рыболовецкий промысел в одном из прибрежных поселков близ Махачкалы привела к тому, что артели, как только она стала показывать действительно высокие результаты, был выставлен огромный штраф, и бизнес снова был вынужден уйти в тень. В то же время теневой сектор обеспечивает занятость и средства к существованию значительной части населения города. Альтернативных источников занятости в городе нет.

Уже сейчас видны первые результаты ужесточения государственной политики в отношении бизнеса.

<sup>1</sup> См., например: <http://ndelo.ru/novosti-7/2110-mentovskoj-bespredel>; <http://wordyou.ru/v-rossii/religioznye-pretenzii-na-ekonomicheskoy-osnove.html>; <http://chernovik.net/content/lenta-novostey/siloviki-v-mahachkale-proveli-reudy-po-kafe-zaderzhivali-predstaviteley>.

<sup>2</sup> Островский О. Шурик, это не наши методы... // Черновик. 29 ноября 2013 г. № 46.

Во-первых, по имеющимся свидетельствам, средний бизнес (в первую очередь салафитский) стремится покинуть республику, выводя свои капиталы как в другие регионы России, так и за границу.

Во-вторых, снижаются возможности нелегальной занятости при отсутствии легальных субституттов.

В-третьих, нарастает общественный протест против явно дискриминационных мер в отношении группы бизнесменов по критерию их религиозной принадлежности (одни только названия статей, посвященных рейдам по халяльным кафе, говорят сами за себя: «Ментовской произвол», «Ваш халяль угрожает нашей халяве», «Шурик, это не наши методы...»).

Все это происходит в ситуации, когда мелкий и средний бизнес в Махачкале и в республике в целом находится в достаточно сложном положении. Экономика во многом обескровлена крупными финансовыми махинациями (пирамидами), в которые были вложены огромные деньги<sup>1</sup>. Обостряется конкуренция на рынках в результате неизбежного процесса проникновения общероссийских компаний, которые оттягивают спрос у традиционных производителей и поставщиков. В таких условиях любые дополнительные осложнения вызывают особо острую реакцию.

Итак, парадоксальным образом можно констатировать, что стремление силовыми методами подавить негативные общественные явления, в частности связанные с терроризмом, могут иметь обратный эффект. Люди, потерявшие свой бизнес, лишившиеся работы, возмущенные явно неправовыми санкциями, представляют благоприятную среду для распространения радикальных взглядов, в том числе и религиозных. Причем экономическая сфера – лишь один из примеров усиления напряженности и накопления недовольства в обществе, можно привести и многие другие. Тем самым решение задач борьбы с экстремизмом и терроризмом еще более усложняется, а тренд к росту потерь силовиков в этих условиях не должен вызывать удивления.

Хочется еще раз вспомнить уже неоднократно обсуждавшийся пример альтернативной политики в отношении теневой экономики, описанный в книге Эрнандо де Сото «Иной путь»<sup>2</sup>. Он состоит в работе с самими сообществами теневых предпринимателей, в выявлении тех условий, при которых они согласны на легализацию. Этому способствуют упрощение административных процедур и снижение административных барьеров, усиление гарантий прав собственности, формирование отношений доверия между бизнесом и властью. По мнению де Сото, подобные подходы сыграли принципиально важную роль в подавлении терроризма в Перу.

#### 6.7.2. Земельные конфликты: усиление конфронтации

Земельные конфликты в 2013 г. продолжали занимать значительное место в социально-экономической и политической повестке дня Северного Кавказа. Среди ключевых итогов прошедшего года в этой сфере можно выделить следующие:

1. В качестве основного предмета земельных конфликтов на первый план выходит вопрос о регулировании прав на землю, о доступе сельских жителей к распоряжению землей; этот вопрос становится более значимым для участников земельных конфликтов, чем вопрос о так называемых «этнических границах», ранее бывший центральным.

---

<sup>1</sup> См., например: <http://dargo.ru/news/2013-12-03-1417>.

<sup>2</sup> Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008.

2. По-прежнему не разработаны механизмы, позволяющие эффективно в рамках российского законодательства разрешать проблемы «пересекающихся прав» на землю.

3. Неоднократно земельные конфликты переходили в стадию конфронтационного противостояния, в ходе которого сторона конфликта, недовольная решениями органов власти, пыталась установить собственную систему регулирования в земельных вопросах.

Обратимся сначала к *трансформации земельных конфликтов из конфликтов вокруг «этнических границ» в борьбу за доступ жителей к распоряжению землей*. Эту трансформацию можно рассмотреть на примере конфликта в селе Белая Речка (Кабардино-Балкария; 3430 жителей, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.). Конфликт вокруг этого крупного села и соседнего с ним села Хасанья начался еще в 2005 г. и тогда имел классические черты спора за «этнические земли». Стартом конфликта в Белой Речке, как и многих других земельных конфликтов в Кабардино-Балкарии, стало принятие парламентом региона в феврале 2005 г. пакета законов о составе и границах муниципальных образований региона. Согласно этим законам, балкарские села Белая Речка и Хасанья были включены в состав Нальчикского городского округа. Тем самым они лишились собственного местного самоуправления. Главы сельских администраций стали назначаться мэрией республиканской столицы Нальчика. С 2005 г. балкарские общественные организации регулярно выступали с требованием вернуть Белой Речке и Хасанье статус муниципальных образований, формулируя свои требования в этнических терминах: муниципальное деление 2005 г. оценивалось как ущемляющее интересы балкарского народа в пользу республиканской власти, в которой представители балкарцев не составляют большинства. Звучали требования создать в республике еще один «балкарский» район, существовавший до депортации балкарцев в 1944 г., и включить в него оба села.

Развитие конфликта в 2013 г. ознаменовало изменение ключевых требований жителей Белой Речки к республиканской власти. В марте-апреле сотни жителей села провели ряд протестных акций, направленных против передачи участка площадью 25 га в аренду местному предпринимателю, который намеревался разбить на них фруктовые сады. Земли, оказавшиеся в центре конфликта, ранее относились к совхозу «Белореченский». Сейчас ими распоряжается городская мэрия, которая и планировала передать их в аренду. Протест жителей был связан с тем, что они рассчитывали получить на этих землях участки под застройку (количество сельчан, которым требуется участок для строительства собственного дома, по оценкам сельских активистов и администрации, варьирует в пределах от 500 до 800). Жители на этот раз требовали в первую очередь не отмены решений о муниципальных границах, а изменения порядка распоряжения землями, выделения им участков в собственность, ухода от той ситуации, когда земли, непосредственно примыкающие к селу и использовавшиеся им в советское время, сейчас юридически отчуждены от села. (Существенный момент в развитии конфликта в Белой Речке в 2013 г. состоял в том, что выгодополучателем того решения, против которого выступили жители села, был их же односельчанин – предприниматель, планировавший получить земли в аренду. Поэтому вопрос об этнической принадлежности земель из эпицентра спора уходил автоматически.)

Отметим, что проблема, которая теперь стала центральной в этом конфликте, на сегодняшний день типична для регионов Северного Кавказа и поднимается в последнее время также во многих других протестных выступлениях, касающихся земельного во-



проса. В частности, именно урегулирования прав собственности, а не абстрактного признания земли «принадлежащей» какому-либо этносу, требуют участники конфликтов, связанных с отведением земель под курортное строительство, под различные промышленные объекты и т.п.<sup>1</sup>. Что не удивительно в условиях, когда одним из ключевых источников конфликтов в земельной сфере в северокавказских республиках является отсутствие частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения (мораторий на оборот земли действует во всех республиках, кроме Карачаево-Черкесии). Земли бывших совхозов и колхозов без проведения приватизации в основном оказались в распоряжении региональных или районных администраций. Под их контролем развился рынок аренды и субаренды, доступ на который местным жителям часто закрыт. Переход земельных протестов от темы «этнических границ» к проблеме прав жителей на землю, на наш взгляд, является важным изменением, фиксируемым в последние годы.

Вместе с тем ход конфликта в Белой Речке показал, что региональная власть пока не готова идти на пересмотр сложившейся системы распределения земельных активов. Протесты жителей села, начавшиеся весной, не увенчались продуктивным диалогом с мэрией Нальчика, после чего ситуация фактически перешла в стадию открытого противостояния, где действия протестующих носили характер, близкий к силовому. В ноябре в селе был проведен сход, на котором жители самостоятельно поделили на участки под застройку землю, предназначавшуюся городской администрацией для передачи в аренду под сады. Распределение участков шло в соответствии с неформальными правилами, выработанными на сходе (по этим правилам, например, приоритет отдавался многодетным семьям). Республиканская прокуратура и мэрия Нальчика объявили распределение участков незаконным, однако от попыток передать разбитые на участки земли арендатору мэрия отказалась, ситуация «зависла» в стадии, близкой к прямому конфликту между традиционным правом и той системой земельных отношений, которая задана региональными нормативными актами.

Характеризуя позицию региональной власти в данном конфликте, необходимо учитывать, что без ее участия проблема доступа сельских жителей к земле разрешена быть не может, по крайней мере, в той части, в которой регионы регулируют оборот земель сельскохозяйственного назначения. Применительно к Кабардино-Балкарии можно сказать, что политика республиканского руководства в данной сфере остается неясной. В частности, бывший глава КБР Арсен Каноков в период с 2010 по 2013 г. неоднократно заявлял о необходимости проведения в регионе земельной реформы с приватизацией земель сельхозназначения в интересах сельских жителей, однако реальных шагов в этом направлении им предпринято не было. Юрий Коков, ставший временно исполняющим обязанности главы КБР в декабре 2013 г., пока никак своих планов по земельной политике не обозначил.

*Конфликтотенный потенциал проблемы пересекающихся прав на землю* в прошедшем году также в полной мере проявился в земельных конфликтах в СКФО. Как показывает исследование земельных конфликтов на Северном Кавказе, пересекающиеся права на земельную собственность могут иметь несколько источников. Во-первых, они

---

<sup>1</sup> Тот факт, что неурегулированные земельные отношения препятствуют курортному строительству, в январе 2014 г. признал и гендиректор ОАО «Курорты Северного Кавказа» Сергей Верещагин (Верещагин С. Развитию курортного кластера в Дагестане мешают земельные вопросы // ИА REGNUM, 22.01.2014. <http://regnum.ru/news/kavkaz/1757231.html>).

возникают в результате коррупционной практики, когда земли, статус которых по закону не позволяет предоставлять на них участки под застройку, тем не менее используются именно таким образом. В результате этого частные домовладения оказываются, например, на землях лесного фонда, при этом нередко у их владельцев имеются документы, подтверждающие право собственности на участок земли под строение, при одновременном существовании документов, указывающих, что статус данной земли не допускает ведения на ней строительства. Во-вторых, особые ситуации пересечения прав могут возникать как последствия многочисленных организованных переселений, проводившихся в советское время. Этот источник возникновения пересекающихся прав на землю играет особенно заметную роль на дагестанской равнине, где в 1940–1950-е годы в рамках различных мероприятий советского государства были принудительно перемещены (иногда по два раза) десятки тысяч крестьянских хозяйств<sup>1</sup>. Теперь нередко складывается положение, когда представители сельской общины, лишившейся определенной территории в ходе таких переселений, заявляют свои права на данную территорию. Эти права могут быть подкреплены определенными документами, но вступают в противоречие с правами других лиц.

Два указанных источника пересекающихся прав на землю остаются серьезным дестабилизирующим фактором для экономики и для общественных отношений на Северном Кавказе. При этом, как показали события 2013 г., эффективных механизмов разрешения конфликтов, связанных с пересекающимися правами на землю, в северокавказских регионах до сих пор не выработано. Более того, налицо эскалация таких конфликтов. Покажем это на примере одного из самых громких земельных конфликтов прошедшего года – конфликта вокруг так называемых «караманских земель» (по названию местности Караман), примыкающих с севера к столице Дагестана Махачкале.

Особенность данного конфликта, в 2012–2013 гг. активно освещаемого региональными СМИ и постоянно вызывающего соответствующую реакцию региональной общественности, в том, что в данном случае налицо оба указанных выше источника возникновения пересекающихся прав на земли. Предметом конфликта являются 195 га земли, расположенной между федеральной автотрассой и побережьем Каспийского моря. В 1930-е годы эти земли были переданы государственными актами нескольким колхозам, которые функционировали в трех пригородных поселках Махачкалы, населенных кумыками, – в поселках Тарки, Кяхулай и Альбурикент. В 1944 г., после депортации чеченцев в Казахстан и Среднюю Азию, жители трех указанных поселков были переселены в окрестности дагестанского города Хасавюрт близ границы с Чечено-Ингушской АССР в села, населенные до этого чеченцами. После возвращения оттуда во второй половине 1950-х годов жители трех поселков не получили обратно земли к северу от Махачкалы, которые до переселения использовались ими в качестве пастбищ. Земли были в основном распределены между хозяйствами горных районов, которым в 1950–1980-е годы предоставлялись значительные равнинные площади под сезонный выпас скота. В 1990-е годы часть земель, о которых идет речь, распоряжением республиканского правительства была отведена под поселения лакцев, переселявшихся на новое место жительства в связи с упразднением Новолакского района Дагестана, находящегося возле границы с Чечней. В 2012 г. жители трех кумыкских поселков заявили о своих правах на данные 195 га и разбили там палаточный лагерь. Свои претензии они обосновывали

<sup>1</sup> Подробно см.: Казенин К. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012.

тем, что государственные акты, по которым в 1930-е годы эти земли были переданы кумыкским колхозам, юридически не отменены. Это и стало первым, «историческим» источником пересекающихся прав на данные земли. Однако судьба спорных земель в 2000-е годы создала дополнительную ситуацию пересечения прав. С 2008 г. земли находятся в ведении Росимущества и имеют статус земель лесного фонда, однако при этом, по свидетельству участников конфликта, значительная часть земель распределена на участки под застройку, что также определенным образом документировано<sup>1</sup>. Участки, непосредственно примыкающие к спорным землям, уже застроены коттеджами, хотя тоже относятся к лесному фонду.

Конфликт вокруг «караманских» земель в 2013 г. показал, что значимым фактором напряженности в нем оставалось пересечение как «исторических» прав на землю, так и прав, возникших в последние годы. В августе ситуация вокруг спорного участка накалилась из-за конфликта между жителями трех кумыкских поселков и лакцами, переселяющимися на соседнюю территорию из Новолакского района. Возникшее силовое противостояние было остановлено сотрудниками ОМОНа<sup>2</sup>. Позднее основная напряженность была связана уже с «новыми» пересекающимися правами. Комиссия по урегулированию конфликтов при главе Дагестана вышла с предложением провести инвентаризацию домовладений, находящихся на землях лесного фонда, а на незастроенных участках, т.е. именно на тех, на которые жители кумыкских поселков заявляют свои права, устроить парковую зону. Данное предложение было встречено представителями кумыкских поселков резко критически: на сходе жителей трех поселков 4 декабря было заявлено требование передать поселкам спорные земли. Эти события, по сути, подтвердили, что какого-либо прогресса в разрешении конфликта не достигнуто. Отметим, что попытки властей Дагестана наладить диалог Комиссии по урегулированию конфликтов с участниками «кумыкского протеста» осенью перемежались с силовыми действиями против них: например, 11 ноября лидеры общественности поселков были задержаны и доставлены в отделение полиции<sup>3</sup>. Определенный силовой компонент просматривается и в действиях участников протеста: они продолжают дежурство на спорном участке, не допуская туда посторонних, а также, игнорируя текущий статус земель, провели там межевание участков для жителей поселков, нуждающихся в земле под застройку.

Итак, на примере двух земельных конфликтов, характеризующихся достаточно большим резонансом в своих регионах и различающихся по предмету спора, видно, что «работающих» механизмов урегулирования и согласования интересов в земельной сфере на Северном Кавказе в данный момент нет. Более того, отсутствие перспектив урегулирования создает ситуацию, когда сельские жители самостоятельно, невзирая на незаконность данной процедуры, проводят раздел земельных участков, право на которые они не могут отстоять. Это создает риски возникновения конфликта юрисдикций в земельных вопросах. Можно констатировать, что подобные действия сельского населения, представляющие собой, по сути, введение явочным порядком новой системы регулирования земельных отношений, альтернативной российскому законодательству, ста-

<sup>1</sup> Ни согласия, ни примирения // Кавказская политика. 04.12.2013. <http://kavpolit.com/ni-soglasiya-ni-primireniya/>

<sup>2</sup> Дагестанский общественник: инцидент в Карамане должен быть обсужден на сходе // ИА REGNUM. 22.08.2013. <http://regnum.ru/news/1697871.html/>

<sup>3</sup> Лагерь в Карамане пытаются разогнать // Кавказская политика. 11.11.2013. <http://kavpolit.com/lager-v-karamane-pytayutsya-razognat/>

ли заметной тенденцией именно в прошедшем году. Это подтверждает серьезность проблем в области земельного регулирования на Северном Кавказе.

Кроме того, неразрешаемые земельные конфликты продолжают создавать значительную политическую напряженность, поскольку являются консолидирующим фактором для этнических движений: в протестных акциях по земельным вопросам регулярно участвуют не только жители сел, непосредственно затрагиваемых этими вопросами, но и активисты этнических движений. Их активность продолжается и в тех случаях, когда суть конфликта никак не связана со столкновением этнических интересов.

На наш взгляд, для снижения напряженности в земельном вопросе необходимо прежде всего принимать во внимание текущие факторы этой напряженности, а именно отсутствие у сельских жителей доступа к распоряжению землей и пересекающиеся земельные права. Решение обеих проблем возможно только в рамках полномасштабной земельной реформы, которая должна включать, как минимум, следующие компоненты:

- разработку и реализацию механизма разрешения споров, связанных с пересекающимися правами на земли; этот механизм должен гарантировать согласование интересов заинтересованных сторон и достижение компромиссных решений;
- отмену моратория на приватизацию земель сельхозназначения, передачу земельных паев в собственность местным жителям.

## **6.8. Обзор законодательства в области налогового и гражданского законодательства за 2013 г.<sup>1</sup>**

В разделе рассматриваются наиболее существенные изменения, произошедшие в действующем законодательстве. Это прежде всего новый порядок исчисления и уплаты налога на имущество организаций, который уже применяется начиная с 2014 г. рядом налогоплательщиков из-за перехода на уплату налога исходя из кадастровой стоимости имущества. Целью введения нового расчета налога является пополнение бюджета субъекта Федерации на основании стоимости объекта недвижимости, приближенной к его рыночной цене. Эксперты в сфере налогообложения сходятся во мнении, что новый расчет налога на основе кадастровой стоимости послужит стимулом для развития территорий и обеспечит более справедливый расчет налога на имущество. Известно, что балансовая стоимость «старых» строений довольно низка, поэтому увеличение налога скажется прежде всего на зданиях «старого» фонда и зданиях, расположенных в «престижных» районах.

Также анализируются первые законодательные изменения части первой ГК РФ в связи с проводимой реформой гражданского законодательства. Был внесен ряд изменений, направленных как на небольшие «технические» исправления и уточнения ряда норм, так и в целом на приведение Гражданского кодекса РФ в соответствие с изменившимися реалиями, направленными на унификацию российского законодательства с законодательством европейских стран.

### ***Налог на имущество организаций: новый порядок исчисления и уплаты***

В соответствии с Федеральным законом от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» выделен ряд объектов недвижимого имущества, в отношении кото-

<sup>1</sup> Обзор подготовлен с помощью правовой системы «Консультант плюс».

рых база по налогу на имущество организаций может определяться как кадастровая стоимость.

По общему правилу НК РФ база по налогу на имущество организаций определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения (п. 1 ст. 375 НК РФ), т.е. налог на имущество организаций исчисляется ими исходя из балансовой стоимости объекта. С 1 января 2014 г. в отношении отдельных объектов недвижимости указанный налог может исчисляться на основании их кадастровой стоимости (т.е. максимально приближенной к рыночной) по состоянию на 1-е число очередного налогового периода.

Согласно новому порядку исчисления налога (ст. 378.2 НК РФ) база по налогу на имущество рассчитывается из кадастровой стоимости в отношении следующих объектов недвижимости:

1-я категория: административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) (общей площадью свыше 5000 квадратных метра) и помещения в них. При этом административно-деловым центром признается отдельно стоящее нежилое здание (строение, сооружение), помещения в котором принадлежат одному или нескольким собственникам и которое отвечает хотя бы одному из следующих условий:

- здание (строение, сооружение) расположено на земельном участке, один из видов разрешенного использования которого предусматривает размещение офисных зданий делового, административного и коммерческого назначения;
- здание (строение, сооружение) предназначено для использования или фактически используется в целях делового, административного или коммерческого назначения;

2-я категория: нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

Фактическим использованием нежилого помещения в этих целях признается использование не менее 20% площади помещения для размещения указанных объектов (п. 5 ст. 378.2 НК РФ);

3-я категория: объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, а также объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не относящиеся к деятельности данных организаций в Российской Федерации через постоянные представительства.

Вид фактического использования зданий и помещений в них определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России (п. 9 ст. 378.2 НК РФ). До принятия соответствующего акта применяется порядок, закрепленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

Уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (подп. 1 п. 7 ст. 378.2 НК РФ) ежегодно не позднее 1-го числа очередного налогового периода необходимо определить Перечень объектов недвижимого имущества, которое относится к вышеуказанным 1-й и 2-й категориям.

---

<sup>1</sup> См. ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ.

Поскольку налоговым периодом признается календарный год, соответствующий перечень объектов недвижимого имущества утверждается не позднее 1 января. Далее такой перечень объектов недвижимого имущества этот же орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации направляет в электронной форме в налоговые органы по месту нахождения объектов недвижимости (подп. 2 п. 7 ст. 378.2 НК РФ) и размещает на своих официальных сайтах или на официальном сайте субъекта РФ в Интернете (подп. 3 п. 7 ст. 378.2 НК РФ). Если в течение года выявляется новое недвижимое имущество, не включенное в перечень, то сведения об этих объектах подлежат включению в перечень, формируемый на следующий налоговый период (п. 10 ст. 378.2 НК РФ)<sup>1</sup>. Соответственно, в текущем налоговом периоде налог на имущество рассчитывается организацией по старому порядку на основании среднегодовой стоимости.

Если кадастровая стоимость установлена в целом для всего здания, в котором расположено нежилое помещение, являющееся объектом обложения налогом на имущество организаций, и при этом кадастровая стоимость данного помещения не определена, то последняя исчисляется как доля кадастровой стоимости здания, пропорциональная доле площади данного помещения в общей площади здания (п. 6 ст. 378.2 НК РФ).

Специальное положение закреплено для указанных в подп. 3 п. 1 ст. 378.2 НК РФ объектов недвижимости иностранных организаций, признаваемых объектами налогообложения (3-я категория): если в отношении такого имущества кадастровая стоимость не установлена, то налоговая база принимается равной нулю (п. 14 ст. 378.2 НК РФ).

В пп. 12, 13 новой редакции ст. 378.2 НК РФ предусмотрены особенности исчисления авансовых платежей по налогу на имущество организаций в отношении объектов, база по которым рассчитывается как кадастровая стоимость. Так, по общему правилу авансовый платеж равен произведению одной четвертой кадастровой стоимости объекта по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, и соответствующей налоговой ставки (подп. 1 п. 12 ст. 378.2 НК РФ). Если же кадастровая стоимость имущества не определена или объект не включен в перечень, утвержденный уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ согласно п. 7 ст. 378.2 НК РФ, то авансовые платежи и налог на имущество по-прежнему исчисляются исходя из среднегодовой стоимости имущества, т.е. без применения рассматриваемых специальных норм (подп. 2 п. 12 ст. 378.2 НК РФ).

Таким образом, налогоплательщикам самостоятельно определять, относится ли их помещение к административно-деловым или торговым центрам, не надо, эту задачу решают органы власти. Собственникам недвижимого имущества нужно только убедиться, что их объект действительно относится к перечню помещений, для которых налог на имущество рассчитывается по кадастровой стоимости.

В частности, например, в соответствии со ст. 378.2 НК РФ правительство Москвы определило перечень объектов недвижимого имущества на 2014 г., в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость<sup>2</sup>. В перечень на 2014 г.

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что состав сведений, которые должны быть включены в перечень, определяет ФНС России (п. 8 ст. 378.2 НК РФ). До принятия налоговым ведомством такого акта соответствующие полномочия предоставлены высшему исполнительному органу госвласти субъекта РФ по согласованию с ФНС России (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ).

<sup>2</sup> Указанный перечень составлен в соответствии с положениями п. 1 ст. 1.1 Закона города Москвы от 5.11.2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций», он приводится в приложении к постановлению Правительства Москвы от 29.11.2013 г. № 772-ПП «Об определении перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, на 2014 год».

вошло 1842 объекта общей площадью свыше 33 млн кв. м. В перечень включены здания площадью свыше 5000 кв. м, если один из видов разрешенного использования земельного участка, на котором они расположены, предполагает размещение торговых, офисных, административных и коммерческих объектов<sup>1</sup>.

Отметим, что в новом п. 1.1 ст. 380 НК РФ установлены предельно допустимые значения налоговых ставок в отношении имущества, база по которому исчисляется как кадастровая стоимость. При этом предусмотрено постепенное повышение верхней границы указанного ограничения с 1% в 2014 г. до 2% в 2016 г. и последующих годах. Для Москвы на первые два года введены повышенные максимальные ставки по сравнению с иными субъектами РФ (табл. 35).

Таблица 35

	2014 г.	2015 г.	2016 г. и последующие годы
Москва	1,5%	1,7%	2%
Иные субъекты Российской Федерации	1%	1,5%	2%

Согласно Закону Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы № 64 от 5 ноября 2003 г.» от 20.11.2013 г. № 63 налоговая ставка в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, установлена в следующих размерах: 0,9% – в 2014 г.; 1,2% – в 2015 г.; 1,5% – в 2016 г.; 1,8% – в 2017 г.; 2,0% – в 2018 г.

Необходимо учитывать, что в силу п. 13 ст. 378.2 и п. 6 ст. 383 НК РФ налог на имущество организаций и авансовые платежи в отношении объектов, база по которым определяется как кадастровая стоимость, перечисляются в бюджет по месту нахождения такого имущества.

Рассмотрим также, как проводится сама оценка объектов недвижимости. В соответствии со ст. 24.12 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 г.) государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (и должна проводиться не реже одного раза в 5 лет).

Так, в Москве государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства была проведена по заказу Правительства Москвы. В соответствии со ст. 24.17 Закона № 135-ФЗ результаты этой проверки утверждены Постановлением Правитель-

<sup>1</sup> На практике вид разрешенного использования земельного участка может не соответствовать фактическому использованию здания. Для устранения связанных с этим коллизий постановлением Правительства Москвы от 29.11.2013 г. № 772-ПП определено, что в случае несогласия с включением и/или не включением соответствующего объекта недвижимости в указанный перечень заинтересованные лица вправе в срок до 18 декабря 2013 г. обратиться в Государственную инспекцию по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы с заявлением о проведении проверки соответствия фактического использования здания (строения, сооружения) и вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение). Результаты проверки направляются Госинспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости города в Департамент городского имущества Москвы. По результатам их рассмотрения и в случае подтверждения фактов несоответствия фактического использования здания (строения, сооружения) и вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение), готовится проект постановления Правительства Москвы о внесении соответствующих изменений в указанное постановление. В случаях, установленных законодательством, принимается решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение).

ства от 26.11.2013 г. № 752-ПП «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов капитального строительства в городе Москве», и сведения о кадастровой стоимости были направлены в Федеральную службу государственной регистрации кадастра и картографии (Росреестр)<sup>1</sup>.

На момент подготовки данного раздела автор может констатировать, что Росреестр завершил определение кадастровой стоимости объектов капитального строительства только в городе Москве. С результатами оценки можно ознакомиться на сайте Росреестра в разделе «Кадастровый учет» или заказать справку о кадастровой стоимости объекта недвижимости в любом филиале кадастровой палаты.

В Минюсте России был зарегистрирован Приказ Минэкономразвития от 24.12.2013 г. № 779 «О внесении изменений в состав сведений кадастровых карт, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 19 октября 2009 г. № 416», теперь публичная карта Росреестра станет намного подробнее. Согласно дополнениям публичная кадастровая карта, размещенная на официальном сайте Росреестра, будет дополнена следующими сведениями:

- об основных характеристиках сооружений и их значении, об основных характеристиках объектов незавершенного строительства и их проектируемом значении;
- о назначении зданий, сооружений, а также проектируемом назначении объектов незавершенного строительства.

Стоит отметить, что установленная кадастровая стоимость объектов недвижимости по ряду причин может быть значительно выше рыночной стоимости объекта. Как правило, это связано с проведением так называемой «массовой» оценки<sup>2</sup>, что является довольно трудоемким процессом, в результате которого исполнительная власть может столкнуться с такими проблемами, как недостаточность (асимметрия) информации государственного кадастра недвижимости, отсутствие полного и необходимого объема данных по объекту недвижимого имущества и т.п.

Закон № 135-ФЗ содержит нормы, предусматривающие возможность оспорить результаты определения кадастровой стоимости в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости физическими и юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц.

В частности, ст. 24.19 Закона № 135-ФЗ дает собственникам недвижимости право на оспаривание установленной кадастровой стоимости в следующем порядке:

1) досудебный, что предусматривает обжалование в специальных комиссиях, которые созданы при Росреестре, в течение 6 месяцев с даты внесения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости;

2) и судебный, который предусматривает обжалование решение специальной комиссии в Арбитражном суде, если собственник не согласен с таким решением или был пропущен шестимесячный срок, отведенный по закону на оспаривание результатов оценки в комиссиях.

---

<sup>1</sup> Информация опубликована на официальном сайте Росреестра <http://maps.rosreestr.ru/>.

<sup>2</sup> Это унифицированная процедура оценки большого числа объектов недвижимого имущества на конкретную дату с использованием определенных, стандартных методик статистического анализа.



Эта же ст. 24.19 Закона № 135-ФЗ предусматривает два основания для пересмотра результатов кадастровой оценки:

- 1) недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;
- 2) установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость.

В случае досудебного обжалования кадастровой стоимости документы, которые необходимо предоставить в комиссию для ее пересмотра, установлены Законом № 135-ФЗ (ст. 24.19). Это:

- заявление о пересмотре кадастровой стоимости;
- кадастровый паспорт объекта недвижимости;
- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;
- документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании недостоверности указанных сведений;
- отчет в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;
- положительное экспертное заключение, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства РФ об оценочной деятельности.

Вместе с тем заявитель, помимо названных документов, вправе направить на рассмотрение комиссии и иные документы.

В случае же судебного спора исковое заявление подается заявителем (истцом) на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки на территории субъекта РФ, с приложением вышеуказанных и иных документов.

Обращаем внимание, что согласно абз. 4 п. 3 ст. 12 НК РФ законодательные (представительные) органы субъекта РФ наделены полномочием устанавливать особенности определения налоговой базы по региональным налогам, а следовательно, и по налогу на имущество организаций.

Что касается льгот, введенных регионами, то для примера приведем положение, введенное в г. Москве. Мосгордумой был принят Закон «О внесении изменений в Закон города Москвы № 64 от 5 ноября 2003 г.» от 20.11.2013 г. № 63, согласно ст. 4.1 которого были установлены льготы в виде налогового вычета кадастровой стоимости 300 кв. м площади. Налоговая база уменьшается при одновременном соблюдении налогоплательщиком-организацией следующих условий:

- 1) она является субъектом малого предпринимательства;
- 2) она состоит на учете в налоговом органе не менее чем 3 календарных года, предшествующих налоговому периоду;

3) за предшествующий налоговый период средняя численность работников организации составила не менее 10 человек и сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) на одного работника составила не менее 2 млн руб.

Кроме того, уменьшен размер налога до 25% исчисленной суммы налога в отношении тех объектов недвижимости, которые используются для осуществления образовательной и медицинской деятельности, а также для научных организаций, выполняющих НИОКР за счет бюджета.

Также льготы в виде освобождения от уплаты налога предусмотрены всем бюджетным организациям, всем организациям, которые состоят в особо экономических зонах и инновационных центрах, организациям городского пассажирского транспорта и метро, жилищным кооперативам, ЖСК и ТСЖ, организациям, которые используют труд инвалидов, организациям, осуществляющим производство автомобилей, а также объектам оборонного характера и объектам культурного наследия, религиозным организациям.

***Часть первая Гражданского кодекса РФ: новые общие положения о сделках, представительстве, решениях собраний, исковой давности***

В 2013 г. внесены многочисленные изменения в первую часть ГК РФ, которые касаются сделок, в том числе оснований и последствий их недействительности, сроков исковой давности и правил их исчисления, собраний, с которыми закон связывает гражданско-правовые последствия для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании, а также для иных лиц. Основные изменения внесены Федеральным законом «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статьи 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ (еще ряд изменений были внесены Федеральным законом от 02.11.2013 г. № 302-ФЗ).

В ГК РФ введена новая ст. 157.1 «Согласие на совершение сделки». Если на совершение сделки в силу закона требуется согласие третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления, о своем согласии или об отказе в нем третье лицо или соответствующий орган сообщает лицу, запросившему согласие, либо иному заинтересованному лицу в разумный срок после получения обращения лица, запросившего согласие. В частности, согласие третьих лиц на совершение сделки необходимо в случае, когда ограниченно дееспособный или несовершеннолетний (в возрасте от 14 до 18 лет) гражданин намерен заключить сделку, которую не имеет права совершать самостоятельно. Согласие на совершение сделки дает родитель (усыновитель) или попечитель (ст. 26, 30, 33 ГК РФ).

Согласие на совершение сделки может быть предварительным и последующим (п. 3 ст. 157.1 ГК РФ). Из смысла статьи следует, что предварительное согласие должно быть выражено до совершения сделки, а последующее – после совершения сделки, поэтому оно именуется также одобрением. В предварительном согласии на совершение сделки должен быть определен предмет сделки, на совершение которой дается согласие. При последующем согласии (одобрении) должна быть указана сама сделка, на совершение которой дано согласие, а не только ее предмет. Однако в ст. 157.1 ГК РФ не определена форма, в которой должно быть выражено согласие. Кроме того, уточняется, что молчание не считается согласием на совершение сделки, за исключением случаев, установленных законом.

Внесены изменения в ст. 161: привязка к МРОТ заменена на твердую сумму в 10 тыс. руб. Так, сделки должны совершаться в простой письменной форме, за исключением сделок, требующих нотариального удостоверения:

1) сделки юридических лиц между собой и с гражданами (как и ранее было предусмотрено статьей);

2) сделки граждан между собой на сумму, превышающую 10 тыс. руб., а в случаях, предусмотренных законом, – независимо от суммы сделки.

По общему правилу если Гражданским кодексом РФ или иным федеральным законом предусмотрена государственная регистрация сделок, правовые последствия таких сделок наступают лишь после регистрации. Сделка, изменяющая условия зарегистрированной сделки, также подлежит государственной регистрации (ст. 164 ГК РФ). Таким образом, законодателем теперь закреплен сложившийся в судебной практике единообразный подход. Установлен сокращенный срок исковой давности для случаев, когда одна из сторон сделки уклоняется от ее госрегистрации или нотариального удостоверения: вместо трехлетнего срока исковой давности предусмотрен годичный срок (ст. 165 ГК РФ).

Введена новая ст. 165.1 «Юридически значимые сообщения»: заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица, влекут для этого лица такие последствия с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю. Сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним. Эти правила применяются, если иное не предусмотрено законом или условиями сделки либо не следует из обычая или из практики, установившейся во взаимоотношениях сторон. Фактически это значит, что если любые юридически значимые сообщения были направлены адресату, но по обстоятельствам, зависящим от самого адресата, не были ему вручены или же адресат не ознакомился с ними, сообщение считается доставленным.

Внесены значительные изменения и уточнения в параграф 2 о недействительности сделок. Так, сделка, совершенная с нарушением закона, признается теперь оспоримой (основания оспоримости сделки исчерпывающе указаны в ГК), а не ничтожной. Ничтожной же сделка может быть признана только при одновременном наличии трех условий, если она: нарушает требования закона или иного правового акта и при этом посягает на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, и, кроме того, в законе отсутствует указание, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной составляет три года. При этом законодатель внес существенное уточнение, что течение срока исковой давности по указанным требованиям начинается со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки, а в случае предъявления иска лицом, не являющимся стороной сделки, – со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о начале ее исполнения. При этом срок исковой давности для лица, не являющегося стороной сделки, во всяком случае, не может превышать десять лет со дня начала исполнения сделки.

Теперь суд вправе самостоятельно применить последствия недействительности ничтожной сделки, только если это необходимо в целях защиты публичных интересов или в иных случаях, предусмотренных законом (ст. 166 ГК РФ). Ранее это осуществлялось лишь по заявлению такой стороны, но не по инициативе суда. Также ранее требовать применения последствий недействительности ничтожной сделки в судебном порядке могло любое заинтересованное лицо. С внесением изменений заявить такое требование смогут только стороны сделки, а иные лица будут вправе обращаться с подобными заявлениями в суд только в случаях, определенных законом.

Ограничено право стороны оспаривать сделку (ст. 166 ГК РФ), в частности, в следующих случаях:

- сторона знала или должна была знать о наличии оснований для оспаривания сделки и при этом своим поведением демонстрировала намерение сохранить силу этой сделки, а затем попыталась оспорить сделку именно по данному основанию;
- поведение стороны после заключения сделки давало основание полагаться на действительность сделки, а впоследствии эта сторона заявила, что сделка недействительна.

Это правило направлено на защиту той добросовестной стороны, которая положила на заверения или поведение другой стороны по оспариваемой сделке и действовала с намерением исполнить ее.

Из ст. 173 ГК РФ было исключено упоминание об отсутствии лицензии как специальным основанием недействительности сделки. Следовательно, сделки, совершенные в отсутствие лицензии, если таковая требовалась в силу закона, можно теперь оспорить на основании ст. 168 ГК РФ, как противоречащие закону, поскольку именно законом установлено требование о наличии лицензии. Изменился и круг лиц, которые могут требовать признания сделки недействительной на основании ст. 173 ГК РФ: из него исключены государственные органы, осуществляющие контроль или надзор за деятельностью юридического лица. Единственным основанием оспаривания сделок, сохранившимся в ст. 173 ГК РФ, остается противоречие сделки целям деятельности юридического лица, определенно ограниченным в учредительных документах, при условии, что контрагент знал или должен был знать о данном ограничении. Если же такие цели ограничены только законом, эта норма не применяется.

Переработаны были и некоторые другие статьи ГК РФ. Сделка, совершенная в ущерб интересам представляемого, может быть признана недействительной, если контрагент действовал совместно с представителем или знал (должен был знать) о порочности сделки (ст. 174 ГК РФ), а также определены последствия совершения сделки в отношении имущества, распоряжение которым запрещено или ограничено. Уточнено содержание существенного заблуждения стороны, являющегося основанием недействительности сделок (ст. 178 ГК РФ). Намеренное умолчание может быть признано обманом, являющимся основанием недействительности сделок (ст. 179 ГК РФ).

В ГК РФ введена новая глава 9.1 «Решения собраний», теперь ее нормы применимы по умолчанию к любым общим собраниям (с сентября 2013 г., ст. 181.1, 181.2), как то: решения коллегиальных органов управления юридического лица; решения собраний кредиторов при банкротстве и т.п. Однако установление в ГК РФ этих общих положений о решениях собраний не исключает применения специального законодательства.

Так, решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для

всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (для участников юридическо-го лица, собственников, кредиторов при банкротстве и других участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений. Решение собрания считается принятым, если за него проголосовало большинство участников собрания и при этом в собрании участвовало не менее 50% общего числа участников соответствующего гражданско-правового сообщества. Решение собрания может приниматься посредством заочного голосования (при этом не следует забывать, что отдельными законами это может быть запрещено). А вот упоминания о проведении собрания в смешанной (очно-заочной) форме в ГК РФ нет.

Предусматриваются общие правила ведения протокола собрания. По каждому вопросу повестки дня собрания должно быть принято самостоятельное решение, если иное не установлено единогласным решением собрания. Предусмотрены общие требования к оформлению протокола собрания. Они зависят от того, в какой форме проводилось собрание. В протоколе собрания, проводимого в очной форме (в форме совместного присутствия), должна содержаться следующая информация: дата, время и место проведения собрания; сведения о лицах, принимавших участие в собрании; результаты голосования по каждому вопросу повестки дня; сведения о лицах, проводивших подсчет голосов; сведения о лицах, голосовавших против принятия решения и потребовавших внести запись об этом в протокол. В протоколе о результатах заочного голосования должны указываться: дата, до которой принимались документы, содержащие сведения о голосовании членов гражданско-правового сообщества; сведения о лицах, принимавших участие в голосовании; результаты голосования по каждому вопросу повестки дня; сведения о лицах, проводивших подсчет голосов; сведения о лицах, подписывавших протокол. Протоколы оформляются письменно.

Если иное не установлено законом, решение собрания ничтожно в следующих случаях: оно принято по вопросу, не включенному в повестку дня (при этом правило не действует, если в собрании участвуют все участники/члены соответствующего органа); оно принято при отсутствии необходимого кворума; оно принято по вопросу, не относящемуся к компетенции собрания; оно противоречит основам правопорядка или нравственности (данное основание является новым). Из ст. 181.5 ГК РФ следует, что перечень оснований для признания решений собраний ничтожными является закрытым. Следовательно, решения собраний при иных нарушениях норм закона являются оспариваемыми (ст. 181.3 ГК РФ).

Очень важное изменение внесено в ст. 186 о доверенности, которым изъято ограничение максимального срока ее действия в три года. Теперь установлено, что в доверенности можно указать любой срок действия. Как и ранее, если в доверенности не указан срок ее действия, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения.

Нотариальное удостоверение не требуется в отношении доверенностей, выдаваемых в порядке передоверия юридическими лицами, руководителями филиалов и представительств юридических лиц. До внесения изменений в ст. 187 ГК РФ допускалось отсутствие нотариального удостоверения доверенностей, выдаваемых в порядке передоверия, только в отношении доверенностей на получение заработной платы или иных доходов, вкладов граждан и т.п. (ст. 185 ГК РФ).

Представитель, передавший полномочия другому лицу в порядке передоверия, не утрачивает своих полномочий по первоначальной доверенности. Иное может быть ука-

зано в доверенности или в законе (ст. 187 ГК РФ). А также последующее передоверие по общему правилу не допускается. То есть лицо, получившее полномочия от первоначального представителя, не вправе передавать их еще какому-либо лицу. Иное может быть предусмотрено только в законе или в первоначальной доверенности, но никак не может закрепляться в доверенности, выдаваемой в порядке передоверия. Введение в отношении представляемого (представителя) процедуры банкротства может быть основанием прекращения доверенности.

Заслуживает упоминания введение новой ст. 188.1 «Безотзывная доверенность», которая выдается в целях исполнения или обеспечения исполнения обязательства представляемого перед представителем или лицами, от имени или в интересах которых действует представитель. В случаях, если такое обязательство связано с осуществлением предпринимательской деятельности, представляемый может указать в доверенности, выданной представителю, на то, что эта доверенность не может быть отменена до окончания срока ее действия либо может быть отменена только в предусмотренных в доверенности случаях. Такая доверенность в любом случае может быть отменена после прекращения того обязательства, для исполнения или обеспечения исполнения которого она выдана, а также в любое время в случае злоупотребления представителем своими полномочиями, равно как и при возникновении обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что данное злоупотребление может произойти. Безотзывная доверенность должна быть нотариально удостоверена.

В ГК РФ также внесены иные изменения, в частности, изменения положений об исковой давности (ст. 196, 200, 202, 207 ГК РФ). В частности, срок исковой давности в любом случае не может превышать 10 лет со дня начала исполнения сделки (п. 1 ст. 181 ГК РФ). Ранее такого ограничения в ГК РФ не содержалось. Исключение предусмотрено лишь для одного случая – для возмещения вреда, причиненного имуществу в результате террористического акта. В этом случае срок исковой давности по указанному требованию устанавливается в пределах сроков давности привлечения к уголовной ответственности за совершение упомянутого преступления.

Изменились правила исчисления исковой давности по обязательствам, срок исполнения которых не определен либо определен моментом востребования. Срок исковой давности исчисляется теперь со дня предъявления кредитором требования об исполнении такого обязательства. Ранее началом течения срока считался момент, когда у кредитора возникает право предъявить данное требование. Но срок исковой давности, во всяком случае, не может превышать 10 лет со дня возникновения обязательства.

Помимо неустойки, залога, поручительства, к дополнительным требованиям отнесены проценты. Поэтому с истечением срока исковой давности по главному требованию считается истекшим и срок исковой давности в отношении процентов, в том числе начисленных после истечения срока исковой давности по главному требованию.