

6.3. Новации корпоративного законодательства и регулирования: изменения в Гражданском кодексе и новый Кодекс корпоративного управления

6.3.1. Реформа гражданского законодательства: юридические лица

Реформа гражданского законодательства стартовала летом 2008 г., когда был подписан Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского Кодекса Российской Федерации». Целями изменения Гражданского кодекса (*далее ГК*) декларировались:

а) дальнейшее развитие основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений;

б) отражение в ГК опыта его применения и толкования судом;

в) сближение положений ГК с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского Союза;

г) использования в российском гражданском законодательстве новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран;

д) поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах – участниках СНГ;

е) обеспечения стабильности гражданского законодательства

Существенные изменения Гражданского кодекса РФ, касающиеся в том числе главы «Юридические лица», рассматривались в рамках Концепции развития гражданского законодательства, включавшей в себя несколько законопроектов. Эта Концепция была одобрена в октябре 2009 г.¹ В 2010–2011 гг. были публично представлены первоначальные редакции законопроектов². Масштаб изменений и дополнений Гражданского кодекса даже сравнивался с 1995 г., когда вступившая в силу часть первая Гражданского кодекса сменила Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик³. В мае 2014 г. был принят Федеральный закон № 99-ФЗ от 05.05.14, предусматривающий изменения главы «Юридические лица» Гражданского кодекса.

Пересмотр норм о юридических лицах в целом был продиктован, по мнению некоторых авторов⁴, необходимостью упрощения и унификации правового регулирования, устранения множественности действующих законов и их взаимных

¹ Подробно см.: Апевалова Е.А. Корпоративное законодательство 2006–2010 гг.: некоторые итоги и новации. // Российская экономика в 2010 г.: тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2011 г., с. 459–474.

² См. Подробнее: Реформа гражданского законодательства. Аналитическая информация – www.consultant.ru

³ Например, Турбанов А.В. Реформа гражданского законодательства: новые подходы и механизмы. // Банковское право, 2012. № 4, с.3–7.

⁴ Сойфер Т.В. Актуальные направления развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях. // Российская юстиция 2014, № 3, с.8.

противоречий, повышения роли Гражданского кодекса в регулировании статуса юридических лиц.

Важно отметить, что к целому ряду юридических лиц, таких как Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», Агентство по страхованию вкладов, государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, Государственная компания «Российские автомобильные дороги», а также к иным юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице¹.

Общие положения

Изменения в корпоративном законодательстве², прежде всего коснулись *понятия «юридическое лицо»*. Помимо того, что «юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде» было определено, что учредителями, имеющими вещные права на имущество юридического лица, – являются государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения. Участники юридического лица, имеющие корпоративные права – корпоративные организации. Таким образом, помимо разделения прав участников юридического лица на виды, предусмотрено закрепление, например, корпоративных прав, без наличия которых юридическое лицо не существует как таковое.

Ранее, в 2009 г.³, защита корпоративных прав была внесена в Арбитражный кодекс, до этого времени корпоративных прав как института в законодательстве не существовало, а акционеры, например, считались наделенными обязательственными правами, то есть правами требования. Под корпоративными правами понимают право требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок и некоторые

¹ П.6 ст.3 Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Все рассмотренные ниже изменения Гражданского кодекса основаны на «Изменениях положений Гражданского Кодекса РФ о юридических лицах (Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ)».

³ Федеральный закон от 19.07.2009 № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

другие. Важно, что закон и учредительный документ корпорации может содержать и другие права.

Помимо этого, было закреплено *расширение правоспособности юридического лица*, известное законодательству о саморегулировании и практике: отдельными видами деятельности юридическое лицо сможет теперь заниматься на основании не только лицензии, но и членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Дан широкий перечень видов некоммерческих организаций, в который вошли, например, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, автономные некоммерческие организации, публично-правовые компании и др.¹ Этот вопрос подробнее будет рассмотрен ниже.

Кроме этого, была *упрощена подготовка учредительных документов юридических лиц*. Все юридические лица, кроме хозяйственных обществ, будут действовать только на основании уставов, утвержденных учредителями (участниками). Хозяйственные общества – на основании учредительного договора. Предусмотрена возможность использования типовых уставов, утвержденных соответствующим государственным органом. Учредители вправе утвердить внутренний регламент, регулирующий корпоративные документы.

Была *закреплена обязанность членов коллегиальных органов юридического лица действовать в его интересах, добросовестно и разумно* (по аналогии с лицом, уполномоченным выступать от имени юридического лица). Принцип добросовестности с практической стороны означает, что названные участники гражданского оборота должны соблюдать права и уважать интересы контрагента, не злоупотреблять своими правами, не совершать действий направленных на «обход» закона, не создавать искусственно условий для неисполнения обязательств или неосновательного приобретения прав. Гражданское законодательство не может прописать и запретить все возможные на практике нарушения чужого интереса, поэтому важно, чтобы у судов была возможность на основе принципа добросовестности признавать тех или иных лиц недобросовестными, а их действия – злоупотреблением правом.

Кроме того, введение такого принципа, на наш взгляд, сближает российскую правовую систему с англо-саксонской (возможность вынесения решения, руководствуясь не только конкретной нормой, но и общими принципами). Это, безусловно, шаг вперед, однако на практике не исключены ошибки и злоупотребления в оценке предпринимательского риска и добросовестности.

Далее, была *закреплена ответственность лица, уполномоченного выступать от его имени, а также членов коллегиальных органов юридических лиц*² (за исключением тех, кто голосовал против решения, которое повлекло причинение убытков или, действуя добросовестно, не принимал участия в голосовании). Вышеназванные лица обязаны возместить по требованию юридического лица, его

¹ См. подробнее ст.50 ГК РФ с изм. И доп., вступ. В силу с 01.09.14 г.

² Подробности возмещения убытков лицами, входящими в органы юридического лица см. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица».

учредителей (участников), убытки, причиненные по их вине юридическому лицу. При совместном причинении убытков предусмотрена солидарная ответственность. Соглашения об ограничении или устранении такой ответственности – ничтожны. Фактически введен механизм защиты интересов собственника от злоупотреблений менеджмента, что широко распространено в российской практике.

В целом новации этого блока стоит оценить как позитивные, направленные на развитие правового регулирования, повышение уровня защиты собственников.

Реорганизация юридических лиц

Закон закрепил возможность комплексной реорганизации, т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затруднят определение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениям со стороны реорганизуемых предприятий.

Ключевым документом при реорганизации юридических лиц является теперь только передаточный акт (ранее, еще и разделительный баланс), который помимо старых требований должен будет теперь содержать «порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава и стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей юридического лица, которые могут произойти *после* даты, на которую составлен передаточный акт» (ч.1 ст.59 ГК РФ).

Если передаточный акт не позволит определить правопреемника или из него будет следовать, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства юридических лиц, что привело к существенному нарушению прав кредиторов, реорганизованное юридическое лицо и созданные в результате реорганизации юридические лица несут солидарную ответственность по такому обязательству.

Существенное изменение претерпела регламентация гарантий прав кредиторов при реорганизации. Ранее кредитор юридического лица, если его права требования возникли до опубликования уведомления о реорганизации юридического лица, вправе был потребовать *досрочного исполнения соответствующего обязательства должником*, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков, (за исключением некоторых случаев, установленных законом). Теперь на всех кредиторов распространяются условия, ранее действовавшие для акционерных обществ, – о требовании досрочного исполнения обязательств, причем в судебном порядке, о 30-дневном сроке предъявления таких требований и др. Исключение составляют кредиторы, которым предоставлено обеспечение исполнения обязательств. Фактически происходит сужение прав кредиторов при реорганизации.

Помимо этого, теперь ответственность за неисполнение перед кредитором обязательств несут не только юридические лица, созданные в процессе реорганизации, но и «*лица, имеющие фактическую возможность определять действия реорганизованных юридических лиц, члены их коллегиальных органов, лицо, уполномоченное действовать от реорганизованного лица*», если они своими действиями

способствовали не возмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, не предоставлению достаточного обеспечения.

Закон прямо закрепил, что признание судом недействительным решения о реорганизации не влечет ликвидации образовавшегося в результате реорганизации юридического лица, и не является основанием для признания недействительными сделок, совершенных таким юридическим лицом. Представляется, что такая норма должна обеспечить неизменность в распределении имущества государственных компаний и госкорпораций, возникших в результате именно многочисленных реорганизаций.

Особую регламентацию получило признание реорганизации несостоявшейся. Оно может быть осуществлено по требованию участника корпорации, голосовавшего против принятия решения о реорганизации или не принимавшего участия в голосовании по этому вопросу, если решение о реорганизации не принималось участниками реорганизованной корпорации, а также созданных при реорганизации с использованием заведомо недостоверных данных о реорганизации.

Последствиями принятия такого решения суда являются:

- восстановление юридических лиц, существовавших до реорганизации,
- сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации с лицами, добросовестно полагавшихся на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам;
- участники ранее существовавшего юридического лица признаются обладателями долей участия в нем, в таком размере, в котором доли им принадлежали до реорганизации.
- некоторые др.

Кроме того, введен запрет на реорганизацию хозяйственных товариществ и обществ в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации.

В целом, на наш взгляд, внесенные нормы о реорганизации в наибольшей степени отвечают интересам крупных государственных компаний и государственных корпораций, при этом имеет место определенное сужение прав кредиторов в процессе реорганизации.

Ликвидация юридического лица

Что касается норм о ликвидации, то в первую очередь необходимо отметить введение понятия «недействующего юридического лица», под которым понимается юридическое лицо, которое в течение 12 месяцев не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету. Такое лицо считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из единого государственного реестра юридических лиц, что не препятствует привлечению к ответственности лиц из его органов управления, лиц, определяющих его действия, лица, представляющего его интересы, к ответственности, рассмотренной выше. Введение такого порядка является позитивным, и будет способствовать «расчистке» рынка от брошенных компаний и фирм-однодневок.

Кроме того, введено новое основание ликвидации юридического лица по решению суда – признание государственной регистрации недействительной при отсутствии членства в саморегулируемой организации.

Кредиторам ликвидируемого лица предоставлено до утверждения ликвидационного баланса *право обращения в суд с иском об удовлетворении требований к ликвидируемому лицу*, в случае отказа ликвидационной комиссии удовлетворить его требования или уклонение от его рассмотрения.

Ликвидация юридического лица, при отсутствии у него достаточных средств осуществляется солидарно, за счет его учредителей (участников).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения учредителями юридического лица обязанностей по ликвидации заинтересованное лицо или уполномоченный государственный орган вправе потребовать в судебном порядке ликвидации юридического лица и назначения для этого арбитражного управляющего.

Порядок ликвидации юридического лица в целом сохраняется с уточнением нескольких моментов:

А) при наличии спора между учредителями относительно того, кому следует передать вещь, оставшуюся после удовлетворения требований кредиторов, она продается ликвидационной комиссией с торгов;

Б) имущество некоммерческой организации, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов направляется в соответствии с уставом на цели, для достижения которых она создана.

Что касается удовлетворения требований кредиторов ликвидируемого лица, то здесь наиболее значимым является введение *права заинтересованного лица или уполномоченного органа обратиться в суд с заявлением о назначении процедуры распределения обнаруженного имущества*. Это право может быть реализовано в случае обнаружения имущества ликвидированного юридического лица, исключенного из государственного реестра, в том числе в случае признания его банкротом. Такое заявление может быть подано в течение 5 лет с момента внесения сведений в государственный реестр о прекращении юридического лица.

Помимо этого, прямо указано, что требования кредиторов о возмещении убытков в виде упущенной выгоды, о взыскании неустойки (штрафа, пени), удовлетворяются после требований кредиторов 1, 2, 3, 4-ой очереди.

Корпоративные юридические лица (общие положения)

Закон вводит деление *юридических лиц на корпоративные* – те, в которых учредители (участники) обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган; и *унитарные* – учредители которых не становятся их участниками и не приобретают прав членства в них.

К корпоративным юридическим лицам относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские хозяйства), хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в соответствующий реестр, и общины коренных малочисленных народов.

Закон вводит *общее положение о правах и обязанностях участников корпорации*, в нем в значительной степени повторяются действующие нормы о правах и обязанностях юридических лиц. Новыми являются обязанность участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность, если их участие необходимо для принятия такого решения, а также обязанность не совершать действий в ущерб интересам корпорации. Значимым представляется закрепление прав – требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Гражданский кодекс дополнен возможностью применения последствий аффилированности (связанности) юридических лиц.

Членам коллегиального органа управления корпорацией предоставлены права получать информацию о деятельности корпорации, знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией, требовать возмещения причиненных корпорации убытков, оспаривать совершенные корпорацией сделки и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Новацией регулирования деятельности непубличных хозяйственных обществ является *возможность перераспределения правомочий участников общества, непропорционально их долям в уставном капитале*. Такая возможность может быть реализована посредством включения в устав общества или в корпоративный договор, при условии внесения таких сведений в Единый государственный реестр юридических лиц.

По-иному урегулирован вопрос *вкладов участников хозяйственного товарищества и общества*. Если раньше речь шла о «ценных бумагах», то теперь речь идет об «долях (акциях) в уставных складочных капиталах других хозяйственных товариществ и обществ, государственные и муниципальные облигации». Помимо ранее указанных дополнительно, поименованы – подлежащие денежной оценке исключительные, иные интеллектуальные права, и права по лицензионным договорам, если иное не установлено законом».

Законом или учредительными документами хозяйственного товарищества или общества могут быть установлены виды имущества, которое не может быть внесено для оплаты долей в уставном (складочном) капитале.

Развитие получили и общие положения *об уставном капитале хозяйственного общества*. При оплате уставного капитала хозяйственного общества должны быть внесены денежные средства в сумме не ниже минимального размера уставного капитала. Денежная оценка не денежного вклада в уставный капитал должны быть проведена независимым оценщиком. А участникам хозяйственного общества было запрещено определять денежную оценку не денежного вклада выше стоимости, определенной оценщиком.

Кроме того, определена *солидарная субсидиарная ответственность участников общества и независимого оценщика* в случае недостаточности имущества общества при оплате долей неденежными средствами в размере суммы, на которую превышена оценка имущества, внесенного в уставной капитал, в течение 5-ти лет с

момента регистрации общества и или внесения в устав соответствующих изменений. Такая ответственность не распространяется на общества, созданные в процессе приватизации путем приватизации унитарных предприятий.

Введено давно обсуждавшееся *деление обществ на публичные и непубличные*. Публичным обществом является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

Хозяйственное общество, которое не отвечает вышеуказанным признакам, признается непубличным обществом. Для непубличных обществ предусмотрены возможности изменения некоторых общих корпоративных норм, путем закрепления их в уставе. К таковым, например, относятся порядок созыва, подготовки и проведения общих собраний участников хозяйственного общества, принятия ими решений; о порядке осуществления преимущественного права покупки доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью или преимущественного права приобретения размещаемых обществом акций либо ценных бумаг, конвертируемых в акции и др.¹

Наряду с этим должны прекратить существование общество с дополнительной ответственностью и закрытое акционерное общество, что предлагалось еще Концепцией развития корпоративного законодательства до 2008 г.

Как было сказано выше, закон вводит понятие *«публичного акционерного общества»*, и устанавливает некоторые особенности его деятельности

Публичное акционерное общество обязано предоставить в Единый государственный реестр указание на то, что такое общество является публичным. Только после этого акционерное общество вправе публично размещать акции и ценные бумаги, конвертируемые в акции. Это требование не касается акционерных обществ, созданных до 1 сентября 2014 г., если они отвечают признакам публичных акционерных обществ.

Коллегиальный орган управления публичного акционерного общества не может быть менее 5 человек. Порядок образования и компетенция такого коллегиального органа определяются законом об акционерных обществах и уставом публичного акционерного общества.

Обязанности по ведению реестра и исполнение функций счетной комиссии акционеров публичного общества осуществляется независимой организацией, имеющей предусмотренную законом лицензию. В публичном акционерном обществе не могут быть ограничены количество акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру. Уставом публичного акционерного общества не может быть предусмотрена необходимость получения чье-либо согласия на отчуждение акций этого общества. Никому не может быть предоставлено право преимущественного приобретения акций публичного акционерного общества,

¹ См. подробнее ст. 66.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, в ред. Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

кроме случаев, предусмотренных пунктом 3 статьи 100, связанных с увеличением уставного капитала акционерного общества.

Уставом публичного акционерного общества не может быть отнесено к исключительной компетенции общего собрания акционеров решение вопросов, не относящихся к ней в соответствии с Гражданским Кодексом и законом об акционерных обществах.

Публичное акционерное общество обязано раскрывать публично информацию, предусмотренную законом. Дополнительные требования к созданию и деятельности, а также к прекращению публичных акционерных обществ устанавливаются законом об акционерных обществах и законами о ценных бумагах.

Публичному акционерному обществу запрещено размещать привилегированные акции, номинальная стоимость которых ниже номинальной стоимости обыкновенных акций.

В целом новации этого блока можно оценить как давно ожидавшиеся и необходимые.

Корпоративный договор

В Кодекс вводится ст. 67.2 «Корпоративный договор», являющаяся общей для всех хозяйственных обществ, включая акционерные общества. Согласно данной статье, участники хозяйственного общества или некоторые из них, вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор), в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения доли (акций) до наступления определенных обстоятельств (п. 1 ст. 67.2).

Корпоративный договор не может обязывать его участников голосовать в соответствии с указаниями органов общества, определять структуру органов общества и их компетенцию. Условия корпоративного договора, противоречащие данному – ничтожны.

Участники, заключившие корпоративный договор, обязаны уведомить общество об этом факте, при этом раскрывать содержание корпоративного договора не требуется. Информация о корпоративном договоре публичного акционерного общества должна быть раскрыта в пределах, порядке и условиях, предусмотренных законом об акционерных обществах. Если иное не установлено законом, информация о содержании корпоративного договора, заключенного участниками непубличного общества, не подлежит раскрытию и является конфиденциальной.

Нарушение корпоративного договора может являться основанием для признания недействительным решения органа хозяйственного общества по иску стороны этого договора при условии, что на момент принятия органом общества соответствующего решения сторонами корпоративного договора являлись все участники общества.

Сделка, заключенная стороной корпоративного договора в его нарушение, может быть признана судом недействительной по иску участника корпоративного договора только в случае, если другая сторона сделки знала или должна была знать, об ограничениях, предусмотренных корпоративным договором.

Правила о корпоративном договоре применяются также к соглашению заключенному кредиторами общества и иными третьими лицами с участниками хозяйственного общества, по которому последние обязуются в целях обеспечения охраняемого законом интереса таких третьих лиц, осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздерживаться от их осуществления.

Нормы о дочернем хозяйственном обществе, внесенные в Гражданский кодекс, практически дублируют нормы Федерального закона «Об акционерных обществах».

Новации этого блока направлены на развитие корпоративных отношений, предоставляют возможности самим участникам хозяйственного оборота регулировать свои взаимоотношения, что соответствует характеру предпринимательской деятельности.

Некоммерческие корпоративные организации

По оценкам разработчиков проекта части первой ГК РФ, принятой в 1994 г., никто в то время не предполагал, что вследствие предусмотренного в Кодексе открытого перечня форм некоммерческих организаций законодательство в данной сфере будет создаваться столь активно и бессистемно. Состояние этого законодательства таково, что даже специалисты расходятся во мнении относительно числа существующих на сегодняшний день форм некоммерческих организаций (разные специалисты насчитывают от 20 до 40 форм). Такое многообразие форм явно избыточно и ничем, как правило, не оправдано¹. Поэтому Гражданский Кодекс дает закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в том числе корпоративных.

Некоммерческими корпоративными организациями признаются юридические лица, которые не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками, учредители которых приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган.

К некоммерческим корпоративным организациям относятся: потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Остальные общие нормы о некоммерческих корпоративных организациях дублируют соответствующие нормы ФЗ «О некоммерческих организациях».

Относительно **потребительских кооперативов**, внесены изменения, касающиеся их преобразования, ранее оно было возможно в хозяйственное общество или

¹ Денисов С.А. Некоммерческие корпорации в проекте новой редакции ГК РФ // Вестник гражданского права. 2012. № 4. С. 66–74.

товарищество, сейчас – в общественную организацию, ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд.

Кроме того, законом закреплена новая обязанность членов потребительского кооператива – покрывать образовавшиеся убытки путем внесения дополнительных взносов. Их размер определяется в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса. В случае невыполнения этой обязанности кооператив может быть ликвидирован в судебном порядке по требованию кредиторов. Члены кооператива несут солидарную субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого члена кооператива.

Правовые нормы о **производственных кооперативах** в значительной степени дублируют нормы соответствующего федерального закона.

Расширена регламентация деятельности **общественных организаций**. Они теперь создаются «для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей», Общественные организации могут объединяться в ассоциации (союзы). Общественная организация по решению ее учредителей может быть преобразована в ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд.

Количество учредителей коммерческой организации не может быть менее трех. Участник (член) общественной организации осуществляет корпоративные права, о которых писалось выше, в порядке, установленном уставом организации. Он также вправе на равных началах с другими участниками организации безвозмездно пользоваться оказываемыми ею услугами. Помимо этого, участник обязан уплачивать предусмотренные уставом членские и имущественные взносы и нести иные предусмотренные для участников корпорации обязанности. Участник общественной организации вправе в любое время выйти из нее. Членство в общественной организации неотчуждаемо. Осуществление прав участника не может быть передано другому лицу.

Расширена исключительная компетенция высшего органа общественной организации. К ней помимо целого ряда полномочий, предусмотренных для высшего органа корпорации (п.2 ст.65.3 ГК РФ), относится теперь также принятие решений о размере и порядке уплаты членских и иных имущественных взносов.

В общественной организации теперь в обязательном порядке образуется единоличный исполнительный орган (председатель, президент и т.п.) и могут образовываться постоянно действующие коллегиальные исполнительные органы (совет, правление, президиум и т.п.). Ранее – мог создаваться тот и/или другой. Кроме того, установлено, что по решению общего собрания членов общественной организации полномочия исполнительного органа могут быть досрочно прекращены в случаях «грубого нарушения этим органом своих обязанностей, обнаружившейся неспособности к надлежащему ведению дел или при наличии иных серьезных оснований».

Законодатель вводит понятие **ассоциации** (союза), схожее с нормой, закрепленной в ФЗ «О некоммерческих организациях», однако подчеркивает, что цели ассоциации (союза) должны иметь некоммерческий характер и не противоречить закону. В качестве примеров ассоциации (союза) приводятся

- объединение лиц, имеющих целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов;

- профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов;
- профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие);
- саморегулируемые организации и их объединения.

Ассоциация является собственником своего имущества, отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, если иное не предусмотрено законом в отношении ассоциаций (союзов) отдельных видов. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, если иное не предусмотрено законом. Члены ассоциации (союза) не отвечают по ее обязательствам за исключением случаев, если законом или уставом ассоциации (союза) предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов.

Ассоциация (союз) по решению своих членов может быть преобразована в общественную организацию, автономную некоммерческую организацию или фонд.

Особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов могут быть установлены законами.

Как мы видим, регулирование оставляет довольно большие возможности для функционирования ассоциаций (союзов) по иным правилам.

Число учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух. Законами по отдельным видам ассоциаций могут быть установлены иные требования к минимуму учредителей.

Вопросы, касающиеся принятия решений о порядке определения размера и способа уплаты членских взносов, о дополнительных имущественных взносах членов ассоциации (союза) в ее имущества и о размере субсидиарной ответственности по обязательствам ассоциации (союза), если таковая предусмотрена, являются вопросами исключительной компетенции высшего органа ассоциации, наряду с вопросами предусмотренными п.2 ст.65.3, рассмотренными выше.

Особенности образования и прекращения полномочий в ассоциации (союзе) исполнительных органов, права и обязанности ее членов аналогичны предусмотренным для общественной организации и рассмотрены выше.

Новацией является введение в Гражданский кодекс понятия **товарищества собственников недвижимости**, которым признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества, созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом, в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

Устав товарищества должен содержать все ключевые положения его деятельности. Товарищество не отвечает по обязательствам своих членов. Члены товарищества не отвечают по его обязательствам. Товарищество собственников недвижимости по решению своих членов может быть преобразовано в потребительский кооператив.

Товарищество является собственником своего имущества. Общее имущество в многоквартирном доме, а также объекты общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах принадлежат членам товарищества собственников недвижимости на праве общей долевой собственностью.

сти, если иное не предусмотрено законом. Состав такого имущества и порядок определения долей в праве общей собственности на него устанавливаются законом.

Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме, доля в праве общей собственности на объекты общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе собственника земельного участка – члена такого некоммерческого товарищества следуют судьбе права собственности на указанные помещения или земельный участок.

Особенности управления в товариществе собственников недвижимости аналогично предусмотренным для общественной организации и было рассмотрено выше.

Кодекс дает определение и **казачьего общества** – как внесенного в государственный реестр казачьих общества в РФ объединения граждан, созданных в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5.12.05 №154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», добровольно принявших на себя в порядке установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы.

Казачье общество по решению его членов может быть преобразовано в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию. Положения Гражданского кодекса о некоммерческих организациях применяются к казачьим обществам, внесенным в государственный реестр, если иное не установлено вышеуказанным законом о казачестве.

Появляется в Кодексе и понятие **общины коренных малочисленных народов Российской Федерации**, под которой понимается добровольное объединение граждан, относящееся к коренным и малочисленным народам России и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

Члены такой общины имеют право на получение части ее имущества или компенсации стоимости такой части при выходе из общины или ее ликвидации.

Такая община по решению ее членов может быть преобразована в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Положения Кодекса применяются в отношении таких общин, если иное не установлено законом.

Оценивая новации этого раздела, важно подчеркнуть ограниченный перечень организаций, их систематизацию, повышение статуса норм о некоммерческих организациях, что, безусловно, является позитивным.

Некоммерческие унитарные организации

Фонды получили в Гражданском кодексе более подробную регламентацию. Определено, что реорганизация фондов не допускается, за исключением негосударственных пенсионных фондов.

Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Определена исключительная компетенция высшего коллегиального органа фонда, кроме того, она может быть расширена как законом, так и уставом фонда.

Высший коллегиальный орган фонда избирает единоличный исполнительный орган фонда и может назначить коллегиальный исполнительный орган.

Лица, уполномоченные выступать от имени фонда, обязаны по требованию членов его высшего органа, действующего в интересах фонда, возместить убытки, причиненные ими фонду. Кроме того, существует попечительский совет фонда, осуществляющий надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства. Попечительский совет фонда действует на общественных началах.

Интересно, что предусмотрено изменение устава фонда по решению суда (помимо обычного – высшим органом), принятому по заявлению органов фонда, в случае если сохранение устава фонда в неизменном виде влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении фонда, а высший коллегиальный орган фонда или учредитель фонда не изменяют его устав. Тем самым, предложен механизм преодоления конфликтов.

Фонд может быть ликвидирован только на основании решения суда, по заявлению заинтересованных лиц, если имущества фонда недостаточно для осуществления его деятельности и вероятность получения необходимого имущества нереальна; цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменение целей фонда не могут быть произведены; фонд в своей деятельности уклоняется от целей, предусмотренных уставом; и в других случаях, предусмотренных законом.

В случае ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе фонда, за исключением случаев, если законом предусмотрен возврат такого имущества учредителям фонда.

Учреждения также получили общее для всех форм понятие, а именно «учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Кроме того, относительно ФЗ «О некоммерческих организациях» внесены некоторые новации:

- при создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц.
- учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях установленным законом, также иным имуществом. При недостаточности денежных средств или имущества субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества.
- учредитель учреждения назначает руководителя, являющегося органом учреждения. Руководитель государственного или муниципального учреждения могут быть избраны его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

Что касается **государственного и муниципального учреждения**, сохраняется их деление на казенное, бюджетное, автономное. Государственное и муниципальное учреждения не отвечают по обязательствам собственника своего имущества. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств суб-

сидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник.

По иному регламентирована имущественная ответственность **бюджетного учреждения**, оно отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенных за счет доходов, полученных от приносящих доход деятельности, за исключением особо ценного имущества и некоторых других случаев¹. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

Что касается **частного учреждения**, то оно полно или частично финансируется собственником его имущества, отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности средств субсидиарную ответственность несет собственник имущества. Частное учреждение может быть преобразовано учредителем в автономную некоммерческую организацию.

Автономные некоммерческие организации получили более детальную регламентацию, в части требований к уставу, который должен содержать цели ее деятельности, состав, порядок образования и компетенции органов автономной некоммерческой организации и др. Важным моментом является тот факт, что автономная некоммерческая организация для занятий предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения ее целей, обязана создавать хозяйственные общества либо участвовать в них.

Лицо может по своему усмотрению выйти из состава учредителей. По решению учредителей автономной некоммерческой организации, принятому единогласно, в состав ее учредителей могут быть приняты новые лица. Автономная некоммерческая организация по решению своих учредителей может быть преобразована в фонд.

Управление деятельностью автономной некоммерческой организации осуществляют ее учредители, в порядке, установленном уставом, утвержденном ее учредителями. По решению учредителей может быть создан постоянно действующий коллегиальный орган (органы), компетенция которого устанавливается уставом. Учредители назначают единоличный исполнительный орган, которым может быть назначен и один из ее учредителей граждан.

Религиозные организации получили несколько иную регламентацию. Теперь, таковой может быть добровольное объединение *постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации или иных лиц*, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке.

Гражданский кодекс теперь выделяет: местную религиозную организацию – юридическое лицо, централизованную религиозную организацию – объединение этих организаций, а также созданный таким объединением руководящий или координирующий орган.

¹ Подробнее п.5 ст.123.22 Гражданского кодекса в ред. от 05.05.14, с изм. и доп., вступ. в силу с 1.09.14.

Определено, что религиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы. Права учредителей, устав и имущественные вопросы регламентированы в значительной степени однообразно со ст.10 и 21 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Подводя итог анализу изменений Гражданского кодекса, следует отметить (впервые с 1995 г.) системность развития законодательства по рассматриваемому вопросу. Предложенные меры направлены на дальнейшее развития норм о корпоративном управлении путем изменения норм о реорганизации и ликвидации предприятий, введения норм о корпоративных договорах, правах и обязанностях акционеров, классификации юридических лиц.

Теоретически заложены условия для *повышения уровня ответственности руководителя юридического лица, учредителей и членов Совета директоров* при причинении убытков юридическому лицу по их вине, их солидарной ответственности. Кроме того, мы наблюдаем и собственно развитие корпоративного управления: введение института корпоративных соглашений, возможности перераспределения правомочий участников общества непропорционально их долям. Однако здесь существует риск злоупотреблений и нарушений прав акционеров, в первую очередь миноритарных.

Важной чертой правового регулирования юридических лиц, которую хотелось бы отметить, является *гибкость регулирования*:

- применение открытых перечней, которое каждое общество может дополнить само;
- права и обязанности участники корпорации могут дополнить сами;
- видами имущества, которое не может быть внесено для оплаты долей в уставном (складочном) капитале, определяемыми обществом;
- для непубличных обществ – в Уставе можно изменить порядок созыва, подготовки и проведения общих собраний общества, принятие ими решений и др.

Большинство внесенных новаций представляются необходимыми, системными, и развивающими правовые отношения нормами. Исключение составляют нормы о реорганизации, которые сужают права ее кредиторов, направлены на сохранение сделок, даже совершенных после незаконной реорганизации, тем самым они тормозят и препятствуют установлению баланса интересов участников корпоративных отношений.

6.3.2. Новый кодекс корпоративного управления

Мировой финансово-экономический кризис конца 2000-х годов дал новый импульс пересмотру и развитию норм корпоративного управления. ОЭСР в своих докладах 2009–2010 гг. по корпоративному управлению и финансовому кризису¹ констатирует высокий вклад недостатков корпоративного управления в развитии финансового кризиса. В 2011 г. Комиссия по исследованию финансового кризиса (Financial Crisis Inquiry Commission, FCIC), созданная правительством США, об-

¹ Corporate governance and the financial crisis. URL: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceandthefinancialcrisis.htm>.

народовала Отчет об исследовании финансового кризиса¹, в котором основной его причиной назвала существенные неудачи корпоративного управления и управления рисками во многих системно важных финансовых институтах.

Как известно, Принципы корпоративного управления ОЭСР (далее – ПКУ ОЭСР), впервые одобренные в 1999 г., в результате серии крупных корпоративных скандалов, прокатившихся по странам мира в конце 1990-х – начале 2000-х годов (например, Enron и WorldCom в США, НИН и One.Tel в Австралии), были пересмотрены уже в 2004 г. Через десять лет в 2014 г. кризис конца 2000-х годов стал основанием для начала нового процесса пересмотра ПКУ ОЭСР.

Вполне естественно, что мировой финансово-экономический кризис стал одной из причин пересмотра российского Кодекса корпоративного поведения 2002 г.² (далее – ККП). Спекулятивные инвесторы, преобладавшие на российском рынке в период догоняющего роста, утратили интерес к российским компаниям, а долгосрочным инвесторам требуется четкое понимание стратегических целей и перспектив компании и убежденность в том, что их права не будут нарушены, что невозможно без постоянного улучшения регулирующих норм и практики корпоративного управления.

В начале 2000-х годов российское законодательство об акционерных обществах было недостаточно развито и изобиловало пробелами, которые ККП 2002 г. был призван восполнить. В результате структура ККП оказалась весьма громоздкой и перегруженной. Принципы корпоративного поведения, изложенные в первой главе ККП, являлись основой для рекомендаций, содержащихся в последующих девяти главах, которые были чересчур детальными для рамочного документа.

С момента принятия ККП значительное количество проблем и вопросов корпоративного поведения были разрешены на уровне законодательства и нормативных правовых актов. Отпала необходимость во многих «регулирующих» рекомендациях ККП: больше не требовались самостоятельные главы об общем собрании акционеров (глава 2), об исполнительных органах общества (глава 4), о дивидендах (глава 9) и об урегулировании корпоративных конфликтов (глава 10).

Новый Кодекс корпоративного управления 2014 г.³ (далее – ККУ) перенял свою структуру у ПКУ ОЭСР 2004 г. ККУ состоит из двух частей, первая из которых содержит принципы корпоративного управления (часть А), а вторая (часть Б) – рекомендации по реализации принципов.

Вторая часть ККУ носит более практический характер по сравнению с аннотациями второй части ПКУ ОЭСР, представляющими собой комментарии к принципам корпоративного управления, которые должны помочь понять, на чем эти принципы основаны.

¹ FCIC. The Financial Crisis Inquiry Report: Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States / Official Government Edition, 2011. – P. xviii. URL: <http://fcic.law.stanford.edu/report>.

² Распоряжение ФКЦБ РФ от 04.04.2002 № 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения» // Вестник ФКЦБ России, № 4, 30.04.2002 (распоряжение). Фактически утратило силу в связи с опубликованием Письма Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463, которым рекомендован Кодекс корпоративного управления.

³ Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России, № 40, 18.04.2014.

Следует отметить, что разработка ККУ шла одновременно с реализацией ОЭСР плана действий по корпоративному управлению и финансовому кризису, на определенном этапе которого эксперты ОЭСР пришли к выводу, что недостатки корпоративного управления, сыгравшие важную роль в развитии финансового кризиса, были вызваны не международными и национальными стандартами корпоративного управления, включая ПКУ ОЭСР, а их невыполнением. В результате в 2010 г. ОЭСР выпустила набор рекомендаций, дополняющих принципы, по преодолению недостатков корпоративного управления и поддержке более эффективной реализации ПКУ ОЭСР¹, и только в 2014 г. объявила о начале процесса пересмотра самих ПКУ ОЭСР.

Поскольку ОЭСР в указанный период участвовала в работе над российским ККУ, можно предположить, что это среди прочего повлияло на рекомендационный (а не аннотационный) характер ККУ, и что новые ПКУ ОЭСР также будут носить более практический характер.

Чем принципы корпоративного управления 2014 г. отличаются от принципов корпоративного поведения 2002 г., и что у них общего с принципами корпоративного управления ОЭСР?

Во-первых, новое название кодекса – Кодекс корпоративного управления – отражает изменение подхода и роли кодекса. Это уже не только документ, формирующий надлежащее поведение российских акционерных обществ в отношении акционеров и инвесторов, но и «действенный инструмент повышения эффективности управления компанией, обеспечения ее долгосрочного и устойчивого развития».

ККУ перенял у ПКУ ОЭСР определение корпоративного управления, отсутствовавшее в ККП.

Понятие «корпоративное управление» охватывает систему взаимоотношений между исполнительными органами акционерного общества, его советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами. Корпоративное управление является инструментом для определения целей общества и средств достижения этих целей, а также обеспечения эффективного контроля за деятельностью общества со стороны акционеров и других заинтересованных сторон.

Во-вторых, ККУ перенимает принципы ККП, основанные на ПКУ ОЭСР, которые касаются прав акционеров и равенства условий для акционеров при осуществлении ими своих прав, и развивает их в рекомендациях (раздел I).

В-третьих, в наибольшей мере изменились принципы, касающиеся совета директоров общества (раздел II).

ККУ уточнил обязанности совета директоров, в том числе за счет включения нескольких принципов корпоративного управления ОЭСР. Совет директоров должен:

- определить принципы и подходы к организации системы управления рисками и внутреннего контроля в обществе (2.1.3);

¹ Corporate Governance and the Financial Crisis: Conclusions and Emerging Good Practices to Enhance Implementation of the Principles. OECD, 2010.

- играть ключевую роль в обеспечении прозрачности общества, своевременности и полноты раскрытия обществом информации, необременительного доступа акционеров к документам общества (2.1.6);
- осуществлять контроль за практикой корпоративного управления в обществе и играть ключевую роль в существенных корпоративных событиях общества (2.1.7).

ККУ придал рекомендации ККП, касающейся требований к члену совета директоров, форму принципа. Члену совета директоров рекомендуется иметь безупречную деловую и личную репутацию; обладать необходимыми знаниями, навыками и опытом для эффективного осуществления его функций (2.3.1).

ККУ усовершенствовал принципы, касающиеся независимых директоров (2.4.1–2.4.4), пойдя дальше ПКУ ОЭСР, в том числе определил независимого директора как лицо, обладающее достаточным профессионализмом, опытом и самостоятельностью для формирования собственной позиции, способное выносить независимые, объективные и добросовестные суждения.

ККП рекомендовал, чтобы независимые директора составляли не менее одной четверти состава совета директоров (в любом случае не менее трех независимых директоров). Как и определение независимого директора, требование к количеству независимых директоров являлось рекомендацией КПП. ККУ возвел рекомендацию в категорию принципов и увеличил количество независимых директоров до не менее одной трети.

ККП рекомендовал создавать комитеты для предварительного рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности общества из членов совета директоров. Принципы ККУ устанавливают новые требования к составу комитетов (2.8).

Комитеты по аудиту и по вознаграждениям должны состоять из независимых директоров. Комитет по вознаграждениям возглавляется независимым директором, не являющимся председателем совета директоров. Большинство членов комитета по номинациям должны быть независимыми директорами.

Очередными рекомендациями, преобразованными в принципы, стали положения о председателе совета директоров (2.5) (такой принцип в ПКУ ОЭСР отсутствует), о правах и обязанностях членов совета директоров (2.6) и об обязанности совета директоров обеспечивать проведение оценки качества работы совета директоров, его комитетов и членов совета директоров (2.9).

В-четвертых, российские принципы отличаются от принципов корпоративного управления ОЭСР наличием принципов, касающихся корпоративного секретаря общества. Сейчас указанные принципы составляют самостоятельный небольшой раздел III ККУ, частично сформированный за счет рекомендаций ККП (глава 5 рекомендаций ККП), который уточняет задачи корпоративного секретаря общества (эффективное текущее взаимодействие с акционерами, координация действий общества по защите прав и интересов акционеров, поддержка эффективной работы совета директоров) и устанавливает требования к его должности (например, достаточная независимость от исполнительных органов общества).

В-пятых, ККУ развивает отдельный принцип ККП и ПКУ ОЭСР, устанавливающий зависимость вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества от их реального

вклада в результаты деятельности общества и от долгосрочных интересов компании и ее акционеров, до самостоятельного раздела IV о системе вознаграждения.

В-шестых, ККУ обновил принципы, касающиеся системы внутреннего контроля, и установил новые принципы управления рисками (раздел V). ККП включал управление рисками в процедуры внутреннего контроля, и принципы управления рисками в нем отсутствовали.

Развитие указанных принципов обусловлено важной ролью недостатков корпоративного управления в сфере управления рисками в развитии мирового финансово-экономического кризиса конца 2000-х годов. Несмотря на существенную роль системы управления рисками, в ПКУ ОЭСР о ней мало что сказано.

В-седьмых, принципы раскрытия информации об обществе и информационной политике общества ККП и ККУ (раздел VI) не указывают, какую существенную информацию о своей деятельности обществу следует раскрывать. Однако рекомендационные части ККП и ККУ содержат перечень сведений для раскрытия – от структуры капитала общества до сведений в области социальной и экологической ответственности общества.

Принципы корпоративного управления ОЭСР прямо устанавливают, что раскрываемая существенная информация должна включать в себя, помимо прочего, сведения о правах крупных акционеров и правах голоса, сделках со связанными лицами, предсказуемых факторах риска.

Согласно рекомендациям ККУ, сайт общества в сети Интернет является основным источником раскрытия им информации.

Принципы ККП и ККУ, касающиеся конфиденциальной и инсайдерской информации, в ПКУ ОЭСР отсутствуют, но о ее предоставлении говорится в аннотациях к принципам корпоративного управления ОЭСР.

В-восьмых, как мы уже видели, ККУ трансформировал некоторые рекомендации ККП в принципы корпоративного управления. Самое значимое преобразование связано с положениями о существенных корпоративных действиях (из рекомендационной главы 6 ККП в раздел VII принципов ККУ).

Кодексы признают существенными корпоративными действиями, например, реорганизацию и поглощение общества, совершение им существенных сделок, увеличение и уменьшение уставного капитала. Новацией ККУ является отнесение к указанным действиям осуществления листинга и делистинга акций общества. Положения о существенных корпоративных действиях в ПКУ ОЭСР отсутствуют.

Существуют некоторые принципы корпоративного управления ОЭСР, не вошедшие в российский ККУ, но которые также следует перенять и закрепить.

Прежде всего, это важнейший принцип I, касающийся создания основы эффективной системы корпоративного управления, в части *применимости* правовых и нормативных требований, затрагивающих практику корпоративного управления, и, в связи с этим, наделяния надзорных, регулирующих и правоохранительных органов соответствующими полномочиями и ресурсами для выполнения их обязанностей профессиональным и объективным образом.

Как уже было сказано, неудачи корпоративного управления были вызваны не столько принципами корпоративного управления, сколько их невыполнением. Следовательно, для обеспечения соблюдения корпоративных правовых и норма-

тивных требований указанным органам должны быть предоставлены соответствующие полномочия.

Кроме того, с целью повышения эффективности деятельности обществ система корпоративного управления должна признавать права заинтересованных сторон (например, работников обществ, кредиторов) и поощрять активное сотрудничество между обществами и ними (принцип IV ПКУ ОЭСР).

Таким образом, главным достоинством ККУ 2014 г. является его структура, которая стала более компактной и удобной. Из ККУ убрали лишние положения, дублирующие законодательство. ККУ стал больше соответствовать международным стандартам корпоративного управления, что способствует эффективному применению его положений компаниями, которое, однако, остается добровольным, тогда как обеспечение соблюдения положений кодексов корпоративного управления ряда развитых стран уже давно основано на принципе «соблюдай или объясни»¹.

6.4. Государственная политика по стимулированию научно-производственной кооперации

6.4.1. Эволюция государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации в 2000-е годы: краткий обзор

Политика государства по развитию кооперации науки и бизнеса, получившая масштабное развитие в последние несколько лет, была и остается в полной мере погружена «в контекст» реализации политики государственного стимулирования науки и инноваций, конфигурация которой определялась сочетанием текущих ресурсных возможностей государства и преобладавших в разные периоды в высших властных кругах представлений о роли и месте инноваций в развитии национальной экономики. Основные этапы эволюции политики государственного стимулирования научно-производственной кооперации совпадают с этапами развития инновационной политики в целом².

С момента распада СССР и примерно до начала прошлого десятилетия инновационная политика в России находилась вне фокуса внимания государства ввиду целого ряда объективных и субъективных причин, главными из которых являлись сложная социально-экономическая ситуация в стране, ограниченность бюджетных ресурсов и даже неверие представителей властных кругов, непосредственно участвовавших в формировании повестки и определении акцентов государственной политики, в возможность решения актуальных экономических проблем с помощью развития инноваций. Реализуемые государством меры в данной сфере были направлены преимущественно на поддержание хотя бы минимального уровня жизнедеятельности чрезвычайно обширной и громоздкой системы организаций сектора исследований и разработок, «унаследованной» от СССР. Вопросы же

¹ Например, Кодексы корпоративного управления Великобритании и Германии, Кодекс корпоративного управления Франции (для публичных компаний).

² См., например, Kuzyk, M., Simachev, Yu. Russia's Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems, and Lessons. Published Papers 164, Gaidar Institute for Economic Policy, 2013.

коммерциализации результатов поддерживаемых работ, их освоения производственным сектором, как правило, либо вообще не ставились, либо рассматривались сугубо формально и не влекли за собой возникновения каких-либо реальных обязательств. Очевидным результатом реализации такой политики, относительно низкочрезмерной для государства, но при этом весьма бессистемной, являлась консервация существующих проблем в сфере развития отечественной науки, технологий и техники, но никак не сколько-нибудь значимые и ощутимые инновационные прорывы.

Начавшийся в конце 1990-х годов экономический рост достаточно быстро привел к значимому смягчению бюджетных ограничений и тем самым обеспечил возможность расширения спектра реальных приоритетов реализуемой государством политики, увеличения ресурсной базы ряда ее направлений, ранее находившихся «на периферии» внимания государства. Одним из таких новых приоритетов государства стала поддержка развития инноваций; при этом процесс ее «встраивания» в актуальную повестку государственной политики был отнюдь не одномоментным, заняв большую часть прошедшего десятилетия.

Первым явным признаком изменения отношения государства к инновациям стало инициирование в 2002–2003 гг. принципиально нового и беспрецедентного – как по параметрам оказываемой поддержки, так и по уровню государственного внимания к его инициированию и «запуску» – инструмента инновационной политики: важнейших инновационных проектов государственного значения (ВИП).

Произошедшая в 2005–2008 гг., на фоне благоприятной экономической ситуации и устойчивого роста бюджетных доходов, существенная активизация инновационной политики привела, в том числе, к формированию новых инструментов государственного стимулирования научно-производственной кооперации. В этот период были начаты программы «ТЕМП» и «ПУСК» Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (вторая программа реализовывалась совместно с Роснаукой), государством были запущены механизмы поддержки НИОКР, предлагаемых бизнесом. Кроме того, были существенно смягчены условия списания расходов на исследования и разработки при определении величины налогооблагаемой прибыли.

Разразившийся во второй половине 2008 г. финансово-экономический кризис и вызванная им «мобилизация» государственных ресурсов для реализации масштабной антикризисной программы, как уже отмечалось, привели (пусть и с некоторым лагом) к свертыванию ряда мер и инструментов государственной политики, ориентированных на стимулирование научно-производственной кооперации: программ «ПУСК» и «ТЕМП» Фонда содействия инновациям, а также поддержки бизнес-проектов и ВИП под эгидой Минобрнауки. Впрочем, даже на наиболее острой фазе кризиса государство не отказалось от формирования новых инициатив в данной сфере, в том числе связанных с поддержкой взаимодействия науки и бизнеса, однако по понятным причинам акцент делался на инструментах, не требующих дополнительных бюджетных расходов: была установлена льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, а также были существенно расширены возможности бюджетных учреждений науки и образования по созданию малых инновационных предприятий (МИП).

Примерно с конца 2009 – начала 2010 гг. – по мере появления все более явных признаков посткризисного восстановления – инновационная политика вновь выдвинулась на первый план в активной государственной повестке. При этом на новом витке развития стимулирование взаимодействия различных участников инновационных процессов (включая, разумеется, науку и бизнес) наряду с поддержкой исследовательской и инновационной деятельности вузов вошло в число главных приоритетов реализуемой государством политики в инновационной сфере. В данном контексте необходимо отметить запуск поддержки совместных проектов компаний и вузов по созданию новых производств, программ развития инновационной инфраструктуры вузов, инициирование создания технологических платформ, территориальных инновационных кластеров, а также понуждение крупнейших компаний с государственным участием к принятию программ инновационного развития с обязательным наличием в каждой существенной «кооперационной составляющей».

Наконец, примерно с 2013 г., в период сначала усиливающейся неопределенности перспектив развития, а затем все более отчетливых проявлений нового кризиса, инициирование новых направлений и мер государственного стимулирования научно-производственной кооперации практически прекратилось.

Общая картина развития в прошедшие полтора десятилетия политики государства по стимулированию взаимодействия науки и бизнеса представлена в *табл. 18*.

Основной формой государственного стимулирования научно-производственной кооперации было и остается бюджетное финансирование НИОКР, проводимых научными организациями и вузами в интересах бизнеса. При этом непосредственными получателями бюджетных средств могли выступать как организации – исполнители НИОКР (типичный пример – бизнес-проекты), так и компании – «конечные потребители» («механизм 218»). Кроме того, финансовая поддержка «кооперационных» НИОКР осуществлялась также государственными институтами развития: Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Российским фондом технологического развития.

По мере развития государственной инновационной политики и «обогащения» ее активного инструментария расширялся и состав направлений поддержки научно-производственной кооперации: механизмы бюджетного и квазибюджетного финансирования дополнялись налоговыми стимулами (основным из которых является льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР по специальному перечню), специальными законодательными механизмами (комплекс правовых норм, стимулирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм), организационными инструментами (технологические платформы) и директивными мерами (утверждение программ инновационного развития крупнейших госкомпаний).

Таблица 18

**Развитие государственной политики по стимулированию
научно-производственной кооперации**

	Устойчивый рост					Кризис		Восстановление			Неопределенность	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Важнейшие инновационные проекты	Минпром-науки	Минпромэнерго / Мин-промторг Минобрнауки				Завершение финанси-рования ВИП Минобрнауки						
Программа «ТЕМП» Фонда содействия инновациям												
Программа «ПУСК» Фонда содействия инновациям и Роснауки												
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при налогообложении прибыли				Исполь-зуемые – 2 года, без результа-та - 100%			1 год				В налоговый период заверше-ния НИОКР	
Проекты коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнесом												
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнесом												
Освобождение от НДС отдель-ных видов НИОКР												
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР по специальному перечню											Требование о предоставлении отчета в налоговые органы	
Стимулирова-ние создания бюджетными учреждениями МИП							Упроче-ние порядка создания МИП	Под-держка парт-нерств МИП и НОЦ	Расширение прав учреждений по распоря-жению имуществом, возможность приме-нения МИП упрощенной системы налого-обложения, снижение для МИП ставок платежей во внебюджетные фонды			
Совместные проекты компа-ний с вузами и научными учреждениями									Вузы	Вузы и научные учреждения		
Программы развития инно-вационной инфра-структу-ры вузов												
Создание и развитие техно-логических платформ										Формирование перечня платформ, финансирование РФТР		Бюджетное финан-сирование НИОКР в интересах плат-форм
Программы инновационно-го развития крупнейших госкомпаний									47 компа-ний	60 компаний		
Возможность снижения налогооблагае-мой прибыли за												

	Устойчивый рост					Кризис		Восстановление			Неопределенность	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
счет резервов расходов на будущие НИОКР												
Программы развития инновационных территориальных кластеров										Отбор 25 кластеров	Финансирование 15 кластеров	Финансирование 25 кластеров

Источник: составлено авторами.

6.4.2. Основные направления и инструменты государственной политики в сфере развития научно-производственной кооперации

В рамках применявшейся государством в 2000-е годы политики по стимулированию научно-производственной кооперации, весьма активной и многоаспектной, можно выделить следующие основные направления:

- важнейшие инновационные проекты государственного значения;
- программы «ТЕМП» и «ПУСК»;
- смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли;
- проекты НИОКР и коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом;
- льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР;
- льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню;
- стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм;
- поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств;
- поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов;
- формирование и поддержка деятельности технологических платформ;
- формирование и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием;
- возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР;
- поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров.

Отметим, что реализация ряда направлений включала несколько стадий и, что более важно, нередко осуществлялась с помощью различных мер и инструментов (табл. 19). Так, стимулирование создания бюджетными учреждениями науки и образования внедренческих фирм, изначально имевшее регулятивный характер, в скором времени приобрело также финансовую и налоговую «составляющие», а технологические платформы, являвшиеся на первых порах сугубо коммуникационным инструментом, «обросли» специальными механизмами финансирования.

Таблица 19

Основные направления и инструменты государственной политики, стимулирующие взаимодействие организаций сектора исследований разработок и бизнеса в исследовательской и/или инновационной сфере

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
Важнейшие инновационные проекты государственного значения (мегапроекты или ВИП)	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	С 2003 г.	Приказ Минпромнауки России от 11 февраля 2002 г. № 22 «Об организации в Минпромнауки России работы по подготовке предложений по проектам (программам), имеющим особо важное государственное значение». ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. (в ред. постановления Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540). ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613». Приказ Минпромторга России от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Положения об отборе в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации важнейших инновационных проектов государственного значения». Приказ Минпромторга России от 3 ноября 2010 г. № 991 «Об организации в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации работы, связанной с прикладными научными исследованиями и разработками». Государственная программа РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328)
Программа «ТЕМП» (Технологии – малым предприятиям) Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	Квазигосударственное невозвратное финансирование НИОКР, необходимых для освоения лицензий	Финансовый (институт развития)	2005–2011 гг.	Внутренние документы Фонда
Программа ПУСК (Партнерство университетов с компаниями) Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Роснауки	Невозвратное государственное финансирование НИР и квазигосударственное – ОКР	Финансовый (бюджет и институт развития)	2006–2009 гг.	Внутренние документы Фонда и Роснауки

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	Сокращение срока списания расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, с 3 до 2 лет; изменение нормы списания расходов на НИОКР, не давшие положительного результата, с 70 до 100%	Налоговый (налог на прибыль)	2006 г.	Федеральный закон от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»
	Сокращение срока списания расходов на НИОКР до 1 года	Налоговый (налог на прибыль)	2007–2011 гг.	Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования»
	Списание расходов на НИОКР в налоговом периоде их завершения	Налоговый (налог на прибыль)	С 2012 г.	Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Проекты коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом (бизнес-проекты)	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	2007–2010 гг.	ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613»
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР	Финансовый (бюджет)	2007–2013 гг.	ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613). Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613»
Льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР	Освобождение от НДС выполнения НИОКР, включающих отдельные виды работ	Налоговый (НДС)	С 2008 г.	Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному переч-	Списание расходов на НИОКР в полуторакратном размере в период фактического осуществления	Налоговый (налог на прибыль)	С 2009 г.	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
ню				налогах и сборах». Перечень научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5 (утв. постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988, в ред. постановлений Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 836, от 6 февраля 2012 г. № 96). Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	Упрощение порядка создания бюджетными учреждениями хозяйственных обществ	Нормативный	С 2009 г.	Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»
	Невозвратное бюджетное финансирование (Роснаука) НИР научно-образовательных центров и квазигосударственное (Фонд содействия инновациям) НИОКР малых внедренческих фирм	Финансовый (бюджет и институт развития)	2010–2012 гг.	Внутренние документы Роснауки и Фонда
	Расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению имуществом	Нормативный	С 2011 г.	Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»
	Бесконкурсный порядок передачи бюджетными учреждениями имущества в аренду внедренческим фирмам	Нормативный	С 2011 г.	Федеральный закон от 1 марта 2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции»
	Возможность применения внедренческими фирмами упрощенной системы налогообложения	Налоговый	С 2011 г.	Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»
	Снижение для внедренческих фирм	Квазиналоговый	С 2011 г.	Федеральный закон от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении измене-

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
	ставок платежей во внебюджетные фонды			ний в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»
Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств («механизм 218»)	Невозвратное бюджетное софинансирование НИОКР, проводимых вузами, а также (с 2012 г.) государственными научными учреждениями по заказам компаний в рамках инновационных проектов	Финансовый (бюджет)	С 2010 г.	Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства». Приказ Минобрнауки России от 16 июля 2010 г. № 786 «Об утверждении формы Договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения». Постановление Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1040 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218». Приказ Минобрнауки России от 7 ноября 2012 г. № 904 «Об утверждении формы договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения или государственного научного учреждения». Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2014 г. № 269 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218»
Поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов	Невозвратное бюджетное финансирование программ развития инфраструктуры вузов	Финансовый (бюджет), инфраструктурный	2010–2012 гг.	Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»
Формирование и поддержка деятельности технологических платформ	Утверждение перечня технологических платформ	Организационный, коммуникационный	С 2011 г.	Порядок формирования перечня технологических платформ (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				3 августа 2010 г., протокол № 4). Перечень технологических платформ (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, в ред. решений Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 5 июля 2011 г., протокол № 3, от 21 февраля 2012 г., протокол № 2) президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России от 20 ноября 2012 г., протокол № 1, от 31 июля 2013 г., протокол № 2
	Квазигосударственное возвратное финансирование РФТР НИОКР в рамках проектов, представленных технологическими платформами	Финансовый (институт развития)	С 2011 г.	Внутренние документы РФТР
	Поручение Президента РФ Правительству РФ увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с приоритетными технологическими платформами	Нормативный, директивный	С 2012 г.	Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР, предложенных координаторами платформ	Финансовый (бюджет)	2013 г.	Внутренние документы Минобрнауки России
	Невозвратное бюджетное финансирование НИОКР, соответствующих стратегическим программам исследований платформ	Финансовый (бюджет)	С 2014 г.	Внутренние документы Минобрнауки России
Программы инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием	Утверждение программ инновационного развития и мониторинг их осуществления	Директивный, мониторинговый	С 2011 г.	Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих программы инновационного развития (утв. решением Правительственной комиссии по высоким техно-

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				<p>логиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).</p> <p>Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, 3 ноября 2011 г., № Пр-3291.</p> <p>Изменения в Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, Изменения в Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих программы инновационного развития (утв. решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30 января 2012 г., протокол № 1)</p>
<p>Возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР</p>	<p>Учет резервов расходов на будущие НИОКР при определении величины налогооблагаемой прибыли</p>	<p>Налоговый (налог на прибыль)</p>	<p>С 2012 г.</p>	<p>Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую и Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>
<p>Поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров</p>	<p>Поручение Президента РФ Правительству РФ увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с инновационными территориальными кластерами</p>	<p>Нормативный, директивный</p>	<p>С 2012 г.</p>	<p>Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»</p>
	<p>Субсидии субъектам РФ на реализацию программ пилотных кластеров</p>	<p>Финансовый (бюджет)</p>	<p>С 2013 г.</p>	<p>Порядок формирования перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров (одобрен решением рабочей группы по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 22 февраля 2012 г., протокол № 6–АК).</p> <p>Поручение Председателя Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060.</p> <p>Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами</p>

Направление	Инструмент (содержание)	Тип	Период применения	Основные документы
				развития пилотных инновационных территориальных кластеров (утв. постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188). Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 г. № 941 «О внесении изменений в Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров».

Источник: составлено авторами на основе нормативных правовых актов, внутренних документов федеральных органов власти и институтов развития.

Направления государственной политики, инициированные в период устойчивого роста (2002 – середина 2008 гг.)

Важнейшие инновационные проекты государственного значения (ВИП или мегапроекты)

Поддержка проектов данной категории (в форме целевого бюджетного финансирования) была отдельно упомянута в принятом в начале 2002 г. базовом документе в сфере научно-технологического развития – Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу¹, – причем в качестве одной из основных мер государственного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Можно выделить целый ряд особенностей мегапроектов, принципиально отличавших их от применявшихся ранее инструментов государственной поддержки инноваций. Во-первых, это весьма существенный объем как проектов в целом, так и выделяемых на их реализацию бюджетных ресурсов – до полу-миллиарда рублей; при этом бюджетные средства выделялись на невозвратной основе и могли покрывать до половины стоимости проекта. Во-вторых, длительность проектов – при формальном ограничении срока их реализации четырьмя годами на практике значимая часть проектов продолжалась 5–6 лет, а некоторые – еще дольше. В-третьих, каждый проект охватывал несколько последовательных стадий инновационного цикла – от разработки нового продукта или технологии и до начала массовых продаж. Последнее обстоятельство обуславливало и масштабы проектов, и их продолжительность, а также фактически определяло необходимость участия в каждом проекте консорциума исполнителей, включающего, как минимум, организацию-разработчика и компанию, обеспечивающую масштабное внедрение в производство созданных продуктов или технологий. Именно это позволяет нам рассматривать мегапроекты в качестве инструмента, способствующего развитию научно-производственной кооперации.

Впрочем, при всей несомненной важности отмеченных выше характеристик мегапроектов, главная особенность данного инструмента заключалась в предъявляемом к получателям поддержки требовании не только освоения и начала вы-

¹ Письмо Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576.

пуска новой продукции, но и получения выручки от ее продаж в объеме, как минимум, в 5 раз превышающем затраты государства на поддержку проекта. Данное требование, на наш взгляд, являлось ключевым во всей «конструкции» мегапроектов, поскольку именно с его помощью государство стремилось обеспечить не только поддержку реально востребованных рынком инноваций, но и возврат (пусть и с существенной задержкой) вложенных средств – в виде налоговых и иных платежей, генерируемых, главным образом, на стадии массового производства и реализации продукции. Также предполагалось, что каждый ВИП способен обеспечить существенный вклад в решение важнейших государственных задач, таких как повышение уровня национальной безопасности и улучшение качества жизни населения, либо, как минимум, получение значимого экономического эффекта на уровне отдельных отраслей и секторов. Впрочем, важно отметить, что государство изначально допускало, что не все мегапроекты приведут к ожидаемым количественным результатам¹. В 2001 г., по мнению главного «идеолога» создания данного инструмента – заместителя министра промышленности, науки и технологий РФ А. Фурсенко, – принципиально важным эффектом реализации ВИП должно было стать создание успешных проектных команд и генерация позитивных примеров, историй успеха².

Существенная «ставка» государства на мегапроекты как на один из главных плацдармов построения экономики знаний³ отчетливо проявилась еще на этапе первоначального отбора их тематик. Соответствующий процесс был весьма сложным и затратным, включал несколько стадий и длился около года. В начале 2002 г. Минпромнауки России был организован сбор предложений по проектам. Поступившие заявки (общим числом свыше двухсот) прошли предварительную научно-техническую экспертизу в Республиканском исследовательском научно-консультационном центре экспертизы (РИНКЦЭ), после чего были переданы на рассмотрение в специально созданные тематические рабочие группы, включавшие наряду с представителями министерства профильных специалистов, а также независимых инновационных брокеров и инвесторов. Следующий этап отбора проектов осуществлялся представительным экспертным советом, состоящим из руководителей министерства, крупных бизнес-структур и академических институтов. Наконец, сформированный последним перечень проектов был представлен на согласование в аппарат Правительства⁴.

В 2003 г. по итогам проведенного отбора Минпромнауки России было запущено 12 ВИП, совокупный объем бюджетного финансирования которых к концу года составил 1,2 млрд руб. (что было сопоставимо, например, с годовым объемом бюджетного финансирования базовой ФЦП технологического профиля – «Национальная технологическая база»). После упразднения данного министерства в 2004 г.⁵ 6 мегапроектов отошли Минобрнауки России, 5 – Минпромэнерго Рос-

¹ Имамутдинов, И. Инновационный выбор. Эксперт, 2002, № 46.

² Мязина, Е. Пять рублей за один. Известия от 8.07.2002.

³ Лесков, С. Андрей Фурсенко: Как извлечь прибыль из природной склонности русского человека. Известия от 17 октября 2003 г.

⁴ Имамутдинов, И. Инновационный выбор. Эксперт, 2002, № 46.

⁵ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

сии, а еще один был передан Минрегиону России. При этом первые два министерства «приняли на вооружение» инструмент ВИП, иницируя в скором времени новые проекты. Соответствующая статья расходов Минобрнауки России была включена в состав сначала ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг.¹, а затем, после ее завершения – ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»². Разработка новых мегапроектов под эгидой министерства продолжалась вплоть до 2009 г., финансирование ранее начатых проектов в рамках ФЦП «Исследования и разработки...» – до 2010 г.³. Что же касается запуска и финансирования мегапроектов Минпромэнерго России, а затем – Минпромторгом России, то данный процесс продолжается по сей день – ВИП фигурируют в качестве одного из инструментов реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»⁴.

В целом за период с 2003 по 2014 г. было инициировано около 70 мегапроектов, свыше 2/3 из которых – «по линии» Минпромэнерго/Минпромторга России. Интересно, что получившие поддержку ВИП представляли отнюдь не только высокотехнологичные отрасли: так, некоторые из проектов относились к сфере деревообработки, целлюлозно-бумажной промышленности, металлургии. Впрочем, на уровне всей совокупности поддержанных мегапроектов достаточно четко прослеживаются два секторальных приоритета: машиностроительный комплекс и медицинская и фармацевтическая промышленность (преобладающая часть ВИП принадлежала этим областям). Общий объем бюджетного финансирования ВИП за истекшие 12 лет составил порядка 24 млрд руб.

Опыт применения государством инструмента ВИП и достигнутые в рамках поддержанных проектов результаты неоднократно получали положительную оценку со стороны не только руководства профильных министерств⁵, но и пред-

¹ В редакции постановления Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540 «О внесении изменений в Федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

² Утверждена постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы».

³ Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613».

⁴ Действующая редакция утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». При этом, однако, необходимо заметить, что госпрограмма предусматривает соответствующее бюджетное финансирование только до 2014 г. и лишь по статье «Поддержка инновационного развития предприятий в области технического регулирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, информации».

⁵ См., например, Минобрнауки России. Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада Министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко. 2006. <http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=99>; Минпромторг России. О реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада заместителя Министра промышленности и торговли Российской Федерации С. Наумова. 2009. <http://old.minpromtorg.gov.ru/industry/radioelectronic/1>

ставителей экспертного сообщества¹. В качестве главных позитивных эффектов реализации мегапроектов чаще всего отмечались создание и успешная отработка новой схемы частно-государственного партнерства, обеспечивающей рациональное сочетание интересов государства и бизнеса в рамках реализации масштабных инновационных проектов, а также развитие эффективного взаимовыгодного сотрудничества между организациями сектора исследований и разработок и промышленными компаниями. Кроме того, применительно к отдельным проектам нередко упоминались такие результаты, как масштабный рост производства новой и усовершенствованной продукции, широкое ее использование в различных отраслях, освоение новых рынков, в том числе, экспортных.

Наряду с достоинствами и позитивными эффектами ВИП, и эксперты, и представители властных структур отмечали существенные проблемы их реализации. Так, в некоторых случаях у исполнителей возникали трудности с обеспечением требуемого уровня внебюджетного софинансирования проектов – имеется даже прецедент досрочного прекращения госконтракта ввиду неисполнения соответствующих обязательств². Кроме того, немаловажные проблемы практической реализации мегапроектов были связаны с распределением прав на создаваемые объекты интеллектуальной собственности, ограниченными возможностями использования выделяемых бюджетных средств, необходимостью соблюдения норм законодательства о госзакупках, а также практиковавшимся государством односторонним изменением правил и условий оказания поддержки³.

Рассматривая результативность инструмента ВИП в целом, следует признать, что ставка на мегапроекты как на средство обеспечения значимых в национальном масштабе технологических сдвигов, скорее, не оправдалась: при несомненных успехах, достигнутых в рамках реализации немалой части проектов, полученные результаты имели, как правило, «локальный» характер и не приводили к существенному прогрессу в технологическом развитии хотя бы на уровне отдельных отраслей и секторов.

Программа «ТЕМП»

В 2005 г. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям) начал реализацию программы

¹ Воронкина, Л., Иванова, О. Важнейшие инновационные проекты государственного значения как элемент национальной инновационной системы. Альманах «Наука. Инновации. Образование». № 2. М.: Языки славянской культуры, 2007; Рыкова, И., Богачев, Ю., Октябрьский, А. Инновационные проекты государственного значения, принципы и методология формирования важнейших инновационных проектов. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

² Минобрнауки России. Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. Тезисы доклада Министра образования и науки Российской Федерации А. Фурсенко. 2006. <http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=99>

³ Пармон, В., Носков, А., Анфимова, Н. Проблемы инновационного взаимодействия российской науки и крупных производящих структур. Инновации, 2010, № 5; Рыкова, И., Богачев, Ю., Октябрьский, А. Инновационные проекты государственного значения, принципы и методология формирования важнейших инновационных проектов. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

«ТЕМП» (Технологии – малым предприятиям), направленной на поддержку коммерциализации разработок, выполненных государственными научными организациями (академическими и отраслевыми институтами) и вузами. Программа предусматривала безвозвратное (грантовое) финансирование Фондом НИОКР, необходимых для освоения лицензий, приобретенных предприятиями у государственных организаций; при этом основной объем финансируемых фондом работ (не менее 70%) проводился лицензиатом. Поддерживаемые таким образом проекты должны были предусматривать освоение производства и вывод на рынок новых перспективных продуктов и услуг, причем в объемах, как минимум в 3 раза превышающих вложения Фонда. Общая продолжительность поддерживаемых проектов могла достигать четырех лет, максимальная доля средств Фонда в общей стоимости проекта устанавливалась на уровне 30%. К участию в программе допускались малые предприятия, уже реализующие свою продукцию на рынке, причем в достаточно существенных объемах – от 30 млн руб. в год, а также консорциумы, состоящие из малого предприятия и средней либо крупной компании.

Конкурсный отбор проектов в рамках программы «ТЕМП» осуществлялся вплоть до 2008 г., после чего ее реализация была прекращена в связи с перераспределением государственных ресурсов в пользу антикризисных мер (к реализации которых был в определенной мере привлечен и Фонд содействия инновациям). В рамках программы Фондом было профинансировано свыше 70 проектов на общую сумму порядка 1 млрд руб. При этом по некоторым проектам объем предоставленных Фондом средств достигал 30 млн руб.

В целом, результаты реализации программы «ТЕМП» оцениваются достаточно позитивно (правда, по большей части, самими представителями Фонда содействия инновациям¹).

Главным достоинством данного механизма поддержки стала его жесткая ориентация на коммерциализацию конкретных разработок, а наиболее существенным ограничением – необходимость использовать уже существующие объекты интеллектуальной собственности. Впрочем, следует признать, что данное ограничение объективно обуславливалось стремлением обеспечить реальную результативность проектов (выход на стадию достаточно широких продаж) при заданных относительно небольших объемах поддержки.

Программа «ПУСК»

В 2006 г. Фонд содействия инновациям и Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) совместно инициировали программу «ПУСК» (Партнерство университетов с компаниями). Данная программа была ориентирована на поддержку совместных проектов российских вузов и малых инновационных фирм, предусматривающих разработку и освоение новых продуктов и технологий. При этом получателями поддержки выступали одновременно и вузы – разработчики технологий, и малые предприятия, внедрявшие их в производство. Отбор проектов для поддержки осуществлялся по итогам параллельных конкурсов, про-

¹ См., например, Бортник, И. Фонд содействия: логика развития. Инновации (спец. выпуск), февраль 2009; Инновации: механизмы поиска идей. Стенограмма круглого стола – заседания экспертной группы № 5 «Переход от стимулирования инноваций к росту на их основе» по работе над «Стратегией 2020» от 24 марта 2011 г. <http://2020strategy.ru/data/2011/07/22/1214726205/3.doc>

водившихся Роснаукой и Фондом содействия инновациям. По итогам конкурсов Роснаука финансировала проведение вузом НИР¹, направленных на создание технологии и ее адаптацию к нуждам конкретного предприятия; Фонд же предоставлял средства предприятию на проведение ОКР, необходимых для внедрения технологии в производство. Кроме того, в рамках каждого проекта вуз за счет собственных либо привлеченных средств должен был подготовить специалистов в области разрабатываемой технологии с целью их дальнейшего трудоустройства на предприятии. Продолжительность поддерживаемых проектов составляла 2–3 года, при этом совокупный объем предоставляемого финансирования был весьма небольшим – до 16 млн руб. – и распределялся поровну между Роснаукой и Фондом содействия инновациям.

Ключевая особенность программы «ПУСК» – безусловно, наряду с «параллельной» схемой отбора и финансирования малых предприятий и вузов – состояла в предусмотренных ею обязательствах вузов оказывать кадровую поддержку малым предприятиям в реализации совместных проектов². Это обстоятельство являлось, на наш взгляд, ключевым преимуществом рассматриваемого инструмента. Наиболее же существенный его недостаток заключался в необходимости «разбиения» проектов на две разные (пусть и взаимосвязанные) части, каждая из которых фактически являлась отдельным объектом поддержки. Такая схема, вообще говоря, порождала риск возникновения существенных проблем при передаче результатов разработок вузом предприятию – уже хотя бы ввиду неизбежных различий в их исследовательской и предпринимательской культуре. Впрочем, предусмотренная программой подготовка вузом квалифицированных кадров «под конкретный проект» была призвана, в том числе, способствовать устранению возможных противоречий между участниками проекта.

В период с 2006 по 2009 г. в рамках программы «ПУСК» было реализовано, по имеющимся данным, 22 проекта, участниками которых со стороны вузовского сектора выступали как относительно небольшие вузы, так и крупнейшие университеты – такие как МГУ им. М.В. Ломоносова или МГТУ им. Н.Э. Баумана. Совокупный объем их финансирования со стороны Фонда содействия инновациям и Роснауки составил около 260 млн руб. С наступлением кризиса программу «ПУСК» постигла та же судьба, что и упоминавшуюся выше программу «ТЕМП», причем в данном случае инициатором ее прекращения выступила Роснаука³. При

¹ Отметим, что финансирование проектов со стороны Роснауки осуществлялось в рамках ФЦП «Исследования и разработки...», однако при этом не было оформлено в качестве отдельного механизма, а проводилось из средств, закрепленных за существующими программными мероприятиями.

² По этой причине данный механизм имел некоторое сходство с достаточно успешно применяющейся за рубежом (прежде всего, в Великобритании) «схемой обучения в компании» (Teaching Company Scheme), предусматривающей делегирование университетами студентов и аспирантов в компании для проведения исследований и разработок (Дежина, Киселева, 2008).

³ Инновации: механизмы поиска идей. Стенограмма круглого стола – заседания экспертной группы № 5 «Переход от стимулирования инноваций к росту на их основе» по работе над «Стратегией 2020» от 24 марта 2011 г. <http://2020strategy.ru/data/2011/07/22/1214726205/3.doc>. Отметим, что в 2010 г. Агентством и Фондом была инициирована новая совместная программа, ориентированная на поддержку партнерств малых инновационных предприятий с научно-образовательными центрами – структурными подразделениями государственных научных организаций или вузов (см. об этом ниже).

этом, несмотря на весьма скромные масштабы применения предусмотренного программой механизма поддержки, его результаты были положительно оценены не только лицами, имевшими непосредственное отношение к его реализации¹, но и представителями экспертного сообщества².

Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении величины налогооблагаемой прибыли

Начиная с 2006 г. государством был предпринят ряд шагов, направленных на создание более привлекательных с позиций налогообложения прибыли условий финансирования организациями НИОКР. Предпринятые меры касались как выполнения НИОКР собственными силами организаций – «конечных потребителей», так и размещения соответствующих заказов у сторонних исполнителей, что позволяет нам рассматривать данное направление в контексте стимулирования научно-производственной кооперации.

До конца 2005 г. осуществленные организациями расходы на НИОКР учитывались при определении величины налогооблагаемой прибыли равномерно в течение трех лет после завершения соответствующих работ. При этом, если результаты НИОКР использовались организацией при производстве или реализации продуктов и услуг, затраты на них подлежали списанию в полном объеме, в противном же случае при расчете налога на прибыль «засчитывались» только 70% понесенных затрат³.

С начала 2006 г. срок списания расходов на НИОКР, результаты которых использовались организацией, был сокращен до двух лет; расходы же на НИОКР, не давшие положительного результата, подлежали списанию по-прежнему в течении трех лет, но уже в полном объеме⁴. С 2007 г. период учета расходов на НИОКР (независимо от их результатов) при определении величины налогооблагаемой прибыли был сокращен до года⁵. Наконец, с 2012 г. такие расходы подлежат списанию в том же налоговом периоде (году), в котором были завершены соответствующие НИОКР⁶.

В целом, проведенное государством последовательное смягчение налогового режима в отношении расходов на исследования и разработки, безусловно, заслу-

¹ Поляков, С., Зыбин, Д. О реализации программы «ПУСК». Инновации, 2007, № 5; Бортник, И. Фонд содействия: логика развития. Инновации (спец. выпуск), февраль 2009.

² Дежина, И., Киселева, В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. Научные труды / Ин-т экономики переходного периода; № 115Р. М.: ИЭПП, 2008.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования».

⁶ Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

живает положительной оценки. Однако необходимо отметить, что реализованный механизм не является налоговой льготой в традиционном понимании данного термина, поскольку не предусматривает ни масштабирования фактически осуществленных расходов (в отличие от рассматриваемого ниже механизма полукратного списания расходов на отдельные виды НИОКР), ни «опережающего» их списания (как в случае формирования резервов будущих расходов на НИОКР, о чем также будет сказано ниже).

Финансирование НИОКР, проводимых в интересах бизнеса

С началом реализации в 2007 г. уже упоминавшейся ФЦП «Исследования и разработки...» были запущены два новых механизма поддержки взаимодействия науки и бизнеса.

Первый механизм предусматривал бюджетное софинансирование проектов коммерциализации технологий в интересах конкретных российских компаний («бизнес-проектов»). Именно компании выступали в качестве инициаторов проектов, представляя государству свои предложения в отношении их тематики и ключевых параметров. Государство же по итогам рассмотрения поступивших предложений объявляло конкурс на проведение НИОКР, необходимых для реализации проектов. При этом компании-инициатору предоставлялась возможность участвовать в формировании конкурсной документации и в экспертизе поступивших заявок, однако ни она, ни аффилированные с ней компании не могли участвовать в конкурсе. Отобранная по итогам конкурса организация проводила НИОКР по заказу государства, а полученные результаты подлежали передаче компании-инициатору для коммерциализации. Максимальная продолжительность поддерживаемых проектов составляла 3 года, годовой объем бюджетного финансирования бизнес-проекта не мог превышать 100 млн руб. Также устанавливалось, что бюджетные средства составляют не более 30% общей стоимости проекта.

Важно отметить, что бизнес-проекты имели целый ряд общих черт с ВИП. Так, в обоих случаях инициаторами проектов выступали конкретные бизнес-структуры, государство брало на себя финансирование исключительно исследований и разработок, а ожидаемым результатом реализации проектов являлось не только создание новых продуктов и технологий, но и их освоение производством. Этим объяснялось определенное сходство сильных и слабых сторон обоих инструментов: реализация нескольких стадий инновационного цикла, акцент на коммерциализацию, а также нормативные ограничения. При этом, однако, схема поддержки бизнес-проектов имела одну принципиальную особенность, которая, на наш взгляд, существенно ограничивала ее потенциальную продуктивность: в отличие от ВИП, получателем поддержки являлась не компания – инициатор проекта, непосредственно заинтересованная в результатах финансируемых государством НИОКР, а сторонняя организация – исполнитель, причем выбор последней осуществлялся государством (пусть и при некотором участии компании-инициатора). Данное обстоятельство, вообще говоря, обуславливало немалые риски для компаний в отношении того, насколько переданные им результаты разработок будут отвечать их нуждам.

Впрочем, отмеченный недостаток бизнес-проектов вовсе не стал причиной отсутствия интереса к ним российских компаний: в 2007 и 2008 гг. была начата ре-

лизация 12 проектов, инициаторами которых выступил, в том числе, ряд крупных государственных и частных компаний: НПО «Сатурн», ТНК-ВР, РКК «Энергия» и др. Годовой объем бюджетного финансирования бизнес-проектов в 2007–2009 гг. составлял порядка полумиллиарда рублей; совокупные же расходы бюджета на реализацию одного проекта, как правило, не превышали 150 млн руб.

Период применения инструмента бизнес-проектов оказался весьма недолгим – уже с 2009 г. новые проекты не инициировались, а бюджетное финансирование ранее запущенных проектов прекратилось в 2010 г. В то же время, даже несмотря на столь непродолжительный срок существования, данный инструмент успел получить положительные оценки не только в официальных документах, но и у некоторых представителей экспертного сообщества¹.

Второй механизм, инициированный в рамках ФЦП «Исследования и разработки...», предусматривал бюджетное софинансирование НИОКР, проводимых в интересах бизнеса. Схема его реализации практически не отличалась от описанной выше схемы поддержки бизнес-проектов: инициаторами проектов выступали высокотехнологичные российские компании, на основе предложений которых государство объявляло конкурс на выполнение НИОКР. Компании-инициаторы имели возможность участвовать в формировании конкурсной документации и экспертизе поступивших заявок, однако отбор организаций исполнителей оставался за государством. Последнее финансировало до половины стоимости выполняемых НИОКР; при этом объем оказываемой поддержки составлял 30–50 млн руб. в год, а ее продолжительность не могла превышать трех лет. Принципиальное же отличие данного инструмента от поддержки бизнес-проектов состояло в том, что в данном случае проекты охватывали лишь стадию НИОКР и не включали последующую коммерциализацию получаемых результатов, которая полностью отдавалась «на откуп» компаниям-инициаторам.

Таким образом, схема поддержки НИОКР в интересах бизнеса в полной мере воспроизводила главный недостаток инструмента бизнес-проектов – «вторичность» роли компаний-инициаторов в отборе исполнителей НИОКР и последующем взаимодействии с ними реализации проектов и связанные с этим риски получения результатов, не вполне отвечающих их нуждам, – однако при этом была лишена важного преимущества последнего, состоявшего в ориентации на реальное освоение поддержанных разработок.

Впрочем, как и в случае с бизнес-проектами, возможность получения государственного софинансирования НИОКР, пусть и с «нагрузкой» в виде отбираемого государством исполнителя, вызвала немалый интерес у российских компаний, причем как небольших, так и весьма крупных: в числе инициаторов проектов выступили, например, ГМК «Норильский никель» и АКБ «Газпромбанк». При этом в отличие от крайне ограниченной практики поддержки бизнес-проектов применение данного механизма было достаточно продолжительным и масштабным: бюджетное финансирование проектов НИОКР в интересах бизнеса продолжалось вплоть до завершения реализации ФЦП «Исследования и разработки...» в

¹ Гурвич, В. На пороге нового мира. Политический журнал, 2008, № 2.

2013 г.¹, а инициирование новых проектов прекратилось в 2012 г. – за год до окончания программы. За этот период государственную поддержку получили порядка восьмидесяти проектов, а совокупный объем их бюджетного финансирования составил около 8 млрд руб. (от 0,5 до 2,2 млрд руб. в год). При этом величина поддержки одного проекта, как правило, не превышала 100 млн руб.

Освобождение от НДС выполнения отдельных видов НИОКР

С начала 2008 г. государством был введен в действие новый механизм налогового стимулирования выполнения исследований и разработок (и соответственно их финансирования – в том числе в рамках научно-производственной кооперации). Данная льгота предусматривала освобождение от обложения НДС выполнения НИОКР, относящихся к созданию новой продукции и технологий либо их усовершенствованию, однако лишь при условии, что соответствующие работы включают разработку конструкции инженерного объекта или технической системы, новых технологий, создание опытных образцов машин, оборудования, материалов (не предназначенных для последующей продажи) и их испытание².

Заметим, что спектр работ, подпадающих по действие льготы, достаточно широк, что является ее несомненным плюсом с точки зрения стимулирования исследовательской и инновационной деятельности. В то же время, сам факт, что льгота затрагивает лишь часть НИОКР (пусть и значительную), несколько осложняет ее применение и администрирование. Впрочем, динамичный рост масштабов ее использования, наблюдавшийся до 2013 г. включительно (когда объем «охваченных» льготой НИОКР составил 53 млрд руб.³), является свидетельством успешной «адаптации» налогоплательщиков к особенностям данного налогового механизма.

Направления государственной политики, инициированные в период кризиса (вторая половина 2008 и 2009 гг.)

Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню

С начала 2009 г. была введена льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР ряда тематических направлений, включенных в специальный перечень⁴, основанный на списке критических технологий и, по сути, представ-

¹ Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 253 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613» реализация программы была продлена на год.

² Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

³ Для сравнения: объем расходов на НИОКР, подпадавших под действие описываемой в следующем подпункте льготы по налогу на прибыль в том же 2013 г. составил 9 млрд руб.

⁴ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»; постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части

лявший собой детализацию большинства включенных в него позиций. Данная льгота предусматривала, что расходы на такие НИОКР, выполненные в интересах самой организации-налогоплательщика (а не по заказу сторонних лиц), учитываются при расчете налогооблагаемой прибыли организации в период их фактического осуществления в полуторакратном размере¹. При этом льготный порядок налогообложения распространялся как на выполнение НИОКР собственными силами, так и на размещение соответствующих заказов у сторонних организаций, что позволяет рассматривать его в качестве инструмента не только стимулирования расходов на исследования и разработки по отдельным наиболее значимым для государства направлениям, но и развития по этим направлениям научно-производственной кооперации.

Некоторая «избирательность» введенного налогового механизма (в том смысле, что он охватывал лишь отдельные тематические направления, пусть и достаточно многочисленные) обуславливала определенные сложности в его применении организациями-налогоплательщиками. Именно поэтому, на наш взгляд, масштабы его применения на первых порах были весьма невелики: по итогам 2009 г. под действие льготы подпало менее 4% всех учтенных для целей налогообложения расходов на НИОКР. Однако в последующие два года, по мере «освоения» данного механизма налогоплательщиками, его применение стремительно расширялось: в 2010 г. в сфере действия льготы оказалось 11% совокупных затрат налогоплательщиков на исследования и разработки, а в 2011 г. – уже почти четверть.

С 2012 г. правовой режим использования льготы существенно изменился: теперь налогоплательщикам, применяющим данный механизм, предписывалось представлять отчеты о соответствующих НИОКР (оформленные в соответствии со стандартом) в налоговые органы; последним же предоставлялось право назначать экспертизу поступивших отчетов с целью проверки соответствия проведенных исследований и разработок правительственному перечню². Данное изменение, будучи призванным препятствовать неоправданному использованию льготы, в то же время существенно усложнило ее применение добросовестными «пользователями» и при этом возложило дополнительные организационные и финансовые (в случае назначения внешней экспертизы) затраты на налоговые органы. Таким образом, рассматриваемый налоговый механизм в значительной мере лишился ключевого преимущества, состоящего в относительной простоте применения и администрирования. В результате, в 2012 г. удельный вес расходов на НИОКР, формально подпадавших под действие льготы, сократился вдвое – до 12%.

второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

¹ Расходы на НИОКР, не включенные в перечень, учитывались для целей налогообложения прибыли в размере фактически понесенных затрат в течение года после завершения соответствующих работ (либо отдельных этапов работ).

² Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм

Наряду с запуском упомянутого налогового механизма государство в 2009 г. приступило к реализации мер, стимулирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм. Первым шагом на этом пути стало смягчение законодательных норм, регламентирующих создание указанными учреждениями хозяйственных обществ: действовавший ранее разрешительный порядок их создания был заменен уведомительным. При этом специально оговаривалось, что деятельность учреждаемых обществ должна быть направлена на внедрение результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат создавшим их учреждениям. Кроме того, были установлены ограничения в отношении минимальной доли участия «материнских» учреждений в капитале внедренческих фирм (для ОАО – четверть, для ООО – треть), а также распоряжения акциями или долями последних (только с согласия собственника имущества учреждения)¹.

В середине 2010 г. «в русле» принятых изменений законодательства Роснаукой и Фондом содействия инновациям была запущена программа поддержки партнерских проектов научно-образовательных центров (НОЦ)² и малых инновационных предприятий. Схема ее реализации была близка описанной выше схеме совместного осуществления теми же участниками программы «ПУСК»: получателями поддержки выступали одновременно и НОЦ (точнее, создавшие их научные организации и вузы), и малые инновационные фирмы. По итогам параллельных конкурсов Роснаука финансировала исследования, проводившиеся коллективами НОЦ³, а Фонд поддерживал НИОКР малых фирм, проводимые для внедрения разработок НОЦ. Примечательно, что, как и в случае с другой программой Фонда содействия инновациям – «ТЕМП», к участию в проектах допускались не только субъекты малого предпринимательства, но и более крупные фирмы, при условии привлечения ими малых предприятий в качестве соисполнителей. Продолжительность поддерживаемых проектов ограничивалась тремя годами, объем финансирования, предоставляемого каждому из участников, не мог превышать 15 млн руб. В рамках программы было поддержано 23 партнерских проекта НОЦ и внедренческих фирм, созданных бюджетными учреждениями науки и образования, совокупный объем оказанной поддержки составил порядка полумиллиарда рублей.

Следует признать, что предпринятая в 2009 г. регулятивная мера, при несомненной ее важности, имела «половинчатый» характер: бюджетные учреждения

¹ Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

² Научно-образовательными центрами признавались официально оформленные (специальным положением, утвержденным руководителем организации) структурные подразделения государственных научных, научно-производственных организаций или вузов, проводящие научные исследования и осуществляющие подготовку кадров высшей квалификации.

³ Соответствующие средства выделялись в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., однако, как и в случае с программой «ПУСК», данное направление поддержки не было оформлено в качестве отдельного механизма.

наделялись правом самостоятельно создавать внедренческие фирмы и вносить в их уставный капитал права на РИД, однако не могли без согласия собственника передавать им оборудование, денежные средства или иное имущество. Кроме того, даже передача «материнскими» учреждениями внедренческим фирмам имущества в аренду допускалась лишь на общих основаниях – по итогам аукциона либо конкурса.

Отмеченные препятствия были устранены со вступлением в действие с начала 2011 г. ряда новых регулятивных норм. Бюджетные учреждения получили право самостоятельно распоряжаться всем своим имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также кроме случаев совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью¹. Помимо этого, был установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду бюджетными учреждениями имущества созданным ими внедренческим фирмам².

В дополнение к названным мерам в отношении внедренческих фирм было отменено действие требования, ранее делавшего невозможным применения такими фирмами упрощенной системы налогообложения: отсутствие организаций-участников, обладающих более чем четвертью капитала³. Наконец, на период с 2011 по 2019 гг. в отношении созданных бюджетными учреждениями внедренческих фирм были установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды⁴.

В целом, запущенный государством процесс создания бюджетными учреждениями внедренческих фирм оказался весьма масштабным и динамичным: если к ноябрю 2010 г. было учреждено около 600 таких фирм (из которых примерно 60% соответствовали нормам «базового» закона № 217-ФЗ), то к апрелю 2012 г. – уже почти полторы тысячи (из них 84% – в соответствии с упомянутым законом). При этом важно отметить, что подавляющее большинство (около 99%) фирм создано образовательными учреждениями⁵. Безусловно, данный факт может отчасти объясняться более высокой заинтересованностью вузов во внедрении своих результатов с помощью малых инновационных фирм, однако, на наш взгляд, в существенно большей степени он обусловлен практиковавшимся органами государственной власти (главным образом, Рособразованием) «принуждением» вузов создавать

¹ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 1 марта 2011 года № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

³ Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

⁵ Андреева, А., Кайгородов, А. Финансовый механизм коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности как основной элемент инновационной инфраструктуры регионов. Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством, 2013, № 1.

малые предприятия. Так, у целого ряда университетов (включая федеральные) соответствующий показатель фигурировал в программах развития. Кроме того, значимое влияние на создание вузами малых предприятий, безусловно, оказали реализованные в 2010–2012 гг. программы развития инновационной инфраструктуры вузов (см. об этом ниже): поддержка малых инновационных фирм относилась к числу главных приоритетов таких программ, а их количество служило одним из целевых индикаторов.

В результате, по имеющимся оценкам, порядка двух третей созданных вузами фирм существуют лишь номинально либо же являются нежизнеспособными¹. Впрочем, на уровне отдельных вузов деятельность внедренческих фирм нередко получала положительную оценку², однако и в этих случаях отмечалось, что отнюдь не все созданные фирмы успешно функционируют на рынке³.

Направления государственной политики, инициированные в период посткризисного восстановления (2010–2012 гг.)

Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств

Одним из важнейших шагов государства по стимулированию научно-производственной кооперации стало инициирование в 2010 г. механизма поддержки кооперационных проектов компаний и вузов по созданию высокотехнологичных производств (известного по номеру постановления Правительства РФ, определившего порядок его применения – 218⁴). Данный механизм предусматривал бюджетное софинансирование инновационных проектов, осуществляемых совместно компаниями, которые выступали в качестве инициаторов (по крайней мере – формально) и головных исполнителей проектов, и вузами, которым отводилась роль исполнителей НИОКР. При этом непосредственным получателем бюджетных субсидий являлась компания, которая, однако, направляла все полученные от государства средства вузу в оплату проводимых им НИОКР. Кроме того, компания должна была вложить в реализацию проекта средства как минимум равные бюджетному финансированию, причем не менее 20% этих средств должно было направляться на проведение НИОКР. Срок поддержки проектов ограничивался тремя годами, объем бюджетных средств, выделяемых на реализацию одного проекта, не мог превышать 100 млн руб. в год.

¹ Стерлигов, И. Треть малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге. Наука и технологии России – STRF.ru, 2 августа 2011 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0Enh

² См., например, Шигапов, З., Васильев, В., Бакаев, А. Анализ развития инновационного предпринимательства в высшей школе (на примере Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева – КАИ). Инновации, 2014, № 2.

³ Рупосов, В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ. Вестник Иркутского государственного технического университета, 2014, № 4.

⁴ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

Предусмотренная постановлением № 218 схема поддержки обладала важными особенностями, отличавшими ее от инициированных ранее инструментов поддержки партнерских проектов – программы «ПУСК», а также обеих схем финансирования НИОКР в интересах бизнеса, предусмотренных ФЦП «Исследования и разработки...». В отличие от последних, в рамках «механизма 218» вуз – исполнитель НИОКР определялся компанией-инициатором, а не государством, что служило залогом взаимной заинтересованности партнеров в сотрудничестве и снижало риски возникновения (либо изначального наличия) противоречий между ними. Кроме того, в отличие от всех названных инструментов, заказчиком выполняемых вузом работ выступала сама компания, планирующая внедрять их в производство. Данная схема взаимодействия партнеров, безусловно, является наиболее рациональной.

Отмеченные положительные особенности механизма поддержки кооперационных проектов в рамках постановления № 218, вообще говоря, обеспечили его «новое качество» по отношению к ранее применявшимся инструментам¹. В контексте положительных сторон данного механизма следует также упомянуть о том, что помимо освоения производства новой и усовершенствованной продукции в рамках каждого проекта предусматривались также обязательства участников по привлечению к выполнению НИОКР молодых ученых и специалистов, студентов и аспирантов, публикации статей, патентованию², а с 2012 г. – по созданию рабочих мест³. Кроме того, важно отметить, что период мониторинга проектов не ограничивается тремя годами, в течение которых осуществляется их поддержка, а включает также последующие пять лет.

Ключевым недостатком определенной постановлением № 218 схемы поддержки являлось ограничение спектра возможных партнеров компаний-инициаторов исключительно вузами. В 2012 г. данное требование было несколько смягчено – в число возможных участников проектов вошли также государственные научные учреждения⁴, – однако, на наш взгляд, недостаточно, поскольку за рамками действия механизма по-прежнему остается существенная часть потенциально заинтересованных в его применении государственных научных организаций, действующих

¹ По сути, данный механизм является российским аналогом широко распространенного (и хорошо зарекомендовавшего себя) в индустриально развитых странах механизма связанных грантов (“matching grants”) (см., например, Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3).

² Приказ Минобрнауки России от 16 июля 2010 г. № 786 «Об утверждении формы Договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения».

³ Приказ Минобрнауки России от 7 ноября 2012 г. № 904 «Об утверждении формы договора между организацией, реализующей комплексный проект по созданию высокотехнологичного производства, и Министерством образования и науки Российской Федерации об условиях предоставления и использования субсидии на реализацию комплексного проекта по созданию высокотехнологичного производства, выполняемого с участием российского высшего учебного заведения или государственного научного учреждения».

⁴ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1040 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218».

щих в форме унитарных предприятий и акционерных обществ. Второй значимый недостаток рассматриваемого механизма состоит в возможном «перекосе» реализуемых проектов в сторону НИОКР – в ущерб остальным их составляющим. Действительно, в случае примерно паритетного финансирования проекта государством и компанией-инициатором (что весьма часто имело место) доля НИОКР в общей стоимости проекта превышала 2/3, что могло негативно сказаться (и, вероятнее всего, сказывалось) на «жизнеспособности» части проектов.

В целом, практика применения «механизма 218» оказалась весьма масштабной и продолжительной. Изначально постановлением № 218 предусматривался лишь один цикл поддержки (в 2010–2012 гг. – с ориентацией на развитие кооперации компаний исключительно с вузами), в рамках которого было отобрано порядка 100 проектов. Однако впоследствии были инициированы еще три очереди – в конце 2012, начале 2013 и середине 2014 гг. Примечательно, что если в 2010 и 2012 гг. предельный объем запрашиваемой субсидии ограничивался 300 млн руб., то в 2013 г. – уже 190 млн, а в 2014 г. – 160 млн, причем максимум выплат – до 100 млн руб. – предусматривался на третьем году поддержки.

На сегодняшний день объектами поддержки стали свыше 200 кооперационных проектов, а совокупный объем их бюджетного финансирования за 2010–2014 гг. составил порядка 30 млрд руб. Участниками проектов стали многие крупнейшие российские компании и вузы: РЖД, АЛРОСА, Магнитогорский металлургический комбинат, РКК «Энергия», Транснефть, КАМАЗ, Группа «Илим», МГУ, СПбГУ. При этом целый ряд организаций принял участие в нескольких проектах.

Результаты применения механизма поддержки, предусмотренного постановлением № 218, в целом, оцениваются весьма позитивно, причем как Минобрнауки России, ответственным за реализацию данного механизма, так и представителями экспертного сообщества. При этом министерством отмечались значимые количественные результаты реализации проектов: широкое вовлечение сотрудников вузов, включая молодых ученых, студентов и аспирантов, создание большого числа новых рабочих мест, достаточно высокая публикационная активность¹. Эксперты же указывали ряд качественных эффектов поддержки, таких как стимулирование взаимного интереса компаний и вузов к взаимодействию друг с другом, усиление ориентации исследовательской деятельности вузов на реальные потребности бизнеса, развитие соответствующих компетенций². Существенными проблемами реализации совместных проектов стали изначально неготовность ряда вузов и ком-

¹ Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы. 2013. <http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4693/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2074/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94-2014.pdf>

² Вепрев, А., Сергунов, А., Головных, И. Пашков, А., Ахатов, Р., Шмаков, А., Савилов, А. Опыт и перспективы участия вузовской науки в создании передовых технологий авиастроения на базе корпорации «Иркут». Оборонный комплекс – научно-техническому прогрессу России, 2012, № 4; Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3; Ташлыкова, Е., Петроченков, А., Ташкинов, А. О показателях эффективности высокотехнологичных производств. Научно-технические ведомости СПбГПУ, 2013, № 183.

паний к эффективному взаимодействию (в частности, отсутствие необходимых навыков и культуры), недостаток у вузов квалифицированных кадров для реализации инновационных проектов (как научных и инженерных, так и управленческих), а также «трения» при распределении прав на РИД¹.

Поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов

Одновременно с инициированием поддержки кооперационных проектов компаний и вузов государством был запущен механизм реализации программ развития инновационной инфраструктуры вузов². Соответствующие программы могли предусматривать финансирование за счет бюджетных средств широкого спектра мероприятий, предусматривающих как, собственно, создание и оснащение широкого спектра объектов инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических центров, инжиниринговых центров, центров сертификации, трансфера технологий, инновационного консалтинга и др.), так и разработку и реализацию программ подготовки и повышения квалификации кадров в сфере малого инновационного предпринимательства, оценку и правовую охрану РИД, оплату услуг консультантов в сфере трансфера технологий, а также создание и развитие малых инновационных компаний, включая привлечение профессорско-преподавательского состава к нормативно-методическому и практическому обеспечению создания таких компаний. В рамках каждой из программ должен был определяться ряд численных показателей результативности, включая объем выполняемых вузом НИОКР, количество созданных малых инновационных предприятий, численность занятых на таких предприятиях и созданных объектах инфраструктуры, количество студентов, аспирантов и преподавателей, вовлеченных в деятельность малых предприятий, а также объем высокотехнологичной продукции, созданной с использованием элементов инновационной инфраструктуры. Программы развития инфраструктуры отбирались на конкурсной основе, срок их реализации не мог превышать трех лет, максимальный объем бюджетного финансирования ограничивался 50 млн руб. в год.

С 2010 по 2012 гг. государство финансировало около 80 программ развития инновационной инфраструктуры вузов, ежегодно расходуя на эти цели порядка 3 млрд руб. Как и в случае с рассмотренным выше механизмом стимулирования кооперации вузов и компаний, государством изначально устанавливался разовый характер поддержки программ развития инфраструктуры. При этом, однако, в отличие от «механизма 218» (а также еще одного введенного в 2010 г. инструмента поддержки, ориентированного на вузы – целевых грантов привлекаемым вузами ученым) первый раунд поддержки инфраструктурных программ оказался единственным, что, очевидно, свидетельствует не в пользу их успешности и эффективности. В то же время имеющиеся оценки результатов реализации программ – со стороны как Минобрнауки России («оператора» данного направления под-

¹ Дежина, И., Симачев, Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России. Журнал Новой экономической ассоциации, 2013, № 3.

² Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

держки), так и ряда экспертов, – в целом носят позитивный характер. В частности, отмечалось массовое создание поддержанными вузами малых инновационных фирм, широкое вовлечение в деятельность таких фирм сотрудников и студентов вузов, достаточно существенные масштабы производства высокотехнологичной продукции, а также динамичный рост объемов работ и услуг организаций инновационной инфраструктуры¹. Кроме того, положительный отклик получила система мониторинга выполнения программ².

Создание и деятельность технологических платформ

В середине 2010 г. государство приступило к реализации мер, направленных на «воспроизведение» в российских условиях давно и успешно применяемого ЕС инструмента приоритизации востребованных бизнесом направлений исследований и разработок и консолидации на этих направлениях усилий бизнеса, науки, и государства – технологических платформ. Создаваемые в России платформы были призваны обеспечить активизацию усилий основных заинтересованных сторон – бизнеса, науки, государства и гражданского общества – по расширению финансирования НИОКР и созданию перспективных коммерческих технологий, продуктов и услуг посредством, в том числе, расширения научно-производственной кооперации и формирования новых партнерств в инновационной сфере. Для этого в рамках деятельности каждой технологической платформы планировалась разработка стратегической программы исследований, определяющей средне- и долгосрочные приоритеты НИОКР и предусматривающей выстраивание механизмов научно-производственной кооперации, а также создание организационной структуры, обеспечивающей необходимые условия реализации взаимодействия между предприятиями, научными и образовательными организациями. Центральным звеном такой структуры должен был являться координатор технологической платформы – организация, которая осуществляет организационное и информационное обеспечение взаимодействия участников платформы. Технологические платформы могли создаваться по инициативе как «сверху» (федеральных и региональных органов власти), так и «снизу» (компаний, научных и образовательных организаций, институтов развития, предпринимательских объединений и др.). При этом порядок создания технологических платформ являлся, по сути, разрешительным – включение их в специальный перечень осуществля-

¹ Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы. 2013. <http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4693/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2074/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94-2014.pdf>; Минобрнауки России. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2015–2017 годы. 2014. http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4692/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/2982/%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%9D%D0%94_%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8_24-03-14_1.doc; Андреев, Ю. Об итогах мониторинга программ развития инновационной инфраструктуры вузов. *Инноватика и экспертиза: научные труды*. 2013. № 1 (10).

² Андреев, Ю., Лукашева, Н. Проблема мониторинга эффектов деятельности вуза. *Инноватика и экспертиза: научные труды*, 2014, № 1.

лось Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям на основе рассмотрения соответствующих заявок рабочей группой¹.

В 2011–2013 гг. Правительственной комиссией (и пришедшим ей на смену Президентским советом по модернизации экономики и инновационному развитию России) были приняты решения о включении в перечень 34 технологических платформ², из которых почти треть относится к сфере энергетики (включая ядерную), а также добычи и переработки природных ресурсов. При этом практически не «охваченными» технологическими платформами оказались некоторые направления, обладающие существенной социальной значимостью, такие как строительство (за исключением дорожного) или решение комплексных проблем развития городов. Координаторами платформ в большинстве случаев выступили крупнейшие государственные компании и корпорации (РЖД, Росатом), университеты (МГУ им. М.В. Ломоносова, РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина) и научные центры (Курчатовский институт, ВИАМ).

Важно отметить, что изначально в отношении технологических платформ не было предусмотрено каких-либо специальных мер и инструментов поддержки. Устанавливалось лишь, что органы власти оказывают институциональную, организационную и консультационную поддержку деятельности технологических платформ, а сами платформы обеспечивают разработку предложений, направленных на совершенствование государственной политики в научно-технологической и инновационной сфере, в том числе в части уточнения тематики поддерживаемых государством НИОКР, совершенствования механизмов стимулирования инновационной деятельности, совершенствования технического регулирования, определения перспективных требований к качественным характеристикам продукции, закупаемой для государственных нужд, уточнения программ инновационного развития крупных госкомпаний (см. ниже), а также направлений и принципов поддержки государственными институтами развития научно-технической и инновационной деятельности. Кроме того, результаты деятельности технологических платформ предполагалось учитывать при планировании и реализации мер государственной поддержки, направленных на обеспечение социально-экономического развития, совершенствование научно-технической и инновационной деятельности. Вместе с тем, отсутствие изначально определенного инструментария поддержки технологических платформ вовсе не означало принципиальный отказ государства от его формирования – напротив, рабочей группе, ответственной за отбор технологических платформ, предписывалось также готовить предложения по мерам государственной поддержки и содействию эффективной реализации технологических платформ.

Первым инструментом «профильной» поддержки технологических платформ стал возобновивший свою деятельность в 2011 г. Российский фонд технологиче-

¹ Порядок формирования перечня технологических платформ (утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).

² Решения Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2, от 5 июля 2011 г., протокол № 3, от 21 февраля 2012 г., протокол № 2; президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России от 20 ноября 2012 г., протокол № 1, от 31 июля 2013 г., протокол № 2.

ского развития¹: в своей «новой жизни» он был ориентирован прежде всего на поддержку проектов (в форме льготных займов на выполнение НИОКР), получивших одобрение технологических платформ. К настоящему времени Фонд принял участие в финансировании 18 таких проектов, 16 из которых инициированы шестью технологическими платформами: Фотоника, Медицина будущего, Материалы и технологии металлургии, Биоиндустрия и биоресурсы, Малая распределенная энергетика и Экологически чистая тепловая энергия.

В 2012 г. вопрос вовлечения технологических платформ в «орбиту» реализации государственной политики в конкретных отраслях и сферах деятельности стал объектом внимания на высшем государственном уровне: в рамках одного из «программных» указов президента РФ, принятых в мае 2012 г. (и известных как «майские указы»), правительству РФ поручалось увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с приоритетными технологическими платформами (а также пилотными проектами инновационных территориальных кластеров – см. ниже)².

Во второй половине 2012 г. технологические платформы были привлечены к процессу формирования тематики проблемно-ориентированных поисковых исследований, поддерживаемых в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы»: координаторы платформ представили в Минобрнауки России соответствующие предложения, по итогам рассмотрения которых в 2013 г. было профинансировано свыше 400 работ на общую сумму порядка 3 млрд руб. При этом около двух третей проектов базировались на предложениях 8-ми технологических платформ: Медицина будущего, Материалы и технологии металлургии, Радиационные технологии, Биоиндустрия и биоресурсы, Экологически чистая тепловая энергия, Национальная информационная спутниковая система, Малая распределенная энергетика и Технологии экологического развития. Исполнителями преобладающей части (свыше 80%) работ выступили крупные государственные научные и образовательные организации.

Поддержка НИОКР, выполняемых в интересах технологических платформ, продолжилась в 2014 г. – уже в рамках новой ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы». При этом в отношении инициируемых проектов устанавливалось требование соответствия стратегическим программам развития технологических платформ (официально подтвержденного координатором соответствующей платформы). Продолжительность поддержки проектов ограничена тремя годами, максимальный объем бюджетного финансирования одного проекта составляет 15 млн руб. в год. Не менее половины стоимости проектов должно составлять внебюджетное софинансирование, при этом как минимум 20% внебюджетных средств должно быть направлено на финансирование НИОКР. Каждый

¹ Пятью годами ранее Фонд фактически прекратил свою деятельность в связи с проблемами правового характера.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

проект должен быть ориентирован на конкретного потребителя – предприятие реального сектора, обеспечивающее не менее 10% внебюджетного софинансирования. В 2014 г. было инициировано около 150 проектов, совокупный объем бюджетного финансирования которых в первый год реализации составил порядка 2 млрд руб. Примечательно, что, как и в 2013 г., исполнителями преобладающей части (свыше 80%) проектов выступили государственные научные организации и вузы.

Заметим, что формирование и развитие технологических платформ в России пошло по несколько иному пути, нежели в ЕС. В зарубежной практике ключевую роль в создании технологических платформ играют текущие и прогнозируемые потребности бизнеса в новых технологиях, поддержка деятельности платформ не выбивается из общего «контекста» научно-технической и инновационной политики. В России же формирование технологических платформ изначально было связано с базовыми научно-технологическими приоритетами государства (приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники и перечнем критических технологий), а поддержка исследований в интересах развития платформ происходит на особых основаниях – в рамках специальных процедур и конкурсов. В целом, если европейские технологические платформы являются инструментом, скорее, технологической промышленной политики, ориентированной на формирование новых источников устойчивого роста¹, то российские платформы в существенно большей степени являются элементом научно-технологической политики государства².

Следует признать, что, несмотря на очевидную «идеологическую» новизну технологических платформ для российской инновационной политики, на практике их формирование и развитие вполне укладывается в традиционную для России модель государственного стимулирования инноваций, предполагающую ориентацию на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, обеспечение «осязаемых» социально-экономических эффектов и создание специальных каналов государственной поддержки. С одной стороны, данный факт едва ли можно считать неожиданным, однако с другой стороны, при формировании принципиально нового для России инструмента инновационной политики, каким призваны были стать технологические платформы, на наш взгляд, было бы разумно как минимум попытаться использовать в его организации новые подходы и принципы.

На сегодняшний день в деятельности технологических платформ реализовался ряд рисков, отмечавшихся экспертами еще на начальном этапе их формирования. Так, приоритетные области для создания платформ в значительной мере задавались «сверху», существенная часть платформ оказалась излишне «замкнутой» в рамках внутристрановой кооперации, отчетливо проявилось стремление платформ «капитализировать» свой статус в виде получения государственной под-

¹ Симачев, Ю., Кузык, М., Кузнецов, Б., Погребняк, Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек. Форсайт, 2014, № 4.

² Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

держки¹. В то же время, следует отметить, что далеко не все высказывавшиеся опасения подтвердились на практике: масштабы создания технологических платформ не вышли за рамки разумного, а участие государства в их развитии отнюдь не ограничилось одним лишь утверждением соответствующего перечня.

В целом, среди экспертных мнений относительно результатов создания и деятельности технологических платформ нет явного преобладания позитивных или негативных оценок. В качестве значимых достижений технологических платформ указывается, в частности, организация продуктивного взаимодействия представителей государства, науки и бизнеса, взаимное прояснение интересов сторон, согласование позиций и взглядов на развитие соответствующих технологических областей, в том числе, в долгосрочной перспективе². Критики же, как правило, отмечают излишнее «отступление» российских технологических платформ от европейского прообраза, недостаточную их увязку с другими элементами инновационной системы, избыточный акцент на привлечении бюджетных ресурсов и слабое участие в их формировании и развитии частного бизнеса³. Однако даже скептики нередко признают позитивное влияние создания и деятельности технологических платформ на интенсивность взаимодействия науки и производства⁴.

Формирование и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием

Наряду с технологическими платформами «активная повестка» государственной инновационной политики пополнилась в середине 2010 г. еще одним направлением, непосредственно связанным с развитием научно-производственной кооперации: 47 крупнейшим компаниям государственного сектора было предписано разработать и интегрировать в свои бизнес-стратегии среднесрочные программы инновационного развития (ПИР), направленные на разработку и внедрение новых

¹ Симачев, Ю. Направления заимствования лучшей практики европейских технологических платформ: проблемы и возможности. Презентация к докладу на семинаре НИУ–ВШЭ «Европейский опыт формирования и функционирования технологических платформ и перспективы распространения лучшей практики в России», Москва, 2 декабря 2010 г. <http://www.iacenter.ru/publication-files/100/78.pdf>

² Межведомственный аналитический центр. Отдельные выводы и рекомендации по совершенствованию института технологических платформ. Резюме по итогам круглого стола «Технологические платформы как инструмент развития частно-государственного партнерства в инновационной сфере», Нижний Тагил, 10 сентября 2011 г. <http://www.iacenter.ru/publication-files/154/130.pdf>; Чекмарев, В. Гармонизация промышленной политики и процессов реиндустриализации. Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова, 2014, № 6.

³ Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011; Душин, А. Институты развития ресурсодобывающих регионов в условиях неоиндустриализации. Известия Уральского государственного горного университета, 2014, № 4; Лебедев, А. Российская практика и инструменты самофинансирования научно-технической и инновационной деятельности. Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление, 2014, № 4.

⁴ Ленчук, Е. Технологические платформы как новый инструмент научно-технологической политики России. В кн.: Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: политика инновационного развития. Под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Дашков и Ко, 2011.

технологий, инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню, а также на инновационное развитие соответствующих отраслей. При этом каждая из программ должна была предусматривать существенное улучшение основных показателей эффективности производственной деятельности: сокращение себестоимости продукции и услуг не менее чем на 10%, экономию энергетических ресурсов, повышение производительности труда, экологичности производства, а также улучшение потребительских свойств производимой продукции. При определении целевых значений показателей энергопотребления и производительности труда компаниям предписывалось ориентироваться на соответствующие характеристики зарубежных компаний-аналогов.

Существенное внимание в программах должно было уделяться мерам, направленным на развитие кооперации компаний с вузами и, в несколько меньшей степени, с научными организациями: в частности, предполагалось определить приоритетные области для сотрудничества и сформировать совместные исследовательские программы. При этом в число индикаторов ПИР предлагалось включить показатели эффективности взаимодействия с внешними источниками разработок и инноваций: количество инновационных предложений от сторонних организаций и процент продаж от реализации разработок, полученных извне. Кроме того, в качестве возможного организационного механизма развития взаимодействия упоминалось «перекрестное» участие представителей компаний, научных организаций и вузов в коллегиальных органах управления и консультативных органах. Наконец, программы должны были предусматривать участие компаний в создании и деятельности технологических платформ¹. Реализация программ инновационного развития подлежала ежегодному мониторингу со стороны Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям (для 22 наиболее крупных и значимых компаний) или соответствующих отраслевых ведомств, для чего компаниям предписывалось представлять отчеты о ходе реализации ПИР².

Важно отметить, что изначально компании не были обязаны публиковать свои программы инновационного развития – соответствующее требование возникло лишь через год и касалось не полных текстов программ, а лишь их паспортов и перечней планируемых инновационных проектов и направлений НИОКР³.

В начале 2012 г. перечень компаний, которым надлежит разрабатывать программы инновационного развития, увеличился примерно на четверть – до 60 компаний, причем в основном за счет расширения первой, «элитной» группы компаний, у которых мониторинг ПИР осуществляется Правительственной комиссией⁴.

¹ Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г, протокол № 4).

² Положение о порядке мониторинга разработки и реализации программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждено решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г, протокол № 4).

³ Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России, 3 ноября 2011 г., № Пр-3291.

⁴ Изменения в Перечень акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций, федеральных государственных унитарных предприятий, разрабатывающих програм-

Говорить о результатах реализации программ инновационного развития весьма сложно, поскольку компании, как правило, не только не раскрывают содержание отчетов о ходе реализации ПИР, но даже воздерживаются от опубликования полных текстов программ, ограничиваясь лишь их паспортами. По этой причине какие-либо детальные экспертные оценки результативности ПИР на сегодняшний день практически отсутствуют.

Возможность формирования резервов расходов на будущие НИОКР

С начала 2012 г. организациям предоставлена возможность снижать величину налогооблагаемой прибыли за счет резервов предстоящих расходов на исследования и разработки. Размер таких резервов не может превышать 3% полученных доходов от реализации, срок их существования ограничен двумя годами. Также следует отметить, что для создания резерва налогоплательщик должен разработать и утвердить программу проведения НИОКР¹.

Очевидным достоинством рассматриваемой льготы является стимулирование планирования НИОКР и некоторое упрощение соответствующего бюджетирования. В то же время значимыми недостатками механизма для малых и недавно созданных компаний могут являться как достаточно небольшой предельный размер отчислений на формирование резервов, так и его привязка к реализационным доходам, тогда как с позиций крупного бизнеса недостаточным может представляться максимальный срок резервирования средств, ограниченный двумя годами.

Поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров

В 2012 г. российская инновационная политика «приняла на вооружение» очередную инструмент, успешно применяемый за рубежом, – инновационные территориальные кластеры. В качестве ключевых признаков кластера наряду с территориальной близостью предприятий и организаций-участников устанавливалось наличие объединяющей их научно-производственной цепочки в одной или нескольких отраслях, а также механизма координации деятельности и кооперации участников кластера. Кроме того, в рамках кластера предполагалось наличие синергетического эффекта, заключающегося в повышении экономической эффективности и результативности деятельности каждого предприятия или организации за счет высокой степени их концентрации и кооперации.

Как и в случае с технологическими платформами, в кластерах предусматривалось наличие центрального элемента – организации, обеспечивающей методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития кластера. Помимо этого, в рамках каждого кластера требовалось сформировать координационный орган – совет, включающий представителей не только основных участников кластера, но и органов государственной власти.

мы инновационного развития (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30 января 2012, протокол № 1).

¹ Федеральный закон от 7 июня 2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую и Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Базовым документом кластера служит программа его развития, включающая, в частности, мероприятия по развитию сектора исследований и разработок, системы подготовки кадров, производственного потенциала кластера, его инфраструктуры.

Примечательно, что в отличие от технологических платформ, в отношении кластеров изначально декларировалось осуществление государственной поддержки их развития¹.

Отметим, что еще до момента официального оформления первой (и пока единственной) «серии» кластеров президент РФ поручил правительству увязать государственные программы развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также стратегии развития ведущих секторов экономики с пилотными проектами инновационных территориальных кластеров².

В середине 2012 г. по итогам конкурса было отобрано 25 пилотных инновационных территориальных кластеров³. В то же время, принятые в начале 2013 г. Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров⁴, предполагали выделение средств на поддержку лишь 15 кластеров. Соответствующий объем финансирования в 2013 г. составил 1,3 млрд руб. Впрочем, в 2014 г. перечень получателей поддержки включал уже все 25 кластеров⁵, а объем выделенных им средств федерального бюджета составил 2,5 млрд руб.

Как и в случае с другими инструментами государственной поддержки, существенный интерес к деятельности кластеров проявили крупнейшие государственные структуры, такие как Росатом, Газпром, РСК «Энергия», Курчатовский институт и др.

В целом, следует признать, что, как и другой заимствованный из зарубежной практики кооперационно-коммуникационный инструмент – технологические платформы, – российские инновационные кластеры были «сконструированы» на основе традиционного для нашей страны подхода, предполагающего ориентацию на существующих лидеров и создание специальных каналов прямой государственной поддержки. Впрочем, на фоне ряда скептических оценок продуктивности избранного в России подхода к реализации кластерной политики⁶ примени-

¹ Порядок формирования перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров (одобрен решением рабочей группы по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 22 февраля 2012 г., протокол № 6–АК).

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

³ Поручение Председателя Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060.

⁴ Утверждены постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2014 № 941 «О внесении изменений в Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров».

⁶ См., например, Королев, В. Инновационные территориальные кластеры: зарубежный опыт и российские условия. Российский внешнеэкономический вестник, 2013, № 11; Иванова, В., Тарасенко, В., Хафизов, Р. Влияние кластеров на конкурентоспособность экономики субъектов Российской Федерации. Известия Волгоградского государственного технического университета, 2014, том 20, № 17.

тельно к функционированию отдельных кластеров отмечалось наличие позитивных эффектов, прежде всего – в части повышения эффективности коммуникаций между бизнесом, образованием и властными структурами¹.

6.4.3. Особенности государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации, характерные проблемы и уроки на будущее

Рассматривая практические результаты реализации различных направлений государственного стимулирования научно-производственной кооперации, их сильные и слабые стороны (табл. 20), следует отметить, во-первых, «локальность» достигнутых успехов: так, даже самые масштабные механизмы, будь-то по задействованным ресурсам (мегапроекты) или по субъектному охвату (льготы по НДС и налогу на прибыль), не обеспечили принципиально значимых эффектов, таких как массовое (в масштабах хотя бы отрасли или сектора) внедрение новых технологий или существенное расширение финансирования исследований и разработок.

Таблица 20

Сильные и слабые стороны основных направлений государственной политики по стимулированию научно-производственной кооперации

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
Важнейшие инновационные проекты государственного значения	<ul style="list-style-type: none"> • Существенные масштабы проектов и сроки их реализации, значимые объемы поддержки • Охват нескольких стадий инновационного цикла – от разработки продуктов и технологий до их освоения производством • Акцент на реальную коммерциализацию, ориентация на создание востребованных рынком продуктов и технологий • Длительный период применения, отработанные процедуры • Создание ряда новых производств, значимые объемы продаж новой и усовершенствованной продукции 	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемы распределения прав на РИД • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Дефицит проработанных идей и решений, пригодных для инициирования проектов • Достаточно частое изменение правил и условий поддержки, иногда – по ходу проектов • Как правило, «локальный» характер успехов и достижений
Программа «ТЕМП»	<ul style="list-style-type: none"> • Жесткая ориентация на реальную коммерциализацию, вывод новой продукции на рынок • Достаточно существенная продолжительность поддерживаемых проектов • Выбор организации-партнера осуществлялся самим предприятием, реализующим проект • Существенные (в сопоставлении с величиной поддержки) объемы выпуска новой и усовершенствованной продукции • Обеспечение поступлений научным организациям и вузам – лицензиарам • Возможность участия крупных компаний (в консорциуме с малыми) 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность использования в проектах исключительно уже существующих результатов исследований и разработок • Возможность приобретения лицензий только у государственных организаций • Ограниченные возможности использования выделяемых ресурсов
Программа «ПУСК»	<ul style="list-style-type: none"> • Состав участников проектов определялся самими участниками, что предполагало взаимную заинтересованность в сотрудничестве • Кадровая поддержка вузами передаваемых 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченный опыт применения • Незначительный объем проектов • Ограниченные возможности использования выделяемых ресурсов

¹ Аюпов, А., Михайлов, Р. Смешанная модель развития экономического кластера (на примере Камского инновационного территориально-производственного кластера). Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2013, № 4 (29).

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2014 году
тенденции и перспективы

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
	<p>предприятиям разработок, трудоустройство подготавливаемых специалистов</p> <ul style="list-style-type: none"> Адаптация разрабатываемых технологий под нужды конкретного предприятия, сопровождение их внедрения Поддержка обеих сторон партнерского проекта 	<ul style="list-style-type: none"> «Дробление» проектов на две обособленные части с разными исполнителями и заказчиками Риск возникновения противоречий между разработчиком и потребителем технологии на этапе ее передачи и внедрения
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	<ul style="list-style-type: none"> Широкий круг бенефициаров Относительная простота применения и администрирования Стимулирующее влияние на расходы бизнеса на НИОКР 	<ul style="list-style-type: none"> По сути, не является льготой
Проекты коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	<ul style="list-style-type: none"> Ориентация на удовлетворение потребностей бизнеса, реальную коммерциализацию создаваемых продуктов и технологий Рост производства новой и усовершенствованной продукции 	<ul style="list-style-type: none"> «Вторичная» роль компании-инициатора проекта в отборе исполнителя НИОКР и приемке результатов работ, риск получения результатов, не соответствующих интересам инициатора Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов Ограниченный опыт применения, малое число запущенных проектов
Проекты НИОКР по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	<ul style="list-style-type: none"> Достаточно существенные масштабы и длительный период применения, отработанные процедуры 	<ul style="list-style-type: none"> «Вторичная» роль компании-инициатора проекта в отборе исполнителя НИОКР и приемке результатов работ, риск получения результатов, не соответствующих интересам инициатора Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов Отсутствие обязательств по коммерциализации полученных результатов
Льгота по НДС в отношении выполнения отдельных видов НИОКР	<ul style="list-style-type: none"> Широкий круг бенефициаров Стимулирование создания новых либо усовершенствования имеющихся продуктов и технологий Относительная простота применения Существенные масштабы применения 	<ul style="list-style-type: none"> «Избирательность» применения – по признаку наличия определенных видов работ
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню	<ul style="list-style-type: none"> Широкий круг бенефициаров Стимулирование НИОКР приоритетных для государства тематических направлений До 2012 г. – относительная простота применения Динамичный рост масштабов применения по 2011 г. включительно 	<ul style="list-style-type: none"> «Избирательность» применения – по признаку соответствия тематики НИОКР специальному перечню С 2012 г. – избыточное усложнение порядка применения и администрирования
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	<ul style="list-style-type: none"> Ориентация на коммерциализацию результатов исследований и разработок Значительное число созданных внедренческих фирм Высокая востребованность у вузов 	<ul style="list-style-type: none"> Низкая активность бюджетных учреждений науки Номинальный характер и нежизнеспособность существенной части созданных фирм
Поддержка кооперации компаний с вузами и государственными научными учреждениями в рамках проектов по созданию высокотехнологичных производств («меха-	<ul style="list-style-type: none"> Состав участников проектов определяется самими участниками, что предполагает взаимную заинтересованность в сотрудничестве Непосредственным заказчиком НИОКР является компания-инициатор, что снижает риск получения результатов, не соответствующих ее нуждам Ориентация на создание высокотехнологичных производств, выпуск новой и усовершенствованной продукции, привлечение студентов и аспирантов к проведению НИОКР, публикационную активность 	<ul style="list-style-type: none"> Излишне жесткие ограничения состава исполнителей НИОКР: до 2012 г. – только вузы, с 2012 г. – вузы и государственные научные учреждения Избыточный акцент на обеспечении существенной (зачастую – преобладающей) доли НИОКР в структуре проектов Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов Сокращение максимальной величины бюджетных субсидий с 300 млн руб. (2010, 2012 гг.) до 190 млн руб. (2013 г.), а затем 160 млн руб.

Направление	Сильные стороны, успехи	Недостатки, проблемы
низм 218»)	<ul style="list-style-type: none"> • Достаточно существенные масштабы и продолжительность применения, отработанные процедуры • Масштабное участие в реализации сотрудников вузов, студентов и аспирантов, создание существенного числа новых рабочих мест, достаточно высокая публикационная активность • Стимулирование взаимного интереса компаний и вузов к взаимодействию • Усиление ориентации исследовательской деятельности вузов на реальные потребности бизнеса • Развитие актуальных исследовательских, инженерных и образовательных компетенций вузов 	<p>(2014 г.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Недостаточно гибкая схема финансирования проектов, инициированных в 2013 и 2014 гг. • Формальный характер части партнерств, нежизнеспособность некоторых проектов • Проблемы распределения прав на РИД между участниками
Поддержка развития инновационной инфраструктуры вузов	<ul style="list-style-type: none"> • Широкий спектр возможных направлений использования бюджетных средств • Достаточно развитая и эффективная система мониторинга результатов • Массовое создание малых инновационных фирм, широкое вовлечение в их деятельность сотрудников и студентов вузов, достаточно существенные масштабы производства высокотехнологичной продукции, динамичный рост объемов работ и услуг организаций инновационной инфраструктуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможно, избыточная ориентация на поддержку малых инновационных фирм
Формирование и поддержка деятельности технологических платформ	<ul style="list-style-type: none"> • Использование успешного зарубежного опыта • Развитие коммуникаций государства, науки и бизнеса, содействие сближению их взглядов • Содействие долгосрочному планированию исследований и разработок • Разумное число платформ 	<ul style="list-style-type: none"> • Преимущественная ориентация на научно-технологические приоритеты государства, а не на нужды бизнеса • Избыточная ориентация на крупных государственных игроков (компании, научные центры, вузы), их интересы • Отсутствие охвата ряда социально значимых направлений • Относительно слабая вовлеченность частного бизнеса • В ряде случаев – недостаточное внимание к развитию международной кооперации • Акцент на привлечении государственных ресурсов
Разработка и мониторинг программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием	<ul style="list-style-type: none"> • Определение конкретных направлений инновационного развития и модернизации крупнейших госкомпаний на среднесрочную перспективу • Ориентация на зарубежные компании-аналоги, значимое улучшение эффективности производственной деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> • Закрытость преобладающей части программ и результатов их реализации, отсутствие общественного обсуждения
Возможность снижения величины налогооблагаемой прибыли за счет резервов расходов на будущие НИОКР	<ul style="list-style-type: none"> • Широкий круг бенефициаров • Относительная простота применения и администрирования • Стимулирующее влияние на планирование НИОКР, упрощение соответствующего бюджетирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Излишне жесткие ограничения размера отчислений на формирование резервов и сроков их существования
Поддержка программ развития территориальных инновационных кластеров	<ul style="list-style-type: none"> • Использование успешного зарубежного опыта • Позитивное влияние на взаимодействие бизнеса, науки, образования и власти 	<ul style="list-style-type: none"> • Избыточная ориентация на крупных государственных игроков (компании, научные центры, вузы) • Акцент на привлечение государственных ресурсов

Источник: составлено авторами.

Во-вторых, при несомненном позитивном влиянии предпринятых государством мер на развитие научно-производственной кооперации необходимо учитывать, что в существенной части случаев это развитие представляло собой «капитализацию» уже существующих хозяйственных связей, зачастую возникших еще в советский период.

В-третьих, характерной чертой практически всех финансовых механизмов (включая «квазигосударственную» поддержку со стороны институтов развития) является жесткая регламентация возможных путей использования выделяемых ресурсов, а также стремление жестко численно зафиксировать целевые результаты, что ограничивает внимание к возможным косвенным позитивным эффектам.

В целом, проведенный анализ совокупности применявшихся в последние полтора десятилетия инструментов государственной поддержки научно-производственной кооперации позволяет сделать *ряд замечаний*.

Первое. Для совокупности мер государственного стимулирования взаимодействия науки и бизнеса, как и для российской инновационной политики в целом, характерна чрезмерная «увлеченность» государства инструментами прямой финансовой поддержки. Примечательно, что некоторые из направлений реализуемой политики, изначально не предусматривавшие прямой финансовой поддержки (стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм, деятельность технологических платформ), с течением времени приобретали «финансовую составляющую».

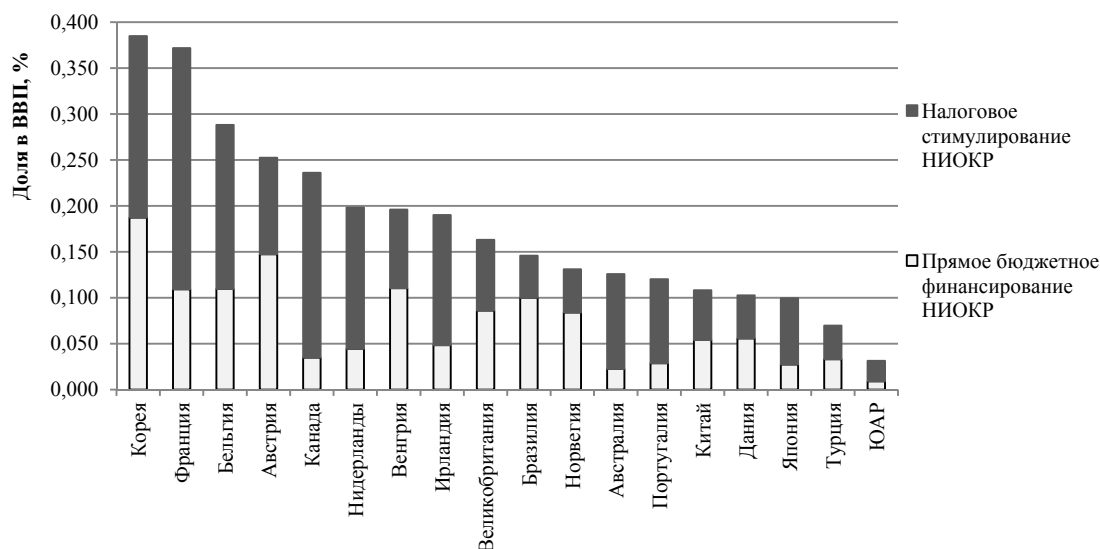
Важно отметить, что во многих зарубежных странах значимую (нередко – основную) роль в стимулировании расходов бизнеса на НИОКР играют налоговые меры (*рис. 1*). В России же ситуация иная: в 2012 г. объем недополученных бюджетных доходов по упомянутым нами выше налоговым льготам составил лишь порядка 5 млрд руб., тогда как прямое бюджетное финансирование НИОКР в рамках выделенных инструментов стимулирования кооперации превысило 14 млрд руб.

Следует учитывать, что налоговые и финансовые инструменты поддержки имеют разную «целевую аудиторию» и, вообще говоря, приводят к различающимся результатам. Финансовые меры рассчитаны априори на меньший круг бенефициаров, чем налоговые стимулы, и при этом требуют затрат по отбору получателей поддержки и контролю расходования выделяемых им средств. В то же время, финансовые механизмы позволяют оказывать поддержку точно и селективно, снижая риски для получателей¹. Как свидетельствуют результаты эмпирических исследований, прямое бюджетное финансирование НИОКР обеспечивает более долгосрочные эффекты по сравнению с налоговыми стимулами². Финансовая поддержка чаще «подталкивает» фирмы к инициированию новых проектов и

¹ См., например, Berube, C., Mohnen, P. Are firms that receive R&D subsidies more innovative? UNO-MERIT Working Paper Series № 15, 2007.

² Guellec, D., Van Pottlesberghe, B. The impact of public R&D expenditure on business R&D. Economics of Innovation and New Technologies, 2003, 12 (3).

способствует снижению рисков их реализации¹, тогда как налоговые инструменты преимущественно стимулируют вложения в уже существующие проекты².



Источник: (OECD, 2014).

Рис. 1. Государственное стимулирование расходов бизнеса на НИОКР в ряде зарубежных стран в 2012 г.

Второе. Экономический кризис 2008–2009 гг. ознаменовался для государства некоторым «переосмыслением» своей роли в обеспечении экономического развития и оптимальной для этого модели стимулирования инноваций. Если ранее инновационная политика строилась в рамках модели (условно назовем ее консолидирующей), предполагающей ориентацию на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, обеспечение «осязаемых» социально экономических эффектов и создание специальных каналов государственной поддержки, то на этапе кризиса и посткризисного восстановления в действиях государства появились признаки новой, «поисковой» модели (табл. 21). Ее отличала ориентация на выявление новых направлений научно-технологического развития, новых драйверов роста, основанных на спросе бизнеса и общества, формирование новых групп интересов и «горизонтальный» характер взаимоотношений с государством³.

¹ Симачев, Ю., Кузык, М., Фейгина, В. Государственная поддержка инноваций в России: что можно сказать о воздействии на компании налоговых и финансовых механизмов? - Российский журнал менеджмента, 2014, т.12, № 1.

² Guellec, D., Van Pottlesberghe, B. The impact of public R&D expenditure on business R&D. Economics of Innovation and New Technologies, 2003, 12 (3); Jaumotte, F., Pain, N. An Overview of Public Policies to Support Innovation. OECD Economic Department Working Paper No. 456, 2005.

³ Simachev, Yu., Kiselev, V. Technology platforms: the case of a system innovation in Russia. OECD System Innovation Project Template workshop, Helsinki, Finland, November 29, 2013. <http://www.iacenter.ru/publication-files/192/171.pdf>

Таблица 21

Альтернативные модели формирования инновационной политики

Консолидирующая модель	Поисковая модель
Консолидация усилий на реализации уже сформировавшихся направлений технологического развития	Выявление новых перспективных направлений научно-технологического развития, новых драйверов роста, структуризация интересов бизнеса и науки
Основной драйвер – государственные приоритеты и программы	Основной драйвер – спрос бизнеса и общества
Воздействие государства происходит по «классической» схеме сверху вниз	Взаимоотношения с государством имеют характер горизонтальной координации
Ориентация на ключевых лидеров – экономических или научно-технологических	Ориентация на группы лидеров, в том числе формируемые
Участники объединяются вокруг лидеров	Участники объединены общим видением перспективного направления развития
Важны прямые результаты (число созданных фирм, объемы производства, экспорта, занятость)	Важны косвенные эффекты (демонстрационный, институциональный, согласованное видение), изменение отношения к инновациям
Сочетание инициативы «сверху» от государства и «снизу» от крупных компаний и организаций	Инициатива «снизу» от среднего и крупного бизнеса, предпринимательских объединений, бизнес-ассоциаций
Приоритет прямых инструментов поддержки	Существенное внимание косвенным и координационным инструментам

Источник: составлено авторами.

«Идеологии» поисковой модели изначально соответствовал целый ряд новых направлений и инструментов государственной инновационной политики, инициированных в период с 2008 по 2012 г.: нормативное стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм, «механизм 218», технологические платформы, территориальные инновационные кластеры и др. Однако на практике едва ли не все эти механизмы были реализованы в соответствии с принципами традиционной консолидирующей модели. Так, «мягкий» механизм стимулирования бюджетных учреждений вскоре «оброс» соответствующими целевыми показателями, а в рамках создания и деятельности технологических платформ отчетливо проявилась ориентация на установленные государством приоритеты, существующих крупнейших игроков, а также на выстраивание специальных каналов государственной поддержки.

Третье. Наряду с эволюцией государственной «кооперационной» политики в целом важно отметить существенное развитие целого ряда ее направлений и инструментов (табл. 22). При этом, однако, не во всех случаях результаты такого развития следует признать однозначно позитивными. Так, последовательное смягчение порядка списания расходов на НИОКР, а также дополнение уведомительного порядка создания внедренческих фирм бюджетными учреждениями более широкими правами последних по распоряжению имуществом, несомненно, расширяли потенциал использования этих механизмов и способствовали усилению их вклада в развитие научно-производственной кооперации. В случае с механизмом государственной поддержки кооперационных проектов компаний и вузов ситуация выглядит уже не столь однозначно. С одной стороны, расширение круга возможных партнеров бизнеса за счет государственных бюджетных учреждений позволило увеличить область применения «механизма 218». С другой стороны, уменьшение предельного объема поддержки сначала до 190 млн руб., а затем до 160 млн руб., сопровождавшееся к тому же введением негибкой схемы финансирования с максимумом на третьем году реализации проектов, напротив, сокращало потенциал полезного применения данного механизма. Наконец, проведенная

модификация механизма льготного списания расходов на НИОКР по специальному перечню, предусматривавшая предоставление отчетов в налоговые органы, существенно усложнила как его использование, так и администрирование.

Таблица 22

Развитие отдельных направлений государственного стимулирования научно-производственной кооперации

Направление	Состояние до изменений	Основные изменения	Результат
Смягчение порядка учета расходов на НИОКР при определении размера налогооблагаемой прибыли	Списание расходов на НИОКР в течение 3 лет; для НИОКР, не давших положительного результата, – 70% расходов	<ul style="list-style-type: none"> • Списание расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, в течение 2 лет; списание расходов на НИОКР, не давших положительного результата, в полном объеме • Списание расходов на НИОКР в течение 1 года • Списание расходов на НИОКР в налоговом периоде их завершения 	Расширение масштабов и потенциала воздействия
Стимулирование создания бюджетными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм	Уведомительный порядок создания бюджетными учреждениями хозяйственных обществ	<ul style="list-style-type: none"> • Расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению имуществом • Бесконкурсный порядок передачи бюджетными учреждениями имущества в аренду внедренческим фирмам • Возможность применения внедренческими фирмами упрощенной системы налогообложения • Снижение для внедренческих фирм ставок платежей во внебюджетные фонды 	Расширение масштабов и потенциала воздействия
Льгота по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню	Списание расходов на НИОКР в полуторакратном размере в период фактического осуществления	Необходимость предоставления в налоговые органы отчета о НИОКР	Усложнение применения и администрирования, сокращение масштабов
Поддержка кооперационных проектов по созданию высокотехнологичных производств («механизм 218»)	Поддержка партнерств компаний с вузами, максимальный объем поддержки – 300 млн руб. (100 млн руб. в год)	<ul style="list-style-type: none"> • Включение в число возможных партнеров государственных научных учреждений • Максимальный объем поддержки – 190 млн руб. (1-й год – до 30 млн руб., 2-й год – до 60 млн руб., 3-й год – до 100 млн руб.) • Максимальный объем поддержки – 190 млн руб. (1-й год – до 30 млн руб., 2-й год – до 60 млн руб., 3-й год – до 100 млн руб.) 	Расширение сферы применения, но ограничение масштабов и потенциала

Источник: составлено авторами.

Отметим также, что при формировании новых инструментов государственной политики нередко прослеживалась преемственность с иницированными ранее механизмами, но при этом воспроизводились как их преимущества, так и недостатки. В частности, программа поддержки кооперации малых инновационных фирм и научно-образовательных центров, осуществлявшаяся совместно Фондом содействия инновациям и Роснаукой, с одной стороны, воспроизводила одно из немаловажных преимуществ программы «ТЕМП», состоявшее в возможности участия в ней консорциумов малой фирмы и более крупного предприятия, с другой, – повторяла принципиальный недостаток программы «ПУСК», заключавшийся в отдельной и обособленной поддержке двух участников партнерского

проекта. Впрочем, в некоторых случаях при «конструировании» новых мер, вероятнее всего, принимался во внимание опыт применения ранее запущенных механизмов, в том числе и негативный, что позволяло избежать повторения их проблем. Так, механизм поддержки кооперационных проектов компаний и вузов «не унаследовал» ключевой недостаток инструментов финансирования НИОКР в интересах бизнеса, состоявший в том, что заказчиком исследований и разработок выступала не компания – их непосредственный «потребитель», а государство (табл. 23).

Таблица 23

Сопоставление основных механизмов финансовой поддержки инновационных проектов

Начало применения	Важнейшие инновационные проекты государственного значения	Проекты коммерциализации технологии по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом	Кооперационные проекты по созданию новых производств (механизм 218)
	2002	2006	2010
Объем бюджетного финансирования проекта	Формально – до 500 млн руб. (на практике в отдельных случаях – до 600 млн руб. и более)	Формально до 300 млн руб. (на практике – не более 260 млн руб.)	Сначала – до 300 млн руб., затем – до 190 млн руб., затем – 160 млн руб.
Продолжительность поддержки	Формально – до 4 лет (на практике в отдельных случаях – до 6 лет и более)	До 3 лет	До 3 лет
Требуемый уровень внебюджетного софинансирования	Изначально – не менее 50%, затем – не менее 60%	Не менее 70%	Не менее 50%
Масштабы применения	Точечные – несколько проектов в год	Средние – около 10 проектов в год	Существенные – до сотни проектов в год
Особенности	Масштабность и длительность проектов, жесткие требования к конечным результатам	Формирование тематики НИОКР по предложению бизнеса, конкурсный отбор исполнителей НИОКР	Участие в конкурсе партнерств компаний и вузов (затем также государственных научных учреждений); срок мониторинга превышает срока поддержки
Схема поддержки	Непосредственным получателем поддержки выступает головной исполнитель проекта, который привлекает необходимых соисполнителей	Непосредственным получателем поддержки выступает исполнитель НИОКР, определяемый государством	Непосредственным получателем поддержки выступает компания - инициатор проекта, которая финансирует НИОКР вузов (научных учреждений)

Источник: составлено авторами.

Четвертое. Преобладающая часть селективных мер государственного стимулирования научно-производственной кооперации (за исключением, главным образом, «узкоспециализированных» механизмов – ориентированных только на малый бизнес, вузы или бюджетные учреждения) характеризуются участием в них определенного круга «постоянных клиентов», представляющих собой, как правило, достаточно крупные компании с государственным участием, ведущие научные центры (отраслевые и академические) и отдельные вузы. Такая ситуация отражает широко распространенный эффект, именуемый в экономической литературе «эффектом Матфея»¹. Суть его состоит в том, что государство при отборе получате-

¹ Falk, R. Measuring the Effects of Public Support Schemes on Firms' Innovation Activities. WIFO Working Paper, Austrian Institute of Economic Research, Vienna, 2006; Aschhoff, B. The effect of subsidies on R&D investment and success: do subsidy history and size matter? ZEW Discussion Paper 09-032, Mannheim, 2009; Antonelli, C., Crespi, F. Matthew effects and R&D subsidies: knowledge cumulatibility in high-tech and low-tech industries. Working Paper 11/2011, University 'Roma Tre', 2011.

лей поддержки в рамках нового инструмента (или раунда) в значительной степени ориентируется на наличие у компаний предыстории получения поддержки и успешного исполнения взятых на себя обязательств. В результате, происходит формирование достаточно узкого круга привлекательных (в терминах предоставления поддержки) для государства компаний, регулярно выступающих получателями государственного финансирования. Впрочем, при несомненном негативном влиянии «эффекта Матфея» на общее количество поддерживаемых государством компаний, на уровне бенефициаров наличие повторяющейся поддержки проявляется, скорее, позитивно¹.

Пятое. Принципиально важный вопрос, в существенной мере определяющий продуктивность оказываемой государством поддержки, состоит в том, насколько предоставленная поддержка являлась «дополнительной» для инновационной деятельности компаний. Иными словами, не привело ли получение поддержки к простому замещению («вытеснению») частных ресурсов государственными – при неизменной общей сумме расходов на НИОКР. При этом, если за рубежом эффект вытеснения чаще наблюдается в случае прямого государственного финансирования², то в российской практике он в примерно равной степени присущ и финансовым, и налоговым инструментам поддержки³.

Получить исчерпывающий ответ на данный вопрос в настоящее время не представляется возможным – уже хотя бы в силу отсутствия практики какой-либо комплексной оценки результатов применения различных мер государственной инновационной политики (проводимые оценки охватывают, как правило, лишь прямые результаты поддержки и не позволяют судить об их «дополнительности»). Однако некоторое представление об этом можно получить на основе данных «субъективной статистики» – результатов опроса руководителей предприятий (*рис. 2*)⁴.

Наибольшим «охватом» обследованных компаний вполне ожидаемо характеризовалась налоговая льгота в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, тогда как наименьшим – технологические платформы и территориальные инновационные кластеры, что, впрочем, также неудивительно,

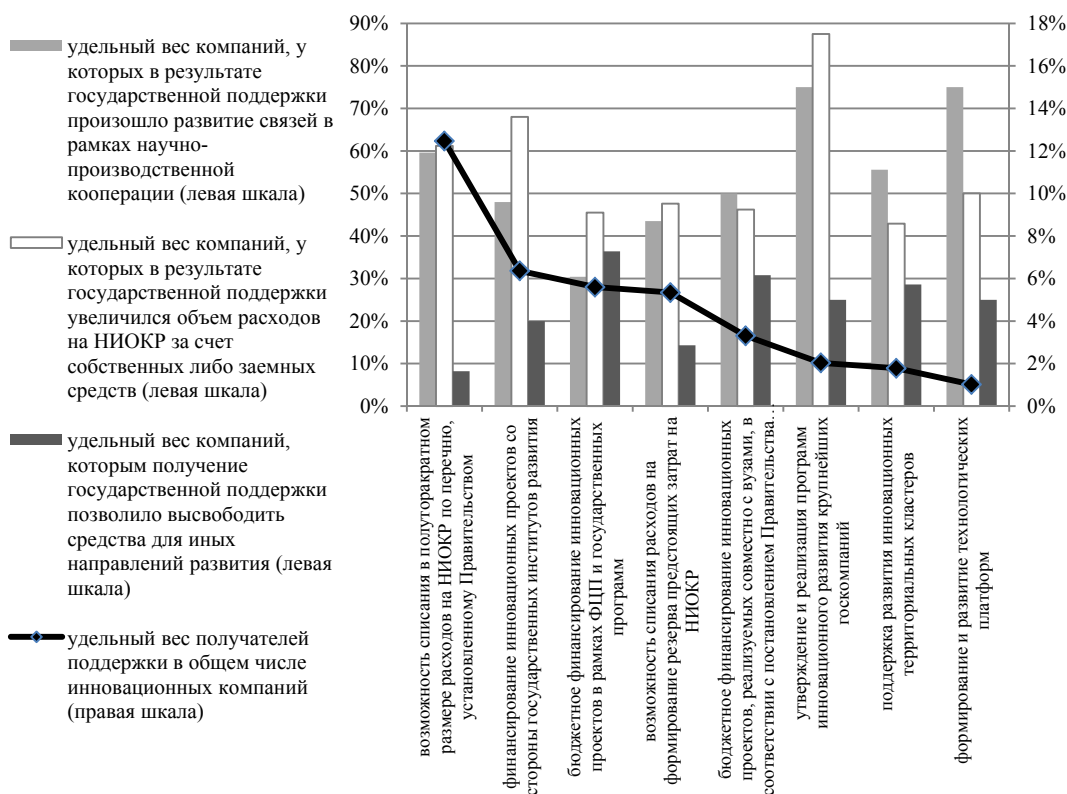
¹ Falk, R. Measuring the Effects of Public Support Schemes on Firms' Innovation Activities. WIFO Working Paper, Austrian Institute of Economic Research, Vienna, 2006; Aschhoff, B. The effect of subsidies on R&D investment and success: do subsidy history and size matter? ZEW Discussion Paper 09-032, Mannheim, 2009.

² См., например, David, P., Hall, B., Toole, A. (). Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence. *Research Policy*, 2000, 29 (4-5); Lach, S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel. *The Journal of Industrial Economics*, 2002, 50 (4).

³ Simachev, Yu., Kuzyk, M., Feygina, V. Public Support for Innovation in Russian Firms: Looking for Improvements in Corporate Performance Quality. *International Advances in Economic Research*, 2015, vol. 21, issue 1.

⁴ Используемый нами массив данных получен в результате анкетного обследования 652 российских производственных компаний, проведенного во второй половине 2012 г. по заказу Межведомственного аналитического центра Центром конъюнктурных исследований ИСИЭЗ НИУ ВШЭ. Опрос был ориентирован, в том числе, на оценку воздействия на компании различных мер государственного стимулирования инноваций. Из примерно двух десятков рассматривавшихся мер 8 имели отношение к стимулированию научно-производственной кооперации (см. *рис. 2*).

поскольку оба эти направления поддержки возникли лишь незадолго до момента проведения опроса.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Межведомственного аналитического центра.

Рис. 2. Масштабы и эффекты применения отдельных мер государственного стимулирования инноваций

Однако развитие научно-производственной кооперации у поддержанных компаний чаще всего происходило на фоне как применения названной льготы по налогу на прибыль, так и участия в формировании технологических платформ и территориальных инновационных кластеров, а также было связано с утверждением и реализацией программ инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием. Для последнего механизма – наряду с поддержкой со стороны государственных институтов развития, а также опять-таки со льготой по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР, соответствующих специальному перечню, – характерна положительная связь с дополнительными расходами поддержанных компаний на НИОКР. Наконец, вытеснение ресурсов государственными наиболее часто наблюдалось при использовании инструментов прямого бюджетного финансирования. Интересно, что если для всей совокупности мер налогового стимулирования инноваций эффект вытеснения достаточно

значим¹, то применительно к льготам по налогу на прибыль в отношении расходов на НИОКР эта проблема явно отходит на второй план.

* * *

В заключение представляется важным отметить, что на сегодняшний день в мире накоплен большой опыт эмпирической оценки воздействия на компании различных инструментов стимулирования инноваций. Сложилась практика проводить такую оценку в разрезе нескольких групп эффектов, включающих изменение ресурсов для инноваций, прямые результаты инноваций, изменение конкурентоспособности компаний, поведенческие изменения. Особую роль здесь играет оценка эффектов «поведенческой дополнителности», связанной преимущественно с внутренними и плохо формализуемыми факторами – особенностями организационной структуры компаний, интересами и мотивациями различных сторон, потенциалом компании к обучению новым знаниям и восприятию новых технологий. Именно поведенческие изменения определяют устойчивость воздействия на компании механизмов стимулирования.

Целесообразно введение в российскую практику оценки «поведенческой дополнителности» и развитие соответствующей методологии. Это позволило бы обеспечить более объективный анализ и сопоставление влияния различных механизмов стимулирования на инновационную деятельность компаний.

За рубежом эмпирические исследования по оценке инновационной политики глубоко имплементированы в систему принятия решений – такие исследования носят регулярный характер, проводятся на основе статистических данных по длительным периодам наблюдений (более 10 лет), результаты оценки публичны, идет постоянное межстрановое сопоставление полученных результатов. В связи с этим согласно российской инновационной политике важным представляется введение системы регулярной оценки влияния на компании механизмов поддержки инноваций. Применительно к инициированию новых механизмов стимулирования инноваций для оценки потенциальных бенефициаров и возможных эффектов необходимо развитие методологии и практики ex-ante оценок.

Все это создало бы основу для накопления и обсуждения исследовательских результатов, улучшения понимания специфики их влияния на российские компании, расширения процессов обучения на основе реализуемых инициатив и перераспределения ресурсов в интересах масштабирования успешных практик.

Значимым фактором повышения результативности механизмов стимулирования является их стабильность в течение длительного времени и дружественность. Именно в этом случае они становятся элементом бизнес-планирования и принятия упреждающих решений в компаниях. Отмечая, что есть существенные резервы в повышении эффективности механизмов стимулирования, необходимо признать, что не менее важным для развития инновационной деятельности ком-

¹ Simachev, Yu., Kuzyk, M., Feygina, V. Public Support for Innovation in Russian Firms: Looking for Improvements in Corporate Performance Quality. *International Advances in Economic Research*, 2015, vol. 21, issue 1.

паний является совершенствование институциональной среды, развитие конкуренции и рынка труда, повышение предсказуемости государственной социально-экономической политики.

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 2014 г. составила 117044,5 тыс. га, или 6,84% земель Российской Федерации против 118281,9 тыс. га (6,92%) на 1 января 2013 г. (табл. 24). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности и собственности юридических лиц, напротив, прирастает. В собственности юридических лиц площадь земельных участков увеличилась за год на 1,2 млн га и составила 15,92 млн га, или 0,93% земель РФ. В государственной и муниципальной собственности площадь земельных участков увеличилась на 37,9 тыс. га. Земельные доли граждан (включая 656,6 тыс. га в общей совместной собственности) на 1 января 2014 г. уменьшились на 2,6 млн га и составили в земельном фонде страны 5,4% (92,3 млн га), или 69,4% земель, находящихся в частной собственности в целом по стране (табл. 24). Уменьшение площади земель на праве долевой собственности полагается фактором положительным, так как земли долевой собственности в силу неполноты права долевой собственности используются неэффективно.

Таблица 24

Структура земель Российской Федерации по формам собственности, 2011–2014 гг.

Форма собственности	01.01.2011		01.01.2012		01.01.2013		01.01.2014		
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%	
В государственной и муниципальной собственности	1576,4	92,2	1576,7	92,2	1576,8	92,22	1576,9	92,23	
В собственности граждан	121,4	7,1	119,6	7	118,3	6,92	117	6,84	
в том числе:	земельные доли граждан	100,8	5,9	97,6	5,7	94,9	5,55	92,3	5,4
	на иных правах собственности граждан	20,6	1,2	22	1,3	23,4	1,37	24,7	1,44
В собственности юридических лиц	12,1	0,7	13,5	0,8	14,7	0,86	15,9	0,93	
ВСЕГО в частной собственности	133,4	7,8	133,1	7,8	133	7,78	132,9	7,77	

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

В 14 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2014 г. превысила 40% земельного фонда субъекта. Это в основном южные и юго-западные области. В 15 субъектах Российской Федерации доля приватизированных земель составляет менее 0,40%. Южный федеральный округ имеет наибольший показатель – 43,32%, наименьший у Дальневосточного – 0,33%; среднее зна-

чение по Российской Федерации – 6,85%. В Москве в собственности граждан находится 14,14% земли, а в Санкт-Петербурге – 6,41% (табл. 25).

Таблица 25

**Уровень приватизации земель по федеральным округам и субъектам
РФ на 1 января 2014 г.***

Федеральные округа, субъекты РФ	Общая площадь, тыс. га	В собствен- ности граждан, тыс. га	В собствен- ности юри- дических лиц, тыс. га	Уровень приватиза- ции граж- данами, %	Уровень приватиза- ции юр. лицами, %	Место по уровню приватиза- ции граж- данами
Южный	42087,6	18230,3	1569,8	43,32	3,73	I
Ростовская обл.	10096,7	6196,8	624,3	61,37	6,18	1
Волгоградская обл.	11287,7	6399,5	337,7	56,69	2,99	4
Астраханская обл.	4902,4	892,4	89,2	18,20	1,82	38
Центральный	65020,5	19357,6	5304,5	29,77	8,16	II
Орловская обл.	2465,2	1296,2	200	52,58	8,11	6
Воронежская обл.	5221,6	2598,8	405,2	49,77	7,76	7
Московская обл.	4432,9	737,1	532,5	16,63	12,01	41
г. Москва	256,1	36,2	10	14,14	3,90	43
Костромская обл.	6021,1	487,4	119,7	8,09	1,99	51
Приволжский	103697,5	30836	4880,1	29,74	4,71	III
Оренбургская обл.	12370,2	7251,2	301,5	58,62	2,44	3
Саратовская обл.	10124	5522,5	825,7	54,55	8,16	5
Пермский край	16023,6	1270,1	329,8	7,93	2,06	52
Северо-Кавказский	17043,9	4231,9	480,2	24,83	2,82	IV
Ставропольский край	6616	3931,2	457,2	59,42	6,91	2
Карачаево-Черкесская Республика	1427,7	265,2	6,7	18,58	0,47	37
Республика Дагестан	5027	4,1	1,6	0,08	0,03	76
Российская Федерация	1709825,0	117045	15919,7	6,85	0,93	V
Сибирский	514495,3	29293,4	1829,4	5,69	0,36	VI
Алтайский край	16799,6	6268,9	338,7	37,32	2,02	18
Омская обл.	14114	4584,1	536,6	32,48	3,80	25
Республика Тыва	16860,4	68,1	3,1	0,40	0,02	69
Уральский	181849,7	8909	830,1	4,90	0,46	VII
Курганская обл.	7148,8	2990,3	233,4	41,83	3,26	12
Челябинская обл.	8852,9	2925	184,1	33,04	2,08	24
Ямало-Ненецкий а.о.	76925	1,4	0,7	0,00	0,00	81
Северо-Западный	168697,2	4139,6	691,2	2,45	0,41	VIII
Калининградская обл.	1512,5	449,1	140,6	29,69	9,30	27
Псковская обл.	5539,9	1487,6	143,6	26,85	2,59	29
г. Санкт-Петербург	140,3	9	23,7	6,41	16,89	54
Мурманская обл.	14490,2	6,8	4,3	0,05	0,03	78
Ненецкий а.о.	17681	0,2	0,1	0,00	0,00	82
Дальневосточный	616932,9	2046,7	334,4	0,33	0,05	IX
Приморский край	16467,3	700,3	151,3	4,25	0,92	58
Еврейская авт. обл.	3627,1	104,8	1,1	2,89	0,03	60
Чукотский а.о.	72148,1	0,1	0,2	0,00	0,00	83

* В каждом федеральном округе приведены два субъекта Федерации, имеющие наибольшие показатели по доле земельных участков в собственности граждан и субъект Федерации с наименьшим показателем. Дополнительно представлены: Московская обл., Москва и Санкт-Петербург.

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

К началу 2014 г. 7882,6 тыс. семей обеспечено в целях индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью 987,5 тыс. га, что больше по количеству семей на 1,37%, а по площади – на 2,46%, чем в 2012 г. 29,4% земель под индивидуальное жилищное строительство предоставлено гражданам (2317,5 тыс. семей) на уже несуществующих правах пожизненного насле-

дуюемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и срочного пользования государственными землями, включая земли, не имеющие оформленных прав (табл. 26).

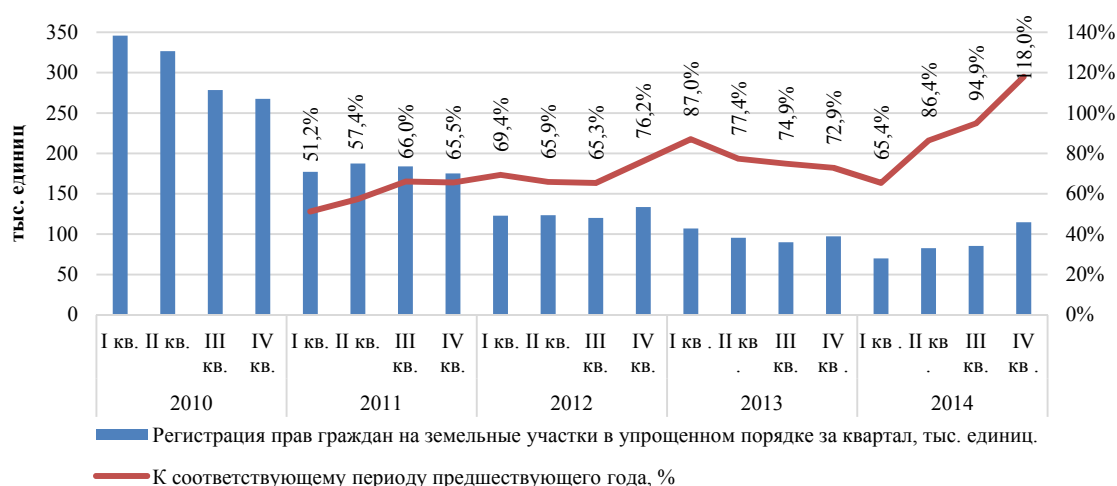
Таблица 26

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, 2011–2013 гг.

	2011		2012		2013	
	Тыс. га	%	Тыс. га	%	Тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3	546,2	56,7	576,9	58,4
В государственной и муниципальной собственности, в том числе:	416,5	44,7	417,6	43,3	410,6	41,6
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2	202,7	21,0	197,4	20,0
в аренде	110,8	11,9	119,1	12,3	120,4	12,2
в безвозмездном срочном пользовании (временном пользовании)	2,2	0,2	3,5	0,4	2,5	0,2
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6	54,8	5,7	54,0	5,5
без оформления права на землю	41,1	4,4	37,5	3,9	36,3	3,7
Итого	930,8	100	963,8	100	987,5	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2013 году».

По данным Росреестра, процесс «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, замедляется (рис. 3). Превышение объема регистрации по «дачной амнистии» за IV кв. 2014 г. по сравнению с IV кв. 2013 г. не изменило ситуацию за год: в 2014 г. осуществлен 352721 регистрационный акт, что на 9,51% меньше, чем за 2013 г. Отсутствие надлежащей регистрации права собственности исключает возможность использования участков в экономическом обороте и обложения собственника налогом на недвижимость.



Источник: Росреестр.

Рис. 3. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

По данным Росреестра, итоговый объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки (5992002 акта) за 2014 г. увеличился по сравнению с 2013 г. на 2,65%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки увеличилось на 5,14%, составив на 1 января 2015 г. 291663 акта. Аренда земельных участков физическими лицами (78473 акта) за 2014 г. уменьшилась на 8,29% по сравнению с 2013 г., а аренда юридическими лицами (44237 актов) уменьшилась на 34,42%.

По сравнению с 2013 г. за 2014 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (694657 актов) выросло на 26,11%, а для юридических лиц (151161 акт) уменьшилось на 7,66%.

6.5.2. Жилищное кредитование

В 2014 г., по данным ЦБ РФ, 629 кредитных организаций предоставили 1012301 ипотечный жилищный кредит (ИЖК) на сумму 1762,523 млрд руб., что превышает объем ИЖК, предоставленных в 2013 г., на 22,7% по количеству кредитов и на 30,18% в денежном выражении. Темпы роста ИЖК в 2014 г. близки к показателям за 2013 г. (прирост по количеству кредитов в 19,27% и по объему в денежном выражении – в 31,20%). В IV кв. 2014 г. представлено ИЖК на сумму 540,661 млрд руб., что на 20,7% больше, чем за IV кв. 2013 г. (рис. 4).

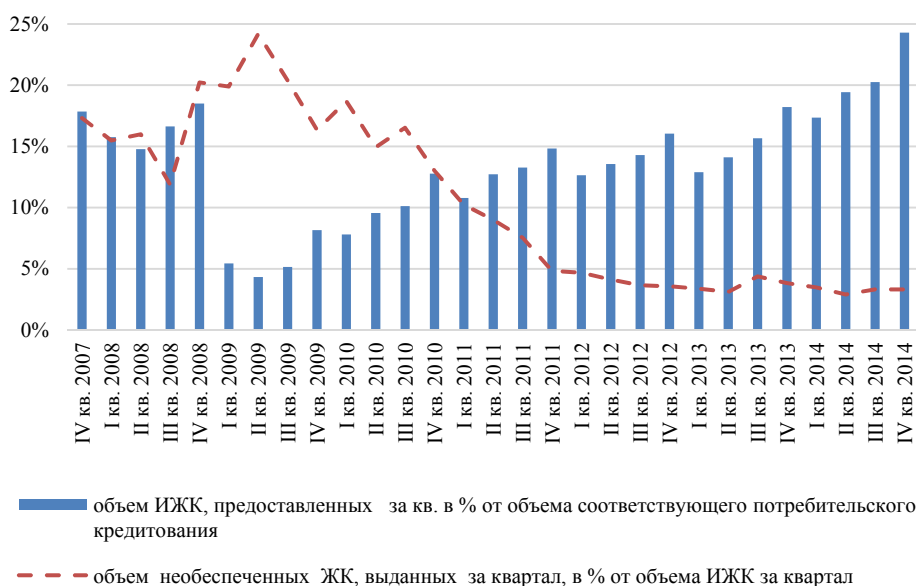


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 4. Динамика выдачи ипотечных кредитов физическим лицам, 2007–2014 гг.

Объем потребительского кредитования за 2014 г. уменьшился на 1,75%. Доля выданных за год ИЖК в объеме потребительских кредитов выросла за 2014 г. на 5,02 п.п. по сравнению с 2013 г. и достигла 20,44%, против 16,13% за 2008 г. Доля

ИЖК в объеме потребительского кредитования за квартал составила 24,29% за IV кв. 2014 г. и по сравнению с IV кв. 2013 г. увеличилась на 6,08 п.п. (рис. 5). Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК сохранилась с некоторыми колебаниями и в 2014 г. Доля НЖК в объеме ИЖК была в IV кв. 2014 г. меньше доли НЖК в IV кв. 2013 г. на 0,52 п.п. Эта тенденция поддерживается требованиями ЦБ РФ 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: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика соотношений между объемами потребительского и жилищного кредитования, 2007–2014 гг.

По данным Росреестра, представленным ОАО «АИЖК» (рис. 6), в III кв. 2014 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, увеличилась относительно III кв. 2013 г. на 3,1 п.п. и составила 27,7%, т.е. более четверти квартир приобретены с использованием ипотеки. Количество прав собственности на жилые помещения, зарегистрированных в сделках с жильем, в эти сроки практически не изменилось (на 0,1% меньше) и составило 1086753 правовых акта.

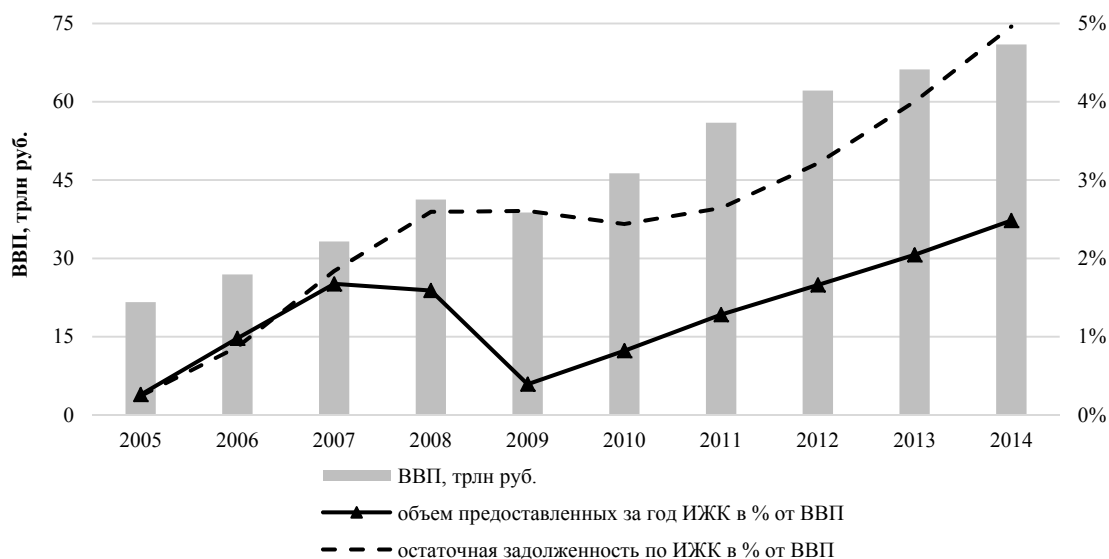
Объем предоставленных за 2014 г. ИЖК в долях от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,48% против 2,05% за 2013 г. и превысил максимальное историческое значение за 2007 г. на 0,81 п.п. (рис. 7). Задолженность по ИЖК на 1 января 2015 г. составила 4,96% от соответствующего ВВП, что на 0,96 п.п. превышает значение на 1 января 2014 г. (рис. 7). Доля задолженности по ИЖК в ВВП Евросоюза порядка 40%, США – 50%, Великобритании – 60%. Всемирный банк

считает для стран среднего уровня развития ориентиром долю ИЖК в ВВП порядка 25%.



Источник: ОАО «АИЖК» по данным Росреестра.

Рис. 6. 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 (%)



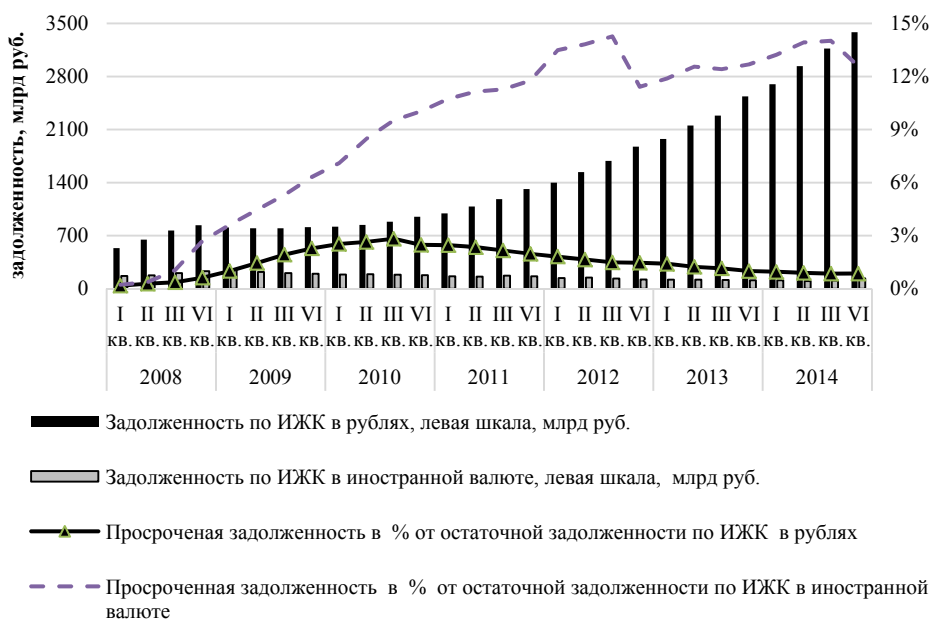
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 7. Динамика ипотечного жилищного кредитования в % от ВВП

На 1 января 2015 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 33,38% по сравнению с 1 января 2014 г. и составила 3383,7 млрд руб. (рис. 8). При существенном росте портфеля ИЖК в рублях просроченная задолженность по этим кредитам (27,205 млрд руб.) увеличилась лишь на 13,8%, а в процентах относительно остаточной задолженности составила 0,86%, что на 0,15 п.п. меньше, чем на 1 января 2014 г. Последнее свидетельствует о повышении качества портфеля рублевых ипотек.

Качество портфеля ИЖК в иностранной валюте, оставаясь значительно ниже качества рублевых кредитов за 2014 г., даже несколько улучшилось. Задолженность (136,37 млрд руб.) увеличилась на 21,77% при одновременном увеличении просроченной задолженности (17,14 млрд руб.) на 20,67%, при этом просроченная задолженность в процентах от остаточной снизилась за 2014 г. на 0,12 п.п., до 12,57% (рис. 8). Доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте от суммарной просроченной задолженности варьируется в 2014 г. от 34,6 до 40,22%. На 1 января 2015 г. эта доля составила 37,19%, снизившись за декабрь на 3,3 п.п.

Суммарная просроченная задолженность в процентах от суммарной остаточной задолженности на 1 января 2015 г. составила 1,31%.

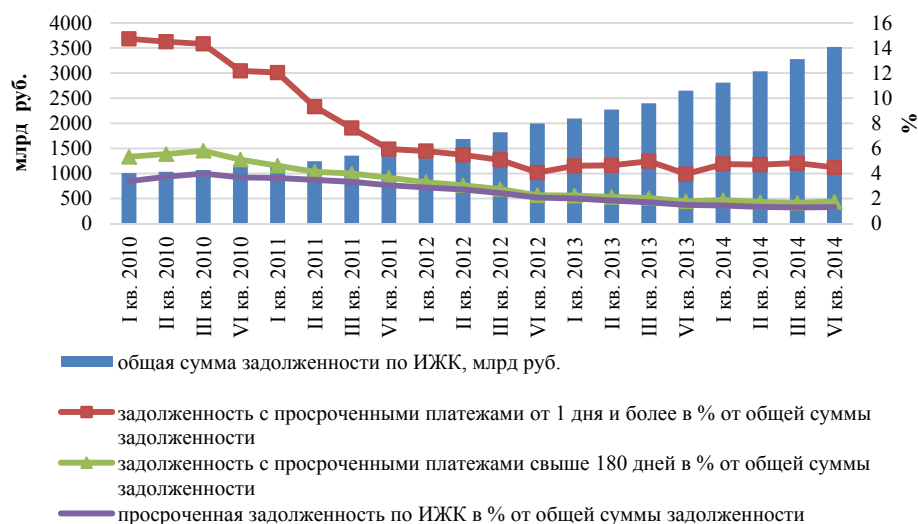


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 8. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

Доля задолженности ИЖК с просроченными платежами от 1 дня и более в общей сумме задолженности на 1 января 2015 г. составила 4,49%, что на 0,54 п.п. больше, чем на 1 января 2014 г. Наряду с этим доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным креди-

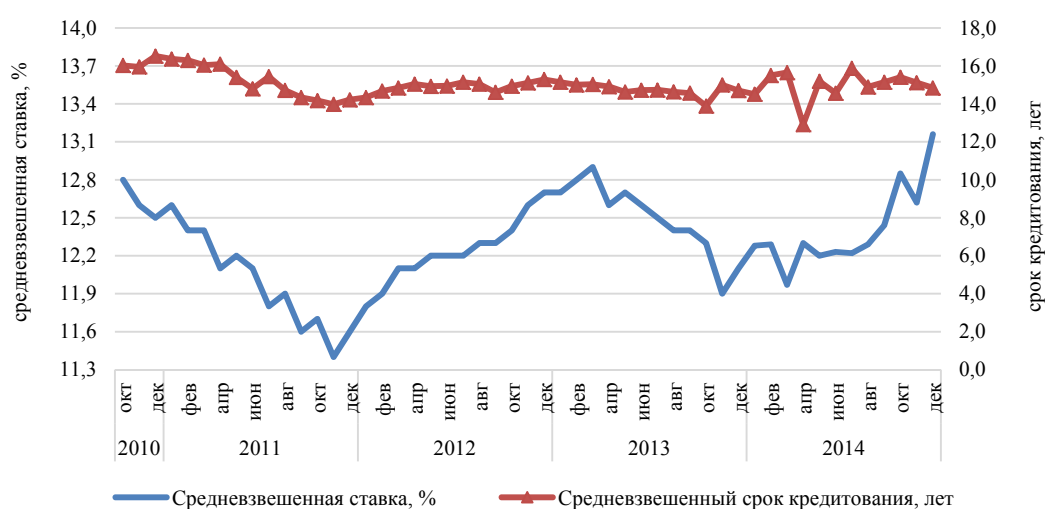
там) в общей сумме задолженности продолжала снижаться и на 1 января 2015 г. составила 1,76%, на 0,02 п.п. меньше, чем на 1 января 2014 г. (рис. 9).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2014 г., начиная с минимального значения в 11,97% в марте, увеличилась до 13,16% в декабре (рис. 10). Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2014 г. варьировал от 12,9 года до 15,9 года (рис. 10).



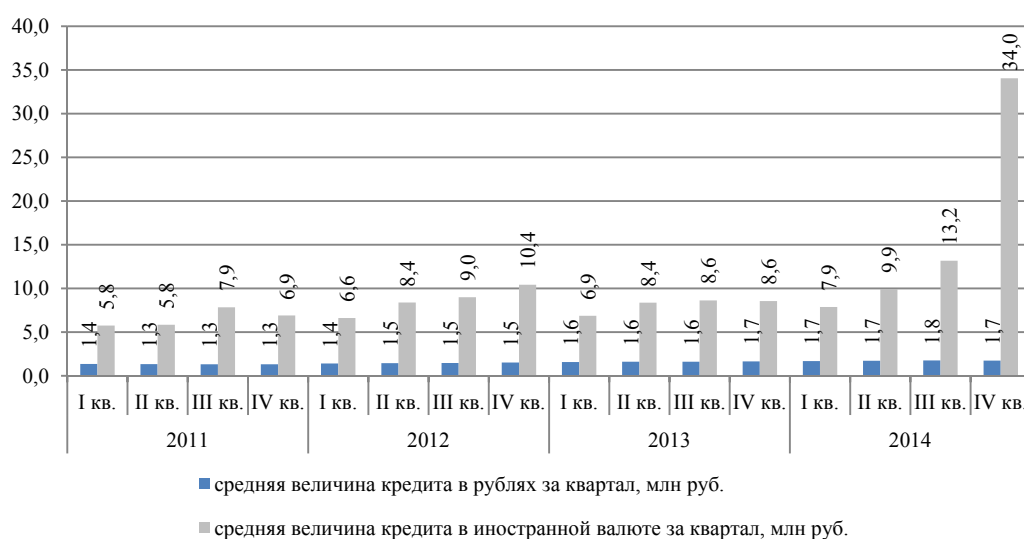
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 10. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2015 г. снизилась до 9,25%, при наибольшем значении ставки в 9,84% на 1 февраля 2014 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2015 г. составил 12,2 лет.

В 2014 г. доля объема выданных с начала года в иностранной валюте ИЖК в общем объеме ИЖК и доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности варьируются на уровне 0,5% и 4,0% соответственно и на 1 января 2015 г. составили 0,61% и 3,87%.

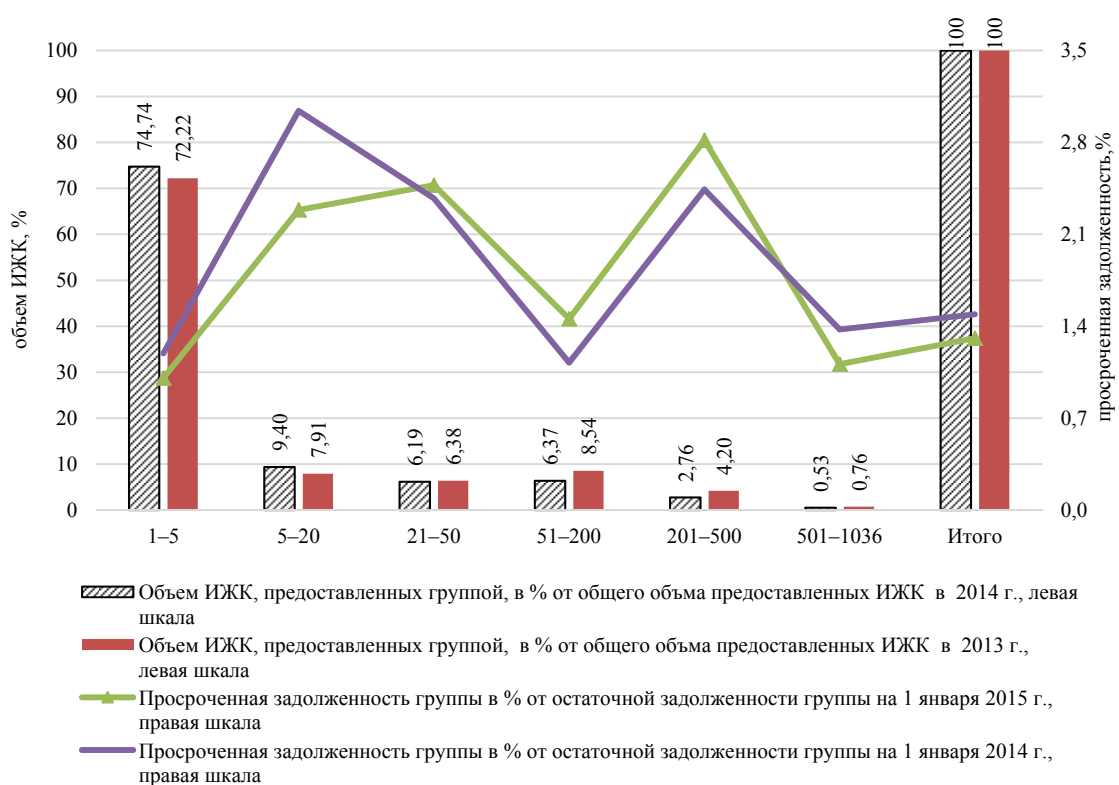
Средняя величина ипотечного кредита в иностранной валюте за IV кв. 2014 г. увеличилась до 34 млн руб., превысив ИЖК в рублях (1,74 млн руб.) почти в 20 раз (рис. 11).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 11. Средние за квартал величины ИЖК в рублях и иностранной валюте

Доля первой группы из пяти кредитных организаций (с наибольшими активами) в общем объеме предоставленных в 2014 г. ИЖК составила 74,74%, прибавив 2,52 п.п. относительно 2013 г. (рис. 12) и 8,75 п.п. относительно 2012 г., что свидетельствует о продолжающейся концентрации ипотечного рынка. При снижении доли просроченной задолженности ИЖК в общей задолженности по РФ (1,31% на 1 января 2015 г. против 1,49% за 2013 г. и 2,08% за 2012 г.) «лидерство» перехватила у второй группы пятая по размеру активов группа организаций. У нее наибольшее значение доли просроченной задолженности (2,82%), т.е. наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 января 2014 г. две первые группы (20 кредитных организаций из 629) занимают 84,14% российского рынка ИЖК (рис. 12).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 12. Динамика объемов ИЖК, выданных физическим лицам, и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов, 2013–2014 гг.

На 1 июля 2014 г. средствами заемщиков досрочно погашено ИЖК на сумму 154,6 млрд руб., что на 36,8% больше, чем на 1 июля 2013 г. От объема предоставленных в первом полугодии ИЖК эта сумма составляет 20,1% и в общем объеме досрочно погашенных ИЖК – 76,42%, что на 0,39 п.п. меньше, чем в первом полугодии 2013 г. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено ИЖК на сумму 1,98 млрд руб., что на 21,56% меньше, чем за первое полугодие 2013 г.

В 2014 г. ОАО «АИЖК» сохранило объем рефинансирования ИЖК на уровне 2013 г. Рефинансировано 32392 кредитов на сумму 50,27 млрд руб., что в денежном выражении на 4,73% больше, а по количеству на 0,98% меньше, чем в 2013 г. Относительно 2012 г. ОАО «АИЖК» рефинансировало ИЖК на 17,57% меньше в денежном выражении и на 40,04% меньше по количеству ипотек. Средневзвешенная ставка выкупа Агентством закладных составила при этом за 2014 г. 10,7%, а по специальным продуктам – 10%, в частности, по программе «Военная ипотека» – 9,7%. Всего за 2014 г. в рамках реализации специальных ипотечных программ агентство рефинансировало 16495 ипотечных кредитов на сумму 29,5 млрд руб. (в том числе по программе «Военная ипотека» – 6,8 тыс. кредитов на сумму 14,97 млрд руб.). Доля ипотечных кредитов, рефинансированных ОАО «АИЖК» в рамках социальных ипотечных программ, составила 50,92% от общего объема де-

тельности агентства на первичном рынке в количественном и 58,69% – в стоимостном выражении.

В рамках программы «Стимул» по состоянию на 1 января 2015 г. действующие обязательства ОАО «АИЖК» по предоставлению займов банкам, кредитующим проекты строительства жилья, составили 51,5 млрд руб. Всего с 01.10.2009 г. агентством заключено соглашений на 119,4 млрд руб., по которым предусматривается строительство 6,9 млн кв. м жилых помещений.

Рост жилищной ипотеки в условиях макроэкономического кризиса – признак того, что ипотечный кредит становится инвестиционным средством, средством сохранения накоплений. В перспективе такая ситуация ведет к росту цен на жилье, что, в свою очередь, снижает краткосрочные риски жилищного кредитования и тем самым стимулирует снижение требований к заемщикам, т.е. появление низкокачественных, с высокими рисками, кредитов. Близкая по содержанию схема развития событий привела к ипотечному кризису 2008 г. во многих странах ОЭСР.

6.5.3. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В жилищном строительстве в минувшем 2014 г. наблюдался наивысший за период после предыдущего финансово-экономического кризиса прирост объемов ввода жилья (на 14,9% по сравнению с 2013 г.). Однако в течение всего года наблюдалась нисходящая поквартальная динамика объемов ввода по отношению к показателям 2013 г.

Всего в 2014 г. введено в эксплуатацию 1080,3 тыс. квартир общей площадью 81,0 млн кв. м (табл. 27).

Таблица 27

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2014 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	70,5	107,3	232,7
2014	81,0	114,9	267,3

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат, М., 2007, с. 507; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб./ Росстат, М., 2011, с. 461; О жилищном строительстве в 2014 году, www.gks.ru, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Индивидуальными застройщиками в 2014 г. введено 260,3 тыс. жилых домов общей площадью 35,2 млн кв. м, что на 14,8% больше, чем в 2013 г. Прирост индивидуального домостроения соответствовал жилищному строительству в целом,

а его доля в общей площади завершеного строительством жилья составила в целом по России – 43,5%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в подавляющем большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (*табл. 28*).

Таблица 28

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2014 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2013 г.
Чеченская Республика	в 3,1 раза
Калининградская область	175,7
Оренбургская область	145,6
Волгоградская область	140,0
Свердловская область	138,3
Новосибирская область	128,1
Санкт-Петербург	126,3
Краснодарский край	120,3
Ленинградская область	117,9
Липецкая область	117,6
Саратовская область	115,7
Воронежская область	115,6
Тюменская область (с автономными округами)	114,0
Белгородская область	113,6
Челябинская область	113,6
Московская область	111,5
Пермский край	109,9
Ростовская область	109,0
Самарская область	108,7
Дагестан	107,2
Башкортостан	106,7
Красноярский край	105,9
Москва	105,8
Нижегородская область	103,3
Кемеровская область	100,7
Татарстан	100,2
Ставропольский край	80,1

Источник: О жилищном строительстве в 2014 году, www.gks.ru.

Как следует из *табл. 28*, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 20%), имела место в Чечне, Калининградской, Оренбургской, Волгоградской, Свердловской, Новосибирской областях, Санкт-Петербурге и Краснодарском крае. В то же время в Кемеровской области и Татарстане прирост объемов жилищного строительства не превысил 1%, а в Ставропольском крае произошло падение объемов ввода жилья.

Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Удалось это и Москве, занимавшей 3-е место по стране (более 3,3 млн кв. м ввода в истекшем году) после Подмосковья (около 8,3 млн кв. м) и Кубани (4,75 млн кв. м). Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил 14,3%, из которых основная часть приходится на Московскую область (10,2%), а доля собственно Москвы – 4,1%. Вплотную к столице России по величине данного показателя

приблизилась Санкт-Петербург и Тюменская область¹, где объемы ввода жилья превысили 3 млн кв. м.

Существенный прирост жилищного строительства по итогам 2014 г. однозначно следует рассматривать как большое достижение. В пользу этого свидетельствуют и удвоение годового темпа ввода по сравнению с 2013 г., и физические объемы жилищного строительства, и опережение в выполнении федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище» на 2011–2015 гг.

За весь период с начала 2000-х годов только в 2006–2007 гг. наблюдались более высокие темпы объемов ввода жилья. Если в первые два года восстановительного роста после предыдущего кризиса (2011–2012 гг.) наконец удалось добиться превышения абсолютной величины этого показателя над объемами ввода жилья за 1990 г. (61,7 млн кв. м), а в 2013 г. приблизиться к лучшим для позднего советского периода показателям 1988–1989 гг. (71–72 млн кв. м), то в 2014 г. они были существенно превышены². Достижение важнейшего для ФЦП «Жилище» целевого индикатора по объему ввода жилья, намеченного на 2015 г. (71 млн кв. м), состоялось на 2 года ранее.

Однако все это ни в коей мере не является автоматической гарантией для сохранения позитивных тенденций в будущем, тем более в новых, более сложных условиях развития российской экономики в целом. В связи с этим не лишним будет напомнить, что в период предыдущего кризиса по итогам 2008 г. наблюдался рост жилищного строительства, который сменился падением в последующие два года, в результате чего объемы ввода жилья сократились примерно на 9% относительно показателя 2008 г.

Дальнейшие перспективы развития жилищного строительства пока не вполне ясны. С точки зрения влияния баланса спроса и предложения на рынке на объемы ввода жилья необходимо учесть, что при снижении доходов населения, а также повышении стоимости кредитования для домохозяйств и застройщиков последние в ближайшие 2 года будут вынуждены уменьшать объем вводимых площадей, поведут более консервативную политику, продолжат строить только самые прибыльные объекты, предпочитая в течение некоторого времени не инициировать новые проекты. Первые признаки этого наблюдаются уже сегодня, тогда как объемы ввода растут вследствие строительного бума 2011–2012 гг., а через 2 года падение строительной активности может привести к явному уменьшению объемов ввода жилья.

По оценке Минстроя России, в 2015 г. в стране может быть введено в строй порядка 76 млн кв. м жилья, т.е. допускается спад примерно в тех же пределах, что и в 2009 г. Однако сложности в банковском секторе могут повлиять на строитель-

¹ Имеется в виду территория Тюменской области (вместе с Ханты-Мансийским-Югра (ХМАО) и Ямало-Ненецким автономными округами (ЯНАО)), причем собственно в Тюменской области (без автономных округов) и ХМАО в отдельности объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

² При этом необходимо отметить, что само по себе такое достижение не тождественно повышению доступности жилья для основной массы населения ввиду гораздо большей дифференциации существующих и желаемых жилищных условий, вытекающей из различий в денежных доходах домохозяйств, а также изменений в структуре ввода жилья. В настоящее время строится меньше жилых единиц большей площади. Так, в 1988–1989 гг. в РСФСР ежегодно вводилось более 1,2 млн квартир, а в 2014 г. при рекордном объеме ввода жилья по метражу их построено менее 1,1 млн ед.

ную отрасль и имеющиеся ориентиры по вводу жилья. Министр строительства и ЖКХ РФ М. Минь подчеркнул, что, если с ипотекой будут проблемы, это отразится на всех строительных организациях¹.

В целом ситуация на рынке ипотечного кредитования сложная. По данным ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» («АИЖК»), в январе 2015 г. средневзвешенная ставка по выданным ипотечным кредитам составила 14,2%, достигая по банковским ипотечным программам 16%. Стало очевидно, что в 2015 г. ситуация на рынке будет только усугубляться. Все говорит о том, что в ближайшее время рынок ипотеки, как и количество выдающих ее банков, будет сокращаться².

Глава ВТБ24 М. Задорнов не исключает сокращения объемов выдачи ипотеки в 2,5 раза³. Большинство экспертов сходится на том, что при сохранении ключевой ставки на уровне конца прошлого года в 2015 г. логично ожидать снижения спроса на ипотеку на 20–60%, хотя на официальном уровне имеются и более оптимистические оценки. Первый заместитель председателя Банка России А. Симановский считает, что рост ипотеки составит примерно 15–17%.

По мнению главы компании STRATEGY AND DEVELOPMENT Д. Земскова, если ориентироваться на статистику 2008–2009 гг., то при сохранении в ближайшие полгода в российской экономике негативной ситуации вероятно финансовая несостоятельность 8–10% девелоперов в случае снижения реальной средней цены на первичном рынке на 5–7%, а при падении средних цен на 15–20% таких компаний может оказаться уже 20–25%.

По оценке экспертов компании «Метриум Групп»⁴: «Официальная статистика Росреестра довольно точно отражает ту ситуацию, которую мы имеем сегодня на рынке недвижимости. Новостройки пользуются большой популярностью, количество заключенных ДДУ⁵ в конце [2014 – *ред.*] года активно увеличивалось, в то время как темпы роста рынка ипотечного кредитования и «вторички» существенно замедлились. Впрочем, ближе к весне 2015 года мы ожидаем снижение активности покупателей на первичном рынке, и тогда все три показателя скорректируются относительно друг друга и будут плавно снижаться. Говорить о том, насколько продолжительным будет этот спад, пока довольно сложно. Многое будет зависеть от того, примет ли Правительство РФ какие-то меры для спасения рынка ипотеки. Если покупатели будут иметь возможность брать более-менее доступные кредиты на покупку жилья, то и весь рынок недвижимости будет ощущать себя относительно неплохо».

В ряду антикризисных мероприятий, одобренных российским правительством уже в начале 2015 г., стоит субсидирование процентных ставок по выдаваемым банками ипотечным кредитам с тем, чтобы удержать их на уровне 13%. Однако отсрочка в реализации до принятия соответствующих поправок в бюджет и предполагаемый объем компенсаций из бюджета (20 млрд руб.), несопоставимый с

¹ RealEstate.ru.

² www.Restko.ru.

³ RealEstate.ru.

⁴ <http://www.metrium.ru/news/detail/po-itogam-2014-goda-rost-kolichestva-sdelok-na-pervichnom-rynke-moskvy-sostavil-131/>

⁵ ДДУ – договор долевого участия – *ред.*

объемами кредитования в предыдущие годы, ставят под вопрос эффект данной меры для рынка жилья.

Предполагается, что выделение 20 млрд руб. позволит выдать 400 млрд руб. льготных кредитов по ставке 13% годовых. При этом критерии программы выдачи ипотеки еще должны быть выработаны.

По мнению Минэкономразвития России, оказывать помощь необходимо только заемщикам, которые приобретают единственное жилье (или увеличивают площадь в случае рождения двух и более детей). При этом жилье должно относиться к категории эконом-класса. Максимальная сумма кредита должна быть ограничена в зависимости от местонахождения покупаемого жилья.

Схожие критерии Минэкономразвития России предлагает использовать и при оказании поддержки заемщикам, взявшим ипотеку в валюте. По мнению ведомства, поддержка должна предоставляться заемщикам, которые владеют единственным жильем категории эконом-класса. Кроме того, критериями предоставления поддержки могут быть наличие детей и иждивенцев, неполный состав семьи, потеря заемщиком работы или существенное снижение доходов¹.

Напомним, что для решения проблемы валютной ипотеки ЦБ РФ в свою очередь предложил банкам конвертировать задолженность по обменному курсу по состоянию на 1 октября 2014 г., что существенно ниже текущего курса доллара и евро. Однако пока банки не спешат следовать рекомендации ЦБ РФ, а в парламенте зреет идея принятия специального закона по этой проблеме².

К этому остается добавить, что более важную роль может сыграть понижение ЦБ РФ ключевой ставки. В I кв. 2015 г. он уже делал это, однако масштабы такого снижения пока несопоставимы с действиями регулятора российской финансовой сферы в декабре прошлого года.

6.5.4. Ценовая ситуация на рынке жилой недвижимости

Следствием обозначившейся еще в 2013 г. стагнации в российской экономике стала стабилизация рынка жилья в большинстве городов, а влияние обозначенных факторов в начале и в конце 2014 г. привело к существенной разнонаправленности в динамике цен и активности на рынках жилья различных городов.

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 29*. Данные представлены аналитиками рынка недвижимости, которые выполняют сбор, верификацию и обработку данных по единой методике, рекомендованной Российской гильдией риэлторов РФ (РГР)³.

¹ На ипотеку под 13% годовых могут рассчитывать не все, 04.02.2015, Ъ-On-line, <http://finance.rambler.ru/news/banks/157612851.html>.

² Субсидирование ипотеки снизит ставки по кредитам до 13% годовых, 03.02.2015, ТАСС, <http://finance.rambler.ru/news/banks/157564355.html>.

³ Все расчеты проведены автором по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья и объеме предложения в городах России на вторичном и первичном рынках, подготовленными по единой методике аналитиками рынка недвижимости Стерником С.Г., ООО «Sternik's Consulting», Вилицкой О., «МИЭЛЬ» (все – Москва и Московская область), Бент М.А., ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Краснодар), Хорьковым М.А., Тухашвили Г.Т., РИЦ УПН (Екатеринбург), Сосницким Е.Г., Чумаковым А.А., «Титул» (Ростов-на-Дону), Ермолаевой Е.А., Салминой К., Ершовой Н., RID Analytics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), Молодкиной С. Г., «UPConsAllt», Ершовой Е. С., Бредниковым К., ФРК «Этажи» (все – Тюмень), Епиши-

В исследованную выборку входят 39 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 25 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения более 43,5 млн чел.¹

Если использовать этот показатель в качестве критерия, то 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.;
- 9 городов с населением более 1 млн чел., помимо двух столиц (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Самара, Омск, Ростов-на-Дону, Красноярск, Пермь, Воронеж) – в совокупности – 10,6 млн чел.;
- 10 городов с населением от 500 тыс. чел. до 1 млн чел. (Краснодар, Тольятти, Барнаул, Тюмень, Ульяновск, Иркутск, Оренбург, Кемерово, Рязань, Киров) – в совокупности – более 6,3 млн чел.;
- 8 городов с населением от 200 до 500 тыс. чел. (Чебоксары, Ставрополь, Тверь, Владимир, Сургут, Смоленск, Стерлитамак, Шахты) – в совокупности – более 2,8 млн чел.;
- 4 города с населением от 100 до 200 тыс. чел. (Сызрань, Салават, Новокуйбышевск, Тобольск) – в совокупности – около 0,6 млн чел.;
- 6 городов с населением менее 100 тыс. чел. (Чапаевск, Ишимбай, Жигулевск, Кинель, Отрадный, Октябрьск) – в совокупности – более 0,3 млн чел.

По достигнутому в декабре 2014 г. уровню цен Москва (226,6 тыс. руб./кв. м) более чем вдвое опережала следующий за ней Санкт-Петербург (103,0 тыс. руб./кв. м). В группу с ценами от 95 тыс. до 60 тыс. руб./кв. м вошли Московская область и 9 городов (Сургут, Екатеринбург, Казань, Ростов-на-Дону, Новосибирск, Самара, Тюмень, Красноярск, Иркутск). В группе со средними удельными ценами от 60 тыс. до 50 тыс. руб./кв. м – 10 городов. В группе с ценами от 30 тыс. до 50 тыс. руб./кв. м – 16 городов. Всего в двух городах средние удельные цены на вторичном рынке находились на уровне ниже 30 тыс. руб./кв. м.

В течение года на вторичном рынке жилья городов выборки наблюдалась колебательная стабильность. В Москве к ноябрю цены поднялись на 6,5%, в Санкт-Петербурге – на 6,1%, в Краснодаре – на 7,9%.

ной Э.Д., ГК «Камская долина» (Пермь), Каминским В.Н., Песня Е.И., АН «ТИТАН» (Тверь), Черновым А.Ю., «Илекта» (Ставрополь), Гамовой Е.Р., Кукловой Т.Н., «Центр недвижимости» (Ульяновск), Трушниковым А.В., «Б.И.Н.-ЭкспертЪ» (Стерлитамак, Ишимбай, Салават), Моисеевой А.А., ФСК «ЭТАЖИ» (Тобольск), Эйдлиной Г.Ю., «Риэлти» (Шахты), Есиковым С.В. (Владимир, Иркутск, Оренбург, Смоленск, Тольятти, Чебоксары), Москалёвым А.И., «ИнвестОценка» (Воронеж), Хабибрахмановым Р.Р., TATRE.ru (Казань), Казаковым Р.М., Издательский Дом «Ярмарка», Савиной М.Ю., Скворцовым В.В., Агентство Печати и информации (все - Рязань), Патрикеевым А.Л., СОФЖИ (Самара и города Самарской области).

¹ По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см. Г. Мальгинов, Г. Стерник. Цены на рынке жилья // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 35). М., ИЭП. 2014, с. 481–485), в ней отсутствуют Нижний Новгород, Ярославль, Великий Новгород, Ижевск, Челябинск, но добавлена группа небольших городов-районных центров Самарской области (Новокуйбышевск, Кинель, Сызрань, Отрадный, Жигулевск, Чапаевск, Октябрьск).

Таблица 29

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2012–2014 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.	
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	203,0/195,5*	203,3	226,6	1,0015/1,04*	0,940/0,976*	1,115	1,000
Санкт-Петербург	95,0	96,0	103,0	1,011	0,949	1,073	0,963
Московская область	84,3	88,2	93,4	1,046	0,982	1,059	0,951
Сургут (Тюменская область)	85,6	87,0	78,5	1,016	0,954	0,902	0,810
Екатеринбург	70,1	72,8	76,2	1,039	0,975	1,047	0,940
Казань	61,2	63,7	66,6	1,041	0,977	1,046	0,939
Ростов-на-Дону	62,8	63,0	66,1	1,003	0,942	1,049	0,942
Новосибирск	59,1	61,4	65,6	1,039	0,976	1,068	0,959
Самара	55,8	58,5	64,6	1,048	0,984	1,104	0,991
Тюмень	59,4	65,7	63,8	1,106	1,039	0,971	0,872
Красноярск	59,0	61,0	61,4	1,034	0,971	1,007	0,904
Иркутск	57,3	59,7	60,9	1,042	0,978	1,020	0,916
Краснодар	48,2	52,0	56,4	1,079	1,013	1,085	0,974
Владимир	51,3	52,7	55,1	1,027	0,965	1,046	0,939
Тверь	57,8	56,1	54,8	0,971	0,911	0,977	0,877
Кемерово	50,2	52,1	53,5	1,038	0,975	1,027	0,922
Пермь	53,4	54,7	52,6	1,024	0,962	0,962	0,863
Воронеж	48,1	48,8	52,0	1,015	0,953	1,066	0,957
Смоленск	46,3	48,1	51,3	1,039	0,975	1,067	0,957
Оренбург	49,6	51,0	50,9	1,028	0,965	0,998	0,896
Киров	43,3	48,5	50,9	1,120	1,052	1,049	0,942
Чебоксары	48,1	48,7	50,8	1,012	0,951	1,043	0,936
Барнаул	48,1	48,3	49,8	1,004	0,943	1,031	0,926
Тобольск (Тюменская область)	46,1	51,1	49,2	1,108	1,041	0,963	0,864
Омск	44,7	47,4	48,7	1,060	0,996	1,027	0,922
Тольятти (Самарская область)	43,5	45,7	48,3	1,051	0,986	1,057	0,949
Рязань	46,2	45,8	48,0	0,991	0,931	1,048	0,941
Новокуйбышевск (Самарская область)	н/д	41,5	46,6			1,123	1,008
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	44,0	1,087	1,021	1,005	0,902
Ульяновск	39,9	42,3	43,5	1,060	0,995	1,028	0,923
Кинель (Самарская область)	н/д	29,8	40,0			1,342	1,205
Ставрополь	34,9	35,5	39,0	1,017	0,955	1,099	0,986
Сызрань (Самарская область)	н/д	31,1	38,8			1,248	1,120
Ишимбай (Башкортостан)	33,4	38,4	38,4	1,150	1,079	1,000	0,898
Салават (Башкортостан)	39,3	39,4	38,3	1,003	0,941	0,972	0,873
Отрадный (Самарская область)	н/д	28,7	34,7			1,209	1,085
Жигулевск (Самарская область)	н/д	32,6	34,3			1,052	0,944
Шахты (Ростовская область)	30,3	30,9	34,2	1,020	0,958	1,107	0,994
Чапаевск (Самарская область)	н/д	23,1	28,9			1,251	1,123
Октябрьск (Самарская область)	н/д	21,6	20,7			0,958	0,860

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

Однако после скачка цен в декабре, когда вследствие недоверия населения к состоянию банковско-финансовой сферы возник ажиотажный спрос на жилье и ипотеку, в целом по итогам года их годовой прирост составил: в Москве – 11,5% (на уровне потребительской инфляции), Шахтах (Ростовская область) – 10,7%, Самаре – 10,4%, Ставрополе – 9,9%, Краснодаре – 8,5%, Санкт-Петербурге – 7,3%. Годовой прирост цен находился в интервале от 5 до 7% в Новосибирске (6,8%), Смоленске (6,7%), Воронеже (6,6%), Подмосковье (5,9%), Тольятти (5,7%), Жигулевске (Самарская область) (5,2%)¹.

В то же время в отдельных городах выборки по итогам года на вторичном рынке жилья имело место снижение цен: в Сургуте – на 9,8%, Октябрьске (Самарская область) – на 4,2%, Перми – на 3,8%, Тобольске – на 3,7%), Тюмени – на 2,9%), Салавате – на 2,8%), Твери – на 2,3%). При этом даже в тех городах, где цены снижались в течение двух-трех кварталов 2014 г. (Тюмень, Тобольск, Тверь), в ноябре-декабре был прирост цен на 1–2%.

В большей части выборки динамика номинальных цен на жилье в 2014 г. оказалась выше, чем годом ранее. При этом особо выделяются Рязань и Тверь. Если в первом из этих городов в минувшем году рост цен (на 4,8%) сменил их небольшое падение в 2013 г., то в Твери падение цен наблюдается второй год подряд, хотя и несколько меньшими темпами. В довольно большой группе городов (Сургут, Тюмень, Красноярск, Иркутск, Кемерово, Пермь, Оренбург, Киров, Тобольск, Омск, Стерлитамак, Ульяновск, Ишимбай, Салават), расположенных в основном в Сибири и на Урале, в 2014 г. наблюдалась противоположная динамика замедления роста цен или их снижения.

В то же время в подавляющем большинстве городов выборки произошло падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке) стоимости жилья (индекс IGS)². Исключение составили лишь Москва, где цены остались на прежнем уровне, и небольшие города Самарской области (Кинель, Чапаевск, Сызрань, Отрадный, Новокуйбышевск), где высокая волатильность цен обусловила рост реальной стоимости жилья от 1% до более чем 20%. На другом полюсе оказались Ишимбай, Оренбург, Тверь, Салават, Тюмень, Тобольск, Пермь, Октябрьск, Сургут, где реальные цены на жилье упали с 11 до 19%. По сравнению с 2013 г. показатели динамики реальной стоимости жилья (индекс IGS) выросли в Москве, Санкт-Петербурге, Самаре, Воронеже, Рязани, Ставрополе, Шахтах. По Ростову-на-Дону значения индекса IGS за 2014 г. и 2013 г. совпали. Однако они не перешли нигде в область положительных величин.

Данные о ценах на первичном рынке собраны по 13 городам и Московской области (табл. 30).

¹ Особняком стоит группа небольших городов-районных центров Самарской области (Кинель, Чапаевск, Сызрань, Отрадный, Новокуйбышевск), где вследствие ограниченного объема предложения квартир наблюдается высокая волатильность среднемесячных цен, а по итогам минувшего года рост цен на жилье оказался выше уровня инфляции на потребительском рынке. Среди них лишь Сызрань и Новокуйбышевск имели население более 100 тыс. чел., являясь относительно развитыми промышленными городами, хотя и не сопоставимыми по своему значению, например, с Тольятти.

² 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.

Таблица 30

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2012–2014 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Индекс цен в декабре 2014 г. к декабрю 2013 г.	
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	декабрь 2014 г.	номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
Москва	230,3/205,5*	215,5	216,0	0,936/1,049*	0,879/0,985*	1,002	0,900
Санкт-Петербург	85,0	90,5	96,5	1,065	1,000	1,066	0,957
Московская область	70,7	76,5	81,0	1,082	1,016	1,059	0,950
Екатеринбург	57,5	60,8	65,5	1,057	0,993	1,077	0,967
Казань	50,9	49,4	57,1	0,971	0,911	1,156	1,038
Самара	48,5	49,4	57,0	1,019	0,956	1,154	1,036
Тюмень	50,4	55,9	57,0	1,109	0,996	1,020	0,915
Новосибирск	51,3	51,7	54,6	1,008	0,946	1,056	0,948
Пермь	48,0	47,1	50,8	0,981	0,921	1,079	0,968
Воронеж	43,2	43,9	46,5	1,016	0,954	1,059	0,951
Краснодар	40,2	42,8	43,9	1,065	1,000	1,026	0,921
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	42,1	1,087	1,021	0,961	0,863
Рязань	36,2	37,0	40,5	1,022	0,960	1,095	0,983
Ставрополь	31,2	30,4	34,5	0,974	0,915	1,135	1,019

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

На первичном рынке жилья городов выборки также наблюдалась относительная стабильность, причем колебания средних удельных цен вызывались скорее не скачками спроса, а изменением структуры предложения в зависимости от класса предлагаемых объектов и стадии их строительства.

Лидерами по приросту цен на первичном рынке жилья оказались Казань (на 15,6%), Самара (на 15,4%) и Ставрополь (на 13,5%), где имел место рост реальной (с поправкой на уровень инфляции в 11,4%) стоимости жилья (индекс IGS). В большую группу городов, где диапазон прироста цен по итогам года составил от 5 до 10%, вошли Рязань (на 9,5%), Пермь (на 7,9%), Екатеринбург (на 7,7%), Санкт-Петербург (на 6,6%), Воронеж (на 5,9%). Аналогичный результат (прирост на 5,9%) наблюдался и в Подмоскovie, тогда как в Москве цены на первичном рынке практически не изменились. В остальных городах выборки имел место незначительный прирост цен, а в Стерлитамаке они даже снизились (на 3,9%).

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. поступательная динамика по темпу номинальных цен охватила большую часть выборки (Екатеринбург, Казань, Самара, Новосибирск, Пермь, Воронеж, Рязань, Ставрополь). В 5 из названных городов (в Казани, Самаре, Новосибирске, Перми и Ставрополе) оказались выше и показатели динамики реальной стоимости жилья (индекс IGS), причем в Казани, Самаре и Ставрополе его значение перешло в область положительных величин.

Данные табл. 31 демонстрируют, что последние 3 года средняя удельная цена жилья на вторичном рынке почти повсеместно опережала цену первичного рынка.

Ранее значимым исключением являлась столица России¹. Однако после присоединения к ней части территории Московской области ситуация изменилась, и в декабре 2014 г. цены вторичного рынка в Москве также стали превышать цены

¹ Еще одним небольшим исключением являлся Стерлитамак, где в конце 2012 г. и 2013 г. наблюдалось совпадение цен на вторичном и первичном рынках.

первичного (на 4,9%). Москва вместе с Пермью и Стерлитамаком образовали группу городов, где это превышение составило не более 5%. В большей же части выборки (Подмосковье и 9 городов) опережение цен вторичного рынка находилось в интервале от 11 до 20%, а в Краснодаре достигло максимального значения – 28,5%.

Таблица 31

**Соотношение цен на вторичном и первичном рынках жилья
в городах России в 2012–2014 гг.**

Город (ре- гион)	Декабрь 2012 г.			Декабрь 2013 г.			Декабрь 2014 г.		
	средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %	средняя удельная цена предложения		(2)/(1), %
	на вторичном- рынке, тыс. руб./кв. м(2)	на первичном- рынке, тыс. руб./кв. м(1)		на вторичном- рынке, тыс. руб./кв. м(2)	на первичном рынке, тыс. руб./кв. м (1)		на вторичном- рынке, тыс. руб./кв. м (2)	на первичном, тыс. руб./кв. м (1)	
Москва	203,0/ 195,5*	230,3/ 205,5*	88,1/ 95,1*	203,3	215,5	94,3	226,6	216,0	104,9
Санкт- Петербург	95,0	85,0	111,8	96,0	90,5	106,1	103,0	96,5	106,7
Московская область	84,3	70,7	119,2	88,2	76,5	115,3	93,4	81,0	115,3
Екатерин- бург	70,1	57,5	121,9	72,8	60,8	119,7	76,2	65,5	116,3
Казань	61,2	50,9	120,2	63,7	49,4	128,9	66,6	57,1	116,6
Самара	55,8	48,5	115,1	58,5	49,4	118,4	64,6	57,0	113,3
Тюмень	59,4	50,4	117,9	65,7	55,9	117,5	63,8	57,0	111,9
Новосибирск	59,1	51,3	115,2	61,4	51,7	118,8	65,6	54,6	120,1
Пермь	53,4	48,0	111,3	54,7	47,1	116,1	52,6	50,8	103,5
Воронеж	48,1	43,2	111,3	48,8	43,9	111,2	52,0	46,5	111,8
Краснодар	48,2	40,2	119,9	52,0	42,8	121,5	56,4	43,9	128,5
Стерлитамак (Башкорто- стан)	40,3	40,3	100,0	43,8	43,8	100,0	44,0	42,1	104,5
Рязань	46,2	36,2	127,6	45,8	37,0	123,8	48,0	40,5	118,5
Ставрополь	34,9	31,2	111,9	35,5	30,4	116,8	39,0	34,5	113,0

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

В Краснодаре и Новосибирске на протяжении 2012–2014 гг. наблюдался неуклонный рост величины опережения цен вторичного рынка. А в Екатеринбурге, Тюмени и Рязани, напротив, разрыв между ценами вторичного и первичного рынков сокращался, в Воронеже оставался относительно стабильным. В остальных же городах выборки его изменения год от года носили разнонаправленный характер.

**6.5.5. Ситуация на рынке жилой недвижимости
конкретных городов и роль ипотечной поддержки**

Объемы предложения квартир на продажу в начале 2014 г. были стабильны, но в связи с вымыванием предложения на фоне весеннего скачка активности рынка к лету предложение снизилось, а в последние месяцы года предложение сокращалось, как вследствие пика продаж, так и в результате снятия с продажи квартир

продавцами. Типичная для многих городов картина наблюдалась в северной столице (рис. 13).

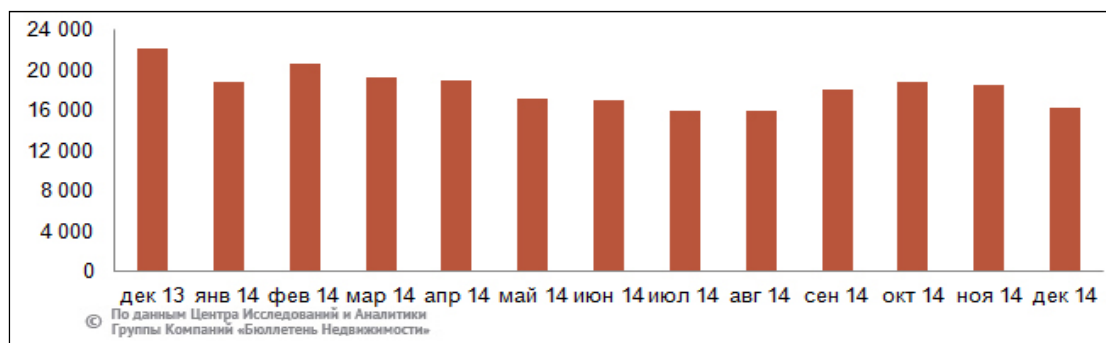


Рис. 13. Помесячная динамика объема предложения жилых помещений в Санкт-Петербурге

По данным Центра исследований и аналитики ГК «Бюллетень недвижимости», в Санкт-Петербурге цены на вторичном рынке квартир росли в течение всего минувшего года. Главная особенность второго года стагнации для российского рынка жилья заключалась в том, что за резкими оживлениями следовали почти симметричные спады.

Большинство участников рынка и аналитиков сходятся во мнении, что основная причина роста спроса в конце 2014 г. осталась той же, что и за полгода до того. Вложения в жилье рассматривались как попытка сохранить имеющиеся сбережения на фоне очередного витка ослабления отечественной валюты.

«Ажиотажа нет. Есть небольшая активизация спроса со стороны тех людей, которые опоздали перевести свои рублевые накопления в евро или доллары», – заявлял главный аналитик ГК «Бюллетень Недвижимости» С. Бобашев.

«Существенное снижение курса рубля относительно иностранных валют вынуждает россиян вкладывать денежные средства в покупку жилья. Потому в настоящий момент мы отмечаем всплеск спроса на первичном рынке недвижимости», – констатировала директор департамента жилой недвижимости NAI Весаг П. Яковлева.

Из Новосибирска корреспондент НГС.НЕДВИЖИМОСТЬ сообщил, что весь 2014 г. цены на недвижимость вели себя нетипично: росли в те месяцы, когда все обычно падает, и наоборот. В частности, цены на жилье подскочили в февралемарте на фоне Олимпиады и событий на Украине. Осеннего подъема не случилось, но декабрьский обвал рубля и резкий рост ипотечных ставок разогрел почти впавший в зимнюю спячку рынок.

В декабре 2014 г. количество обращений по поводу покупки квартир выросло в 1,5 раза по сравнению с ноябрем, причем спросом пользовалось любое жилье от комнат до шикарных квартир. Квартиры покупали как новосибирцы, так и приезжие. Например, граждане Казахстана, привыкшие к ценам на недвижимость в долларах, приобретали жилье за наличные, потому что после обесценивания рубля им стало это выгодно. В последние дни декабря спрос на жилье эконом-класса увеличился в 3 раза, в сегменте жилья бизнес-класса – в 2 раза. Ажиотажный

спрос на недвижимость стимулировал ряд застройщиков повысить цены, а некоторые из них остановили продажи. Собственники квартир поднимали цены и отказывались торговаться, а некоторые расторгали договоры с агентствами, несмотря на то, что внесли задаток. В условиях внезапно повышенного спроса собственники чувствовали себя хозяевами положения. Покупатели даже не торговались.

В Москве, как считает Е. Некрасова, гендиректор бюро элитной недвижимости Must Have, волатильность цен в этом сегменте связана со сдвигами в структуре потребителей, состоящими в частичном замещении со стороны состоятельных отечественных покупателей зарубежного спроса.

Количество европейских и американских покупателей снизилось за счет сотрудников финансового (прежде всего, банковского) сектора и специалистов, связанных с поставками высокотехнологичного оборудования для нефтегазовой сферы. Спрос поддерживается покупателями, возросшие доходы которых определялись особой востребованностью их компетенций в новых социально-экономических реалиях 2014 г. К таковым можно отнести специалистов по разработке национальной системы платежных карт (НСПК), менеджмент крупных агрохолдингов и компаний оборонно-промышленного комплекса, оказавшихся по разным причинам в выигрыше от объявленных взаимных санкций. Примерно за полгода до событий февраля-марта 2014 г. начало заметно расти и количество покупателей с Украины.

Всего в Москве в 2014 г., несмотря на снижение темпов роста доходов населения, в результате весеннего и осеннего всплеска активности рынка было зарегистрировано 162 тыс. сделок купли-продажи на вторичном рынке жилья, которые по отчетности Росреестра с 2013 г. включают также и сделки мены (рост на 23,1%), 43,2 тыс. договоров ипотеки (рост на 22,4%) и 24 тыс. ДДУ (рост на 12,7%). При этом необходимо оговориться, что динамика количества зарегистрированных ДДУ не вполне корректна ввиду известного отставания по времени в предоставлении отчетности соответствующими компаниями.

Как сообщили в Москомстройинвесте¹, список добросовестных застройщиков, составленный на основе отчетности за IV квартал 2013 г., насчитывал 139 строительных компаний столицы, привлекавших денежные средства граждан к долево-му строительству, тогда как в III квартале 2013 г. отчетность предоставила 131 такая компания, а в 2011 г. отчиталось всего 20 застройщиков. По имеющимся экспертным оценкам, в Москве доля зарегистрированных ДДУ от общего числа подписанных достигла 75–80%, а по другим городам в реализации таких процедур наблюдается довольно большой разброс.

В Московской области, по данным Росреестра за январь–ноябрь 2014 г., число зарегистрированных ДДУ возросло на 1/3. Еще более впечатляющая потребительская активность на рынке жилья наблюдалась в Подмосковье в декабре – по сравнению с предыдущим месяцем прирост зарегистрированных ДДУ в строительстве составил 92,7%, а ипотечных договоров – 27,8%. На 2/3 от показателя ноября выросло и общее количество зарегистрированных прав на жилье.

По итогам 2014 г., удельный вес сделок с привлечением ипотечного кредита на первичном рынке столичного региона достиг почти 50%, а по наиболее востребованным объектам – даже 80%. Основная доля всех ипотечных сделок, по подсче-

¹ Restko.ru.

там специалистов, приходится на однокомнатные и двухкомнатные квартиры. В связи с ограниченными возможностями для покупки 75% покупателей, использующих ипотечные кредиты, приобретают квартиры в Новой Москве и в ближайшем Подмосковье.

Между тем в целом по России в 2014 г. объем ипотечного кредитования, несмотря на влияние разнообразных внешнеполитических событий и общую экономическую ситуацию в стране, продолжил свой рост, как и все предыдущие годы, хотя и снижающимися темпами.

Аномальный характер динамики ипотечного кредитования отмечался экспертами уже в начале 2014 г. С февраля начался резкий рост заявок на получение ипотечного кредита. Часть населения, имеющая накопления, использовала их для приобретения недвижимости или инвестирования в строительство. При этом многие покупатели, воспользовавшиеся ипотекой, не имели достаточных средств. Следствием этого может быть обострение проблемы обслуживания взятых кредитов.

Объем просроченной задолженности по ипотеке в РФ вырос за 2014 г. на 19%. Если в первой половине года наблюдалась стабилизация уровня просроченной задолженности, то с началом IV кв. ситуация начала резко меняться: в сентябре величина этого показателя по отношению к предыдущему месяцу выросла на 0,2%, по итогам октября – уже на 4,5%, в декабре – более чем на 5%. Резко обострились проблемы с обслуживанием долга у заемщиков, ранее получивших кредиты в инвалюте.

Уровень ставок по рублевым ипотечным кредитам в 2011–2013 гг. колебался около 12–13%, но после повышения ключевой ставки ЦБ РФ поднялся за короткое время до 15–17% и более. Вскоре после этого события о повышении ставок по ипотеке объявили два крупнейших российских банка с госучастием. Сбербанк повысил ставки по базовым ипотечным продуктам в среднем на 2 процентных пункта: поданные заявки на кредиты на готовое жилье для клиентов «с улицы» будут удовлетворяться под 14,5–15,5% годовых, на строящееся – под 15–16%. ВТБ 24 поднял ставки как по новым, так и по ранее поданным заявкам. Теперь у него единая ставка – 14,95%. Ставки по уже выданным кредитам указанные банки обещали не пересматривать. У частных банков ставки выросли еще сильнее, превысив 17%.

По оценке генерального директора компании «Метриум Групп» М. Литинцевой, все эти события привели к существенному увеличению количества сделок по купле-продаже недвижимости в конце 2014 г., так как население, опасаясь обесценивания сбережений, активно вкладывало деньги в жилье, в том числе с помощью ипотеки.

По мнению ОАО «АИЖК», «психологическим уровнем» с точки зрения приемлемости кредитования для ипотечных заемщиков является ставка в 15% годовых. Однако в условиях падения курса рубля спрос на жилье и ипотеку подогревается желанием части населения вложить имеющиеся средства в этот актив, в связи с чем пока действует едва ли не противоположная тенденция: в госбанках, поднявших ставки, наблюдался ажиотажный спрос.

6.5.6. Перспективы развития рынка жилья

Применительно к моделированию рынка жилой недвижимости Москвы все макроэкономические и отраслевые показатели пересчитывались с учетом фактического уровня в Москве в базовом 2012 г. и регионального прогноза на последующие годы. В отношении других макроэкономических и рыночных исходных данных (расслоение населения по доходам, доля предъявленного спроса в зависимости от соотношения спроса и предложения, денежный объем предложения ипотечных кредитов и др.) допускалось их сохранение на уровне базового 2012 г.

Расчеты проводились с использованием математической модели функционирования локального рынка жилья¹. Результаты расчетов представлены на *рис. 14 а)* и *б)*².

Итак, в 2014 г. прогнозировалось продолжение стадии стабильности на рынке жилья Москвы, что в основном подтвердилось, за исключением более высоких фактических данных по показателям объема поглощения и цен на вторичном рынке в декабре.

В 2015–2016 гг. прогнозируется рецессия на рынке жилой недвижимости Москвы: замедление темпов роста спроса, жилищного строительства, ввода, предложения, поглощения жилья, а также цен.

Так, согласно прогнозу, на первичном рынке спрос в 2015 г. снизится на 15–20% и окажется ниже предложения, вследствие чего на 10% снизится объем поглощения жилья на рынке, и начнется снижение цен (в 2015 г. – незначительное, в 2016 г. – на 3–4%). На вторичном рынке спрос опустится ниже предложения в 2016 г., объем поглощения начнет сокращаться еще в 2015 г. вследствие ограничения по объему предложения, а цены в 2016 г. снизятся на 5–6%.

Экспертные прогнозы в основном близки к рассчитанным по модели.

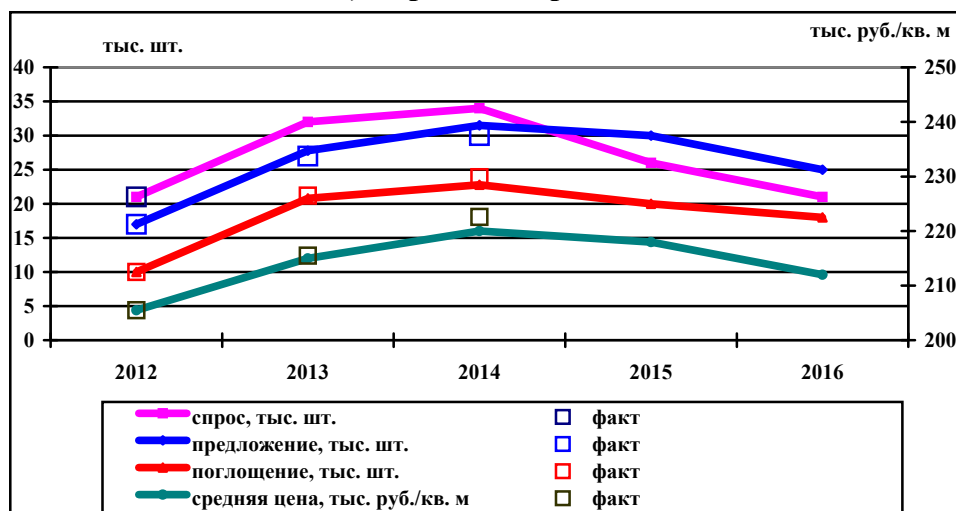
И. Шайхутдинов, председатель отраслевого отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», генеральный директор Института финансового развития бизнеса, считает, что в 2015 г. с учетом кризисных явлений в экономике многие компании зафиксируют убытки, что ограничит их доступ к банковскому финансированию. Это отрицательно скажется на темпах роста объемов строительства.

Генеральный директор ФРК «Этажи» И. Хусаинов (Тюмень) подтверждает, что в 2015 г. вся сфера недвижимости находится в зоне потенциального риска. Однако, он уверен, что каких-либо серьезных последствий не наступит. Сила региональных властей достаточна для предотвращения повторения ситуации с обманутыми дольщиками, риски, имеющиеся у отдельных застройщиков, могут быть купированы точечной поддержкой или выкупом квартир по демпинговым ценам.

¹ Стерник Г.М., Стерник С.Г., Свиридов А.В. Методология прогнозирования российского рынка недвижимости. Часть 4. Методика среднесрочного прогнозирования локального рынка жилой недвижимости. - Механизация строительства. – 2014, № 4, стр. 60–62.

² На *рис. 14* 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.

а) Первичный рынок



б) Вторичный рынок

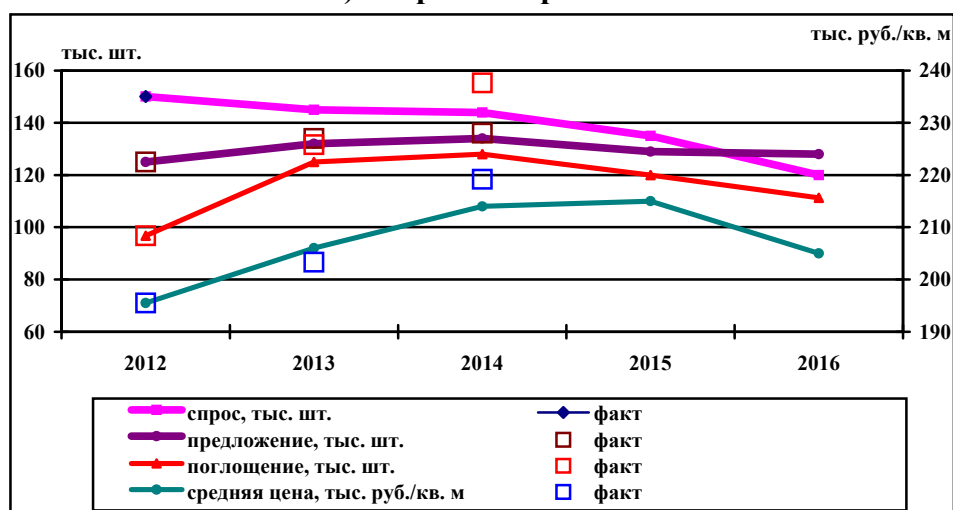


Рис. 14. Прогноз и фактическая динамика развития рынка жилой недвижимости Москвы

Переходящие в открытую форму экономические сложности закономерно ведут к уменьшению спроса, и в этой ситуации принципиально важно, смогут ли застройщики снизить цену. Учитывая ситуацию последних рабочих дней 2014 г., когда происходили достаточно массовые покупки, эксперт выразил уверенность в понижении цены со стороны застройщиков, постоянно нуждающихся в финансовых ресурсах при том, что среди покупателей преобладают клиенты «из будущего», которые потом не придут¹.

Председатель совета директоров группы компаний RRG Д. Колокольников считает, что спрос на аренду объектов коммерческой недвижимости в I кв. 2015 г.

¹ <http://franch.etagi.com/news/77-intervyu-s-ildarom-husainovym-direktorom-kompanii-etazhi-na-vserossiyskom-franchayzingovom>.

будет неуклонно падать. Существенная доля компаний-арендаторов может приостановить либо пересмотреть свои планы по развитию бизнеса, ряд компаний вообще закроется, что, естественно, приведет к продолжающемуся падению спроса на качественные офисы, склады и торговые помещения. Ожидать появления новых проектов в 2015 г. также не приходится. Ввиду сильной экономической неопределенности, выходить на рынок с какими-то масштабными планами слишком рискованно. Крайне негативно повлияет на девелоперский бизнес и повышение ключевой ставки ЦБ РФ: за счет роста стоимости кредитов повысится стоимость реализации проектов. Учитывая и без того высокие ставки по кредитам для бизнеса, большинство из них станут просто нерентабельными¹.

Предварительные оценки агентства Standart & Poog's² состоят в том, что в 2014–2015 гг. реальные (скорректированные на инфляцию потребительских цен) цены на жилье будут падать на фоне ослабления экономики и замедления темпов роста доходов домохозяйств. Реальная цена 1 кв. м в среднем по стране будет снижаться с темпом около 3% в год, а номинальная – повышаться в этих же пределах.

В целом анализ показывает, что по итогам 2014 г. не требуется корректировка прогноза полугодовой давности ни в сторону понижения, ни в сторону повышения.

6.6. Северный Кавказ: новая управленческая модель и старые проблемы

2014 год на Северном Кавказе, одной из наиболее «проблемных» частей Российской Федерации как в политическом, так и в социально-экономическом отношении, был богат событиями, играющими существенную роль в жизни региона. Были преобразованы структуры управления Северо-Кавказским федеральным округом (СКФО), уточнены его приоритеты. Начавшийся экономический кризис определил новые вызовы для региональных властей, в очередной раз поставив вопрос: ухудшение экономической ситуации станет фактором деградации или стимулом для поиска новых возможностей? В связи с Олимпиадой возникли, а затем были разрушены терактом в Грозном надежды на то, что силовая модель способна окончательно решить проблему терроризма на Северном Кавказе. Все эти факторы чрезвычайно важны для понимания не только текущей ситуации, но и перспектив ее динамики в регионе.

Рассмотрим те аспекты развития ситуации на Северном Кавказе в 2014 г., которые, на наш взгляд, имеют наиболее важное значение для выработки федеральной политики по этому региону. Это – изменения в системе федеральных управленческих структур, ответственных за СКФО, динамика террористических угроз и ситуация с финансированием переселений из зон конфликтов и выплат компенсаций за изымаемую недвижимость в северокавказских регионах.

6.6.1. Смена управленческих структур и приоритетов

Дискуссии о судьбе Северо-Кавказского федерального округа активизировались практически с самого начала 2014 года. Будет ли он ликвидирован после

¹ <http://rrg.ru/news/13406#.VLPunpfk8U8.facebook>.

² standardandpoors.com.

проведения Олимпиады в Сочи? Произойдет ли его слияние с Южным федеральным округом? Ответ на эти вопросы был дан в середине мая. Вопреки широко распространенным прогнозам, укрупнения управленческих структур не произошло. Напротив, в соответствии с моделью, уже опробованной применительно к Дальнему Востоку и Крыму, наряду с полпредством появилось Министерство по развитию регионов Северного Кавказа. Кроме того, Александр Хлопонин, покинувший пост полномочного представителя президента в СКФО, но оставшийся вице-премьером правительства РФ, также сохранил определенные контрольные функции применительно к Северному Кавказу. Управленческие трансформации затронули также северокавказские институты развития: Корпорацию развития Северного Кавказа (КРСК) и Курорты Северного Кавказа (КСК), – в них произошла смена руководства.

Параллельно с изменением управленческих структур появились первые признаки того, что приоритеты северокавказской экономической политики будут корректироваться. Намечился отказ от опоры на инвестиционные мегапроекты как стратегическую основу позитивных изменений в регионе. Вместо постоянного наращивания масштабов туристического кластера стали делать упор на четкое выделение его приоритетов. На настоящий момент их три: Архыз в Карачаево-Черкесской Республике (КЧР), первая очередь которого уже вошла в строй; Эльбрус-Безенги, представляющий собой расширение существующего курортного центра Приэльбрусье в Кабардино-Балкарии; и явно политический по своей природе курорт Ведучи в Чечне. Серьезные изменения также планируются в деятельности КРСК, которая в последнее время подверглась существенной критике – акценты будут переставлены с глобальных задач на те проекты, которые связаны с малым и средним бизнесом¹. Министр по развитию регионов Северного Кавказа четко сформулировал свою идеологию в этом вопросе – проектов-фантомов на Кавказе не будет².

С чем же связаны подобные изменения федеральной политики в регионе? Здесь можно выделить несколько факторов.

Во-первых, первые пять лет работы СКФО показали, что ожидаемого инвестиционного прорыва не произошло. Широкомасштабная государственная поддержка позволила реализовать несколько серьезных проектов, но не привела к принципиальному изменению ситуации, не повлияла на жизнь обычных людей. Улучшение ряда экономических показателей в регионе вообще определялось факторами, не зависящими от стратегии развития СКФО, например, ростом оборонного заказа.

Во-вторых, стало очевидно, что реализация стратегии не только не снижает общий конфликтный фон на Северном Кавказе, но даже способствует появлению новых центров напряженности, когда возникает конфликт из-за ресурсов между субъектами традиционной экономической деятельности и пришедшими извне инвесторами. Даже те проекты, которые сохранены в списке приоритетов, не во всем свободны от этих проблем – и там возникают противоречия между использованием земель для занятия скотоводством и под туристические объекты.

¹ http://kavpolit.com/articles/kto_spaset_kavkazskih_biznesmenov-10640/

² http://kavpolit.com/articles/kuznetsov_proektov_fantomov_na_kavkaze_ne_budet-11902/

В-третьих, появились новые «внешние» ограничения – ситуация кризиса заставила снижать финансовые аппетиты, а присоединение Крыма скорректировало ориентиры в сфере развития туризма.

По меньшей мере первые два из этих рисков были очевидны и озвучены экспертами еще при разработке Стратегии социально-экономического развития СКФО¹. Однако лишь по прошествии нескольких лет предлагавшиеся еще тогда корректировки Стратегии если не стали внедряться в практику, то по меньшей мере были декларированы лицами, принимающими решения.

Значит ли это, что новая, более сбалансированная стратегия развития округа (пусть и не положенная на бумагу), связанная с изменением приоритетов, имеет больше шансов на успешную реализацию? Необходимо отметить, что если риск «гигантомании», судя по всему, в какой-то степени преодолен, то другие проблемы пока еще явно сохраняются. Здесь представляется необходимым обратить внимание на два момента.

1. Любые структуры обладают собственной инерцией, и декларация об изменении приоритетов их работы еще не означает, что эти приоритеты будут изменены на практике, тем более что изначально заложенные в стратегию механизмы поддержки инвестиций не пересматривались. Между тем сами эти механизмы имеют существенные внутренние риски, которые проявляются не только в достаточно хаотичной институциональной среде Северного Кавказа, но и при гораздо более четких и прозрачных принципах привлечения инвестиций, реализуемых в европейских странах. В частности, потому, что высокий уровень поддержки стимулирует инвесторов вкладываться даже в те объекты, которые имеют отрицательную рыночную стоимость². Поэтому и проекты, сохранившие свой приоритетный характер в СКФО, нуждаются в дополнительном анализе с точки зрения их экономической целесообразности.

2. Трансформация управленческих структур в СКФО организационно закрепила разрыв между экономической политикой на Северном Кавказе и стратегией действий силового блока. Фактически подобный разрыв существовал и ранее. Стратегия социально-экономического развития СКФО не включала в себя никаких подходов к обеспечению безопасности в регионе, что, очевидно, оказало существенное негативное влияние на ее реализацию. Между тем эти вопросы на практике тесно взаимосвязаны. Административные барьеры для бизнеса, обеспечение безопасности туристов – все эти проблемы выходят за рамки чисто экономических, но принципиально влияют на перспективы экономического развития региона. Не случайно единственная республика, в которой согласно рейтингу инвестиционной привлекательности российских регионов агентства «Эксперт РА»

¹ См., например: Северный Кавказ: модернизационный вызов / И.В. Стародубровская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов, Т.П. Интигринова, Н.И. Миронова, Х.Г. Магомедов. – М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2012.

² Так, экспертный анализ первых 10 лет оказания поддержки восточногерманским землям выявил, что и там инструменты поддержки инвестиций не свободны от недостатков, и от них было предложено отказаться (См.: Стародубровская И., Зубаревич Н., Маркварт Э. Федерализм и местное самоуправление – учет территориального разнообразия (международный опыт и уроки для России). Экспертный доклад – М., 2015).

инвестиционный климат заметно улучшился, – это Карачаево-Черкесия¹, где власти последовательно обеспечивают мирные диалоговые процедуры разрешения конфликтов в обществе и не позволяют повышаться градусу противостояния между различными национальными и религиозными группами до опасных пределов. Административные преобразования в СКФО не создают благоприятных предпосылок для обеспечения единства политики в этих двух взаимосвязанных сферах – экономической и силовой – на всей территории округа и тем самым сохраняют соответствующие риски на перспективу.

6.6.2. Бюджетное финансирование программ переселений и выплат компенсаций

В 2014 г. среди острых вопросов, стоящих перед федеральной властью на Северном Кавказе, были вопросы о дальнейшей реализации ряда мероприятий, связанных с организованными переселениями граждан на новые территории и с компенсациями за изымаемую недвижимость. Проблемы, связанные с реализацией таких мероприятий, можно разделить на два типа. С одной стороны, изменения общей экономической ситуации в стране заставляли более строго оценивать эффективность бюджетных расходов на переселения и компенсации. С другой, – некоторые конкретные обстоятельства, связанные с практическим осуществлением этих государственных мер, указали на необходимость их критического осмысления и возможных корректировок.

Наиболее масштабным из «переселенческих» мероприятий в 2014 г. оставалось переселение жителей лакской национальности из Новолакского района в Дагестане, а наиболее заметным «компенсационным» мероприятием – выплаты компенсаций за земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в зоне затопления Гоцатлинской ГЭС (Дагестан). Федеральное бюджетное финансирование этих мероприятий осуществляется в рамках ФЦП «Юг России», дагестанская подпрограмма которой на 2015–2025 гг. сейчас находится в стадии обсуждения в федеральных органах власти². В 2014 г. российская власть продемонстрировала, что рассматривает переселение из Новолакского района и выплату компенсаций за участки в районе Гоцатлинской ГЭС среди своих приоритетных задач. Это нашло отражение в постановлении Правительства РФ от 23.12.2014 г. № 1444 «О первоочередных мерах по обеспечению опережающего развития Республики Дагестан», где предписывается к 2018 г. завершить комплекс мероприятий по переселению лакского населения Новолакского района на новое место жительства, а также в 2016 г. обеспечить завершение выплат компенсаций за изымаемые земельные участки в зоне затопления Гоцатлинской ГЭС.

Урегулирование конфликта в Новолакском районе Дагестана, в том числе завершение мероприятий по переселению лакцев, проживающих в данном районе, на новое место жительства, – одно из необходимых условий поддержания межэтнического мира в Дагестане. В соответствии с решением Третьего съезда народ-

¹ См.: http://kavpolit.com/articles/skfo_ekonomika_nesbyvshegosja_optimizma-13189/

² РИА «Дагестан», 09.12.2014 (http://www.riadagestan.ru/news/tourism_events/rayudin_yusufov_i_shakhabas_shakhov_prinyali_uchastie_v_soveshchanii_u_zamministra_rossiyskoy_federatsii_po_delam_severnogo_kavkaza/)

ных депутатов Дагестана (июнь 1991 г.) Новолакский район Дагестана, расположенный возле границы Республики Дагестан и Чеченской Республики, должен быть вновь образован на другой территории, примыкающей с севера к столице Дагестана Махачкале. Это решение было принято, чтобы снять серьезную проблему, угрожавшую межэтническим отношениям в дагестано-чеченском приграничье. Дело в том, что лакское население оказалось на территории Новолакского района в результате принудительных переселений, осуществленных советской властью. На момент депортации чеченцев в Среднюю Азию и Казахстан в феврале 1944 г. территория нынешнего Новолакского района входила в Ауховский район Дагестана, населенный преимущественно чеченцами. Вслед за их депортацией с гор принудительно переселили около 7 тыс. лакцев, после чего и был образован Новолакский район. Когда в 1957 г. чеченцам было позволено вернуться на родину, советские органы власти воспрепятствовали их заселению в Новолакский район. Однако в годы перестройки чеченцы, депортированные из Ауховского района, и их потомки жестко поставили вопрос о своем праве вернуться на малую родину и о восстановлении Ауховского района. После решения Третьего съезда народных депутатов Дагестана началось финансируемое из федерального и регионального бюджетов строительство домов для лакцев, переселяющихся на будущую территорию Новолакского района. В дома же, освобождаемые лакцами, заселяются потомки депортированных из района чеченцев.

Тот факт, что в меняющихся экономических условиях федеральная власть продолжает осуществлять программу по переселению лакцев, представляется обоснованным, так как остановка этой программы может вызвать возобновление межэтнической напряженности в районе и в регионе в целом. Однако сохранение имеющейся системы финансирования переселения и общей схемы урегулирования конфликта может вести к неэффективному расходованию средств, а также стать причиной дестабилизации.

По данным Министерства экономики и территориального развития Дагестана, к середине 2014 г. для лакцев Новолакского района в месте их нового проживания (окрестности Махачкалы) построены 3052 частных дома, а также многочисленные объекты социального обеспечения и инфраструктуры. В целом на реализацию мероприятий по переселению лакского населения Новолакского района на новое место жительства за период 1992–2013 гг. было выделено 7 млрд 512 млн 100 тыс. руб., в том числе за счет федерального бюджета – 6 млрд 58 млн 500 тыс. руб., за счет республиканского бюджета – 1 млрд 453 млн 600 тыс. руб. По оценкам правительства Дагестана, требуется строительство еще примерно полутора тысяч частных жилых домов для переселенцев, т.е. почти 50% от всех построенных с 1992 г. С учетом значительных бюджетных средств, уже затраченных на переселение, а также фактически идущего переезда лакцев на новое место жительства, процесс «переноса» Новолакского района на новую территорию можно считать необратимым.

Однако действующий на сегодня порядок переселения лакцев в реальности не позволяет определить «горизонт» требуемых на него средств. Согласно республиканским нормативным актам, бесплатно получают частные дома в зоне переселе-

ния все лакские семьи, чей глава проживал в Новолакском районе в 1991 г.¹ При этом, если кто-либо из детей такого жителя на момент переселения создал свою семью, эта семья также получает отдельный дом. Отдельные дома получают и супруги, проживавшие в районе в 1991 г., в случае их развода. Такие правила приводят к регулярному обновлению списков на получение домов в зоне переселения. Соответственно увеличивается количество требуемых домов и объем необходимых средств. Это «самовоспроизводящийся», повторяющийся процесс, ведущий к постоянному повышению расходов федерального бюджета.

Еще одна проблема состоит в том, что завершение процесса переселения лакцев в свою очередь поставит другие очень острые вопросы, преимущественно политического характера. Восстановление Ауховского района грозит серьезными конфликтами из-за отсутствия консенсуса по его границам. Новолакский район включает в себя лишь часть территории бывшего Ауховского района. В селах, входивших в Ауховский район, но не входящих в Новолакский (села Ленинаул и Калининаул), сейчас проживает около 14 тыс. человек. Эти села имеют многонациональный состав, и желание проживающего там чеченского населения добиться включения сел в Ауховский район встречает негативную реакцию части жителей этих сел другой национальности (аварцев). Наши исследования показывают, что в 2014 г. ситуация вокруг этих «спорных» сел продолжала обостряться и грозила серьезной дестабилизацией обстановки не только в самих этих селах, но и в северо-западной части Дагестана в целом. Речь идет не об ухудшении межэтнических отношений как таковых, но об углублении противоречий между взглядами двух этнических общин на будущее «спорных» сел, идущем на фоне радикализации требований обеих сторон. Существенно, что в борьбе за тот или иной вариант будущего данных сел группы их жителей получают поддержку извне. В частности, 23 декабря 2014 г. в дагестанском городе Хасавюрт состоялся Девятый съезд чеченцев Дагестана, собравший представителей всех населенных пунктов республики, в которых имеется чеченское население. В декларации, принятой съездом, центральное место занимает требование вхождения сел Ленинаул и Калининаул в Ауховский район.

Без достижения межэтнического консенсуса относительно судьбы «спорных» сел запуск процесса восстановления Ауховского района представляется крайне рискованным. Вместе с тем после завершения процесса переселения лакцев будет крайне сложно «оттягивать» начало восстановления района, а это на сегодняшний день приведет к обострению ситуации вокруг «конфликтных» сел, которая и в данный момент является весьма острой.

В свете изложенного, можно сделать вывод, что в ходе мероприятий по переселению лакцев из Новолакского района Дагестана в 2014 г. выявились следующие проблемы их организации:

1. Отсутствие даты, после которой списки на получение домов не будут подлежать дальнейшему расширению. Утверждение такой даты постановлением Пра-

¹ См. Положение о порядке переселения лакского населения Новолакского района на новое место жительства (утверждено постановлением Совета Министров Республики Дагестан от 17 февраля 1993 г.); Постановление Правительства Республики Дагестан от 16 июля 2004 г. «О внесении изменений в Положение о порядке переселения лакского населения Новолакского района на новое место жительства».

вительства Дагестана позволило бы определить окончательное число домов, которые должны быть построены для переселенцев дополнительно к имеющимся, четко спланировать сроки завершения переселения и объемы требуемого финансирования.

2. Нерешенность политических вопросов, связанных с восстановлением Ауховского района, прежде всего – вопроса о включении в него сел, определение будущего которых конфликтно. По нашим оценкам, процесс достижения согласия по этим вопросам между заинтересованными группами населения может занять 3–4 года. Имело бы смысл рассчитать программу строительства домов примерно на такой же период, соответствующим образом распределив по годам бюджетные средства. Необходим четкий мониторинг ситуации с ходом согласительных процедур по границам будущего района с тем, чтобы переселение лакцев было завершено не раньше, чем появятся явные свидетельства успешности этих процедур.

Что касается **выплат компенсаций за земельные участки, изымаемые при строительстве Гоцатлинской ГЭС**, то в 2014 г. этот комплекс мероприятий, также финансируемых из федерального бюджета, был сопряжен с теми же нерешенными проблемами, что и в предыдущие годы. В зоне затопления ГЭС в Хунзахском районе Дагестана находятся участки, использовавшиеся в сельскохозяйственных целях жителями села Гоцатль и ряда соседних населенных пунктов. Местные жители выражают несогласие с тем, что пользователям большого количества участков, доступ к которым после создания водохранилища практически станет невозможен, выплата компенсаций не предполагается¹. Кроме того, протесты местного населения вызывает нарушение графика выплат компенсаций. В итоге все это стало причиной неоднократных массовых протестных выступлений жителей Хунзахского района Дагестана в период с 2010 по 2014 г. При этом бюджетная «цена вопроса» относительно невелика: по оценкам самих местных жителей, им «недоплатили» компенсаций на 400 млн руб.²

Ситуация в других районах Дагестана показывает, что конфликты, связанные с затоплениями при строительстве ГЭС, могут иметь весьма серьезные негативные последствия. Так, фактическое разрушение сельского хозяйства в ряде сел Унцукульского района, которые оказались в зоне затопления Ирганайской ГЭС, стало одной из главных причин радикализации части населения в этом районе, который сейчас является одним из самых неблагополучных в отношении экстремизма.

В свете этого явная недостаточность в 2014 г. мероприятий по информированию местных жителей в районе строительства Гоцатлинской ГЭС о реальном положении дел с выплатой компенсаций, а также по процедуре их выплат может стать серьезным дестабилизирующим фактором.

Подводя итог, можно констатировать, что события 2014 г. подтвердили необходимость продолжения бюджетного финансирования программ переселений и выплат компенсаций за изымаемые земельные участки в Дагестане, что является оправданным и необходимым для поддержания стабильности в этом регионе. Од-

¹ Утром – деньги, вечером – стулья // «Настоящее время» (Махачкала), 23 апреля 2010 г. (<http://gazeta-nv.info/content/view/3998/216/>).

² Жители дагестанского села Гоцатль не получают полную компенсацию в 2015 году за изымаемые под ГЭС земли // ИА REGNUM, 26 декабря 2014 г. (<http://www.regnum.ru/news/economy/1881107.html>).

нако без существенного уточнения планов этих мероприятий и учета сопутствующих им рисков они могут стать неэффективными и даже иметь эффект обратный стабилизации.

6.6.3. Динамика террористических угроз

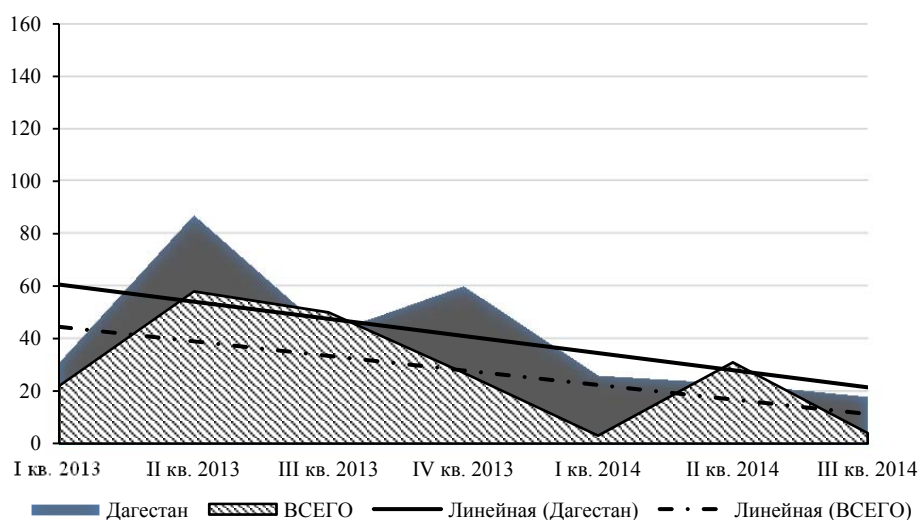
В годовом обзоре за 2013 г. были подробно проанализированы альтернативы антитеррористической политики и те последствия, к которым они способны привести. Было обозначено две модели антитеррора: силовая модель жесткого курса и политика «мягкой силы». За время проведения антитеррористической политики на Северном Кавказе было выделено три периода, для которых характерно различное сочетание двух данных идеологий. До осени 2010 г. практически полностью господствовала силовая модель. Период с осени 2010 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. Изменение политики очевидно дало позитивный результат – стала проявляться тенденция к снижению жертв вооруженных конфликтов.

Тем не менее с начала 2013 г. произошел возврат к доминированию силовой модели, связанный с рядом факторов – общим ужесточением идеологического контроля в стране, необходимостью обеспечить безопасность Олимпиады в Сочи, сменой власти в некоторых северокавказских республиках. Основываясь на анализе трендов предшествующих периодов, можно было ожидать, что в ответ на это террористическая активность снова возрастет. Но, как видно из представленной на *рис. 15 и 16* информации о потерях от террористической деятельности (линейный тренд по СКФО обозначен сплошной, по Дагестану – прерывистой линией), подобного эффекта достаточно длительное время не наблюдалось, что добавляло аргументов сторонникам силового сценария.

Однако следует учитывать, что на ситуацию влияли многие *внешние факторы*, модифицируя выявленные ранее тенденции.

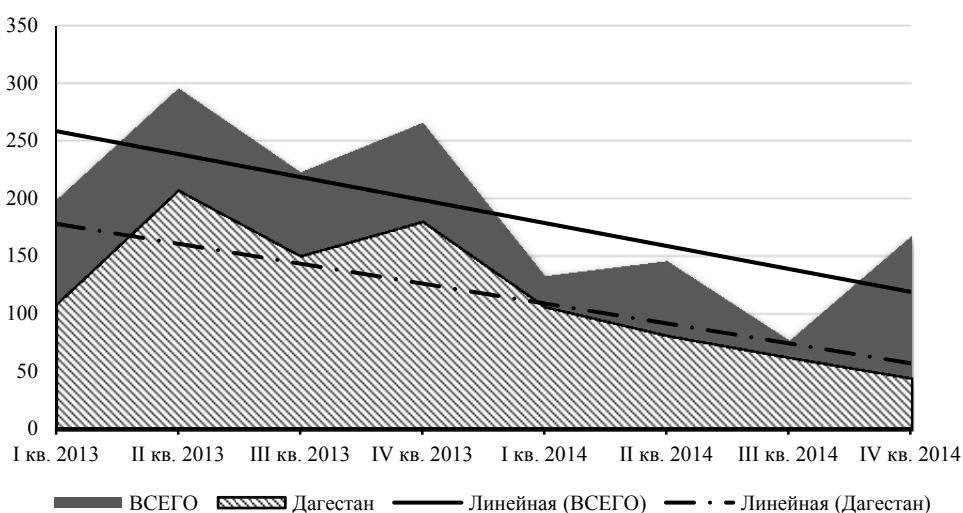
Во-первых, это смена власти в рядах северокавказского подполья. Новое руководство Имарата «Кавказ» заняло более умеренную позицию – выступило против терактов с жертвами среди гражданских лиц, против самоподрыва женщин, против сопротивления до последнего патрона. Альтернативная стратегия фактически предложена не была. Такая смена не могла не сказаться на активности незаконных вооруженных формирований.

Во-вторых, на внутрикавказскую ситуацию все большее влияние оказывало обострение противостояния в Сирии и Ираке в связи с появлением на их территории так называемого Исламского халифата (ИГИЛ, ИГИШ или ИГ). Изначально этот фактор приводил к оттоку молодых радикалов с территории Российской Федерации, и до поры до времени правоохранительным органам удавалось жесткими методами не допускать их возвращения обратно, что приводило к снижению террористических угроз внутри страны. Однако в конце года ситуация стала меняться. Один за другим северокавказские боевые командиры стали откалываться от умеренного Имарата «Кавказ» и присягать на верность гораздо более радикальному ИГИЛ.



Источник: данные Мемориала.

Рис. 15. Потери силовиков (убитыми и ранеными) по СКФО в целом и по Республике Дагестан, по кварталам 2013–2014 гг.



Источник: по данным Кавказского узла.

Рис. 16. Всего жертв (убитыми и ранеными) по СКФО в целом и по Республике Дагестан, по кварталам 2013–2014 гг.

Как может этот процесс повлиять на уровень террористических угроз? Можно ожидать, что это еще сильнее ослабит силы подполья и облегчит антитеррористическую политику. Однако могут быть и другие, гораздо более негативные эффекты. Ведь в конкуренции между различными террористическими ячейками основной аргумент один – успешные террористические акты. Именно так – как ответ Имарата на активность ИГИЛ – объясняют некоторые эксперты декабрьский тер-

акт в Грозном¹. Данные об общем количестве вошедших в город боевиков из разных источников сильно варьировались, но боевые действия в городе продолжались почти сутки. В ходе спецоперации было уничтожено 15 боевиков, погибло 14 полицейских, несколько десятков человек получили ранения².

В то же время реакция руководства Чеченской Республики на теракт, призвавшего разрушать дома родственников боевиков и выселять их за пределы республики, вызвала резкую негативную реакцию правозащитного сообщества России. Глава Комитета против пыток И. Каляпин призвал проверить высказывания Рамзана Кадырова на соответствие Конституции РФ. В ответ на это в Грозном был сожжен офис мобильной правозащитной группы, против правозащитников были выдвинуты обвинения в защите террористов. Противостояние лидеров Чечни с правозащитниками выплеснулось в общероссийское информационное поле, соответствующий вопрос был задан президенту России на его пресс-конференции. Однако четкой правовой оценки прозвучавших призывов дано не было, а ответ президента каждая из сторон конфликта интерпретировала в свою пользу³.

Отсутствие однозначной позиции государственных органов по вопросу о допустимости коллективной ответственности за действия террористов оказывает негативное влияние не только на ситуацию в Чечне. Практика разрушения домов реальных или предполагаемых родственников боевиков получила достаточно широкое распространение и в других республиках Северного Кавказа – Дагестане, Ингушетии. Между тем подобные действия не только недопустимы исходя из зафиксированных в Конституции РФ прав и свобод человека, норм российского законодательства, но и контрпродуктивны с точки зрения антитеррористической политики.

Во-первых, надежды на то, что молодые люди, испугавшись репрессий против родственников, прекратят насильственные акции, тщетны. На Северном Кавказе активно проявляется межпоколенческий конфликт, а камнем преткновения в этом конфликте как раз и является радикальный ислам. Поэтому старшие во многих случаях не способны повлиять на младших, а младших не остановят угрозы старшему поколению.

Во-вторых, давление на близких людей может даже ухудшить ситуацию. Сейчас механизмом втягивания молодых людей в вооруженное сопротивление в основном является «спираль насилия», когда юноши (да и девушки тоже) идут мстить за близких и соратников, которые, по их мнению, безвинно пострадали. Поэтому каждый следующий виток насилия расширяет число мстителей, и чем менее избирательно это насилие, тем больше подобный эффект.

В-третьих, разрушение домов – серьезный фактор конфликтной социализации подрастающего поколения. Дети, пережившие подобную травму или наблюдавшие ее у соседей, изначально настроены на противостояние российской власти, которая однозначно ассоциируется с произошедшей трагедией. И это закладывает базу сохранения проблемы терроризма на перспективу.

¹ http://kavpolit.com/articles/dialog_vnutri_podpolja-11930/

² http://kavpolit.com/articles/ot_snosa_domov_do_zabrasyvaniya_jajtsami-12060/

³ Большая пресс-конференция Владимира Путина 18 декабря 2014 г. <http://www.kremlin.ru/news/47250>